



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Administração (CCA)

Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Marcelo dos Santos Silva

Desafios do Controle Social em Municípios de Pequeno Porte

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Rodrigo Rezende Ferreira
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Fátima de Souza Freire
Coordenadora do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Marcelo dos Santos Silva

Desafios do Controle Social em Municípios de Pequeno Porte

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)
apresentado ao Departamento de
Administração e Atuariais da Faculdade de
Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do grau de Especialista
em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Olinda Maria Gomes
Lesses

Brasília - DF

2024

Ficha Catalográfica

Deve ser gerada no site da Biblioteca da UnB e inserida após a conclusão da versão final (pós-banca). Para gerar, entre no link (<https://bce.unb.br/servicos/elaboracao-de-fichas-catalograficas/>) e clique em “gerar ficha catalográfica – monografias”.

Marcelo dos Santos Silva

Desafios do Controle Social em Municípios de Pequeno Porte

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Administração e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Data de aprovação: 31/07/2024.

Prof. Msc Olinda Maria Gomes Lesses
Orientador

Prof. Msc Elivânio Geraldo de Andrade
Professor - Examinador

RESUMO

O presente trabalho possui o objetivo geral de abordar a temática do controle social, em especial quando avaliado em municípios brasileiros de pequeno porte. Em sua maioria, estes municípios estão concentrados no interior do país, longe de regiões metropolitanas e grandes centros, característica que marca uma diferenciação no modelo de participação social. Essa concentração traz limitações que conduzem ao seguinte problema: quais motivos impedem a mudança de paradigma e que determinam a maneira como as gestões públicas municipais serão executadas? Para buscar a resolução deste problema de pesquisa, o presente trabalho utiliza a pesquisa bibliográfica como metodologia de pesquisa ao revisitar conceitos passados ainda presentes, como coronelismo e clientelismo, bem como o filhotismo que é consequência destes; também se ampara nos impactos do período ditatorial e na maneira como a herança deste período e dos mecanismos utilizados na República Velha impactam o controle social atual. Por fim, como resultados, avalia-se possibilidades de contornar os processos danosos, visando fortalecer o controle social em municípios brasileiros de pequeno porte no momento presente e construir legados para as gerações futuras.

Palavras-chave: Controle Social; Coronelismo; Municípios de Pequeno Porte.

ABSTRACT

The present work has the general objective of addressing the issue of social control, especially when evaluated in small Brazilian municipalities. Most of these municipalities are concentrated in the interior of the country, far from metropolitan regions and large centers, a characteristic that marks a differentiation in the model of social participation. This concentration brings limitations that lead to the following problem: what reasons prevent the paradigm shift and that determine the way in which municipal public administrations will be carried out? To seek to resolve this research problem, the present work uses bibliographical research as a research methodology by revisiting past concepts that are still present, such as coronelismo and clientelism, as well as the puppyism that is a consequence of these; it is also based on the impacts of the dictatorial period and the way in which the legacy of this period and the mechanisms used in the Old Republic impact current social control. Finally, as results, possibilities of circumventing harmful processes are evaluated, aiming to strengthen social control in small Brazilian municipalities at the present time and build legacies for future generations.

Keywords: Social Control; Coronelismo; Small Municipalities.

Sumário

1.INTRODUÇÃO	9
2 REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1 DA REPÚBLICA VELHA A DITADURA: COMPREENDENDO O PROCESSO HISTÓRICO	10
2.2 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E AS LEGISLAÇÕES POSTERIORES ACERCA DO CONTROLE SOCIAL	13
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	16
4 RESULTADOS E ANÁLISE.....	16
4.1 OS DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL FRENTE À ANTIGOS DILEMAS.	16
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20
REFERÊNCIAS	22

1. INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros, em sua vasta cultura e organização social, possuem significativas diferenças em sua estrutura, mas se assemelham, principalmente nas cidades pequenas e do interior, no que diz respeito ao processo político e a participação da comunidade em todas as vias que constroem esse processo (Alves & Pereira, 2019). Por assim dizer, a natureza da democracia, como contribui Borges (2001), concede ao povo o poder de decidir quais serão seus representantes para formular políticas públicas e direcionar seu município nos próximos 4 anos, mas isso não significa que estes eleitos serão efetivos no cumprimento de representar os interesses daqueles que os elegeram.

Naturalmente, na via democrática, existem processos pelos quais alguém pode perder seu cargo eletivo ainda em mandato ou, simplesmente, não sendo reeleito nas próximas eleições, uma vez que isso seria sinônimo de uma má governança. Mas, conforme aponta Benevides (1996), o que se percebe constantemente é que esses personagens se mantêm no poder em seu período eletivo e, em muitos casos, são reeleitos nos próximos. Esse aspecto mostra sistemas políticos enrijecidos e pouca participação social na proposição de melhorias, tornando inúmeras gestões públicas municipais pouco eficientes e sem perspectivas de mudança (Silva & Vacovski, 2015).

