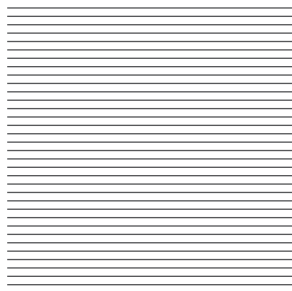




POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL: POSSIBILIDADES PARA OS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Alexandre Bossi Queiroz*

*Consultor legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidade de Zaragoza. Professor da Escola do Legislativo.



1. INTRODUÇÃO

O envolvimento dos indivíduos no espaço público estatal tem relação direta com o amadurecimento democrático das sociedades e com o tipo de relação governo-sociedade que se pretende construir. A democracia, entendida como governo do povo, pelo povo e para o povo, deve ser o principal valor ético a ser buscado e defendido, de tal forma que, alicerçado na soberania popular, possa-se alcançar a liberdade e a igualdade em direitos para todos, inclusive no referente ao direito de participar, que se baseia no reconhecimento de que o cidadão pode decidir livremente sua vida individual e coletiva.

Em estados onde a liberdade democrática é ameaçada, explícita ou veladamente, a livre participação cidadã fica prejudicada. Mesmo porque é o Estado que deve, democraticamente, abrir as portas da gestão pública para que os interessados possam exercer sua cidadania ativa. Valores como a transparência pública e a garantia de acesso à informação são premissas que permitem o conhecimento e, conseqüentemente, a possibilidade de participação.

A presença cidadã no acompanhamento de políticas públicas é um tema habitual no âmbito acadêmico e político. Existem diferentes possibilidades de participação social e o Estado tem um papel fundamental nesses processos, na medida em que pode impulsionar ou limitar o envolvimento popular, sabendo-se que,

quanto maior o comprometimento estatal, maior a possibilidade de termos políticas públicas inclusivas.

No Brasil, apesar das dificuldades impostas por alguns governantes, já avançamos bastante em termos de transparência pública, o que possibilita o exercício de uma cidadania quase plena. No começo do século XXI, nossa legislação sobre transparência – em especial a Lei Federal nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) –, abriu um leque de possibilidades para o monitoramento da ação governamental e o acompanhamento de políticas públicas. Paralelamente, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) têm um importante papel como facilitadoras desse processo. O governo eletrônico, também conhecido como *e-gov*, apresenta vantagens como celeridade, possibilidade de interatividade, comparabilidade, segurança e redução de custos.

O grande desafio é fazer com que o controle social, necessário e decisivo para avançarmos, seja levado a cabo pelos cidadãos. De que serve termos um bom automóvel se não sabemos ou não queremos conduzi-lo? De nada adianta termos bancos de dados, informações, legislação orientadora e sancionadora, tempestividade, garantia de cidadania ativa e passiva, Ministério Público, tribunais de contas, imprensa, redes sociais, entre outras possibilidades, se os principais interessados, os cidadãos, não acompanham ou monitoram as políticas públicas.

Lamentavelmente, a proatividade de nossos agentes políticos para estimular a participação cidadã é muito pequena. Pelo contrário, a máxima que rege vários governantes – e também muitos administradores públicos – é a cultura do obstáculo, fazendo com que a transparência pública seja apresentada de tal forma a não facilitar e nem estimular a participação social. Poucos são os municípios brasileiros que têm, por exemplo, práticas de orçamento participativo, ou que criam espaços de monitoramento

de políticas públicas. Enfim, a vontade política governamental para inovar, em especial em pequenos municípios, é muito tímida.

Por isso, quem deve tomar as rédeas da situação e trabalhar os valores de pertencimento e de empoderamento é o próprio cidadão. É imperativo que os frequentes escândalos de corrupção e de má gestão governamental contribuam para uma “indignação produtiva” e não para uma “apatia paralisante” que desestimele uma efetiva participação. Uma das possibilidades para um maior e mais qualificado envolvimento do cidadão é o trabalho em grupo, em rede. A criação e o fortalecimento de observatórios sociais para acompanhamento de políticas públicas e de conselhos sociais são alternativas que trazem alento.

O objetivo deste artigo é analisar o papel da participação cidadã, através do controle social, nos processos de acompanhamento e controle da execução das políticas públicas governamentais, levantando possibilidades para sua efetividade. Apresentamos uma reflexão sobre a relação Estado-sociedade no processo de construção de políticas públicas e destacamos que uma atuação em rede pode fortalecer a cidadania ativa, trazendo realização e prosperidade. Salientamos, ainda, a praticabilidade do controle social de políticas públicas no âmbito dos pequenos municípios.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL

O controle que realiza a sociedade sobre as atuações do Estado pode ocorrer mediante ações para monitorar políticas e serviços públicos ou mediante a participação na construção da própria política.

As políticas públicas, em seu entendimento tradicional, se associam ao exercício do poder por parte das autoridades públicas. Numa classificação habitual, as políticas públicas podem ser estudadas sob dois sentidos diferentes. No sentido político,

são vistas como processo de decisão no qual o governo decide o que fazer ou não fazer. Sob essa acepção há, naturalmente, conflitos de interesses entre os diversos atores da sociedade. No sentido técnico, ou administrativo, as políticas públicas são um conjunto de programas, projetos e atividades realizadas pelo governo. Enfim, as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacional, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.

