

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ORGANIZACIONAL

LÉCIA DIAS DE QUEIROZ

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL:  
INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA

UBERLÂNDIA (MG)  
2017

LÉCIA DIAS DE QUEIROZ

**OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL:  
INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional - Mestrado Profissional da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientador Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes

UBERLÂNDIA (MG)  
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

Q3o  
2017      Queiroz, Lécia Dias de, 1974-  
            Observatório social do Brasil : instrumento de controle social da  
            gestão pública / Lécia Dias de Queiroz. - 2017.  
            96 f. : il.

            Orientador: José Eduardo Ferreira Lopes.  
            Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de  
Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional.  
            Inclui bibliografia.

            1. Administração - Teses. 2. Observatório Social do Brasil - Teses.  
3. Controle Social - Teses. 4. Prestação de contas - Teses. I. Lopes, José  
Eduardo Ferreira, 1971-. II. Universidade Federal de Uberlândia.  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional. III. Título.

CDU: 658

---

LÉCIA DIAS DE QUEIROZ

**OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL:  
INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Gestão Organizacional no Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional (PPGGO) da Universidade Federal de Uberlândia (MG), pela banca examinadora formada por:

Uberlândia, 06 de julho de 2017.

---

Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes  
**Orientador e Coordenador do Programa**

---

Prof. Dra. Cristiane Betanho

---

Prof. Dr. Peterson Elizandro Gandolfi

---

Prof. Dra. Cláudia Souza Passador



A Deus, pelas graças recebidas.  
Aos meus pais Benedito e Fátima.  
A minha irmã Dany e sua família, Artur, Maitê e Emily.  
À meu esposo Fábio e nosso filho Gabriel Augusto.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus e à força da vida, que nos fazem enfrentar os desafios e crescer.

Ao Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes, orientador e coordenador do Programa PPGGO/FAGEN/UFU, registro meus sinceros agradecimentos pelo apoio irrestrito, encorajamento, confiança e amizade. Um ensinamento que ultrapassa o conteúdo técnico e alcança a nobreza dos princípios e valores pessoais e profissionais, que muito contribuíram para meu aprendizado e concretização deste trabalho.

Agradeço à Diretora do Programa PPGGO/FAGEN/UFU, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Káren Ribeiro, pela iniciativa e competência, que juntamente com toda a equipe de coordenadores, chefes de departamento, secretários da FAGEN foram precursores de um legado, ao concretizar a abertura do curso Mestrado Profissional em Gestão Organizacional.

A todos os professores do mestrado profissional, que nos dedicaram alguns de seus maiores bens, conhecimento e tempo. Meus agradecimentos, reconhecimento e sincera amizade.

Aos colegas da primeira turma de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional, linha Empresarial e Pública. Uma turma multidisciplinar que me proporcionou ampla troca de experiências e muito aprendizado.

Aos amigos da linha empresarial pela alegria da convivência diária e pela oportunidade de compartilhar experiências e espetaculares talentos, entre os quais, o de representar, do ator Bruno Mello, de comunicação, da jornalista Eliana Moreira, o humor de Leandro Rezende, a intelectualidade de Carlos Camargo, a criticidade de Marisa, a superação de Samuel, a sociabilidade de Luana.

Agradeço imensamente ao Presidente e a Diretora Executiva do Observatório Social do Brasil, Ney Ribas e Roni Enara, por me proporcionar acesso às informações, contatos e colaborarem em todas as fases dessa pesquisa. Aos Observadores e amigos do OS Uberlândia, em especial, o Presidente Vladimir Rodrigues, pelo apoio na elaboração da pesquisa. A todos os Observadores que integram a rede Observatório Social do Brasil pela solicitude e cooperação em participar deste projeto, por meio das entrevistas e respostas ao questionário. Muito Obrigada a todos vocês, meu desejo é que o resultado da pesquisa ajude a solidificar e enobrecer ainda mais os frutos deste trabalho.

Agradeço aos professores Dra. Cristiane Betanho, Dr. Peterson Elizandro Gandolfi e Dr. Maico Roris Severino por aceitarem participar da banca de qualificação desta pesquisa, e por suas orientações e direcionamentos que tanto me foram úteis na defesa de qualificação e me guiaram à fase final. Agradeço também à professora Dra. Cláudia Souza Passador pela disponibilidade em contribuir nesta defesa. Meus agradecimentos e reconhecimento honroso a todos por integrarem esta banca de avaliação, que me conduz a realização de um sonho.

*“Faça as coisas o mais simples que você puder,  
porém não se restrinja às mais simples.”*  
**Albert Einstein** (1879 - 1955)

## RESUMO

No Brasil, cidadãos convivem a todo instante com ausência de serviços públicos de qualidade que, em certa intensidade, é fruto de alto nível de corrupção sistêmica, má gestão, falta de eficácia e eficiência na aplicação de recursos públicos, ao passo que os processos de controle interno, externo e as Leis de Responsabilidade Fiscal, entre outras, não são suficientes para promover *accountability*. Assim, objetiva-se com esta pesquisa analisar as contribuições do Observatório Social do Brasil para o exercício do controle social da gestão pública. Para isto, a pesquisa se propõe a identificar como, e em que intensidade, o Observatório Social do Brasil tem contribuído como instrumento de controle social da gestão pública no Brasil. O estudo conta com levantamento de dados secundários por meio de pesquisa bibliográfica e primários referente à entrevista semiestruturada a líderes de OSs e, também, levantamento de campo por meio de questionário (*survey*) enviado a 101 Observatórios que compõem a rede OSB, dos quais 74 responderam a pesquisa. Os dados pesquisados possibilitaram descrever o Observatório Social do Brasil e identificar as principais práticas utilizadas para controle social; relacionar a atuação do Observatório Social do Brasil com o controle social da gestão pública. A pesquisa identificou que o trabalho desenvolvido pelos Observatórios Sociais municipais, nos últimos dois anos, resultou em uma economia estimada aos cofres públicos acima de R\$ 810.254.821,48 (milhões de reais), valores identificados pela metodologia de apuração dos Observatórios Sociais. Esse valor foi alcançado em função de 7.988 projetos efetivados com a participação de 1.486 membros voluntários. Os resultados apurados são expressivos e sinalizam que o controle social da gestão pública implica em ganhos de qualidade, economia e melhor aplicação dos recursos públicos em benefícios dos cidadãos.

**PALAVRAS-CHAVES:** Observatório Social do Brasil. Controle Social. *Accountability*

## **ABSTRACT**

In Brazil, citizens coexist at all times with the absence of quality public services that, to a certain degree, result from a high level of systemic corruption, mismanagement, lack of efficiency and efficiency in the application of public resources, while Internal and external control, and the Fiscal Responsibility Laws, among others, are not enough to promote accountability. Thus, the objective of this research is to analyze the contributions of the Social Observatory of Brazil for the exercise of social control of public management. For this, the research aims to identify how, and in what intensity, the Social Observatory of Brazil has contributed as an instrument of social control of public management in Brazil. The study counts on the collection of secondary data through bibliographical and primary research concerning the semistructured interview with OS leaders and also a field survey through a questionnaire (survey) sent to 101 Observatories that make up the OSB network, of the Which 74 responded to the survey. The data surveyed allowed to describe the Social Observatory of Brazil and identify the main practices used for social control; To relate the performance of the Social Observatory of Brazil to the social control of public management. The research identified that the work carried out by the Municipal Social Observatories in the last two years has resulted in an estimated savings to the public coffers above R \$ 810,254,821.48 (millions of reais), values identified by the Social Observatories methodology. This figure was reached on the basis of 7,988 projects carried out with the participation of 1,486 volunteer members. The results verified are expressive and indicate that the social control of the public administration implies in gains of quality, economy and better application of the public resources in benefits of the citizens.