Dessa forma, essa via desperta um questionamento: **quais motivos impedem a mudança de paradigma e que determinam a maneira como as gestões públicas municipais serão executadas?** Para responder a essa questão, será necessário entender a complexidade do sistema político brasileiro e da participação social, tanto no processo político, quanto no controle social que deveria ocorrer no decorrer dos mandatos eletivos (Benevides, 1996).

Não obstante, é necessário também avaliar o contexto a que estamos nos referindo, uma vez que, em municípios de pequeno porte e do interior, em geral, os cidadãos não possuem tanto acesso a informação sobre seus direitos e deveres dentro da esfera de controle social, como apontam Bravo e Correia (2012). Os autores, junto com Benevides (1996) ressaltam a necessidade de tornar acessível a essa população os conhecimentos necessários para sua efetiva participação.

Destaca-se ainda a necessidade de compreender os aspectos históricos de nosso país, compreendendo que o processo ditatorial (1964 a 1985) e o coronelismo (República Velha) como agentes presentes nas decisões e comportamentos dos cidadãos ainda em tempos contemporâneos (Santos, 2013). Ao avaliar e compreender esses pressupostos, será possível

formular uma resposta e compreender o problema aqui apresentado.

Para tanto, o objetivo geral da pesquisa foi analisar os fatores que impedem ou dificultam a mudança de paradigma na execução da gestão municipal nos municípios de pequeno porte. Logo, para alcançar o objetivo geral foi necessário elucidar alguns objetivos específicos, dentre os quais devemos citar: os elementos históricos que foram significativos o suficiente para contribuir nas limitações do controle social em municípios de pequeno porte; os componentes estatais ou legislativos existentes para fortalecer a participação social; e por fim, os desafios atuais do controle social, bem como suas possibilidades de fortalecimento para garantir que a inferência cidadã execute seu papel na gestão pública de municípios de pequeno porte. Ao compreender adequadamente as referidas informações, foi possível atingir o objetivo geral deste estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DA REPÚBLICA VELHA A DITADURA: COMPREENDENDO O PROCESSO HISTÓRICO

O período da República Velha, que se estendeu de 1889 a 1930, trouxe consigo uma prática política marcante na história do Brasil, conhecida como coronelismo. Este teve origem nos tempos do Império, ganhando força após a proclamação da República e se estendendo por décadas, deixando um legado profundo na estrutura política e social do país. Deve-se destacar que o coronelismo era um sistema de dominação política baseado no poder local que era exercido por grandes proprietários rurais, intitulados de "coronéis" (Silva, 2010). Esses líderes tinham controle sobre vastas áreas de terra, mão de obra e, conseqüentemente, grande influência sobre a população local. Eles encontravam nesse poder para garantia de votos para si e seus aliados políticos, até mesmo através de coerção, intimidação e manipulação (Silva & Vacovski, 2015).

Conforme avaliação de Teodosio, Oliveira e Rodrigues (2012), no período da República Velha os coronéis detinham controle quase absoluto sobre os pequenos municípios do interior do Brasil. Sua influência se estendia sobre questões administrativas, jurídicas e eleitorais, decidindo desde quem poderia ou não votar e, até mesmo, quem seriam os representantes eleitos. Este domínio era sustentado pela ausência de um Estado forte e presente em todas as regiões do país, bem como pela cumplicidade das elites políticas e econômicas da época. Embora o coronelismo como sistema político tenha perdido sua força

com o passar do tempo, suas marcas ainda são visíveis em muitos municípios brasileiros de pequeno porte. A influência política de famílias tradicionais, assim como o clientelismo, o nepotismo e a concentração de poder em poucas mãos são algumas das características que persistem em algumas regiões do país (Alves & Pereira, 2019).

De todo modo, apesar dos avanços democráticos e da legislação que buscam coibir tais práticas, ainda é possível observar resquícios do coronelismo em certos aspectos da vida política brasileira. Este é visível por meio do controle político exercido por grupos dominantes, a falta de alternância no poder e a continuidade de oligarquias locais, sendo estes os desafios que o país enfrenta para consolidar sua democracia e promover uma distribuição mais equitativa do poder político nos municípios de pequeno porte (Teodosio et al., 2012).

Logo, quando pensamos na promoção da democracia, devemos considerar a maneira como esta foi limitada no período da ditadura militar no Brasil. Para isso, deve-se considerar que a ditadura militar no Brasil se iniciou em 1964, após golpe de Estado que depôs o presidente democraticamente eleito, João Goulart (Toledo, 2004). Destaca-se aqui um período autoritário que durou até 1985, marcando duas décadas de restrições severas aos direitos civis e políticos no país. É importante considerar que o golpe de 1964 foi impulsionado por um contexto de intensa polarização política e social, bem como o medo do comunismo em meio à Guerra Fria e o descontentamento com as políticas reformistas propostas por Goulart, que desagradavam setores das elites e das Forças Armadas (Albuquerque, 2011).