De acordo com Kliksberg (1998, p. 48), há um amplo espaço para a revalorização das políticas públicas. O autor ressalta que a revalorização do Estado no campo das políticas sociais não precisa remeter, necessariamente, a mais discussões polarizadas acerca de seu papel. Convida, ainda, à reflexão sobre a possibilidade de um modelo diferente, em que seja renovada a capacidade organizacional do Estado, para que possa, de fato, formular, implementar, fomentar e coordenar políticas públicas, como também ser capaz de articular redes produtivas com a participação das variadas expressões da sociedade civil.

Devido à importância crescente da noção de corresponsabilidade dos diferentes atores sociais, Lahera (2004), destaca que, numa definição mais moderna, as políticas públicas são fluxos de informação e cursos de ação relacionados com um objetivo público definido de forma democrática. Essa definição coloca o cidadão como protagonista no monitoramento dos objetivos políticos definidos nas esferas de decisão social.

Vale ressaltar que uma política pública pode tanto ser parte de uma política de Estado ou uma política de governo. A primeira é toda política que, independentemente do governo ou do governante, deve ser realizada porque é amparada pela Constituição e por legislações já aprovadas. Já a segunda pode depender da alternância de poder. Cada governo tem seus projetos, que por sua vez se transformam em políticas públicas.

Sob esse último enfoque, destaca Medellín (2004) que as políticas públicas não são variáveis independentes que possam ser explicadas de maneira distinta do conjunto de fatores políticos e institucionais nos quais se estruturam.

Nesse sentido, estamos tratando da agenda governamental. As políticas públicas são o resultado de uma agenda de governo. De acordo com Xun Wu et al. (2014, 160 p.), a definição de agenda diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção. Ela enfoca, entre outras coisas, a determinação e definição do que constitui o “problema público” e quais ações de políticas públicas subsequentes são destinadas a resolvê-lo. Assim, quando se vota em determinado candidato a prefeito, governador ou presidente, também estamos votando, ao menos em tese, em seus programas de governo. Em que pese os programas de governo não terem a qualidade que se espera¹, numa escolha eleitoral votamos na plataforma política do candidato ou partido, com suas prioridades e propostas de atuação e que, em caso de vitória, entrarão na agenda governamental.

No entanto, o controle social deve ocorrer independente do governo que ocupa o Executivo. A vigilância deve ser perene, havendo ou não confiança no governo. No âmbito dos legislativos o mais comum é um controle mais acentuado feito

1 A campanha eleitoral tem por função permitir aos políticos apresentar suas ideias. Desde 2010, a formalização dessas ideias por escrito é obrigatória através da apresentação do programa de governo. A Lei nº 9.504/97 exige que candidatos a chefe do Executivo entreguem seus planos à Justiça Eleitoral, que os disponibiliza no site do TSE, juntamente com as declarações de doações e gastos. No entanto, a lei só obriga o registro do programa, sem detalhar como as propostas devem ser apresentadas. Isso permite ao candidato apresentar apenas generalidades ou linhas de trabalho.

Como ressalta Milton Laherta (2018), “os programas servem apenas para cumprir a exigência burocrática havendo um esvaziamento da dimensão programática durante as disputas eleitorais.”. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/08/16/Qual-o-valor-pratico-dos-planos-de-governo-entregues-ao-TSE>. Acesso em: 20 set. 2019.

pela oposição, dentro do chamado presidencialismo de coalizão². Mas, no caso da sociedade, o monitoramento deve ser frequente e ocorrer independentemente de fatores políticos. A esperança ou a simpatia por determinado governo não permite relaxamento quando o assunto é controle social.

Vale ressaltar que a possibilidade do controle social está expressa na Constituição Federal, que, quando trata dos direitos e garantias fundamentais, destaca, ao estabelecer em seu art. 5º, XXXIII, que

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 2019).

Outra questão fundamental a destacar é que o controle social de políticas públicas se dá, principalmente, através do acompanhamento das contas públicas, pois a materialização das políticas públicas verifica-se nas peças orçamentárias³. Assim, nada mais natural que o cidadão acompanhe e participe da elaboração dos orçamentos, bem como fiscalize a sua execução. Qualquer

2 O termo presidencialismo de coalizão foi criado por Abranches (1988) para definir o caso do Brasil, uma democracia que reúne a associação entre o multipartidarismo, a representação proporcional e o presidencialismo. Esta combinação de fatores obrigaria o Executivo a construir coalizões partidárias amplas para conseguir apoio parlamentar. Nesse jogo de poder, muitas vezes ocorre uma submissão do Legislativo ao Executivo e ausência ou inoperância dos mecanismos de pesos e contrapesos.

3 O sistema orçamentário no Brasil é composto por três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O Plano Plurianual, como o próprio nome sugere, é um plano em que o governo apresenta o que pretende realizar em um período de quatro anos, definindo as metas a serem alcançadas e quanto pretende gastar. É um planejamento de médio prazo no qual devem constar as políticas públicas governamentais. A Lei Orçamentária Anual detalha todos os gastos públicos que serão realizados no ano seguinte. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, também anual, funciona como um elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária. Ela contém as diretrizes a serem observadas na elaboração do orçamento anual (BOSSI; OLIVEIRA, 2015).

que seja a política pública, sua implementação implica a aplicação de recursos públicos.