**KEYWORDS:** Social Observatory of Brazil. Social Control. *Accountability*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa Mental da Pesquisa .....	24
Figura 2: Movimentos Sociais, ONGs e Terceiro Setor .....	32
Figura 3: Hierarquias de Controle Administrativo e Institucional .....	39
Figura 4: Mapa Mental Controle .....	43
Figura 5: Aparato Legal para Coordenação e Controle Financeiro e Orçamentário .....	45
Figura 6: Mapa Mental Accountability .....	48
Figura 7: Mapa Mental dos Critério de Classificação .....	52
Figura 8: Planejamento Estratégico OSB .....	64
Figura 9: Pilares de Atuação OSB .....	65

## **LISTA DE GRÁFICO**

Gráfico 1: Observatórios por Estado e Ano de Constituição.....	61
--	----

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Estágios de Atuação das ONGs no Brasil .....	30
Quadro 2: Exercício do Controle Judicial na Administração Pública .....	37
Quadro 3: Protocolo de Pesquisa.....	55



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Percentual de Observadores por Profissão.....	57
Tabela 2: Percentual de Observadores por Função desempenhada no OS.....	58
Tabela 3: Concentração de Participantes por ano de Fundação .....	58
Tabela 4: Projetos Executados pelos OSs .....	72
Tabela 5: Resultados Alcançados pelos Observatórios nos últimos Dois Anos.....	79
Tabela 6: Atuação dos OSs por Unidades da Federação .....	80

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CADIN	Cadastro de Inadimplentes
CGU	Controladoria Geral da União
CLAD	Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNUCC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
FES	Fundo Estadual de Saúde
MPF	Ministério Público Federal
NPM	New Public Management ou Nova Gestão Pública
ONG	Organização Não Governamental
OSB	Observatório Social do Brasil
OSCIP	Organização Social Civil Interesse Público
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PF	Polícia Federal
RG	Registro Geral
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Conta da União
TI	Transparência Internacional
UPA	Unidade de Pronto Atendimento

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	15
1.1 Objetivo geral .....	21
1.2 Objetivos específicos .....	21
1.3 Justificativa .....	21
2. REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO .....	25
2.1 Movimentos Sociais, ONGs e Terceiro Setor .....	25
2.2 Controle .....	33
2.2.1 Controle Administrativo .....	34
2.2.2 Controle Social .....	40
2.3 <i>Accountability</i> .....	44
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	50
3.1 Método e Critérios de Classificação .....	50
3.2 Procedimento .....	53
3.3 Protocolo de Pesquisa .....	55
4. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	56
4.1 Caracterização dos Respondentes da Pesquisa .....	56
4.2 Observatório Social do Brasil e Práticas de Atuação .....	59
4.3 Apontamentos Qualitativos e Quantitativos de Atuação dos OSs .....	73
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	82
5.1 Produção Intelectual/Tecnológica .....	84
REFERÊNCIAS .....	86
ANEXOS .....	93

## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno transnacional, vivenciado por sociedades e inserido no cenário econômico do mundo todo. Assim definiram os preâmbulos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC). A corrupção impacta diversas esferas de um país à medida que limita instituições democráticas, compromete o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito; articula-se a outras formas de delito como o crime organizado, corrupção econômica, lavagem de dinheiro e compromete, ainda, a boa aplicação de recursos públicos (CNUCC, 2003).

O fenômeno da corrupção incide desde a pequena propina até o superfaturamento de grandes obras. Nesse esquema participam empresas privadas, membros da sociedade civil, agentes políticos e/ou administrativos, e sua manifestação pode ocorrer em quaisquer dos três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário. No âmbito administrativo pode envolver a administração direta, indireta, fundações, autarquias e as empresas privadas e públicas (SPECK, 2001).

A Organização não Governamental (ONG) Transparência Internacional (TI) elabora o *Ranking* Internacional da Transparência, um índice que mede a percepção da corrupção internacionalmente. Em um *ranking* de 175 países em 2014, o Brasil ocupava a 69ª posição, passando em 2015 para a 76ª. Ainda, de acordo com este *ranking*, sessenta e oito por cento dos países do mundo têm um sério problema de corrupção (TI, 2015).

Segundo Ugaz (2015), “nem um único país, em qualquer lugar do mundo, está totalmente livre de corrupção”. O Índice de Percepção da Corrupção de 2015 mostra claramente que a corrupção continua a ser uma praga em todo o mundo, e mais de 6 bilhões de pessoas vivem em países com grave problema de corrupção.

O IBOPE Inteligência, em parceria com a *Worldwide Independent Network of Market Research* (WIN), pesquisou 65 países, no total de 66.806 entrevistados, e o resultado foi que 21% dessas pessoas citam a corrupção como o principal problema do mundo. A corrupção é o mais grave problema mundial para 29% das pessoas entrevistadas no Brasil (IBOPE, 2014).

O Ministério Público Federal (MPF) elabora o *Ranking* Nacional da Transparência, através da avaliação dos portais de 5.567 municípios, 26 estados e Distrito Federal. Os resultados nacionais do *ranking* apresentaram que apenas 1,14% dos municípios e 8,49% dos Estados avaliados atingiram nota entre 9 e 10 pontos, em uma escala de 0 a 10. O MPF procura identificar, com a elaboração do *ranking*, se os municípios cumprem a legislação vigente em relação à transparência, responsabilidade fiscal, entre outros aspectos. O *ranking* é

um dos resultados do questionário aplicado pelas unidades do Ministério Público Federal no Brasil inteiro e foi elaborado no bojo da Ação nº 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA, 2015).

De acordo com o MPF, casos de corrupção são vistos no Brasil a todo o momento. Um exemplo é a Operação Lava-Jato iniciada em 2014 pela Polícia Federal. O objetivo desta operação foi desarticular um esquema de evasão de divisas, lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros capitaneados por conhecidos doleiros, operadores do mercado paralelo ou ilegal de câmbio.

As operações contaram com mandados de busca e apreensão, mais de 80 mil documentos analisados e os acordos de colaboração celebrados pelo Ministério Público levaram à expansão e ao aprofundamento das investigações, conduzindo até dezembro de 2016, a um total 36 fases ou operações. Como resultado, vê-se a possibilidade de investigar e punir executivos de empresas estatais e de grandes empreiteiras e operadores que praticaram crimes como formação de cartel, de organização criminosa, de corrupção e de lavagem de dinheiro (MPF, 2016).

Outro exemplo de corrupção é o esquema desarticulado pela operação Zelotes deflagrada em 2015, como parte das investigações do MPF para apurar suspeitas de manipulação de julgamentos de processos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), ligado ao Ministério da Fazenda. Ao todo, 74 julgamentos realizados entre 2005 e 2013 estão sendo analisados, conforme dados de 2016. Juntos, os julgamentos somam R\$ 19,6 bilhões que deixaram de ser recolhidos aos cofres públicos. A principal suspeita é que parte dos débitos lançados e cobrados pela Receita Federal foram cancelados pelos Conselheiros do Carf de forma indevida, com base em julgamentos manipulados (MPF, 2016).

Escândalos de corrupção como os deflagrados nas investigações das operações Lava-Jato e Zelotes, são exemplos dos problemas que assolam o país. Os reflexos são impactantes e a falta dos recursos desviados recaem nos cidadãos comuns, que não participaram dos esquemas de corrupção, lavagem de dinheiro e enriquecimento ilícito, entre outros. Mas à medida que a economia se esmaga, os cidadãos perdem seus empregos, veem seu poder de compra deteriorar, sendo obrigados a suportar as consequências e mazelas causadas pela falta e má qualidade de serviços públicos essenciais como saúde, educação, habitação e saneamento básico (TI, 2008).

Ao passo que a corrupção consome os recursos públicos, afloram problemas que originam da má gestão e falta desses recursos que deveriam estar aplicados na execução de

políticas públicas e serviços essenciais, provocando a intensificação da pobreza. Segundo a ONG Transparência Internacional, os países pobres perdem US\$1 trilhão por ano em corrupção. A pobreza é um fenômeno de dimensões múltiplas, caracterizado por uma série de fatores, incluindo o acesso a serviços essenciais que são direitos básicos, além de plenos poderes e desenvolvimento humano. A corrupção solapa os pilares de desenvolvimento, os direitos humanos individuais e as bases legais que os protegem. As pessoas perdem seus direitos políticos, econômicos e sociais e durante o processo empobrecem ainda mais (TI, 2008).

As consequências estão presentes em nosso cotidiano, o que pode ser ilustrado através da operação que investigou entre abril de 2014 a dezembro de 2015, uma fraude de mais de R\$ 276 milhões, destinados à administração de duas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), em Manaus (AM) e Tabatinga (AM), e um centro de reabilitação para dependentes químicos, no município de Rio Preto da Eva (AM). Só no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Fundo Estadual de Saúde (FES) o desvio foi de mais de R\$ 112 milhões de reais. Recursos públicos que deveriam ser revertidos à promoção da saúde pública eram desviados para bancar uma vida de luxo e ostentação do médico e seus comparsas que comandavam direta e indiretamente o esquema de fraudes (ATUAL, 2016).

