

# REVISTA

# FAROL

FACULDADE ROLIM DE MOURA

---

ISSN Eletrônico: **2525-5908**

[www.revistafarol.com.br](http://www.revistafarol.com.br)

ISSN Impresso: **1983-1633**

## **A participação da sociedade civil no controle da administração pública**

Edgard Costa dos Santos Ribeiro

Diana Claudia Freire

Wander Barcelar Guimarães

## A participação da sociedade civil no controle da administração pública

Edgard Costa dos Santos Ribeiro<sup>1</sup>

Diana Cláudia Freire<sup>2</sup>

Wander Barcelar Guimarães<sup>3</sup>

**RESUMO:** Com a finalidade de promover o bem estar social, os gestores públicos encontram-se diante do desafio de administrar os recursos disponíveis de forma eficiente e eficaz. Mas, para que isso ocorra, deve-se estabelecer um sistema de acompanhamento gerencial e transparente. A atual Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, trouxe significativas mudanças que possibilitaram a participação popular na administração pública. O controle social e as perspectivas do accountability são vertentes impactantes na democratização do Estado, Sociedade e Mercado. No município de Rolim de Moura destaca-se a experiência bem sucedida do Observatório Social na fiscalização dos contratos e licitações realizados na Secretaria de Compras da Prefeitura Municipal. Apesar do órgão fiscalizado não estar adaptado a prestar informações de forma rápida e existirem alguns conflitos com a entidade fiscalizadora, a presença do Observatório Social vem proporcionando uma diminuição dos valores e um aumento da qualidade dos bens adquiridos pela Administração Pública. O presente artigo tem como objetivo analisar a influência do controle externo, exercido pela sociedade civil, nas licitações e contratos realizados pela Prefeitura Municipal de Rolim de Moura. Para alcançar a base lógica da investigação científica utilizou-se o método dedutivo, com uma pesquisa do tipo exploratório, descritivo, qualitativa, subsidiada em pesquisas bibliográficas, revistas, artigos, dissertações e teses. O instrumento utilizado para a coleta de dados e análise dos resultados foi um questionário, composto por questões abertas e fechadas, que foram aplicados no Observatório Social de Rolim de Moura e na Secretaria de Compras da Prefeitura Municipal.

**Palavras-chave:** Controle Social; Democracia; Gestão Pública; Observatório Social; Eficiência.

## Civil society participation in public administration control

**ABSTRACT:** Aiming at promoting social welfare, public managers are faced with the challenge of managing the available resources in an efficient and effective manner. However in order to achieve that, it is necessary to set up a system for management monitoring and transparency. The existing Constitution (1988), known as the Citizen Constitution, brought along significant changes that created the possibility of popular participation in public administration. Social control and the perspectives of the so-called accountability are significant aspects on the democratization process of the State, Society and Market. In the municipality of Rolim de Moura, it should be highlighted the successful experience of the Social Observatory in monitoring the contracts and bids carried out by the Municipal Secretariat of Procurement. Despite the fact that the inspected agency is not adapted to quickly provide with information as well as the fact that there are conflicts between the inspected agency and the inspection body, the presence of the Social Observatory is creating a reduction on pricing figures and an increase in the quality of goods purchased by the Public Administration. This article aims at assessing the influence of external control taken by civil society over procurement and contracts carried out by the Municipality of Rolim de Moura. In order to achieve the logic basis of scientific research, the deductive method has been chosen for this study, including an exploratory, descriptive and qualitative research, subsidized in literature searches, journals, articles, theses and dissertations. The instrument used for data collection and analysis was a questionnaire consisting of open and closed questions, which were applied in the Social Observatory of Rolim de Moura and the Municipal Secretariat of Purchase.

**Keywords:** Social Control; Democracy; Public Management; Social Observatory; Efficiency.

<sup>1</sup> Graduanda em Psicologia pela Faculdade de Rolim de Moura. E-mail: nadiaschmidt09@gmail.com

<sup>2</sup>Graduada em Ciências Contábeis e Matemática. Pós-Graduada em Contabilidade Tributária. dianafreire2004@hotmail.com

<sup>3</sup>Graduado em Ciências Contábeis. Pós-Graduado em Gestão Pública e Empresarial. wander.guimaraes@farol.edu.br

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito implantado no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988, rompendo com a histórica política autoritária, fez emergir a possibilidade de a sociedade exercer a sua cidadania por meio da participação na gestão pública.

O conceito de cidadania está ligado à relação entre Estado e sociedade, de um lado, o Estado que assegura aos brasileiros o exercício do poder, e de outro, a sociedade civil disposta a participar ativamente junto ao Estado a fim de assegurar que os escassos recursos estejam sendo aplicados de forma eficiente.

A participação popular é um instrumento de legitimidade das ações governamentais, vem sendo largamente utilizada, sobretudo na fiscalização dos gastos, trazendo mais clareza e eficiência para o gerenciamento público, proporcionando ações de combate efetivo às irregularidades.