Neste período ditatorial, como ilustra Magalhães (1997), os cidadãos brasileiros perderam diversos direitos fundamentais, como a suspensão das eleições diretas para presidente, governadores e prefeitos tanto de capitais quanto de municípios visualizados como estratégicos. Dessa forma, as eleições indiretas e fraudulentas substituíram o processo democrático, tendo ainda o Congresso Nacional frequentemente fechado e reaberto conforme os desejos do regime militar. Além disso, a censura à imprensa, à literatura, ao cinema e à música trouxe restrições severas a liberdade de expressão, bem como o direito de reunião e associação foi restringido, sendo que qualquer forma de oposição ao regime era reprimida com violência. Dessa forma, perseguição política, prisões arbitrárias, torturas e desaparecimentos forçados se tornaram práticas comuns no território brasileiro (Benevides, 1996).

A ditadura militar no Brasil, conforme apontam Oliveira e Marinho (2012) começou a ser enfraquecida na década de 1980, através de crescente mobilização da sociedade exigindo o retorno à democracia. A campanha pelas Diretas Já, iniciada em 1983, foi um movimento de massas que exigia eleições presidenciais diretas, resultando em grandes manifestações por

todo o Brasil. Apesar de a emenda Dante de Oliveira, que propunha a realização de eleições diretas para presidente, não ter sido aprovada em 1984, a pressão criada pela sociedade foi fundamental para a transição democrática. Logo, em 1985, ocorreu a eleição indireta de Tancredo Neves, marcando, de maneira simbólica, o fim do regime militar, ainda que Tancredo tenha falecido antes de assumir o cargo, sendo sucedido por seu vice, José Sarney (Magalhães, 1997).

Dessa forma, percebe-se que a participação popular foi essencial nesse processo de transição, uma vez que movimentos sociais, sindicalistas, intelectuais, artistas, entre outros, se uniram em um esforço coletivo para restaurar a democracia no Brasil. Com isso, a promulgação da Constituição de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", consolidou os direitos democráticos e foi um marco no processo de redemocratização do país, assegurando eleições diretas para todos os cargos eletivos e fortalecendo os direitos civis e sociais em todo território nacional (Bueno, 2018). No entanto, como aponta Albuquerque (2011), as influências da ditadura militar no Brasil são visíveis até os dias atuais, tanto de maneira positiva quanto negativa. Destacam-se a persistência de uma cultura de violência policial e a impunidade em relação aos crimes cometidos durante o regime, considerando que a memória das violações de direitos humanos ainda gera debates e reivindicações por justiça e reparação. De maneira semelhante, o período deixou um legado de desconfiança em relação às instituições políticas, afetando a credibilidade e a eficácia do sistema democrático, tantas vezes vulnerável como visualizado em especial nos últimos anos.

Em contrapartida, Bueno (2018) esclarece que a redemocratização trouxe consigo avanços importantes, como a Constituição Federal de 1988, que garantiu uma ampla gama de direitos civis, políticos e sociais, capazes de reforçar a importância da participação popular na política. Ao mesmo tempo, a liberdade de expressão e de imprensa foi restabelecida, e a sociedade civil ganhou mais espaço para atuar e influenciar as políticas públicas, uma vez que o fortalecimento de instituições democráticas, como o Ministério Público e o Judiciário, e a ampliação dos mecanismos de controle social se tornaram reflexos positivos do período pós-ditadura (Santos, 2013).

Deve-se destacar que a ditadura militar no Brasil foi um período de grave retrocesso nos direitos e liberdades dos cidadãos, cuja superação foi possível graças à mobilização popular e ao fortalecimento da consciência democrática. Estes, ainda emaranhados nos caminhos coronelistas persistentes no interior, limitam o poder pertencente a cada cidadão, mostrando-se um desafio para que a participação popular e o controle social ocorram efetivamente em municípios de pequeno porte, tornando fundamental entender quais direitos,

previstos em constituição, os cidadãos possuem em sua participação popular (Souza, 1999).

2.2 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E AS LEGISLAÇÕES POSTERIORES ACERCA DO CONTROLE SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 é um marco na história do Brasil, consolidando a redemocratização do país e instituindo diversos mecanismos para garantir a participação da sociedade no controle social das políticas públicas. Dessa forma, os dispositivos constitucionais e legislações subsequentes que garantem a participação cidadã na formulação, execução e fiscalização das políticas de saúde, assistência social e outras áreas são ferramentas capazes empoderar a participação da sociedade nas gestões do poder público (Silva & Vacovski, 2015).

Para verificar adequadamente as garantias previstas para a participação social, é fundamental observar alguns artigos constitucionais, como Art. 194º que define a Seguridade Social, englobando saúde, previdência e assistência social, e estabelecendo a gestão democrática e descentralizada da Seguridade Social, com a participação da comunidade, em particular dos trabalhadores, empregadores e aposentados. Por sua vez, o Art. 198º dispõe sobre a organização dos serviços de saúde e enfatiza a participação da comunidade na gestão do SUS, tornando-se base para a criação dos conselhos de saúde e das conferências de saúde, onde a sociedade pode exercer controle sobre as políticas de saúde. Ao mesmo tempo, o Art. 204º define que a gestão das políticas públicas de assistência social deve ser descentralizada e participativa, assegurando a participação da sociedade por meio de organizações representativas, o que permite constatar que a participação social é assegurada e fundamental na organização e fiscalização dos principais setores onde as políticas públicas são direcionadas (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