Entre novembro e dezembro de 2016, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) realizou uma pesquisa em 4.376 das 5.568 prefeituras brasileiras e 48% dos gestores dos municípios entrevistados afirmaram que deixaram dívidas para o próximo mandato, mesmo em descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (CNM, 2017). Insere-se neste contexto o fato de que, comumente, os gestores públicos agem confinados a interesses próprios, não se ocupam em conhecer, cuidar ou garantir que as demandas e opiniões da comunidade sejam levadas em análise para execução.

Assim, deixa-se de cumprir uma das tarefas essenciais do domínio público, constituir uma sociedade que tem capacidade de fazer escolhas públicas. Para Ranson Stewart (1994), "questões públicas" são aquelas cuja tomada de decisão exige a mobilização de recursos dos organismos públicos, do setor voluntário, da regulamentação do comportamento de empresas, indivíduos ou grupos da sociedade civil, e de forma alguma, podem ser simplesmente fruto da tomada de decisões particulares ou privadas.

De acordo com Bauman (2001), o espaço público se mantém cada vez mais vazio de questões públicas e as pressões individuais, os problemas privados e a falta de transparência das ações públicas se sobrepõem à cidadania. O que contraria o aspecto legal, já que a Constituição de 1988 regulamentou o Estado Democrático de Direito na medida em que

implementou práticas de transparência e participação social, e trouxe para o amplo contexto de constitucionalidade o que antes se limitava à abrangência formal no campo administrativo, como os princípios norteadores da Administração Pública, a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidade, a Publicidade, Eficiência e a Transparência (BRASIL, 1988).

Para Abrucio (2006), de fato, foram criados vários mecanismos para a sociedade monitorar e cobrar do poder público, incorporados na Constituição de 1988, ainda que não tenham sido devidamente regulamentados e aplicados. A proposta de reforma administrativa e inclusão de maior participação social, veio com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que declarava como propósito alterar as bases do Estado brasileiro, a fim de melhorar seu desempenho e democratizá-lo (ABRUCIO, 2006).

O conjunto de medidas que formatou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, ampliou o número de organizações sociais, entidades privadas com autonomia e flexibilidade de gestão com o objetivo de descentralização da prestação de serviços públicos (PEREIRA, 2000). Concomitante à busca de eficiência do Estado, ao longo dos anos de 1990, o campo da sociedade civil ampliou a demanda por direitos sociais básicos, elementares, de primeira geração, contidos nas demandas por casa, abrigo e comida, assim como direitos sociais modernos, relativos a condições de trabalho, educação, saúde etc. (GHON, 2004).

Ainda de acordo com Ghon (2004), a cidadania nos anos 1990 foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também de deveres dos cidadãos, que se traduz na tentativa de responsabilizá-los em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais (GHON, 2004).

O contexto de responsabilidade social aliado ao exercício da civilidade contribuiu para o surgimento dos novos movimentos sociais centrados em questões éticas ou de revalorização da vida humana, acionados pelo interesse em reduzir a violência generalizada. A corrupção, as várias modalidades de clientelismo e corporativismo, os escândalos na vida política nacional, levaram a reações no plano da moral (GOHN, 1997).

Em busca de empoderamento dos direitos individuais e coletivos e diante das novas propostas de eficiência da gestão Estatal e do respaldo legal da Constituição Cidadã, a participação popular e o controle social na gestão pública se tornam um caminho plausível, tanto no aspecto da sociedade civil e novos contornos de cidadania, quanto em relação à legislação definida na Carta Magna e das reformas gerenciais do aparelho do Estado.

A inserção do cidadão no contexto da gestão pública habilitou seu acesso à conjuntura política, propiciou a criação de mecanismos essenciais à participação popular no processo decisório do país, através do controle das ações dos governos e a cobrança por transparência e responsabilização de gestores por seus gastos públicos (CGU, 2012).

A transparência na gestão pública se torna imprescindível para aplicação da *accountability*, monitoramento e fiscalização dos recursos públicos por parte da sociedade. Para Neto et al. (2007), a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade. Pelo fato de uma informação ser pública, não significa que seja relevante, confiável, tempestiva e compreensível.

Abrucio (2006) explica que as principais ações previstas no plano da *accountability* eram a participação de usuários; a utilização de contratos de gestão como forma de responsabilização por resultados; a adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais e o aumento da transparência na implementação das ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação. Ainda de acordo com o autor, as noções de controle e *accountability* ficariam, dessa forma, estreitamente ligadas à avaliação e publicidade dos resultados e informações dos órgãos, assim como na institucionalização de mecanismos de participação.

Segundo o MPF (2016), transparência nas contas públicas é um conceito indissociável de qualquer República Democrática de Direito. De acordo com a Constituição Federal/1988, é dever de prefeitos, governadores e presidentes disponibilizarem informações para qualquer cidadão sobre quanto arrecadam e gastam. Na prática, porém, a realidade vivenciada é outra bem diferente. As informações públicas são omitidas dos cidadãos, a começar pelo descumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), mesmo correndo, seus infratores, risco de sofrerem sanções e até condenações por ato de improbidade administrativa (MPF, 2016).

Campos (1990) insere a primeira utilização do termo *accountability* no Brasil, na década de 1990. A autora propôs uma reflexão a respeito da aplicação do termo em função da conjuntura, que traduzisse uma administração pública mais eficiente e controlável. Esta reflexão apontou que, na prática, pela amplitude do conceito *accountability*, não se aplica uma tradução única que corresponda no Brasil ao mesmo significado internacional. Assim, o termo por ela proposto que mais se aproximou da realidade brasileira foi, responsividade.

Para Schedler (1999), *accountability* é um conceito amplo que envolve além da capacidade de resposta (*answerability*) do governo, a capacidade de punição (*enforcement*), ou seja, pressupõe a existência de poder e a necessidade de que ele seja controlado. Para o



autor, *accountability* envolve a informação das decisões quanto à necessidade dos governantes explicarem tais decisões (SCHEDLER, 1999).

O exercício do controle social como instrumento de *accountability* visa à possibilidade de responsabilizar os agentes públicos por seus atos, através da exigência dos direitos de cidadão, de participar da escolha de seus governantes e assim influenciar nos rumos políticos e econômicos que serão seguidos, no cumprimento de suas obrigações sociais, participando como vigilantes das ações desempenhadas por seus governantes (ROCHA, 2011).

O baixo envolvimento da comunidade no acompanhamento das políticas de um país concede aos governantes a possibilidade de agirem em benefício próprio, e aliado a corrupção que envolve os setores público e privado, contamina e distorce o papel das instituições públicas ampliando a pobreza e a desigualdade social. Para fortalecer a prestação de contas, ampliar as fontes de controle e assegurar o cumprimento constitucional é que se apresenta a necessidade de organizações como o Observatório Social do Brasil (OSB).

De acordo com Schommer e Moraes (2010), o Observatório Social do Brasil (OSB), ao monitorar sistematicamente as ações de um setor ou órgão, um tema de interesse coletivo ou um território, exerce controle social e pode contribuir para avanços da prática em *accountability*.

Para Maia (2010), o controle social realizado por instituições independentes, sem a influência do poder público, contribui para o atendimento dos interesses da sociedade civil sem a influência das autoridades governamentais. O órgão formado exclusivamente por representantes da sociedade civil representa melhor as reais necessidades da população, seus anseios e perspectivas. Logo, por ser formado exclusivamente por representantes da sociedade civil, o Observatório Social do Brasil pode ser considerado diferente de outros mecanismos de controle social (MAIA, 2010).

O Observatório Social do Brasil atua com propósito de incluir e possibilitar o envolvimento dos cidadãos na defesa de causas comuns de justiça social, monitoramento para melhor aplicação dos recursos públicos, com vistas ao cumprimento legal nas prestações de conta, transparência, auxílio e correção das decisões adotadas pelas autoridades gestoras, voltados ao melhor funcionamento do aparato público. Permite, ainda, a desarticulação de agentes corruptos minimizando o ônus causado pela corrupção, em benefício de melhores serviços e produtos ofertados à comunidade (OSB, 2016).

Uma pesquisa realizada por Forti, Queiroz, Rezende (2017), utilizando o método de diferenças em diferenças (*Diff in Diff*) comparou municípios que têm OSs constituídos com municípios que não possuem OSs, pelo período de 2007 a 2015, em relação a indicadores de

educação, saúde e outros aspectos ligados à gestão municipal, identificou que 14 variáveis apresentaram resultados positivos e estatisticamente significantes, entre as 17 variáveis selecionadas, evidenciando que a presença do OS em um município resultou na melhora de indicadores sociais analisados.