Em relação ao momento do controle social, este deve ocorrer em todas as fases de uma política pública. O processo de formulação de políticas públicas, também chamado de ciclo das políticas públicas, apresenta diversas fases: 1) formação da agenda, com a seleção das prioridades, 2) formulação de políticas, com a apresentação de soluções ou alternativas, 3) processo de tomada de decisão, com a escolha das ações, 4) implementação, com a execução das ações e 5) avaliação, com a verificação da efetividade da política. Na prática, as fases se interligam entre si, de tal forma que essa separação se dá mais para facilitar a compreensão do processo (CALDAS, 2008). Embora o mais comum seja o controle social acontecer somente *a posteriori* – na fase de avaliação –, o ideal é que a participação social se dê em todas as fases de construção de uma política pública.

Finalmente, vale observar que a avaliação de uma política pública deve atentar aos quatro “Es” da administração pública: economia (o custo é razoável?), eficiência (os processos burocráticos foram obedecidos?), eficácia (os indicadores demonstram o cumprimento de metas e objetivos?) e efetividade (a política pública cumpriu sua finalidade?)⁴. O usual é o monitoramento focar apenas nas vertentes econômica ou da eficiência. No entanto, a eficácia e a

4 Puigpelat (2010), defendendo uma administração pública competitiva, apresenta o Entorno e a Excelência como outros “Es” que devem ser observados. Por entorno, está a necessidade de se conhecer permanentemente o contexto do serviço público para poder ser proativo e de dar uma resposta tempestiva ao que se apresenta. A excelência prega que os cidadãos e a sociedade merecem serviços da melhor qualidade possível e não apenas o suficiente.

Ademais, outros dois “Es” podem ganhar protagonismo em sociedades, como o Brasil, que enfrentam frequentes dificuldades na gestão pública: Ética e Esperança. A primeira por um imperativo que deve pautar a atuação do agente público. A segunda por ser a mola propulsora das inovações e das iniciativas.

efetividade de uma política pública também devem ser objeto de controle social, pois de pouco adianta cumprir os procedimentos a um menor custo se isso não trazer benefícios sociais.

Enfim, vemos que o processo de construção e monitoramento de políticas públicas é algo complexo, que envolve prioridades governamentais, agenda pública, ciclo de políticas públicas, peças orçamentárias, acompanhamento prévio/concomitante/posterior, e que devem ser avaliados todos os “Es” da administração pública. Dessa forma, é difícil, para um cidadão, sozinho, exercer o controle social. Por mais boa vontade e conhecimento que se tenha, ações individualizadas não costumam prosperar. É essencial, portanto, que a sociedade se organize em grupos para que o controle social seja exitoso. E, para tanto, um trabalho em rede é fundamental.

3. CONTROLE SOCIAL EM REDE

Uma maior efetividade no controle social de políticas públicas ocorre quando um grupo organizado de pessoas trabalha com metodologia e afincado no monitoramento de determinada política. Ditos populares como “a união faz a força” ou “uma andorinha só não faz verão” representam máximas que devem nortear o árduo trabalho de controle. Fatores como apoio mútuo, motivação, continuidade, divisão de tarefas, organização de atividades, entre outros, são fortalecidos e funcionam como estímulo à participação. Todos ganham quando existe um grupo sintonizado trabalhando no monitoramento das políticas públicas.

Assim sendo, o fortalecimento das redes cidadãs de controle social (RCCS) é uma prática interessante⁵. Uma rede cidadã é uma forma de organização social que serve para articular

5 O fortalecimento das redes de controle social se deu com o advento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). No Brasil, essas redes são geralmente chamadas de Observatórios Sociais de Controle.

conhecimentos e esforços entre distintos atores e instituições, que possuem objetivos em comum. Uma rede é mais que uma reunião de pessoas interessadas numa mesma política pública ou atividade. Trata-se de uma forma de gestão com objetivos comuns, planejamento, organização própria e canais de comunicação.

De acordo com Donoso *et al.* (2012), uma rede cidadã se caracteriza por ser um sistema aberto, ou seja, seus integrantes devem se organizar e interagir de forma livre, visando fortalecer ideias e estratégias de maneira conjunta. Rede, coalizão, comitê, coletivo, observatório, associação, federação, confederação, foro, plataforma, comissão e conselho são alguns dos nomes que se dão a esse tipo de organização. O autor afirma ainda que essa forma de gestão tem como base a participação democrática e horizontal, que incorpora os posicionamentos e os recursos de todos os seus integrantes, os quais compartilham informações, refletem, se relacionam e, de forma coletiva, tomam decisões.