A exemplo do já referido, a Lei nº 8.142/1990, entre outros pontos, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS; isso ocorre já em seu Art. 1º determinando que a participação popular será efetiva por meio das conferências de saúde e dos conselhos de saúde, ocorrendo em cada esfera de governo. Dessa forma, as conferências de saúde (que podem ser convocadas pelo poder executivo ou extraordinariamente pelos próprios conselhos de saúde), têm a finalidade de avaliar a situação de saúde no território de sua abrangência e propor diretrizes para a formulação das políticas de saúde. Ao mesmo tempo, o Art. 2º estabelece que os conselhos de saúde, que são de caráter permanente e deliberativo, devem ser compostos de forma paritária por representantes do governo, prestadores de serviços,

profissionais de saúde e usuários do serviço, considerando que esses conselhos atuam na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (Lei nº 8.142, 1990).

De maneira semelhante à lei que regula a participação social no SUS, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993, organiza a assistência social no Brasil e reforça a necessidade da participação popular no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A exemplo disso, o Art. 6º determina a criação de conselhos de assistência social nas esferas federal, estadual e municipal, compostos por representantes do governo e da sociedade civil, cabendo aos conselhos a responsabilidade de acompanhar, avaliar e fiscalizar a política de assistência social, bem como de propor diretrizes para sua implementação. Ao mesmo tempo, o Art. 18º institui as conferências de assistência social, a serem realizadas periodicamente, com a finalidade de avaliar a situação da assistência social naquela região e propor diretrizes para a formulação da política pública de assistência social (Lei nº 8.742, 1993).

Dessa forma, cabe destacar que a Lei nº 12.435/2011 instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regulamentando a organização e a gestão da assistência social no Brasil, em especial no Art. 7º onde reafirma a participação da sociedade civil na gestão do SUAS, através dos conselhos de assistência social e das conferências de assistência social. Da mesma forma, o Art. 19º define que os conselhos de assistência social, que são de caráter permanente e deliberativo, são responsáveis por fiscalizar, acompanhar e avaliar as políticas de assistência social, assegurando a participação dos diferentes segmentos da sociedade (Lei nº 12.435, 2011).

Considera-se, portanto, que a participação da sociedade no controle social é um princípio fundamental na gestão das políticas públicas no Brasil e em apoio a gestão pública, garantido pela Constituição Federal e regulamentado por leis específicas. Logo, essa participação promove a transparência, permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize a execução das políticas públicas, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e transparente (Bueno, 2018). Além disso, garante a inclusão, assegurando que as políticas públicas atendam às necessidades reais da população, principalmente dos grupos mais vulneráveis, que são minorias em direitos, enquanto fortalece a democracia ao estimular a participação cidadã e a corresponsabilidade na gestão pública, fortalecendo a democracia participativa. No entanto, a garantia de direitos de nada vale se não houver transparência, garantindo acesso a informação a toda população, sendo necessário também avaliar esse cenário no Brasil (Silva & Vacovski, 2015).

Logo, é fundamental considerar que a transparência das ações do poder público é um aspecto essencial para a construção de uma democracia sólida e participativa. A exemplo disso, em 2011 foi sancionada a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, estabelecendo que qualquer cidadão tem o direito de solicitar informações públicas de órgãos e entidades do governo, que são obrigados a fornecer os dados, salvo exceções previstas em lei, como informações que possam comprometer a segurança nacional ou a privacidade de indivíduos. Logo, a Lei de Acesso à Informação é um marco importante ao reforçar o princípio da publicidade dos atos administrativos, promovendo a participação popular na fiscalização das ações do governo (Lei nº 12.527, 2011).

De maneira semelhante, a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que, apesar de seu foco principal ser a gestão fiscal e a rigidez orçamentária, também contribui para a transparência enquanto exige que os gestores públicos prestem contas de suas atividades e mantenham a população informada sobre a situação das finanças públicas (Lei Complementar nº 101, 2000). Isso se complementa por meio da Lei Complementar nº 131/2009, ditada como Lei da Transparência, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101, 2000, ao determinar que União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem divulgar, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, inclusive receitas, despesas, transferências e outros dados relevantes para acesso da população (Lei Complementar nº 131, 2009).

Dessa forma, a importância do acesso à informação pela população não pode ser mensurada, uma vez que o acesso a dados claros e precisos permite que os cidadãos possam acompanhar e avaliar as ações dos seus representantes, promovendo o controle social. Logo, ao ter acesso a informações sobre como os recursos públicos são administrados, cada cidadão se torna mais capacitado para exigir responsabilidade e transparência dos gestores públicos, realizando esse processo com garantia constitucional, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e democrática (Silva & Vacovski, 2015). No entanto, mesmo observando as regulações constitucionais que garantem poder a sociedade de participar e fiscalizar as ações do poder público, bem como as leis de transparência que garantem visibilidade nos dados, em boa parte do Brasil, principalmente em municípios pequenos e do interior, isso fica apenas no papel, sem que haja participação popular, tornando necessário compreender os motivos dessa perda significativa (Sabioni, Ferreira, Braga & Almeida, 2016).