Diante desse contexto, apresenta-se a seguinte questão de pesquisa: analisar as contribuições do Obsevatório Social do Brasil para o exercício do controle social da gestão pública?

### **1.1 Objetivos geral**

Objetiva-se com esta pesquisa analisar as contribuições do Obsevatório Social do Brasil para o exercício do controle social da gestão pública.

### **1.2 Objetivos específicos**

Como forma de alcançar o objetivo geral, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrever o Observatório Social do Brasil.
- b) Relacionar a atuação do Observatório Social do Brasil com o controle social da gestão pública.
- c) Analisar os resultados qualitativos e quantitativos da atuação do OSB e sua contribuição como instrumento de controle social da gestão pública, obtidos a partir da atuação do Observatório Social Brasil.

### **1.3 Justificativa**

O tema desta pesquisa foi escolhido com base na observação do cotidiano da sociedade e vivência como membro voluntário de um OS municipal, que vê diariamente danos causados pela corrupção e má gestão pública, ausência de ações e políticas sociais efetivas consumirem expectativas da sociedade por melhores condições de vida. Nesse contexto, a atuação de membros voluntários da comunidade em prol do efetivo exercício da cidadania acende o

questionamento e interesse em analisar, entender e compartilhar tais experiências. Corroborando com Barros (1999) e Lehfeld (1999), a definição do tema pode surgir com base na sua observação do cotidiano, na vida profissional, em programas de pesquisa, em contato e relacionamento com especialistas, no *feedback* de pesquisas já realizadas e em estudo de literatura especializada.

Assim, objetiva-se com esta pesquisa analisar as contribuições do Observatório Social do Brasil para o exercício do controle social da gestão pública. Esta pesquisa apresenta relevância à medida que se propõe a realizar, através de análise em profundidade, as práticas aplicadas no dia a dia dos Observatórios Sociais, principalmente, no que se refere a potencializar o envolvimento dos membros da sociedade civil no pleito de discussões da gestão pública.

Entende-se que há relevância social em realizar o referido estudo, à medida que este pode contribuir para incentivar o controle social, cultura de engajamento da sociedade civil em prol do exercício da cidadania, disseminação dos métodos para aprimoramento da gestão pública, com vistas à melhor aplicação dos recursos públicos, redução da corrupção na esfera municipal e, assim, ajudar a minimizar problemas sociais causados por vários motivos entre os quais, improbidade administrativa e fraudes contra o patrimônio e gerenciamento público, a exemplo de crimes contra as finanças públicas; contra a Lei de Licitações 8.666/93; lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; associação criminosa e improbidade administrativa entre outros, trazendo consequências devastadoras ao patrimônio público e, principalmente, à qualidade de vida da sociedade.

Em relação à justificativa teórica, a proposta é identificar os pontos de congruência entre as ações reivindicatórias promovidas pelos movimentos sociais, tais como, o acesso aos bens e serviços coletivos; a participação nos processos decisórios; a negação da exclusão social; a busca da universalização da cidadania e o papel desempenhado pelas ONGs e o terceiro setor no cenário de mobilizações, engajamento e participação cidadã para o exercício do controle social de políticas públicas e a atuação do Observatório Social do Brasil (OSB).

A pesquisa apresenta relevância prática à medida que se propõe identificar e analisar as principais práticas de atuação do Observatório Social do Brasil, bem como o processo e a metodologia adotada em suas ações de rotina. E, ainda, pelo interesse pessoal da pesquisadora no tema, uma vez que ocupa a posição de membro do Conselho de Administração de um Observatório Municipal, na função de vice-presidente para Assuntos Institucionais e Alianças, o que justifica contribuir para a replicação e ampliação do alcance das ações e práticas desenvolvidas no Observatório Social do Brasil.

Fundamental também promover a *interface* entre o tema pesquisado e um dos propósitos do mestrado profissional, que se estabelece no regulamento do PPGGO. art. 4º, inciso II - *atuar com foco em problemas práticos na produção de material intelectual/tecnológico, no âmbito da gestão organizacional de modo a contribuir com o desenvolvimento das organizações em suas diversas funções.*

A figura 1 apresenta o mapa mental desta pesquisa, o qual retrata o resumo das etapas contempladas neste estudo, iniciando por esta introdução. Em seguida evidencia-se a fundamentação teórica que aborda os pontos de congruência entre as ações reivindicatórias dos Movimentos Sociais e o papel desempenhado pelas ONGs e o terceiro setor, no processo de promoção do controle social, ampliação do exercício da cidadania enquanto participação cidadã na formulação e cumprimento de melhores políticas públicas e sociais.

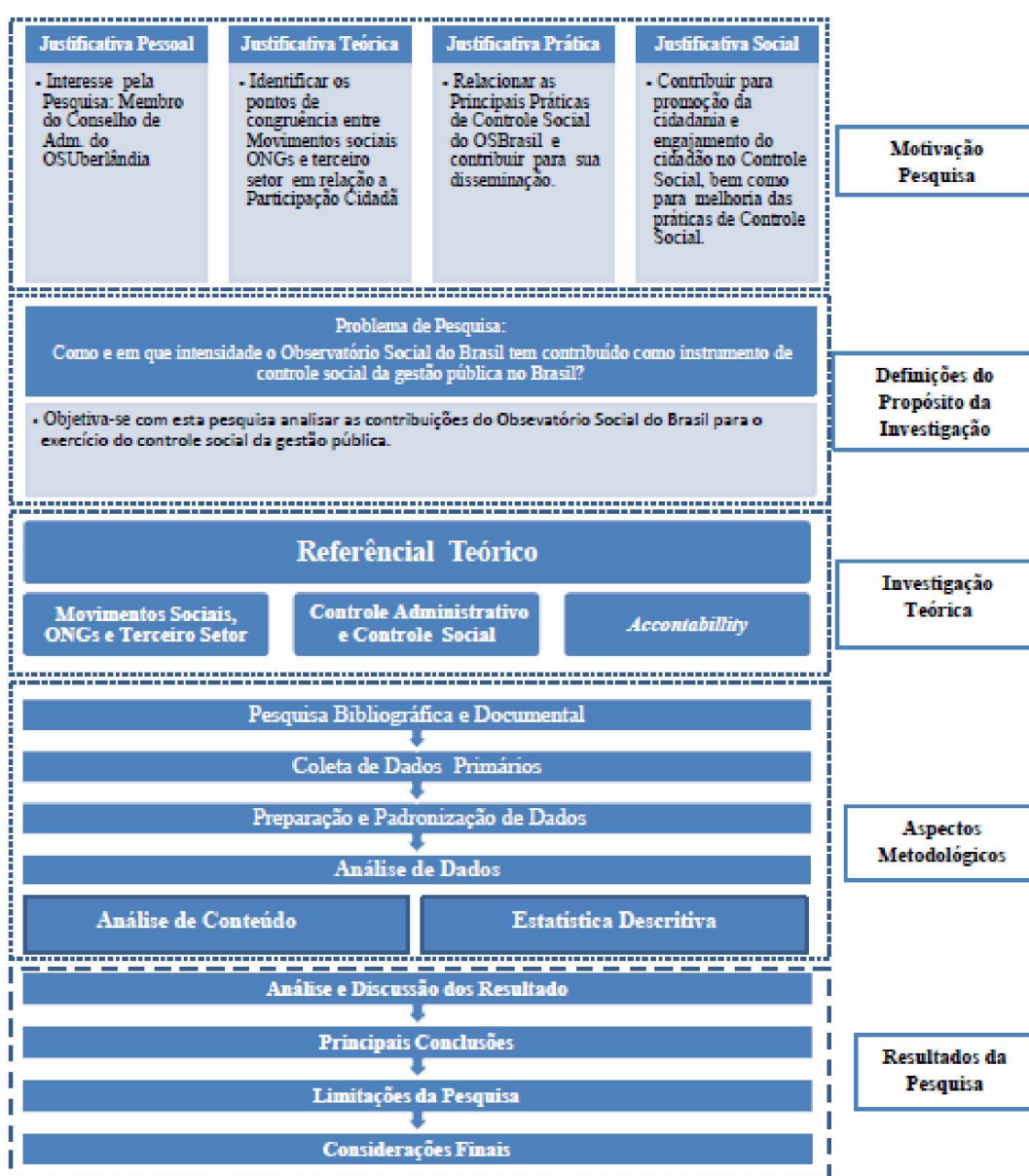
Ainda em relação ao referencial teórico, aborda-se o papel das ferramentas de controle administrativo e controle social na gestão dos recursos públicos e no processo de formulação e aplicação de políticas públicas, enquanto tema que requer aprofundamento, por estar em consonância com as reformas administrativas de órgãos públicos, e por manifestar anseios da comunidade por gestores mais capacitados técnica e politicamente, capazes de combater os desvios na aplicação dos recursos públicos, gerenciar e ofertar melhores serviços e contribuir para ampliar a qualidade de vida da população. Em seguida, explora-se conceitualmente a *accountability*, enquanto exercício da responsividade e transparência das contas públicas, como pressuposto e aparato de condições para o exercício do Controle Social.