Nos últimos anos uma iniciativa que tem resultado positiva é a criação de observatórios de acompanhamento de políticas públicas. O ser humano é naturalmente observador. Há milhares de anos, observamos não só este planeta, mas também outros astros do sistema solar. Observamos a natureza e suas potencialidades. Para Beuttenmueller (2007), o termo observatório está associado a esse movimento, aos primórdios da ciência como a conhecemos e ao desenvolvimento do pensamento lógico e do método científico de análise, bem como ao uso de novas tecnologias e instrumentos que potencializem essa observação. Ressalta o autor que o termo observatório pode sugerir inicialmente uma atitude de distanciamento ou de mera observação. No entanto, destaca que mesmo os observatórios astronômicos usados por antigas civilizações (como os maias) tinham objetivos práticos, pois o conhecimento dos ciclos planetários e de sua relação com as estações do ano e o clima propiciava escolher a melhor época de plantio e obter uma melhor produção agrícola.

Para Viana (2016), apesar de o significado da palavra observatório constar nos principais dicionários de língua portuguesa e ter como referência o lugar físico ou instituição onde se realizam observações astronômicas ou meteorológicas, uma busca avançada na web indica que a maioria dos resultados encontrados não correlacionam a palavra observatório ao universo da Física, mas sim a instituições públicas e privadas que desenvolvem ações, especialmente de acompanhamento, fiscalização, controle, suporte, desenvolvimento e difusão de práticas voltadas para o alcance de interesses coletivos ou de categorias sociais específicas. A autora cita como exemplos o Observatório Brasil de Igualdade de Gênero, o Observatório de Segurança Pública, da Universidade do Estado de São Paulo e o Observatório Social de Educação, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

De acordo com Martínez e Jiménez (2014), os observatórios de cidadania se inscrevem em uma tendência mundial caracterizada por três fatores centrais: a) um novo entendimento do governo e da forma pela qual ele se relaciona com a sociedade, dentro da ideia de governança, b) um crescente fortalecimento da sociedade civil e de suas capacidades para exercer sua voz e c) o desenvolvimento de entornos favoráveis para o surgimento desse tipo de organização.

Quanto ao moderno conceito de governança, entende-se que o avanço da sociedade está baseado em um governo horizontal, que envolve ativamente os cidadãos no processo de tomada de decisões, assim como na cooperação entre os diversos atores sociais. No entanto, como ressaltam Martinez e Jiménez (2014), participar da discussão, do desenho, da implementação, do monitoramento e da avaliação de políticas públicas não é fácil. Entre os muitos obstáculos que podem surgir para os cidadãos estão os relacionados com a falta de transparência e de acesso à informação pública e a falta de expertise dos cidadãos no manejo das informações públicas.

Atualmente, existem observatórios de vários tipos, todos ocupando espaços em que se desenvolve um processo de acompanhamento e análise de uma determinada temática. Os observatórios de políticas públicas cuidam de verificar os problemas e as iniciativas que dão origem às políticas públicas, o desenho e a gestão dessas políticas e os resultados e consequências de sua aplicação.

Segundo Alabés (2007), nas sociedades cujas práticas políticas se ajustam ao modelo de “inteligência social operatória”⁶, é comum o funcionamento de instituições que observam e colaboram com a detecção de problemas e a definição de soluções, que oferecem contribuições que permitam a escolha dos caminhos mais fáceis e eficazes e que avaliam os resultados da solução adotada.

Apesar de os observatórios de políticas públicas conseguirem influenciar os governos, essa influência está mediada pelo processo político, que muitas vezes restringe essa participação, sendo mais administrativa que política e mais relacionada à coleta e à análise de dados que à formulação da política pública. Os observatórios dificilmente chegam a ser parte do sistema de tomada de decisões. Sem embargo, considerando o compromisso e a capacidade de organização, os observatórios têm um grande poder de persuasão.

Como ressaltam Feltre *et al.* (2016), os observatórios de políticas públicas constituem-se como um meio da sociedade obter mais transparência na tomada de decisões nos vários níveis da administração pública: União, estados e municípios. Além disso, também se constituem em instrumento para apoio à gestão pública na tomada de decisões e em um dos meios para

6 Jean Piaget, em seus Estudos sociológicos, propõe que a sociedade adote uma “inteligência social operatória”, a fim de que as decisões políticas sejam verdadeiramente democráticas, por contraposição a uma “inteligência social egocêntrica”, quando os atores sociais relevantes, seus dirigentes e suas instituições se esquivam da solução de problemas comuns e se fecham em si mesmos. (Piaget apud Alabés, 2007)

a formação de profissionais com postura crítica e inseridos nos debates sobre a realidade econômica e regional.

No Brasil, vale destacar a atuação da rede Observatório Social do Brasil (OSB), uma pessoa jurídica de direito privado, registrada na forma de uma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip), que se apresenta como “um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública, sendo cada Observatório integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos”⁷.