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Para composição do presente trabalho, foi realizada pesquisa de cunho bibliográfico, ou seja, utilizou-se fontes de dados secundária para pesquisa e análise de uma temática específica. Dessa forma, a abordagem para a coleta dos dados foi qualitativa, na qual foi realizada análise e síntese dos dados da pesquisa. Consolidando o modelo adotado, Boccato (2006, p. 266) sustenta que

a pesquisa bibliográfica busca a resolução de um problema (hipótese) por meio de referenciais teóricos publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Esse tipo de pesquisa trará subsídios para o conhecimento sobre o que foi pesquisado, como e sob que enfoque e/ou perspectivas foi tratado o assunto apresentado na literatura científica. Para tanto, é de suma importância que o pesquisador realize um planejamento sistemático do processo de pesquisa, compreendendo desde a definição temática, passando pela construção lógica do trabalho até a decisão da sua forma de comunicação e divulgação.

Deve-se ressaltar, como aponta Minussi, Moura, Jardim e Ravasio (2018), que há abundância nas fontes de pesquisa bibliográfica disponíveis atualmente, uma vez que são incontáveis as instituições que apoiam a construção de artigos científicos. Tal amplitude garante ao pesquisador a oportunidade de encontrar materiais que se encaixam adequadamente no assunto pretendido, tornando mais minuciosa sua produção e de maior qualidade, uma vez que análises semelhantes já tendem a existir, principalmente em fontes de pesquisa na internet.

Logo, o modelo de pesquisa bibliográfica adotado no presente trabalho foi considerado o mais adequado e abrangente para o objetivo pretendido, o que é percebido no decorrer do mesmo frente a múltiplos fatores abordados. Desta forma, o modelo qualitativo se mostrou capaz de contemplar os objetivos pretendidos, não sendo necessário utilizar do modelo quantitativo para expandir a temática, alcançando, de todo modo, o objetivo geral apresentado.

4 RESULTADOS E ANÁLISE

4.1 OS DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL FRENTE À ANTIGOS DILEMAS

Para compreender a ausência da participação popular mesmo em meio ao escopo legislativo que a ampara, é necessário retomar o processo coronelista presente na República Velha, abordado no início desse trabalho. Deve-se destacar que, apesar de sua colocação específica em um tempo histórico, sua dimensão não restringe apenas a esse período, mas se adaptou as mudanças do tempo e da estrutura social brasileira nas últimas décadas, se

tornando presente mesmo no século XXI, ainda que não visualizado concretamente (Teodosio et al., 2012). Dessa forma, percebe-se que, enquanto o formato social mudou de pequenos aglomerados rurais para seu êxodo rumo aos centros urbanos, as figuras de poder também mudaram, deixando de ser os coronéis da época, grandes proprietários, para políticos como vereadores e prefeitos, bem como pessoas ou famílias abastardas, cujo poder econômico se reflete em poder de influenciar massas em um processo singular (Benevides, 1996).

A esse processo, chama-se de clientelismo, definido como a troca de favores daqueles que possuem alguma ferramenta para concede-los, seja ela influência ou poder econômico e, em troca, há a garantia de votos no processo eleitoral. Esse processo era um dos caminhos representativos do modelo coronelista, mas se adaptou as mudanças sociais recentes, como bem aponta Figueira (2017) ao definir que

O clientelismo político parece ter alcançado todo o processo de urbanização do país, permanecendo em instituições políticas, partidos políticos, associações e afins, causando uma desorganização nos serviços públicos, gerando transtornos e dependência às camadas mais abastardas da sociedade.

No entanto, como apontam Sabioni et al. (2016), pensar que a troca de favores e votos é o único objetivo do clientelismo seria um erro, pois suas correntes se arrastam para além dos anos eleitorais. Isso se configura uma vez que os favores se desenrolam a passos lentos, a medida que os cidadãos precisam e que os gestores ou influenciadores dizem conseguir alcançar seus objetivos determinados. Dessa forma, a viabilidade de qualquer cobrança ou alteração no poder se torna inexistente uma vez a dependência, no estilo clientelista, se mantém e condecora os 4 anos de cada mandato (Benevides, 1996).

Observa-se, com esse panorama, que boa parte da população se vê engendrada neste processo, considerando que em cidades pequenas, há uma tendência de haver poucos recursos e, com isso, o protagonismo do poder público e seus eventuais gestores públicos se torna ainda maior (Borges, 2001). De maneira semelhante, a ausência de grandes empresas capazes de abrir vagas de trabalho limita muito as oportunidades disponíveis no mercado, configurando os órgãos públicos como os principais, ou até únicos pontos disponíveis para esse fim. Esse evento, aliado com o desejo dos gestores (atuais coronéis) de manter por perto aqueles que lhe dão apoio configura, nas palavras de Alves e Pereira (2019)

Outro motivo que faz da disputa pelo poder municipal um acontecimento tão acirrado se relaciona ao fato de que os cargos públicos são vistos pelos coronéis como negócio bastante rentável. Coronéis, políticos, burocratas e empresários amigos de quem está no poder passam a fazer parte da elite municipal, e serão os cabos eleitorais de luxo das eleições estaduais.