O capítulo três aborda os procedimentos metodológicos adotados para a pesquisa. Neste capítulo se estabelecem os métodos, procedimentos, natureza, objetivos e técnica utilizada para a coleta de dados.

O quarto capítulo apresenta a discussão dos resultados da pesquisa. Inicialmente se apresenta a caracterização da amostra coletada. Em seguida, a descrição do Observatório Social do Brasil (OSB) e dos Observatórios Sociais (OSs) que compõem a rede nacional, assim como o modelo de constituição formal, a metodologia de trabalho. Na sequência, são apresentados os resultados em relação à investigação das principais práticas, forma de atuação, papel dos observadores, ferramentas utilizadas, influência do OSB e dos OSs, bem como, os apontamentos qualitativos e quantitativos da atuação dos OSs e a relação que se estabelece entre estes resultados e o exercício do controle social da gestão pública municipal. Apresenta-se também o Procedimento Tecnológico que se propõe a elaborar uma pauta de contribuições com objetivo de minimizar possíveis pontos inconsistentes e intensificar os resultados apresentados pela atuação dos OSs.

As considerações finais delineadas neste último capítulo se propõem a explicar as conclusões que resultam deste trabalho, as principais contribuições em relação à atuação do OSB e dos OSs municipais no controle social da gestão pública e em relação à melhoria da qualidade de vida da sociedade. Além disso, busca evidenciar os principais desafios enfrentados pelo Observatório Social do Brasil e sua rede de Observatórios Sociais em atuação, identificar e relacionar as principais estratégias, parcerias e ferramentas adotadas pela rede para superação destes desafios.

**Figura 1: Mapa Mental da Pesquisa**



Fonte: Elaborado pela autora

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

Objetiva-se com este referencial teórico-empírico identificar os pontos de congruência entre as ações reivindicatórias promovidas pelos movimentos sociais e o papel desempenhado pelas ONGs e o terceiro setor no cenário de mobilizações, engajamento e participação cidadã em busca de exercer o controle social de políticas públicas, e a relação entre controle social e *accountability*, a exemplo das ações realizadas pelo Observatório Social do Brasil. O OSB atua como disseminador dos princípios norteadores da participação cidadã, Controle Social, *Accountability*, Transparência, promovidos por um conjunto de ações e mobilizações embasadas no engajamento da sociedade civil, com perspectivas de resultados sociais coletivos oriundos da melhor aplicação dos recursos públicos municipais.

Em seguida, o referencial diz respeito ao controle, como meio necessário para monitorar o desempenho gerencial nas atividades públicas em geral, promover legitimidade, ética e eficiência no atendimento às demandas individuais e coletivas da comunidade. A análise apresenta inicialmente o Controle na Administração Pública, e, em seguida, o Controle Social, sendo este segundo o meio pelo qual o OSB se estrutura enquanto participante da sociedade civil em busca do efetivo engajamento e empoderamento do cidadão na defesa das questões públicas.

O tópico final explora conceitualmente a *Accountability*, enquanto exercício da responsividade e transparência dos gestores e em relação às atividades e gestão das contas públicas, como aparato de condições ao exercício do Controle Social.

### 2.1 Movimentos Sociais, ONGs e Terceiro Setor

Objetiva-se com este tópico identificar os pontos de congruência entre as ações reivindicatórias promovidas pelos movimentos sociais, tais como, o acesso aos bens e serviços coletivos; a participação nos processos decisórios; a negação da exclusão social; a busca da universalização da cidadania, entre outros, e o papel desempenhado pelas ONGs e o terceiro setor no cenário de mobilizações, engajamento e participação cidadã em busca de exercer o controle social de políticas públicas, a exemplo do Observatório Social do Brasil.

Neste sentido, o estudo se propõe a apresentar a possível herança dos movimentos sociais para o associativismo, participação cidadã e controle social no Brasil a partir dos anos de 1990.

É importante ressaltar que o estudo dos movimentos sociais, de acordo com Machado (2007), é abrangente e complexo, principalmente pela diversidade de fatos sociais, políticos e econômicos em que estão relacionados e, portanto, abrem um extenso leque para novas análises e teorizações. Há, assim, uma grande pluralidade de abordagens e interpretações, uma vez que respostas satisfatórias envolvem situações e contextos específicos e dinâmicos.

Além de muito abrangentes, os movimentos sociais são para os autores Snow, Soule, Kriesi (2008) uma das principais formas através das quais as coletividades dão voz às queixas e preocupações sobre seus direitos, bem-estar próprio e dos outros. Os autores definem, ainda, que os movimentos sociais são uma das várias formas de ação coletiva e se caracterizam como um importante veículo para a articulação e pressão da coletividade, de interesses e reivindicações das questões sociais nacionais, internacionais e, mesmo que com menor visibilidade, apresentam grande relevância no contexto local.

A possibilidade de articular e reivindicar também são citadas por Cardoso (1983). A autora afirma que a sociedade organizada em movimentos sociais, luta pelo seu reconhecimento como ator político legítimo de seus direitos de cidadania, e atua em prol da realização prática de suas demandas e carências, realizando, para tanto, negociações contínuas com órgãos do governo, representando uma face expressiva em que, simbolicamente, denunciam a exclusão das camadas populares e clamam por seus direitos de cidadão, enquanto sua face reivindicativa almeja praticamente objetivos em políticas governamentais.

Outra forma de apresentar as características dos movimentos sociais é abordada por Gohn (1997). Segundo a autora, nos anos de 1990, o desenvolvimento dos movimentos sociais no Brasil se estruturou em duas categorias básicas: a cidadania coletiva e a exclusão social. Para a autora, a cidadania coletiva se traduz em pensar o exercício da cidadania em termos coletivos, de grupos e instituições legítimos e com participação qualificada. A exclusão social decorre das condições socioeconômicas que passam a ser imperativas, causadoras de restrições, violência generalizada, desagregação da autoridade estatal, estruturas de poder paralelas, entre outras.

Ainda de acordo com a autora, na década de 1990, um novo cenário constituído por atores que instituíram uma ampla agenda de reforma política, que implicaram a formação de instituições democráticas sólidas, a defesa de direitos universais e a reformulação dos ideais culturais e políticos, marcaram os “novíssimos” movimentos sociais. Os “novíssimos” movimentos sociais também foram responsáveis por formar instituições que, através de

mecanismos democráticos, pleitearam interesses específicos de segmentos diversos da sociedade civil (GOHN, 2008).

Neste sentido, Gohn (2013) amplia o debate em relação aos pontos que se destacam no estudo dos movimentos sociais a partir dos anos 1990. Para isto ela apresenta quatro elementos chaves de análise: as lutas de defesa das culturas locais contra os efeitos devastadores da globalização; as reivindicações por ética na política e o exercício da vigilância sobre a atuação estatal/governamental; a atuação em áreas do cotidiano de difícil penetração por outras entidades ou instituições a exemplo das políticas ou sindicatos; e o posicionamento em relação à autonomia no sentido de projetos e interesses dos grupos envolvidos com o desejo de participar e priorizar a cidadania, bem como formar e atuar com profissionais capacitados para representar os movimentos nas negociações e parcerias públicas. Assim, de acordo com a autora, a interação desses elementos fomenta as redes associativistas com ação conjunta das ONGs do Terceiro Setor (GOHN, 2013).

Segundo Neto (2013), os “novíssimos” movimentos sociais assumem um modelo de ativismo social representado pelas organizações não governamentais (ONGs) com papel de interagir com o Estado, a sociedade civil e o mercado na promoção de serviços e assistência destinados a segmentos específicos da população, enfatizando mais a eficiência de suas ações do que o comprometimento ideológico de seus atores.