A rede OSB iniciou suas atividades no município de Maringá, no Estado do Paraná, no ano de 2008, sob a denominação de Instituto de Cidadania Fiscal (ICF). O estatuto inicial da entidade já indicava a constituição de uma rede nacional de ação num movimento pela cidadania fiscal. Entre os objetivos da Rede, merecem destaque: a) a atuação como um organismo de apoio à comunidade para pesquisa, análise e divulgação de informações sobre o comportamento de entidades e órgãos públicos em relação à aplicação dos recursos públicos e os resultados obtidos; b) o exercício do direito de influenciar o processo pelo qual se discute, delibera e implementa qualquer política pública que afete a comunidade ou o cidadão; c) a contribuição para uma maior transparência na gestão dos recursos públicos; d) o estímulo à participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, visando defender a austeridade na sua aplicação; e, e) a reversão do quadro de desconhecimento da sociedade acerca dos mecanismos capazes de possibilitar o exercício da cidadania fiscal e o controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos (VIANA, 2016). Como se vê, os objetivos do

7 Disponível em: www.osbrasil.org.br. Acesso em: 21 set. 2019.

observatório vão na linha do fortalecimento da cidadania através do controle social dos recursos públicos aplicados em políticas públicas.

Enfim, a formação de grupos organizados em redes cidadãos de controle social apresenta-se como uma forma de incrementar a democracia participativa e incentivar o controle sobre as políticas públicas. Como ressaltam Martinez e Jiménez (2014, p. 24), os observatórios sociais são, sem dúvida, o último escalão evolutivo da participação cidadã, uma figura de quinta geração.

4. DESAFIOS PARA OS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Como observamos no decorrer deste artigo, promover o controle social de políticas públicas é um processo trabalhoso, envolto em dificuldades que exigem disciplina e, preferencialmente, ações organizadas em rede para aumentar a possibilidade de sucesso. Mas como se dá esse controle no âmbito dos pequenos municípios? Existem lá observatórios de cidadania e organização em rede?

Os municípios brasileiros, sejam eles pequenos, médios ou grandes, possuem importantes responsabilidades a cumprir nos seus papéis de promoção da qualidade de vida de seus cidadãos. No entanto, como ressaltam Leite Filho *et al.* (2018, p. 338), a história recente evidencia que os municípios brasileiros enfrentaram e enfrentam diversos problemas, como recessão econômica, carência de recursos para investimentos, alto índice de corrupção e ausência de ferramentas eficazes de planejamento e controle dos gastos públicos municipais. Considera-se que esses fatores impactam negativamente a gestão e o desempenho econômico e social desses entes federativos.

Assim, a participação cidadã no monitoramento da gestão pública é estratégica. No âmbito da União e dos estados federados,

que contam com vultosos orçamentos e grandes estruturas de ministérios e secretarias, a atuação de redes sociais de controle já ocorre de forma relativamente organizada. Como existem inúmeros atores interessados nas diversas políticas públicas em execução, bem como uma maior visibilidade das ações públicas, a supervisão social é potencialmente maior. O mesmo ocorre para os médios e grandes municípios, que contam com um grande contingente populacional interessado nas atividades governamentais.

Mas nos pequenos municípios essa estruturação ainda não acontece. Se tomarmos como exemplo as atividades da rede Observatório Social do Brasil, que atualmente é a maior rede de observatórios de cidadania, observamos que até setembro de 2019 existiam 144 observatórios municipais filiados ao sistema, sendo que 141 estão em cidades com mais de 20 mil habitantes⁸. Ou seja, municípios menores não contam com observatórios sociais.

Sem embargo, os pequenos municípios representam a grande maioria dos municípios brasileiros. Dos 5.570 municípios brasileiros, 68% têm população inferior a 20 mil habitantes (IBGE, 2019). Se fizermos um corte para os municípios com menos de 10 mil habitantes, vemos que 44% se enquadram nessa categoria. E ainda, se tomarmos municípios com menos de 5 mil habitantes, verificamos que aproximadamente 25% estão nesse universo,

8 O site da rede OSB aponta que atualmente existem observatórios sociais em 144 municípios, assim distribuídos: 6 na região Norte, 6 na região Centro Oeste, 14 na região Nordeste, 42 na região Sudeste e 86 na região Sul. Quanto à população das cidades onde estão esses observatórios, verifica-se que 20 estão em cidades com população superior a 500 mil habitantes, 73 em cidades entre 100 e 500 mil habitantes, 29 em cidades entre 50 e 100 mil habitantes, 22 em cidades entre 20 e 50 mil habitantes e apenas 3 em cidades com menos de 20 mil habitantes. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/mapa-do-sistema-osb/>. Acesso em: 30 set. 2019.

ou seja, 1/4 de todos os municípios brasileiros⁹. E todos eles, grandes ou pequenos, contam com sua burocracia estatal, tanto no Executivo quanto no Legislativo, e com seus próprios orçamentos – LOA, LDO e PPA – onde são expressas as políticas públicas municipais.