Dessa forma, a proposição citada por Alves e Pereira (2019), proporciona o entendimento de que se trata de um ciclo de continuidade infinita. Aqueles que hoje ofertaram apoio para que um político se torne gestor municipal, amanhã receberão suas recompensas, sejam elas em benefícios preferenciais de serviços públicos, sejam cargos públicos, entre outros. Logo, dois anos após as eleições municipais, ocuparão posições eleitorais privilegiadas no apoio as eleições estaduais e, até mesmo, federais, e tão logo repetirão o ciclo, que também será realizado por outros apoiadores de outros partidos caso vençam, repetindo infinitamente o ciclo através do filhotismo, como aponta Leal (1997 como citado em Figueira, 2017) ao dizer que “o filhotismo. Quer dizer, o método pelo qual a política clientelista se consolida em meio aos grupos dominantes: “é passada de pai para filho””.

A partir destes conceitos, fica evidente que conceitos como coronelismo, clientelismo e filhotismo, permanecem no cotidiano principalmente de cidades pequenas e apresentam uma tendência, conforme discutido no conceito de “filhotismo” a permear as próximas gerações de maneira semelhante (Sabioni et al., 2016). Isso apenas determina que cada vez mais, mesmo com garantia constitucional, a população de municípios de pequeno porte e do interior esteja silenciada em seu papel social, pois estão presos, e até mesmo preocupados, em um sistema de contrapartidas mínimas diante do que deveria ser bem gratuito à sociedade diante da aplicação correta das políticas públicas (Carone, 1971).

No entanto, isso abre um parentese para as parcelas da sociedade que não apoiaram ou não estiveram vinculadas aos partidos vencedores, que são os atuais administradores do poder público municipal. É de se esperar que, sem nada a ganhar, ocupassem seus papéis na cidadania e monitorassem o poder público, mas mesmo essa via encontra suas limitações e tende a ser também silenciada. Isso ocorre, como citado anteriormente, devido a forte dependência da população em cidades pequenas dos serviços prestados pelo poder público, como serviços de saúde e assistência social (Alves & Pereira, 2019).

Logo, apesar de não encontrarem benefício evidente que garantisse seu apoio, encontram ameaças e perseguições que garantem seu silêncio, como tempos maiores nas filas para serviços de saúde, negativa frente às suas solicitações em serviços socioassistenciais e, até mesmo, na perda ou demissão de seus trabalhos no poder público, mesmo capacitados, graças às perseguições recebidas (Silva, 2010). Estes aspectos, portanto, resultam no consentimento dos apoiadores e no silêncio dos opositores, ou mesmo naqueles que são vistos de maneira semelhante, mesmo que apenas queiram o cumprimento de seus direitos, permitindo que os gestores públicos quase sempre sejam minimamente incomodados ou ameaçados diante de atos ilícitos ou que não cumpram o princípio da impessoalidade (Alves

& Pereira, 2019).

As premissas observadas tendem a ser um efetivo golpe na capacidade de controle social, principalmente em cidades pequenas e do interior e, conforme a definição de conceitos como o filhotismo, apresentam tendência de continuidade no tempo porte (Teodosio, et al., 2012). Portanto, é fundamental despertar alternativas para esse processo, capazes de romper com os paradigmas atuais e retomar a capacidade de controle para as mãos da população. Objeto essencial nesse processo, como em todos os outros, é a educação, como forma de fomentar nos jovens o conhecimento dos mecanismos de participação e controle social, sendo a educação cívica um processo com resultados significativos (Sampaio & Siqueira, 2013).

4.2 POSSIBILIDADES DE FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

Uma via interessante de fortalecimento do controle social existe através da educação cívica, citada por Sampaio e Siqueira (2013) quando apresentam o Projeto Parlamento Jovem (PJ) em Minas Gerais, organizado com as parcerias da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), Escola do Legislativo de Minas Gerais (ELMG) e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Este projeto é estruturado como um programa de educação cívica com o objetivo de fortalecimento do poder e participação social, tornando os mais jovens ativos na comunidade, fomentando o aumento da capacidade de conhecimento sobre a estrutura política brasileira e regional, bem como na formulação de políticas públicas, entendendo que o empoderamento dos jovens é fundamental para modificar o futuro próximo.

Apesar de se configurar como um programa que ocorre em regiões metropolitanas, sua organização pode ser reproduzida em qualquer município, mesmo os pequenos, garantindo o impulso para as próximas gerações. Não obstante, sabe-se que também é necessário educar os adultos, atuais atores e influenciadores das gestões públicas locais, no entanto, em geral estes não estão mais nas escolas (Sabioni et al., 2016). Logo, entra em cena o papel fundamental das mídias locais, sejam elas jornais impressos ou plataformas online, considerando o constante emprego de energia em artigos, publicações ou pesquisas continuadas que tendem a alterar a percepção popular paulatinamente, sendo capazes de fazer valer o empoderamento social (Santos, 2023).