Em relação ao período de consolidação do processo de formação das organizações não governamentais (ONGs), hoje presentes no cenário nacional, o recorte data das décadas de 60 e 70, concentrando-se basicamente nas décadas de 1980 e 1990, período em que mais cresceram e se tornaram visíveis. Nesse período, as ONGs apresentaram papel relevante enquanto catalisadoras dos movimentos e aspirações sociais e políticas da população brasileira (BNDES, 2001).

De acordo com Gohn (2013), as ONGs deixaram de ter o papel característico dos anos de 1970 e 1980, de apoio e catalisadoras dos movimentos sociais, para, nos anos de 1990, serem incorporadoras de muitos movimentos sociais, ou mesmo transformá-los em uma ONGs, passando suas ações a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais. Ainda, para a autora, esse período marcou a transição partindo de uma democracia direta em direção à democracia representativa.

De acordo com BNDES (2001), a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe novas propostas de legitimação do regime e das instituições democráticas na vida diária dos cidadãos através da ampliação e diversificação dos canais de participação da sociedade civil com as organizações de mercado, assim como as relações com os organismos internacionais



governamentais e não governamentais. Nesse contexto, tanto a origem, quanto os objetivos e as trajetórias destas organizações passaram a ser mais diversificadas, seguindo a fragmentação e a pluralidade características dos movimentos sociais, então contemporâneos.

Ao passo que a ampliação e diversificação dos canais de participação da sociedade civil e aumento de demandas sociais ampliaram o espaço de atuação das ONGs, sua necessidade por mais recursos também se tornou crescente, justamente em um momento em que os investimentos internacionais aplicados nestas entidades reduziram-se, o que resultou em critérios mais rígidos para sua captação. Assim, tornou-se fundamental destinar investimentos para o aumento da profissionalização e da capacitação institucional, principalmente de gestão organizacional e de recursos (BNDES, 2001).

A perspectiva de profissionalização das ONGs encontra suporte no modelo de movimento social norte-americano, organização-movimento que chega ao Brasil por intermédio de ONGs internacionais nos anos de 1990. Esse modelo se caracteriza pela ênfase na auto estruturação de política interna de captação de recursos; constituição de uma base de adeptos e militantes; articulação com a sociedade civil e política por meio de políticas de parcerias; envolvimento em projetos sociais operacionais; e política de formação e qualificação de membros participantes (GOHN, 1997).

Concomitante ao esforço de profissionalização ocorre a entrada organizada do setor empresarial em programas e projetos sociais, através de suas fundações e institutos associados, representando a inserção da visão de mercado no terceiro setor, incentivando a busca por melhorias de qualidade, transparência das ações, identificação de novas estratégias de sustentabilidade e financiamentos para obtenção de resultados, abrindo novas possibilidades de parcerias e de fontes de recursos (BNDES, 2001).

O terceiro setor constitui-se na esfera de atuação pública não-estatal, formado a partir de iniciativas privadas, voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum e agregam, estatística e conceitualmente, um conjunto altamente diversificado de instituições que incluem organizações não-governamentais, fundações e institutos empresariais, associações comunitárias, entidades assistenciais e filantrópicas, entre outras instituições sem fins lucrativos. Sendo, portanto, diferente do primeiro setor, aquele no qual a origem e a destinação dos recursos são públicas, corresponde às ações do Estado e do segundo setor, correspondente ao capital privado, no qual a aplicação dos recursos é revertida em benefício próprio (BNDES, 2001).

De acordo com o BNDES (2001), no Brasil até março de 1999 o terceiro setor vigorou com legislação que englobava todas as instituições jurídicas, de direito privado, sem fins

lucrativos. A qualificação de terceiro setor se justificava mais pela atuação diferenciada das instâncias de governo e de mercado, do que por um conjunto de instituições identificadas pela mesma filosofia de atuação, dimensões, temáticas ou formas de intervenção.

A classificação legal das instituições de terceiro setor foi alterada após a promulgação da Lei 9.790 de março de 1999, a qual inseriu novos critérios de classificação das entidades sem fins lucrativos de caráter público, incluindo áreas de atuação social que antes não eram contempladas legalmente, novas possibilidades no sistema de articulação entre as instituições de direito privado e público e, ainda, a possibilidade de remuneração dos dirigentes das instituições sem fins lucrativos.

Com a promulgação da nova Lei 9.790 constitui-se a figura da “Organização da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIP), título que objetiva identificar as instituições privadas de interesse público. Isto possibilitou novas formas de articulação entre Estado e terceiro setor, através da criação do Termo de Parceria, instrumento que objetiva a melhoria na qualidade dos serviços e transparência nos processos de utilização dos recursos públicos, através de planejamento e controle administrativo (BNDES, 2001). Esse cenário fomentou expressivo crescimento no número de instituições do terceiro setor, passando de 107,3 mil instituições oficialmente cadastradas no Brasil em 1996 para 558 mil entidades que empregavam 4,9% dos trabalhadores brasileiros, representando um contingente de 2,1 milhões de pessoas no ano de 2010, de acordo com levantamento realizado em 2010 pelo IBGE.

Esse amplo leque de instituições se traduz no associativismo dos anos de 1990, o qual, para Gohn (2013), deriva de processos de mobilização pontual, ou seja, a partir do atendimento a um apelo feito por alguma entidade plural, fundamentada em objetivos humanitários, sem que os indivíduos tenham obrigações e deveres permanentes com uma organização, laços de pertencimentos políticos ou ideológicos e com atuação mais operacional e estratégica. Para a autora, essa forma de atuação associativista está lastreada no conceito de Participação Cidadã (GOHN, 2013).

As novas relações que emergiram entre Estado e sociedade são pautadas na parceria público-privada, atuação do terceiro setor, responsabilidade social, filantropia empresarial forma o contexto em que as ONGs passam a ocupar lugar de destaque na execução de ações e programas sociais desenhados a partir de uma orientação política pautada nos princípios da participação solidária e do voluntariado (SCHERER-WARREN, 2004).

As organizações não governamentais ao participarem da elaboração de políticas públicas, passaram a ser instrumentos de transição de um modelo meramente representativo

de democracia para um modelo centrado no exercício ativo da cidadania e marcaram um período de transição de um modelo representativo para um embrionário modelo centrado no exercício da cidadania (BENEVIDES, 1998).

De acordo com Avritzer (2008), as instituições participativas se definem pela forma como cidadãos e associações da sociedade civil são incorporados na deliberação de políticas públicas. Em consonância, para Gurza Lavallo (2011), os arranjos participativos constituem instituições com processos de participação relativamente estáveis e se difere de instituições tradicionais pelo caráter inovador no formato das instituições, ao combinarem mecanismos de participação direta e representativa no processo decisório e de elaboração de políticas públicas.

Para Gohn (2013), é possível demarcar as diferentes etapas em relação à atuação das organizações não governamentais no Brasil, o que é apresentado no quadro abaixo:

**Quadro 1: Estágios de Atuação das ONGs no Brasil**

<b>ONGs</b> Cidadãs ou Militantes	ONGs oriundas ou herdeiras da cultura participativa, identitária e autônoma dos anos 1970/1980. Atuação voltada para o apoio aos movimentos sociais.
<b>ONGs</b> Propositivas	ONGs com foco direcionado a ações estratégicas, utilizando-se de lógicas instrumentais, racionais e mercadológicas com vistas à democracia representativa, a definir formas de gestão dos equipamentos e serviços, a participar da gestão e lutar por direitos sociais nos anos 1990.
<b>ONGs</b> e Redes Associativas terceiro setor	ONGs criadas nos anos 1990 pela iniciativa de empresários e grupos econômicos, sem vínculo com movimentos ou associações comunitárias militantes. Não apresentam perfil ideológico definido, falam em nome de um pluralismo, defendem as políticas de parcerias entre o setor público com as entidades privadas sem fins lucrativos e o alargamento do espaço público não estatal.
<b>ONGs</b> e Movimentos de atores indignados com as políticas estatais	Ações promovidas desde o ano de 2008, caracterizadas por uma nova etapa das lutas sociais, que se refere aos movimentos dos indignados contra políticas estatais, contra as prioridades de escolhas dos dirigentes políticos e contra muitos políticos, que passam a ser desacreditados. Aliam as antigas pautas de demandas por bens e serviços públicos, como transporte, saúde, educação e segurança, a uma forte demanda pela ética, contra a corrupção.