Conseqüentemente, diversas foram as iniciativas e resultados alcançados, dos quais, destacam-se a criação dos Observatórios Sociais, que atualmente estão presentes em mais de 60 cidades, em 12 estados, com mais de 1.000 voluntários.

A escolha do tema nasceu a partir do acompanhamento dos resultados apresentados anualmente pela sociedade civil, que, mesmo antes da realização de uma análise mais aprofundada, constatam-se experiências bem sucedidas e resultados visíveis.

A luz dos fundamentos teóricos e da pesquisa de campo, o objetivo da investigação científica é analisar a influência do controle externo, exercido pela sociedade civil, nas licitações e contratos realizados pela Prefeitura Municipal de Rolim de Moura. Para isso, procurou-se: verificar os principais benefícios gerados pelo controle; apresentar a evolução do controle e as adaptações do órgão fiscalizado; compreender a relação entre o controle social e o controle oficial.

Ademais, os estudos propiciarão a disseminação dessa realidade junto à comunidade científica. Para a sociedade, permitirá dar respostas à pergunta básica: O controle externo exercido pela sociedade civil pode influenciar a gestão pública? Ao mesmo tempo em que, através dos fundamentos teóricos e estudos práticos, poderão vir a contribuir para a criação de novos Observatórios Sociais.

O artigo delimita-se a uma análise do controle exercido pela sociedade civil nos contratos e licitações da Prefeitura Municipal de Rolim de Moura<sup>4</sup> nos anos de 2008 a 2012. O objeto de estudo será o Observatório Social de Rolim de Moura, fundado em 28 de novembro de 2008 por várias entidades representativas de classe e lideranças do município, com o apoio do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado, da Procuradoria Geral da União, e sob a coordenação do ICF – Instituto da Cidadania Fiscal de Maringá.

Os tópicos Administração Pública, Controle da Gestão Pública, Controle Social e Observatório Social serão os direcionadores do artigo.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As organizações são constituídas por recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos e econômicos, que os possuem de forma limitada. Necessitando assim que sejam utilizados de forma efetiva e, sobretudo, racional (MARQUES; 2008).

É nesse cenário de escassez de recursos que a administração torna-se uma das ferramentas mais importantes para a evolução da sociedade. Para Chiavenato (2000), a tarefa básica da administração é fazer as coisas por meio das pessoas de maneira eficiente e eficaz, sendo a chave para a solução dos mais graves problemas do mundo moderno.

Neste sentido, Marques (2008, p. 1), conceitua administração como sendo: “[...] a condução racional dos recursos de uma organização para o alcance dos objetivos, possui como objeto de estudo as organizações, composta de duas ou mais pessoas e que, através da divisão de trabalho, atingem metas propostas”.

Os trabalhos pioneiros sobre administração foram desenvolvidos no despontar do século XX por Taylor com a Administração Científica, e Fayol com a Teoria Clássica. A preocupação de ambos era o aumento da produtividade, porém o foco deste era a disposição dos órgãos e suas inter-relações, enquanto aquele focava na eficiência do nível operacional (CHIAVENATO; 2000).

---

<sup>4</sup> Rolim de Moura – RO. Município do estado de Rondônia, importante polo econômico da Zona da Mata, com população estimada de 50.672 habitantes e área de 1.458 km<sup>2</sup> (IBGE 2010).

Entre 1927 e 1932, a Escola das Relações Humanas surgiu da necessidade de se corrigir os excessos das teorias anteriores e humanizar o trabalho. O método e a máquina perderam a primazia em favor da dinâmica de grupo (RIBEIRO; 2006).

Mais tarde, enfatizando os fins, a Teoria Neoclássica considera os meios na busca da eficácia. Os neoclássicos tinham forte apelo nos objetivos e resultados (CHIAVENATO; 2000).

Observa-se que com o passar dos tempos e a evolução das teorias, os aspectos fechados de organização eram mitigados por teorias que focavam o ambiente como ator principal.

No âmbito da administração pública, verifica-se sensibilidade às mudanças difundidas nas teorias administrativas, porém com mais lentidão que a iniciativa privada, uma vez que, para sobreviverem, devem adaptar-se ao mercado competitivo (MARQUES; 2008).

Devido à diversidade de campos em que a administração pública desenvolve suas atividades e pela variação da própria expressão, seu conceito é amplo e complexo. Para Pereira (2008, p. 60) “Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum”. Já para Bobbio (1998, p. 10) “[...] Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou uma organização estatal”.

Apesar das divergências doutrinárias sobre a definição de administração pública, todas as teorias convergem para um ponto central que é a finalidade de satisfação das demandas sociais. Os administrativistas, por sua vez, costumam classificar em sentido estrito e dicotômico a administração pública, dividindo-a em subjetivo e objetivo.