Não obstante, o esforço das mídias une pessoas e ideias não apenas locais, mas no caso das mídias digitais, como contribui Santos (2013), constrói um verdadeiro intercâmbio de ideias entre pessoas de diferentes regiões, fortalecendo o controle social que tende a ser mais

participativo em grandes centros, levando-o também aos pequenos centros. Deve-se destacar também o papel das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), como associações de bairro, ONG's, grupos de interesse, entre outros que, na construção coletiva, guiados por líderes ativos e corajosos, podem ser capazes fazer cumprir seu papel social. A exemplo disso, Borges e Jambeiro (2012) contribuem que

As OSC são um objeto empírico singular de observação porque vêm ampliando as perspectivas democráticas: além da atuação em suas áreas específicas, contribuem para alargar as formas de participação política através de: (1) busca por informações; (2) militância; (3) promoção de discussões; (4) organização de manifestações; (5) avaliação dos representantes; (6) pressão sobre os políticos etc.

Deve-se considerar, como já citado anteriormente, que as OSCs têm papel garantido por lei como composição obrigatória nos conselhos municipais, a exemplo dos conselhos de assistência social e de saúde, sem os quais não há paridade. Portanto, sua participação nestes fomenta ainda mais a transparência das gestões públicas que os conselhos fiscalizam, além do poder de desaprovar o uso inadequado de recursos, uma vez que estes conselhos são deliberativos social (Shimizu, Pereira, Cardoso & Bermudez, 2012). Logo, a participação da sociedade civil nos conselhos municipais se apresenta com mais uma das diversas possibilidades de incentivo à participação da sociedade civil, como via para execução adequada do controle (Oliveira, Ianni & Dallari, 2012).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao revisitar o passado, compreendido nos processos do coronelismo e clientelismo da República Velha, percebemos que estas definições continuam presentes em nosso cotidiano, porém, atualizadas. Algo semelhante ocorre ao avaliar as restrições e o silêncio forçado durante o período de ditadura militar, uma vez que, mesmo após a redemocratização, a participação e o controle social em municípios pequenos ainda se faz de maneira mínima e, em muitos casos, é perseguida ou silenciada por aqueles que estão no poder ou o possuem de maneira atemporal.

Portanto, os aspectos analisados neste trabalho apontam a participação mínima da sociedade em cidades pequenas e do interior e um controle social que, de maneira semelhante, pouco impacta ou incomoda aqueles que estão no poder, permitindo a estes um poder quase hegemônico. Torna-se necessário então a implementação cada vez mais dedicada de saídas, como as que foram propostas, para que a sociedade ocupe suas posições de direito, garantidas em constituição e diversas outras leis que ampliam suas possibilidades de participação, como através de projetos de educação cívica, a participação ativa e mobilizadora de mídias locais, o

fortalecimento das OSCs e consolidação da participação da comunidade em conselhos municipais.

Destaca-se, no entanto, que mesmo as propostas apresentadas despertam obstáculos, seja de interesse do poder público na educação continuada, seja do engajamento social junto as mídias, as OSCs ou mesmo nos conselhos municipais. Aliás, estes também tendem a ser objeto de perseguição política daqueles que não compactuam invariavelmente com as ações deliberadas. É essencial apontar ainda que a pesquisa bibliográfica utilizada neste trabalho não foi suficiente para expor adequadamente os índices de cidades em que isso ocorre, bem como as variações ao longo do tempo e a efetividade das medidas propostas para consolidação dos resultados encontrados. Logo, conclui-se que é necessário utilizar não apenas a pesquisa de caráter qualitativo, mas também a pesquisa quantitativa, sendo sugerido que em trabalhos futuros a mesma seja ferramenta fundamental para expandir a temática e obter resultados mais precisos frente ao tema proposto.

REFERÊNCIAS

Albuquerque, A. (2011). Transição política e legado autoritário: algumas reflexões acerca da violência policial no Brasil pós-redemocratização. *Direito e Desenvolvimento*, 2(4), 15-38. Recuperado de: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/178/160>

Alves, F. L., & Pereira, P. F. S. (2019). Elementos Sentimentais Da Estrutura Coronelística Nas Eleições Municipais A Partir Das Observações De João Lisboa. *Res Severa Verum Gaudium*, 4(2). Recuperado de: <https://seer.ufrgs.br/index.php/resseveraverumgaudium/article/view/95910/56609>

Benevides, M. V. M. Educação para a democracia. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, 223-237, 1996. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yKyLWKGyV8TNKLLKrRR6LpD/?format=pdf&lang=pt>

Boccato, V. R. C. (2006). Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. *Rev. Odontol. Univ. Cidade São Paulo*, v. 18, n. 3, 265-274. Recuperado de: http://arquivos.cruzeirodosuleducacional.edu.br/principal/old/revista_odontologia/pdf/setembro_dezembro_2006/metodologia_pesquisa_bibliografica.pdf

Borges, A. (2001). Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 159-179. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/ln/a/57jt5sMvj6rmZfCPv3kcc7b/?format=pdf&lang=pt>

Borges, J., & Jambeiro, O. (2012). A internet na participação política de organizações da sociedade civil. *Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas*. Salvador: Edufba. Recuperado de: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/16738/3/estado,%20sociedade%20e%20interacoes.pdf#page=44>