Fonte: Adaptado Gohn (2013)

O quadro mostra uma sequência cronológica e de atuação crescente no papel desempenhado pelas ONGs, de acordo com a perspectiva de Gohn (2013), acompanhando as mudanças sociais, econômicas e políticas, passando, portanto, por uma atuação militante próxima à atuação dos movimentos sociais identitários; seguindo um direcionamento mais propositivo em relação a luta por conquistas de direitos sociais, direcionando para uma nova perspectiva mais reivindicativa através da formação de redes que almejam ampliar o espaço

público não estatal. Por fim, apresentam-se articuladas a demandas éticas e de ampliação da pauta de reivindicações direcionada ao acompanhamento das demandas sociais, na melhor aplicação de recursos públicos, por bens e serviços essenciais e de qualidade, contra a corrupção, sendo o OSB um exemplo de organização que apresenta características deste escopo de atuação.

Para Gohn (2013), as organizações não governamentais marcaram sua contribuição no envolvimento e engajamento do cidadão com vistas à democracia participativa, ao estabelecimento e promoção de parcerias entre o público e o privado e a favor de melhor gestão pública através da cobrança por bens e serviços públicos de qualidade e por reivindicar transparência, ética e repudiar a corrupção na gestão pública. De acordo com a autora, para que venha a ocorrer a Participação Cidadã, os sujeitos de uma localidade ou de uma comunidade precisam estar organizados, mobilizados de uma forma que possam articular ideias múltiplas e fragmentadas (GOHN, 2013).

Marshall (1967) define cidadania como a participação integral do indivíduo na comunidade, através do exercício dos direitos civis, os que asseguram as liberdades individuais; os direitos políticos: os que garantem a participação dos cidadãos no exercício do poder político; e os direitos sociais; aqueles que asseguram o acesso a um mínimo de bem-estar material. De acordo com o autor, garantidos os direitos civis, as pessoas lutariam por direitos políticos e, conseqüentemente, conquistariam os direitos sociais.

A Participação Cidadã possui como eixo central a sociedade, o conjunto de indivíduos e grupos sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a disputa com igual legitimidade de espaço e atendimento pelo aparelho estatal (CARVALHO, 1998). Para Gaventa (1999), a participação cidadã está relacionada aos direitos de cidadania e à governabilidade democrática. Para Teixeira (2000), a Participação Cidadã é um processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações.

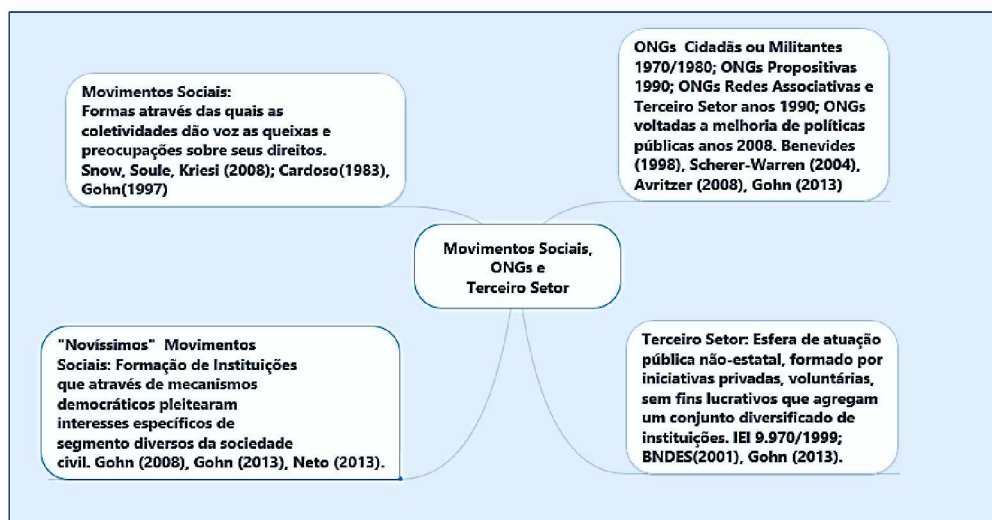
De acordo com Cortina (2005), a cidadania plena é composta por cidadania política, direito de participação em uma comunidade política; cidadania social: que se refere à justiça como exigência ética da sociedade de bem-viver; cidadania econômica: participação na gestão e transformação produtiva com equidade; cidadania civil: que diz respeito aos valores liberdade, igualdade, solidariedade e diálogo; cidadania intercultural: afirmação da intelectualidade como projeto ético e político.

De acordo com Michels (2010), a Participação Cidadã tem efeitos positivos sobre a qualidade da democracia, contribui para a inclusão de cidadãos individuais no processo político, incentiva as competências cívicas por ampliar o debate de questões públicas, as virtudes cívicas, já que promove o engajamento público no sentido de responsabilização e reciprocidade para assuntos públicos, encoraja os cidadãos a ouvir a diversidade de opiniões e contribui para um maior grau de legitimidade das decisões.

Para Gohn (2013), o conceito de Participação Cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania envolvendo direitos e deveres e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. Para a autora, participação cidadã passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, com vistas ao direito à vida do ser humano como um todo (GOHN, 2013).

Neste sentido, o Observatório Social do Brasil, objeto de estudo desta pesquisa é um exemplo de instituição associativa que incentiva e contribui para a participação cidadã, para o exercício da cidadania de forma participativa no processo de elaboração de políticas públicas em conformidade com sua aplicação ética e atua em consonância com as ações reivindicativas herdadas dos movimentos sociais no pleito por melhores ofertas de bens e serviços públicos essenciais, como transporte, saúde, educação, segurança e por meio de iniciativa privada, voluntária e sem fins lucrativos. A figura 2 sintetiza autores e conceitos considerados neste tópico.

**Figura 2: Movimentos Sociais, ONGs e Terceiro Setor**



Fonte: Elaborada pela autora

A figura 2 sintetiza autores e conceitos elencados neste tópico, a fim de referendar a justificativa teórica em relação aos pontos de congruência entre as ações reivindicatórias promovidas pelos movimentos sociais e o papel desempenhado pelas ONGs e o terceiro setor no processo de promoção de controle social, ampliação do exercício da cidadania, enquanto, participação cidadã na formulação de melhores políticas públicas sociais.

Neste aspecto, entre outras referências, são elencadas a luta pelo reconhecimento como ator político legítimo e de seus direitos de cidadania através de negociações contínuas com órgãos do governo, Cardoso (1983); as ações reivindicatórias como formas da coletividade dar voz a suas queixas, Snow, Soule, Kriesi (2008); a formação de instituições que através de mecanismos democráticos, pleiteiam interesses específicos de segmentos diversos da sociedade civil, Ghon (2008); e, ainda, a cidadania coletiva, que se traduz em pensar o exercício da cidadania em termos coletivos, de grupos e instituições legalmente legítimos e com participação qualificada, entre outros, sendo estas características também identificadas nos grupos associativos, ONGs, e na atuação de instituições do terceiro setor Gohn (2013).

Esses pontos de congruência apresentam-se nas ações desenvolvidas pelo Observatório Social do Brasil, que, através do engajamento e participação cidadã, utiliza como ferramenta a fiscalização do controle administrativo e o exercício do controle social para o monitoramento das contas públicas, com vistas a minimizar as práticas de corrupção e outros desmandos na gestão dos recursos públicos municipais.

## **2.2 Controle**

Controle, de acordo com Meireles (1995), é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exercem sobre a conduta funcional de outro. O controle adquire importância fundamental dentro do Estado democrático, em que o administrador tem o dever de prestar contas do exercício de sua gestão, responder por seus atos e o cidadão tem o direito de acompanhar e fiscalizar os atos praticados pelo gestor público (MEIRELES, 1995).

Controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade cumpre com os objetivos ou normas e princípios que a regem. Desta forma, na administração pública o ato de controlar pressupõe examinar se a atividade governamental atende a legislação, os princípios básicos e as finalidades aplicáveis ao setor público (CGU, 2016). As formas de controle podem ser classificadas como institucionais ou administrativas, que se refere ao

controle exercido por um agente público interno ou externo, e também social, exercido por um cidadão ou sociedade organizada.

O controle pode ser administrativo, exercido pelos sistemas de controle interno da administração, de forma horizontal pelas auditorias internas e de forma vertical pela CGU, no caso do Governo Federal. E, ainda, Legislativo exercido diretamente pelas Casas Legislativas ou com o auxílio dos Tribunais de Contas; ou Judicial, quando exercido pelo Poder Judiciário (SPECK, 2002).