Alexandrino e Paulo (2013) prelecionam sobre o assunto da seguinte forma: Administração pública em sentido subjetivo é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o ordenamento jurídico define como administração pública independente da atividade que exerçam; em sentido objetivo é o conjunto de atividades que são consideradas próprias da função administrativa.

O Brasil adota o critério subjetivo de administração pública. Portanto, juridicamente, só é administração pública aquilo que o ordenamento pátrio assim define, não importando a atividade que exerça.

Dessa maneira, segundo Alexandrino e Paulo (2013), integra a administração pública brasileira, exclusivamente, os órgãos da administração direta e as entidades da administração

indireta composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista.

Logo, têm-se entidades que fazem parte da administração pública brasileira que não desempenham atividades públicas e sim econômicas como as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.  
§ 1º A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. [...] (CF; 1988)

Por outro lado, existem entidades que desempenham atividades públicas que não integram o conceito subjetivo de administração, como as organizações da sociedade civil participantes da fiscalização das ações governamentais, que para o Observatório Social do Brasil é um espaço de exercício da cidadania, o qual deve ser democrático e apartidário<sup>5</sup> com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.

Caso essa mesma análise seja feita sob a ótica objetiva, a sociedade de economia mista e a empresa pública não integrariam o conceito de administração pública. Em contrapartida, o Observatório Social considerar-se-ia administração pública, visto que desempenha funções de controle e fiscalização dos gastos governamentais, função nitidamente pública.

Administração em sentido subjetivo	Administração em sentido objetivo
Órgãos	Órgãos
Fundações Públicas	Fundações Públicas
Autarquias	Autarquias
Sociedade de Economia Mista	Observatório Social
Empresa Pública	

**Quadro 1** - Administração Pública em Sentido Estrito. **Fonte:** Autor (2013).

Ademais, fazendo uma analogia à terceira lei de Newton Ação e Reação, o estudo das ações do passado é essencial para a compreensão das reações geradas no presente. É fundamental a compreensão da evolução dos sistemas administrativos para o entendimento da função e da importância dos Observatórios Sociais.

Examinando a administração pública numa perspectiva histórica, constata-se uma evolução através de três sistemas ou modelos básicos: patrimonialista, burocrático e gerencial.

<sup>5</sup> Apartidário: adj. Que não possui partido determinado; que não pertence a um partido.

A administração patrimonialista, vigente até o final do século XIX, atendia aos interesses das classes dominantes, caracterizava-se pelo nepotismo e pela corrupção. Neste sistema o patrimônio público confundia-se com o privado (JUND; 2006).

A administração burocrática surgiu com o advento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre a *res pública*<sup>6</sup> dos bens privados. Inicialmente um dos seus maiores objetivos era combater o nepotismo e a corrupção. Sua qualidade fundamental é a efetividade no controle dos abusos, porém com disfunções na perda básica de sua missão, que é servir a sociedade; tendo a garantia do controle transformando-se na própria razão de ser dos funcionários (JUND; 2006).

Na última década do século passado, para Alexandrino e Paulo (2013), diversas alterações constitucionais e legais foram providas com o objetivo de implantar no Brasil o sistema gerencial.

O modelo gerencial baseia-se nas práticas de gerenciamento das organizações privadas. Existe uma separação entre a esfera política, onde são tomadas as decisões, e a esfera administrativa, dinamizada para a cobrança com transparência dos fins e condições de *accountability*<sup>7</sup> (PEREIRA; 2008).

Esse modelo tem a preocupação em aumentar o controle social, através do processo de democratização das relações Estado-cidadão, com a participação da sociedade civil na gestão pública, um dos papéis desempenhados pelos Observatórios Sociais.

A eficiência da administração pública, tendo como beneficiário o cidadão, para Marques (2008), constitui um avanço no desenvolvimento da cultura gerencial nas organizações. A fim de fortalecer essa nova perspectiva, foi editada a Emenda Constitucional n.º 19, acrescentando a Administração Pública o princípio da eficiência, pilar do modelo gerencial.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (CF; 1988).

Embora a eficiência seja um dos princípios da Carta Política, a administração não pode deixar de prestar contas ou limitar o Controle da Gestão Pública. Portanto, para que não ocorram desvios dos recursos públicos, o exercício do controle está associado, entre outros fatores, à fiscalização.

---

<sup>6</sup> *Rés pública* [Lat., “coisa do povo”] O termo normalmente se refere a uma coisa não é considerada privada, mas mantida por várias pessoas.

<sup>7</sup> *Accountability* [Ing., “prestar contas”] Significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente prestar contas.

## 2.2 CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

A administração precisa ser avaliada para dar respostas aos cidadãos quanto à adequação entre as decisões tomadas pelos gestores públicos e a eficiência. A palavra controle é definida por Silva (2000, p. 221) como sendo:

[...] derivado do francês *controler* (registra, inspeciona, examina) ou do italiano *controllo* (registro, exame), admitiu-se o vocábulo na técnica comercial para indicar inspeção ou exame, que se processa nos papéis nas operações, registradas a cada instante, nos relacionamentos comerciais.