Bravo, M. I. S.; Correia, M. V. C. (2012). Desafios do controle social na atualidade. *Serviço*

Social & Sociedade, 126-150. Recuperado de:
<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/NkpLbcXZf5mPHkHrksGGXnf/?format=pdf&lang=pt>

Bueno, C. (2018). 30 anos da Constituição Cidadã. *Ciência e Cultura*, 70(4), 11-13.
 Recuperado de: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v70n4/v70n4a04.pdf>

Carone, E. (1971). Coronelismo: definição histórica bibliografia. *Revista de Administração de Empresas*, 11, 85-92. Recuperado de:
<https://www.scielo.br/j/rae/a/VsMJH7YbTMz3f7yM9dcZxXP/?format=pdf&lang=pt>

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal.
 Recuperado de:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Figueira, R. (2017). Coronelismo, clientelismo e voto: uma análise do fenômeno no município de Aperibé após o processo de redemocratização. Recuperado de:
https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/7299/Rayanna_Figueira_Monografia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm

Lei n.º 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República.

Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm

Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm

Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm

Magalhães, M. D. B. D. (1997). A lógica da suspeição: sobre os aparelhos repressivos à época da ditadura militar no Brasil. *Revista Brasileira de História*, 17, 203-220. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/jhG4q3jQsNw7ytcH53C4X6j/?lang>

Minussi, S. G., Moura, A. A., Jardim, M. L. G., & Ravasio, M. H. (2018). Considerações sobre estado da arte, levantamento bibliográfico e pesquisa bibliográfica: relações e limites. *Revista Gestão Universitária*, 9(2). Recuperado de: <http://gestaouniversitaria.com.br/artigos/consideracoes-sobre-estado-da-arte-levantamento-bibliografico-e-pesquisa-bibliografica-relacoes-e-limites>

Oliveira, A. M. C., Ianni, A. M. Z., & Dallari, S. G. (2013). Controle social no SUS: discurso, ação e reação. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18, 2329-2338. Recuperado de: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2013.v18n8/2329-2338/pt>

Oliveira, S. D. P. (2012). Diretas Já, um movimento social híbrido. *Revista Debates*, 6(3), 129-129. Recuperado de: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/31344/23347>

Sabioni, M., Ferreira, M. A. M., Braga, M. J., & Almeida, F. M. D. (2016). Contextos (in) adequados para o engajamento cidadão no controle social. *Revista de Administração Pública*, 50, 477-500. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/rap/a/4NHZCW7zSrZTVQB5Zc9q3vh/?format=pdf&lang=pt>

Sampaio, T., & Siqueira, M. (2013). Impacto da educação cívica sobre o conhecimento político: a experiência do programa Parlamento Jovem de Minas Gerais. *Opinião Pública*, 19, 380-402. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/op/a/dfQyFh77hVFXv9zv4WnDJKn/?format=pdf&lang=pt>

Santos, A. C. P. (2013). O Papel Das Mídias Sociais Digitais Para O Exercício Do Controle Social: Contribuições Das Plataformas Colaborativas Para O Exercício Da Cidadania. *Revista Belas Artes*, 12(2). Recuperado de: <https://revistas.belasartes.br/revistabelasartes/article/view/251/251>

Santos, R. S. (2013). Coronéis e empresários: permanência da dependência e da estrutura socioeconômica excludente no Brasil pós-Ditadura (1985-2002). Recuperado de: <https://www.bdttd.uerj.br:8443/bitstream/1/13118/1/Dissertacao%20Roberto%20Santana%20Santos.pdf>

Shimizu, H. E., Pereira, M. F., Cardoso, A. J. C., & Bermudez, X. P. C. D. (2013). Representações sociais dos conselheiros municipais acerca do controle social em saúde no SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18, 2275-2284. Recuperado de: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2013.v18n8/2275-2284/pt>

Silva, B. S. (2010). “Sim Senhor, Seu Coroné!”: Coronelismo, Clientelismo E Favoritismo Na República Velha. *PET-Ciências Sociais UFRGS.*, 23. Recuperado de: <https://seer.ufrgs.br/revistatodavia/issue/download/4256/913#page=22>

Silva, D. C. V. S., & Vacovski, E. (2015). A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social. *Gestão Pública*, 7(4). Recuperado de: <https://cadernosuninter.com/index.php/gestao-publica/article/view/592>

Souza, C. (1999). Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. *XXIV Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Celina-Souza/publication/228487800_Redemocratizacao_federalismo_e_gasto_social_no_Brasil_tendencias_recientes/links/56cb7dc708aee3cee5418f2f/Redemocratizacao-federalismo-e-gasto-social-no-Brasil-tendencias-recientes.pdf

Teodosio, S., Oliveira, A. G., & Rodrigues, R. A. (2012). Coronelismo: práticas sociais ainda vigentes na república brasileira. Recuperado de: <https://www.academia.edu/download/99979920/2985.pdf>

Toledo, C. N. D. (2004). 1964: o golpe contra as reformas e a democracia. *Revista Brasileira de História*, 24, 13-28. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/YLMc8hZWZfpV4sPzsZFCkqq/?lang=pt&format=html#>