Quadro 1 – Distribuição dos municípios conforme a população brasileira

Faixas populacionais	Nº de municípios	%	População total na faixa populacional	%
Até 5.000 habitantes	1.257	23%	4.210.078	2%
De 5.000 a 10.000 habitantes	1.198	21%	8.543.409	4%
De 10.000 a 20.000 habitantes	1.346	24%	19.230.768	9%
De 20.000 a 50.000 habitantes	1.100	20%	33.514.126	16%
De 50.000 a 100.000 habitantes	349	6%	23.947.839	11%
De 100.000 a 500.000 habitantes	276	5%	54.188.335	26%
Acima de 500.000 habitantes	44	1%	66.512.570	32%
Total	5.570	100%	210.147.125	100%

Fonte: Elaboração própria (com base nos dados do IBGE, 2019)

9 Um dos maiores problemas enfrentados na federação brasileira refere-se à autonomia municipal devido à baixa capacidade fiscal, financeira e institucional dos governos locais para absorver e dar conta de todas as suas funções constitucionais. Segundo Brandt (2010), desde a Constituição de 1988, foram criados 1.364 municípios no Brasil, sendo que mais da metade possui menos de 5 mil habitantes. Essa desmedida criação de municípios tem demonstrado o enfraquecimento dos já existentes e a debilidade dos que surgem sem condições de sustento autônomo. Atualmente, cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem de verbas que vêm de fontes externas à sua arrecadação – basicamente o repasse do Fundo de Participação dos Municípios – para arcar com mais de 80% de suas despesas. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 30 set. 2019.

A questão que se coloca é que, em teoria, nos municípios menores, a possibilidade de um controle mais abrangente e tempestivo das políticas públicas seria maior do que em grandes cidades com suas complexidades. Uma coisa é acompanhar um orçamento de vários milhões de reais, outra é acompanhar orçamentos mais modestos. Considerando as possibilidades das tecnologias de informação e comunicação, bem como a total transparência das contas públicas, a criação de observatórios sociais em pequenos municípios pode ser um grande diferencial para o engajamento do cidadão no controle social e para o melhoramento de suas cidades.

É certo que alguns fatores podem dificultar esse engajamento nos municípios menores, com destaque para dois: 1) a falta de gente capacitada e interessada em fazer o controle social, uma vez que, com uma população menor, diminuem o quantitativo de pessoas que possam querer exercer a cidadania ativa; e, 2) a proximidade das relações entre os personagens público e privado, o que dificulta uma atuação firme e independente. Num município de 5 mil habitantes, por exemplo, é comum que os potenciais fiscalizadores das ações governamentais – as lideranças municipais – tenham uma relação de proximidade com os agentes políticos. É natural todos se conhecerem ou mesmo terem uma relação de amizade, frequentarem a mesma igreja, compartilharem os mesmos bares e restaurantes ou mesmo terem parentes e amigos trabalhando na prefeitura ou na câmara municipal. Isso certamente dificulta uma atuação mais vigilante das contas públicas.

Eis, pois, a contradição: onde seria mais fácil realizar o controle social é justamente onde é mais difícil a sua implementação.

Apesar das dificuldades, alguns exemplos bem-sucedidos em cidades menores podem servir de exemplo para outras cidades, como é o caso dos municípios de Ribeirão Bonito (SP) e Costa Rica (MT), cidades com 13 mil e 20 mil habitantes, respectivamente.

No final da década de 1990, um grupo de amigos nascidos na cidade de Ribeirão Bonito, interior de São Paulo, interessados em promover o desenvolvimento social e humano do município, constituíram a entidade Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo Brasil), uma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip). Ao deparar-se com um quadro de corrupção institucionalizada no âmbito da administração municipal que obstava esse desenvolvimento, a entidade voltou a sua atenção para a desarticulação dos esquemas de corrupção que atingiam a sociedade local. Para promover o afastamento dos corruptos, a Amarribo mobilizou a sociedade, realizou audiências públicas, desenvolveu diversos meios de comunicação com a população e, como resultado das primeiras batalhas, a entidade promoveu a cassação de dois prefeitos e de cinco vereadores¹⁰.

A partir dessa organização e contando com o apoio da sociedade civil, a entidade continuou na vigilância contínua dos poderes públicos municipais e, dada toda a visibilidade na mídia regional e nacional, obtida pelo sucesso na atuação da ONG, a entidade ganhou dimensão de rede nacional, vindo a agregar diversas entidades da sociedade civil organizada de todo o Brasil, constituindo-se na Amarribo Brasil, que, em parceria com o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), veio a constituir a Rede Amarribo – IFC.

As ações da entidade no âmbito municipal são organizadas de modo que a comunidade volte a sua atenção para os procedimentos legais de elaboração e fiscalização do orçamento público, para o cumprimento das normas de contratação de obras, serviços e aquisição de bens, para a admissão de servidores públicos, entre outros procedimentos administrativos voltados à consecução dos interesses públicos; e aprenda a detectar irregularidades praticadas por gestores e outros agentes públicos que comprometam a eficiência e a probidade administrativa,

10 Disponível em: www.amarribo.org.br. Acesso em: 18 ago. 2019.

além da oferta de denúncias aos órgãos oficiais de controle e da fiscalização da administração pública, sempre que forem detectados indícios de desvio e apropriação (VIANA, 2016).

Essas orientações são as mesmas para as ONGs da Rede Amarribo Brasil e, para divulgá-las, a organização produziu a cartilha *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*¹¹. O material, além de compartilhar a experiência da entidade no empenho em fiscalizar as contas de Ribeirão Bonito, oferece instruções para a prevenção e o combate à corrupção na esfera política e administrativa municipal. A cartilha conclama a favor da elevação da consciência social e ressalta que a corrupção compromete a efetividade das políticas públicas e o desenvolvimento econômico e social. Finalmente, destaca que as recomendações visam, sobretudo, construir uma sociedade mas justa, ética e democrática.