Na visão de Henri Fayol, um dos precursores da administração, a função de controle consiste na verificação se todas as coisas estão em conformidade com o plano adotado (CHIAVENATO; 2000).

Em seu art. 15, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão consignou: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração”.

Destarte, o exercício do controle tem natureza fundamental na administração pública, não podendo ser recusado pelos seus diferentes níveis de governo.

Segundo Pereira (2008), o controle visa assegurar a legalidade e legitimidade das atividades desenvolvidas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Pode ser feito de forma interno (quando exercido pelo próprio Poder que pratica o ato de fiscalização), ou externo (quando executado pelos Poderes ou pela própria sociedade). O conceito de controle interno é definido por Meirelles (2000, p. 612) como sendo:

[...] todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratique.

A ideia básica do controle interno é a prevenção e correção de erros no âmbito interno da administração pública, quanto maior for o grau de adequação dos controles internos menos vulneráveis ficará a administração (PETER e MACHADO; 2003).

Na prática, o controle interno existe para inibir ações ilegais que possam afetar o ordenamento jurídico, seu amparo legal está no art. 74 da Constituição Federal: “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...]”.

Malgrado, a situação de exterioridade caracteriza quatro espécies de controle: jurisdicional, político, técnico e social.

O controle jurisdicional é exercido pelo Poder Judiciário em obediência ao art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Desse modo, qualquer um que se sinta prejudicado pode levar a demanda, de forma ampla, à instância judicial.

O controle político, corolário do regime democrático, é de competência do Poder Legislativo. Entre os instrumentos mais conhecidos destacam-se as comissões parlamentares de inquérito e a sustação de atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentador ou os limites da delegação legislativa (LIMA; 2008).

O mesmo autor explica que o controle técnico, responsável pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

Finalmente merece destaque o controle social, o qual se enquadram os Observatórios Sociais, que é para Santos (2002), a modalidade de controle externo cujo controlador é o cidadão ou a sociedade civil organizada, manifestando-se na participação em audiências públicas ou em órgãos colegiados.

### 2.3 CONTROLE SOCIAL

Emergindo no país a cultura da democracia participativa e representativa, o controle social ganhou força com a promulgação da Constituição de 1988, condição de existência para o Estado Democrático de Direito.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].

Art. 5º, XXXIII – 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; (CF; 1988).

O controle social pode ser exercido por qualquer cidadão ou entidade da sociedade civil organizada, que pode acompanhar, fiscalizar e avaliar os atos governamentais.

Segundo Siraque (2006, p. 116), “O controle social da função administrativa do Estado, tem, assim, a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade”.

No entanto, é desejável, como esclarece Santos (2006 *apud* Lima; 2008), que o controle social não fique restrito aos segmentos mais qualificados, pois, estes, são segmentos que raramente são atingidos pelos programas em debate.

A bem da verdade, apesar da sua relevância, o controle social não possui a função de retirar o controle oficial. Segundo Mileski (2006), o controle social é complementar e depende do controle oficial para ter eficácia. Desta forma Bresser Pereira (2001, p. 84, 92 *apud* Fonseca e Guedes; 2007, p. 118) afirma que:

A sociedade civil não se fortalece as expensas do Estado. A sociedade civil tenderá a ser tanto mais forte quanto mais forte (mais dotado de governança e governabilidade democrática) for o Estado. A sociedade civil não substitui o Estado, mas cresce e se fortalece com ele.

A par de todas as teorias precedentes, vários são os instrumentos postos à sociedade civil para o exercício do controle social, os quais serão dispostos sob três ambientes: político, das normas e da informação.

No ambiente político, segundo Dahl (1997), um regime é democratizado se for amplamente aberto a participações públicas. Porém, a faculdade, por si só, de acesso da sociedade na participação da gestão pública não assegura que a administração seja eficaz. Para que isso aconteça, O'Donnell (1998) propõe que seja necessário - além do regime democrático - instituições de controles horizontais, que sejam fortes, livres de influências e pressões, e com possibilidade de responsabilização dos gestores públicos.

No ambiente das normas, o Brasil dispõe de um conjunto de dispositivos que regulam a relação entre o administrador e o administrado, indispensáveis para a viabilidade da gestão participativa. Entre os princípios da administração pública, antes dispostos, destacam-se o princípio da legalidade e da publicidade.

O princípio da legalidade, na lição de Meirelles (2000), significa que o administrador está sujeito aos mandamentos da lei, diferentemente do particular que pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. No entanto, para que os atos administrativos sejam válidos, devem, além de legais, serem públicos.

Conforme os artigos 48 e 49 da Lei Complementar 101 de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, qualquer cidadão pode acompanhar os atos da gestão fiscal, que devem ser divulgados de forma ampla e transparente.

A Constituição Federal de 1988 afirma que a cidadania é um dos fundamentos da República; assegura a possibilidade de iniciativa popular em projetos de lei; direito de petição

sobre assuntos de interesse individual, coletivo ou geral; ação popular para anular ato lesivo ao patrimônio público; possibilidade de qualquer cidadão denunciar desvios e irregularidades perante os Tribunais de Contas; entre outros.

No ambiente da informação, a questão da participação popular está muito relacionada ao recurso da informática, palavra formada pelos radicais: informação e automática. Segundo Marques (2008), a prioridade do governo eletrônico é a promoção da cidadania. Essa diretriz vem incorporando a promoção da participação e do controle social, vinculando os princípios da universalidade, da igualdade perante a lei e da equidade na oferta de serviços e informações. A presença do governo eletrônico inclui a transparência nos assuntos relacionados a: orçamento; fiscalização e controle; prevenção e combate à corrupção; prestação de contas e denúncias.

Os governos federal e estaduais têm adotado medidas importantes para o fortalecimento da transparência no enfrentamento da corrupção. Entre as ações, destacam-se:

- a) A Controladoria-Geral da União, em seu sítio eletrônico<sup>8</sup>, disponibiliza uma série de informações sobre a execução orçamentária da União, além de manter um banco de denúncias sobre irregularidades, onde os processos podem ser acompanhados;
- b) A Lei nº 9.755 de 1998, conhecida como Lei de Contas Públicas, dispõe sobre a criação de um sítio eletrônico<sup>9</sup>, que permite a consulta dos demonstrativos contábeis e financeiros e a relação de contratos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- c) O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em seu sítio eletrônico<sup>10</sup>, disponibiliza a auditoria das contas públicas, informações sobre programas, ações, licitações e contratos.

Por fim, para posicionar as relações entre o controle social e a administração pública, Fonseca e Guedes (2007), propõem três vertentes: a primeira é quando há um encontro de interesse entre governo e sociedade civil; a segunda ocorre de dentro para fora, quando o administrador público passa a estimular a sociedade civil a ocupar um espaço institucional; a terceira, de fora para dentro, a sociedade civil organizada pressiona o poder público a abrir espaços junto à administração pública.

## 2.4 OBSERVATÓRIO SOCIAL

À luz dos preceitos já expostos, os Observatórios Sociais são frutos da afirmação da democracia participativa. Integrado por diferentes camadas da sociedade politicamente organizada, tem papel fundamental nas políticas públicas locais.

<sup>8</sup> Sítio da Controladoria-Geral da União: [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

<sup>9</sup> Sítio criado por determinação da Lei de Contas Públicas: [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br)

<sup>10</sup> Sítio do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia: [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

Corroborar Fonseca e Guedes (2007, p. 87):

Os observatórios de políticas públicas em geral resultam das ações de instituições da sociedade politicamente organizada que, ao coletar, produzir e disseminar informações estratégicas, objetivam subsidiar a participação dos atores sociais envolvidos com determinada política pública.

Os Observatórios Sociais, segundo os dados coletados do Observatório Social do Brasil, estão presentes em mais de 60 cidades em 12 estados brasileiros, com mais de 1.000 voluntários, que com suas contribuições promoveu uma economia de mais de R\$ 100 milhões aos cofres municipais.

De fato, esse movimento representa a consolidação de uma sociedade ativa e que demanda por informações mais objetivas. Sobre estas, Jannuzzi (2002) ressalta que para avaliar as políticas públicas municipais tem sido crescente a procura por indicadores sociais específicos. Ademais, para o Observatório Social do Brasil, mais importante do que números é a nova cultura que está se formando que é a participação do cidadão no controle do dinheiro público.



**Figura 1** - Rede dos Observatórios Sociais. **Fonte:** Observatório Social do Brasil (2013)

Segundo informações do seu sítio eletrônico<sup>11</sup>, o Observatório Social de Rolim de Moura foi fundado em 28 de novembro de 2008 por várias entidades representativas de classe e lideranças do município, com o apoio do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado, da Procuradoria Geral da União, sob a coordenação do ICF – Instituto da Cidadania Fiscal de Maringá. É formado por grupos de diversas áreas como juízes, advogados, contabilistas, economistas, empresários, engenheiros, profissionais autônomos e acadêmicos, todos sem vínculo partidário.

Estatutariamente, é composto por um Conselho Superior, um Conselho de Administração e um Conselho Fiscal. Tem como objetivo buscar a correta aplicação dos recursos públicos, procurando reverter o quadro de desconhecimento, por parte de indivíduos, empresas e entidades, com mecanismos capazes de possibilitar o exercício da cidadania fiscal e o controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos.

Entre suas principais ações destacam-se o acompanhando das licitações da Prefeitura e da Câmara Municipal, o monitoramento do estoque do Almoxarifado Central da Prefeitura e o acompanhamento das sessões do Legislativo Municipal.