No caso do município de Costa Rica (MS), o controle social ocorre a partir de uma atuação isenta e intensa dos conselhos municipais¹². A cidade adota um modelo de governança baseado no acompanhamento e na auditoria frequente das contas públicas, realizado por 18 conselhos municipais, organizados por áreas temáticas e que, por meio de conferências, fóruns, audiências públicas, reclamações, sugestões, elogios, denúncias, reuniões ordinárias, extraordinárias e ampliadas, permitem que a sociedade acompanhe as políticas públicas e participe ativamente das tomadas de decisões governamentais.

11 A cartilha física é comercializada na loja da Amarribo e sua versão em formato eletrônico no endereço <https://amarribo.org.br/cartilha/>.

12 Em 2017, o município de Costa Rica foi destaque na mídia nacional, após uma reportagem veiculada no jornal Hoje, da Rede Globo de Televisão, que destacou a boa gestão pública municipal com base na atuação dos conselhos municipais. A reportagem destacou a importância do suporte contábil no entendimento das contas públicas e em apoio aos conselhos, a diminuição dos casos de corrupção e o pagamento de 17º salário para os professores municipais, como resultado de uma boa gestão fiscal. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-hoje/edicoes/2017/04/22.html#!v/5819650>. Acesso em: 09 ago. 2019.

Analisando como ocorre o controle social na cidade de Costa Rica, Lopes, Silva e Gomes (2019) destacam que, por meio da participação, os cidadãos exercem o acompanhamento dos serviços, fiscalizam as ações, deliberam sobre as políticas públicas locais, avaliam a execução de recursos públicos e participam efetivamente na elaboração de programas e projetos. Em pesquisa realizada com membros dos conselhos municipais, os autores aferiram que eles: a) participam do planejamento municipal e recebem, frequentemente, solicitações das secretarias municipais para deliberação; b) têm acesso total aos balancetes e notas fiscais da prefeitura, que são apresentados trimestralmente ou semestralmente, conforme a solicitação do conselho, além do acesso ao portal da transparência; c) realizam, além da análise dos recursos financeiros da prefeitura, visitas institucionais nas unidades de atendimento, com o objetivo de monitorar a oferta dos serviços, considerando sua área de atuação; e d) promovem reuniões, conferências municipais, fóruns de debates e análises deliberativas, para subsidiar a sua atuação¹³.

A experiência de Costa Rica (MS) reforça a importância do trabalho em grupo e em rede como forma de fortalecimento do controle social de políticas públicas. Nesse caso, por meio dos conselhos municipais, que são, por orientação constitucional, um canal direto da população com os governos, e vice-versa. De acordo com Santos, Pereira e Pinheiro (2016), a Constituição de 1988 deu um importante passo no sentido de consolidar no Brasil o modelo de Estado Democrático de Direito, no qual os conselhos de políticas públicas representam espaços em que os cidadãos, na qualidade de conselheiros, apresentam sugestões, críticas, encaminham reivindicações, debatem ideias, planejam

13 Na pesquisa, vale destacar a fala do prefeito municipal, que, em defesa dos conselhos municipais, salientou que “a Câmara de Vereadores é incapaz de fiscalizar o prefeito, porque visa o lado político partidário, e sendo assim, os conselhos são um complemento disso, e por isso, deve ter pessoas da cidade que são líderes naturais para ajudar o governo municipal”.

e fiscalizam as ações desenvolvidas pelo Poder Executivo nos diversos segmentos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, apresentou, em seu art. 15, um mandamento fundamental relativo ao instituto do controle social, ao afirmar que “a sociedade tem direito de pedir conta a todo agente público, quanto à sua administração”. A Constituição Federal, por sua vez, em seu art. 204, II, estabelece que “as ações governamentais serão realizadas e organizadas com a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle social das ações em todos os níveis”.

Temos atualmente no Brasil todas as possibilidades, técnicas e legais, para o exercício da cidadania ativa no que tange à participação e ao controle social das políticas públicas. O cumprimento da Lei de Acesso à Informação permite o empoderamento social por meio do conhecimento de todos os detalhes e motivações das ações governamentais. Somado ao avanço das tecnologias de informação e comunicação, com destaque para o uso intenso dos dispositivos móveis (*smartphones*) e das redes sociais, o cidadão tem em mãos ferramentas poderosas de participação e monitoramento.

Os diversos casos de malversação do dinheiro público, seja por má gestão, seja por corrupção, podem ser minimizados à medida que a sociedade civil acompanhe e fiscalize as políticas públicas desde a sua concepção até a apresentação dos resultados esperados. Não se pode confiar que o agente político ou o gestor público sejam, naturalmente, exemplos de retidão e competência. Como demonstra a experiência histórica, o poder corrompe governantes e gestores, e somente a vigilância constante pode coibir abusos e corrigir caminhos.

Muitas vezes, resultados satisfatórios na implantação de políticas públicas são uma consequência de um processo de abertura à participação de atores sociais. Assim, uma cidadania ativa pode trazer resultados produtivos a partir da frutífera sinergia entre Estado-sociedade. Trabalhar numa agenda participativa e inclusiva pode gerar economia, eficiência, eficácia e efetividade, dentro do marco institucional democrático em que nos situamos.