### 3 METODOLOGIA

Método é a união dos termos meta (através de) e odos (caminho). Para Richardson (1999, p. 22) é “[...] o caminho ou maneira para chegar a determinado fim ou objetivo”. Com o método, busca-se, a partir do problema, a base lógica das investigações científicas, a fim de formular um conjunto de procedimentos para alcançar o conhecimento. Para atingir os objetivos propostos, o método empregado foi o dedutivo, que segundo Gil (1999, p. 27), “é o método que parte do geral e, a seguir, desce ao particular”.

A natureza da pesquisa foi do tipo exploratório, descritivo, qualitativa, subsidiado em pesquisas bibliográficas, revistas, artigos, dissertações e teses.

O instrumento utilizado para a coleta de dados e análise dos resultados foi um questionário. De acordo com Gil (2008, p. 121), questionário é “[...] a técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações [...]”. O questionário foi composto por perguntas fechadas e abertas. Os quesitos

---

<sup>11</sup> Sítio do Observatório Social de Rolim de Moura: [www.observatoriorm.org.br](http://www.observatoriorm.org.br)

fechados foram respondidos de forma direta e objetiva, enquanto os abertos foram livremente discorridos.

A pesquisa de campo foi realizada em novembro de 2013 em duas instituições: uma no órgão fiscalizador, o Observatório Social de Rolim de Moura, representante da sociedade civil; e outra no órgão fiscalizado, a Secretaria de Compras do Município, representante da Administração Pública.

Como requisito de participação da pesquisa, os responsáveis pelas instituições envolvidas se subordinaram ao preenchimento do Termo de Consentimento Pós-Informado (TCPI).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A fim de confrontar os resultados e discuti-los o instrumento de coleta de dados foi aplicado tanto na entidade fiscalizadora, Observatório Social de Rolim de Moura, localizado na Av. Norte Sul, nº. 4919, 1º. andar, sala 01, Centro, que respondeu a um questionário contendo dezoito perguntas, sendo dez abertas e oito fechadas; quanto no órgão fiscalizado, Secretaria de Compras do Município, localizada na Av. João Pessoa, nº. 4478, Centro, que respondeu a um questionário contendo treze questões, sendo dez abertas e três fechadas.

Conforme o questionário aplicado no Observatório Social de Rolim de Moura (OSRM), os fatores que motivaram a sua criação foram: a possibilidade de controle dos gastos públicos por parte da sociedade; as notícias de desvios de recursos públicos veiculadas na mídia nacional em vários municípios brasileiros; a indignação diante da escassez desses recursos; e a possibilidade do cidadão de ser um agente modificador.

Essa nova relação sociedade *versus* administração é para Fonseca e Guedes (2007) uma força exercida de fora para dentro, com a sociedade civil e organizada pressionando o poder público para fazer parte de sua gestão.

No entanto, em sua implantação, foram apontadas pelo OSRM as seguintes dificuldades: encontrar pessoas comprometidas verdadeiramente, atuando sem esperar benefícios pessoais; a falta de recursos financeiros; e o conhecimento aprofundado da legislação pública por parte dos observadores.

De acordo com o órgão máximo, Observatório Social do Brasil (2013), o qual o Observatório Social de Rolim de Moura está vinculado, é requisito para ser um observador,

que, o voluntário seja apolítico e tenha a independência necessária para contribuir com o exercício da cidadania e melhoria da gestão pública.

Um dos fatores de sucesso na trajetória evolutiva do Observatório Social de Rolim de Moura, segundo a entidade, foi o aproveitamento da experiência do município de Maringá. Os diretores da Associação Comercial de Rolim de Moura tiveram conhecimento do projeto daquela cidade em 2006, porém apenas em 2008 com o apoio dos candidatos a prefeito e do Ministério Público houve condição para a sua fundação em 28 de novembro de 2008.

Corroborando neste sentido Mileski (2006), apesar de sua relevância o controle social não possui a função de retirar o controle oficial, ele é complementar e depende do controle oficial para ter eficácia. Neste caso, o apoio do Poder Executivo, exercendo o controle oficial e interno, e do Ministério Público, exercendo o controle oficial e externo comprovam o conceito no estudo de caso.

Os objetivos do Observatório Social de Rolim de Moura, relacionados pela entidade, são: acompanhar os gastos públicos; acompanhar a gestão pública para que seja a mais eficiente possível; conscientizar o administrador sobre a importância da aplicação do dinheiro público; ser o elo para a discussão entre administrador e administrado; e fomentar a criação de políticas públicas que promova justiça social. Já para a Secretaria de Compras, o real objetivo do Observatório Social é “O bem comum”.

Desta forma, depois de quatro anos de existência, segundo o Presidente do Observatório, as pessoas que conhecem o trabalho reconhecem sua contribuição e depositam um elevado grau de confiança na entidade. Apesar de que, depois de mais de dez prestações de contas feitas à sociedade e ampla divulgação na mídia, muitos ainda desconhecem a entidade e o trabalho desenvolvido por ela.

**Tabela 1** - Quantidade de participantes no Observatório Social de Rolim de Moura

Participantes	2008	2009	2010	2011	2012
Funcionários Remunerados	1	1	2	2	2
Voluntários com participação regular	2	3	5	5	5
Voluntários com participação eventual	8	10	9	9	10

**Fonte:** Observatório Social de Rolim de Moura (2013).

Embora os benefícios gerados pelo Observatório Social sejam aproveitados por toda a sociedade, observa-se na tabela acima que a participação na entidade não vem aumentando desde a sua fundação.

Ingressando especificamente no âmbito da fiscalização dos contratos e licitações da Prefeitura Municipal, para o OSRM, a função da entidade é garantir que os recursos sejam aplicados da melhor maneira possível. Dada a escassez, é necessário otimizar a aplicação, garantindo que os contratos sejam cumpridos em todas as suas cláusulas.

Nesse sentido, para dar maior transparência e ampla divulgação dos contratos e licitações, o Observatório se utiliza das seguintes formas de comunicação com a sociedade: prestações de contas feitas à sociedade de forma quadrimestral ou semestral; uma página no *facebook*; anúncios em jornais; *sites*; rádio; e televisão.

O acesso às informações fornecidas pela Prefeitura Municipal é conceituado como bom pelo Observatório, pois o trabalho realizado com os candidatos a prefeitos em 2008 e o envolvimento do Ministério Público facilitam o acesso. Outro fato relevante é o reconhecimento do propósito do OSRM em trabalhar para o desenvolvimento do município, fato que converge para facilitar as relações com o Executivo Municipal.

No entanto, apesar do acesso às informações o Observatório ressalta que a Secretaria de Compras da Prefeitura Municipal não está adaptada a prestá-las de forma rápida e transparente. Para o Observatório, é necessário a criação de um banco de dados por parte da Secretaria, pois a falta de organização tem levado o município a deixar de economizar. Já na visão da Secretaria de Compras, o órgão tem condições de prestar informações de forma rápida e transparente, porém deve-se sempre fomentar no servidor que o cidadão tem o direito e dever de saber.

A fim de adaptar-se a essa nova realidade de controle, a Secretaria, acrescenta que é necessária apenas uma mudança “entender que somos servidores, ou seja, devemos servir e não nos sentirmos os guardiões de segredos”.

Outrossim, o Observatório Social identificou o que seriam oportunidades e ameaças para a instituição:

Descrição	Ameaça	Oportunidade
Acesso às informações das licitações		X
Esclarecimentos por parte dos órgãos públicos	X	
Resistência por parte dos servidores públicos	X	
Resistência por parte da classe política	X	
Relação com a imprensa local		X
Captação de recursos para a manutenção da entidade	X	

**Quadro 2** – Oportunidades e ameaças. **Fonte:** Observatório Social de Rolim de Moura (2013)

De acordo com os dados apresentados acima, na relação entre o OSRM e a Secretaria Municipal existe uma relação de conflito, de um lado a Administração Pública, seus servidores e os representantes políticos - que segundo Jund (2006) tem a missão de servir a sociedade - dificultando e resistindo a essa nova realidade, e de outro lado o OSRM, representando a sociedade civil, necessitando de tais serviços para a melhoria de seus trabalhos.

Segundo o Presidente do Observatório, “A possibilidade de conflitos sempre existe e já tivemos vários. O importante é a relação de respeito entre o OSRM e os órgãos municipais e seus servidores”. Já para a representante da Secretaria de Compras, “Ainda há muito a se mudar. Creio que a conscientização deve ser mais rigorosa”.

Apesar de todas as dificuldades, com relação aos resultados alcançados, tanto o Observatório Social quando a Secretaria de Compras convergem no sentido de que a presença do Observatório nos certames contribuiu para a diminuição nos valores e na melhoria da qualidade dos bens adquiridos pela Prefeitura Municipal.

Entre os fatores que mais contribuíram para esse cenário favorável, o OSRM salienta a mudança na forma e no modelo de licitação. Atualmente as compras são realizadas em conjunto por todas as secretarias, inicialmente as compras eram realizadas de forma independente. Nos modelos de licitação houve uma redução do número de carta convite e de dispensas de licitações.

Tolosa Filho e Saito (1995) esclarecem que no modelo convite não há a necessidade de publicação em diário oficial ou jornal de grande circulação, uma vez que o licitante receberá diretamente da administração a cópia do certame.

Do conceito apresentado de carta convite infere-se que a administração que se utiliza em demasia desse mecanismo está comprometendo a livre concorrência e a imparcialidade.

Ademais, entende a Secretaria de Compras que a maneira que o Observatório Social poderia participar de forma mais efetiva na gestão pública seria qualificando seus observadores para poderem argumentar.