No entanto, dada a complexidade da administração pública, bem como os obstáculos encontrados, é muito difícil para um indivíduo, sozinho, realizar o controle social. O trabalho em grupo e em rede é a melhor alternativa. Nesse sentido, ganham espaço as redes cidadãos de controle social, muitas vezes organizadas na forma de observatórios sociais, que, constituídos por cidadãos e por organizações cidadãos, trabalham em conjunto e de forma independente no acompanhamento, avaliação e fiscalização de políticas públicas.

No âmbito das grandes cidades, a constituição de observatórios sociais vem ganhando força. No entanto, nos pequenos municípios, que correspondem a mais da metade das cidades brasileiras, o controle social ainda é tênue. Apesar disso, boas práticas de controle social, como nos municípios de Ribeirão Bonito (SP) e Costa Rica (MS), nos permitem acreditar que o engajamento e a participação efetiva da sociedade civil na agenda pública, por meio de conferências, fóruns, audiências e reuniões ampliadas, podem maximizar a capacidade de entrega de serviços públicos e reunir a população e os gestores em processos de cooperação mútua.

Neste país, onde atualmente a própria democracia é questionada, participar é fundamental. Talvez o caminho, por meio do exemplo, venha pelo controle em entornos menores, como é o caso dos pequenos municípios. Zelar primeiro pela nossa casa, depois pela vizinhança e, em seguida, pelo bairro, distrito, cidade, estado e País.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALABÉS, G. El sentido y el interés del observatorio de políticas públicas del cuerpo de administradores gubernamentales. In: CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PUBLICA: SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, 4., 2007, Buenos Aires. **[Anais]**. Disponível em: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Alab%C3%A9s,%20Guillermo.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

BEUTTENMULLER, G. **Observatórios locais de políticas públicas no Brasil**: seu papel na produção, disseminação e transparência das informações. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2434>. Acesso em: 04 ago. 2019.

BOSSI, A.; OLIVEIRA, T. **Orçamento público**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015. 24 p. (Coleção passo a passo).

BRANDT, C. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 25 set. 2019.

CALDAS, R. W. (Coord.). **Políticas públicas:** conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

DONOSO, E. et al. **Manual ciudadano:** conozcamos más sobre las redes ciudadanas. Ecuador: Grupo Faro, 2012. (Colección municipalidades transparentes). Disponível em: <https://grupofaro.org/portfolio/manual-ciudadano/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

FELTRE, C. et al. Observatório de políticas públicas da região metropolitana de Campinas/SP (RMC). **Revista Ciência em Extensão**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 37-54, 2016. Disponível em: https://ojs.unesp.br/index.php/revista_proex/article/view/1223/1249. Acesso em: 10 set. 2019.

IBGE. **Estimativa de População 2019**. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2019/estimativa_dou_2019.xls. Acesso em: 01 out. 2019.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social:** superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998.

LAHERA, E. **Política y políticas públicas**. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Cepal, 2004. (Serie políticas sociales, v. 95).

LEITE FILHO, G. A. et al. Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, set./dez. 2018, 337-355. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75408/74677>. Acesso em: 22 jul. 2019.

LOPES, A.; SILVA, L.; GOMES, N. Controle interno e controle social, meios de eficácia na gestão do município de Costa Rica – MS. In: ENCONTRO NACIONAL DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANGRAD, 2019, Uberlândia. **Administração pública, governo e terceiro setor**. Disponível em: <https://enangrad.org.br/xxx-enangrad/anais/artigo/3f4cdc55-875b-46dc-a077-15a6f33a355f>. Acesso em: 15 set. 2019.

MARTÍNEZ, A.; JIMÉNEZ, O. ¿Qué son y cómo funcionan los observatorios ciudadanos?. In: OBSERVATORIOS ciudadanos: nuevas formas de participación de la sociedad. Lerma de Villada: Universidad

Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/276295376_Observatorios_ciudadanos_nuevas_formas_de_participacion_de_la_sociedad?. Acesso em: 20 set. 2019.

MEDELLÍN, P. **La política de las políticas públicas:** propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, 2004. (Serie políticas sociales, v. 93).

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Mapa do sistema OSB.** Disponível em: <http://osbrasil.org.br/mapa-do-sistema-osb/>. Acesso em: 29 set. 2019.

PUIGPELAT, J. M. Una administración pública competitiva: las 6E. **Amics del País**, 2010. Disponível em: https://www.amicsdelpais.com/es/publicaciones/una_administracion_publica_competitiva_las_6e/452/. Acesso em: 18 set. 2019.

SANTOS, J. N.; PEREIRA, J. P.; PINHEIRO, L. Conselhos municipais como instrumento de controle social: subsídios à construção de um modelo de análise para avaliação da efetividade. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, jul. 2016. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/caribe/2016/07/control-social.html>. Acesso em: 18 set. 2019.

VIANA, E. R. **O controle social como instrumento para efetivação da cidadania no Brasil:** um estudo a partir das redes Observatório Social do Brasil (OSB) e Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO). 2016. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/2868/5/Heliete%20Rodrigues%20Viana.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.

WU, X. et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. 160 p.