Para o futuro, o Observatório espera consolidar o trabalho de acompanhamento no Almoxarifado Municipal, ampliar a participação de alunos nos concursos de redação, ampliar seu quadro de servidores remunerados, acompanhar participando ativamente de todas as licitações e de maneira mais próxima a produtividade dos vereadores.

A fim de responder o problema proposto: O controle externo exercido pela sociedade civil pode influenciar a gestão pública? E atingir os objetivos do artigo: verificar os principais

benefícios gerados pelo controle; apresentar a evolução do controle e as adaptações do órgão fiscalizado; e compreender a relação entre o controle social e o controle oficial.

Fundamentado nos resultados e discussões acima propostas, deduz-se que: o controle externo exercido pela sociedade civil contribui de forma efetiva para a melhoria da gestão pública. A fiscalização realizada pelo Observatório Social é condição de legitimidade e transparência das licitações e contratos. O controle social proporciona uma diminuição dos valores e aumento da qualidade dos bens adquiridos pela Administração Pública, contribuindo para sua eficiência e eficácia. Na evolução do Observatório, foi utilizada a experiência de Maringá, contudo apenas com o apoio do Executivo e do Ministério Público pode-se concretizar sua criação. Os órgãos fiscalizados pelo Observatório Social não estão adaptados a prestarem as informações necessárias e necessitam a criação de um banco de dados. Existem conflitos entre a entidade fiscalizadora e o órgão fiscalizado, porém há um respeito mútuo.

Diante do exposto, constata-se que o propósito do trabalho científico foi atingido em sua plenitude, e que ambas as instituições, Observatório Social e Secretaria de Compras, apesar de algumas divergências, convergem para o mesmo fim: a satisfação das demandas da população.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle social é entendido como uma forma democrática, exercida de fora para dentro, de o cidadão fiscalizar e acompanhar a gestão pública. É uma importante ferramenta de a sociedade contribuir para a obtenção de resultados mais eficientes e transparentes da Administração Pública.

Fruto da consciência local, que exige a aplicação racional dos escassos recursos públicos, a criação do Observatório Social no município de Rolim de Moura em 28 de novembro de 2008 é a consolidação dessa nova demanda social.

O presente artigo analisou a influência do controle externo, exercido pela sociedade civil, nas licitações e contratos realizados na Prefeitura Municipal de Rolim de Moura no ano de 2008 a 2012.

Analisando os resultados obtidos, constata-se que apesar da existência de conflitos entre a entidade fiscalizadora e o órgão fiscalizado a presença do observatório social contribuiu para a diminuição e a melhoria da qualidade dos bens adquiridos pela Secretaria de Compras Municipal.

Por fim, o estudo a respeito do Observatório Social remete a reflexões e análises mais aprofundadas. O tema controle social é complexo e desafiador e, por isso, sugiro que inclua nos futuros estudos o acompanhamento em loco dos certames, para que se possa mensurar em valores monetários o quanto se tem economizado nos últimos anos com a criação do Observatório Social de Rolim de Mora.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21. ed. São Paulo: Método, 2013.
- BITTENCOURT, S. **Curso Básico em Licitação**. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.
- BRASIL, CF. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.
- BRASIL, LRF. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.
- BRASIL, LCP. **Lei de Contas Públicas**. Lei nº 9.755 de 1998.
- CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- DAHL, R. **Poliarquia: Participação e Oposição**. ed. São Paulo: Edusp, 1997.
- FONSECA, F; GUEDES, A. M. **Controle Social da Administração Pública: Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil**. ed. Rio de Janeiro: Cultura Acadêmica, 2007.
- GIL, A. C. **Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- JANNUZZI, P. M. **Repensando a Prática de Uso de Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas Municipais**. ed. São Paulo: Annablume, 2002
- JUND, S. **Administração, Orçamento e Contabilidade Pública**. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- LIMA, L. H. **Controle Externo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.
- MARQUES, M. **Administração Pública: Uma Abordagem Prática**. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MILESKI, H. S. **Controle Social: Um Aliado do Controle Oficial**. 8. ed. Belo Horizonte: 2006.
- O'DONNELL, G. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. ed. São Paulo: Lua Nova, 1998.
- PEREIRA, J. M. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições Governamentais**. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PETER, M. G. A; MACHADO, M. V. V. **Manual de Auditoria Governamental**. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SANTOS, J. L. **O TCU e os Controles Estatal e Social da Administração Pública**: Revista TCU, nº 94. Outubro/Dezembro, 2002.

SIRAQUE, V. **Controle Social da Função Administrativa do Estado**. ed. São Paulo:

TOLOSA FILHO, B.; SAITO, L. M. **Manual de Licitações e Contratos Administrativos**. ed. Rio de Janeiro: Aide, 1995.

RIBEIRO, A. L. **Terias da Administração**. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

---

Recebido para publicação em dezembro de 2019

Aprovado para publicação em janeiro de 2020