O controle vertical realiza ações entre os níveis hierárquicos em relação principalmente ao plano eleitoral e pode ser classificado em quatro subdivisões: a) controle administrativo, exercido pelos próprios poderes sobre seus atos e agentes; b) controle legislativo, referente às iniciativas do poder Legislativo; c) controle de contas, com a função de controlar as contas públicas; d) controle judiciário, que objetiva coibir abusos do patrimônio público e do exercício do poder por parte das autoridades (SPECK, 2002).

A aplicação efetiva das diversas combinações de controle tem por objetivo buscar viabilizar na prática o cumprimento de um conjunto de regras e institucionalizar procedimentos capazes de minimizar os riscos de corrupção, de resolver antagonismos sociais promover a adequada entrega de bens e serviços públicos essenciais com qualidade à sociedade, garantir a integridade pública. Portanto, deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública entregue os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente (CGU, 2015).

### **2.2.1 Controle Administrativo**

Muitos gestores públicos são vistos como maus administradores. Vários fatores impactam neste baixo desempenho, como não arrecadar recursos que potencialmente poderiam ser arrecadados, seja por desconhecimento da capacidade de arrecadação, da perda de transferências constitucionais federais e estaduais, ou por falta de explorar o potencial tributário de sua competência (CNM, 2016). Soma-se a essas questões técnicas um dos motivos principais: a incapacidade de gestão, controle e conduta pautada na ética e nas demandas da sociedade. Logo, a incompetência gerencial e falta de controles na atividade pública em geral, aliados à ausência de legitimidade, ética e eficiência, impedem que os resultados alcancem sua finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e o atendimento dos direitos individuais e coletivos dos administrados (CGU, 2016).

O conceito de Administração Pública, de acordo com Di Pietro (2007), é o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado e pode ser subdividida em administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa do poder executivo da União, dos Estados e dos Municípios, e administração indireta, que compreende as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas.

De acordo com Carvalho Filho (2016), o controle da administração pública pode ser entendido como exercício do poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa nas três esferas do poder, através de um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos. Ou, ainda, o controle na Administração Pública pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, em oposição às finalidades privadas, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público (CGU, 2016).

Para Di Pietro (2007), a finalidade do controle público é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade. Em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Controle administrativo é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização (CGU, 2016). Ainda, de acordo com a Controladoria Geral da União (2016), o controle administrativo deriva do que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes. Esse controle é normalmente exercido pelos órgãos superiores sobre os inferiores (controle hierárquico próprio das chefias e corregedorias), com auxílio de órgãos incumbidos do julgamento de recursos (controle hierárquico impróprio) ou ainda de órgãos especializados em determinadas verificações (controle técnico de auditorias etc.), mas todos integrantes da mesma administração, pelo que se caracteriza como controle interno (CGU, 2016).

Os “controles administrativos” são denominados genericamente de controles internos (CIs). Fazem parte da estrutura administrativa de cada poder e sua função é acompanhar a execução dos seus atos, indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, ações a serem desempenhadas com vista ao atendimento da legislação.

De acordo com Speck (2002), o controle de contas é, em primeira instância, de responsabilidade dos CIs. Posteriormente, as contas recebem apreciação e julgamento dos Tribunais de Contas (que são, reitere-se, um controle externo), que por sua vez informam ao



Legislativo sobre eventuais irregularidades constatadas solicitam a correção dos atos, sendo que ambas as instituições, CIs e TCs, realizam auditorias. Ainda segundo o autor, no caso dos CIs, estas são obrigatórias. São as chamadas “auditorias de gestão”, enquanto nos Tribunais de Contas (TCs), as auditorias ocorrem normalmente por amostragem, ou, quando há dúvida acerca dos gastos realizados, de forma detalhada (SPECK, 2002).

Em relação ao Poder Executivo, os poderes que o controlam são os controles legislativos e de contas, denominados controles externos (CEs), ou seja, são órgãos independentes da administração, não participando, portanto, dos atos por ela praticados, pois cabe ao referido controle externo exercer a fiscalização (SPECK, 2002). O controle externo deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas. No âmbito legislativo duas instâncias são de fundamental relevância: a Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e os Tribunais de Contas pelo potencial de permitir o exercício do Controle Social da Administração (CGU, 2016).

O controle exercido pelo legislativo, de acordo com Meireles (1995), caracteriza-se por um controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administradores, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade. Assim, o controle legislativo pode ser político, isto é, aquele exercido pelas casas legislativas, e técnico, que compreende a fiscalização realizada com o apoio dos Tribunais de Contas que têm como finalidade apreciar os atos públicos de gestão quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Ainda de acordo com o autor, o controle judicial é exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, Legislativo e Judiciário em suas atividades administrativas. Embora sem previsão expressa, suas ações oferecem um meio para o consenso no exercício do controle da Administração Pública (MEIRELES, 1995). O Poder Judiciário também é um dos órgãos públicos que atua na prevenção, controle, investigação e repressão à corrupção e zelam pelos princípios que devem nortear a atuação dos servidores públicos, previstos na própria Constituição Federal e às regras do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e do Código de Conduta da Alta Administração Federal. O Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial e das fundações públicas federais, o principal normativo que rege as condutas dos servidores públicos federais (CGU, 2015).

O quadro 02 relaciona as ações previstas na constituição para o exercício do Controle Judicial da Administração Pública.

## Quadro 2: Exercício do Controle Judicial na Administração Pública

<i>Habeas Corpus</i>	Proteção da liberdade de locomoção que estaria ameaçada por ilegalidade ou abuso de poder.
<i>Habeas Data</i>	Assegura o acesso a informações guardadas em bancos de dados governamentais ou de caráter público e possibilita a retificação desses dados.
Mandado de Segurança Individual	Protege o direito líquido e certo, não amparado por <i>habeas corpus</i> ou <i>habeas data</i> , diante de lesão ou ameaça de lesão decorrente de ato de autoridade praticado com ilegalidade ou abuso de poder.
Mandado de Segurança Coletivo	Protege direito líquido e certo quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público.
Mandado de Injunção	Usado quando na falta de norma regulamentadora que possa tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.
Ação Popular	Resguarda um direito ou interesse público, pode ser movida por um cidadão que esteja sendo lesado.
Ação Civil Pública	Destinada a reprimir ou impedir danos ao patrimônio público, social, e ao meio ambiente, entre outros.
Ação Direta de Inconstitucionalidade	Anulação de Lei ou Ato Normativo Federal.
Ação Declaratória de Constitucionalidade	Finalidade de obter no Supremo Tribunal Federal (STF) a decisão definitiva de mérito favorável à constitucionalidade de Lei ou Ato Normativo Federal.

Fonte: Adaptado de Carvalho Filho (2015)

No caso do Governo Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) é responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Na esfera federal, Controladoria Geral da União (CGU) é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. À CGU compete desenvolver funções de Controle Interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção. O Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, as Controladorias dos Estados, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais atuam no controle institucional, na prevenção, investigação e repressão à corrupção (CGU, 2016).

Segundo a Controladoria Geral da União (2016), nos municípios o controle externo é feito pela Câmara de Vereadores, enquanto nos estados é a Assembleia Legislativa, ambos com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, ou caso instituídos, dos Tribunais de Contas dos Municípios. O sistema de Controle Interno de cada Poder apoia o controle externo no exercício de suas atribuições. Nos estados e municípios, também há uma controladoria interna, ou uma unidade de Controle Interno com, no mínimo, um auditor.

Há também a classificação que diz respeito à fase que o controle ocorre. O controle antecipado é aquele que ocorre antes do efetivo ato administrativo, ainda no processo de formação em forma de revisão. E o controle *a Posteriori* ocorre em sede administrativa por

meio de recurso e pela própria intervenção administrativa; em sede judicial, mediante ações processuais administrativas; e em sede legislativa, por intermédio de fiscalização do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas ou Câmaras de Vereadores (DROMI, 2005).

De acordo com Dromi (2005), o Controle Estatal pode ser analisado enquanto o poder de fiscalização e correção que os órgãos Judiciário, Legislativo e Executivo exercem na Administração Pública em categorias sendo: a Atividade, Objeto, Oportunidade, Localização Orgânica, Forma de Promoção. Para esse autor, o controle exercido pela Atividade se define como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo de forma a garantir sua atuação com os princípios jurídicos. Assim controles concomitantes são realizados pela mesma esfera de poder através de Controle Interno (DROMI, 2005).

Em relação à categoria Objeto, o autor refere-se às pessoas, no quesito conduta do indivíduo que executa funções na Administração, ou sobre um conjunto de ações de uma instituição. Em relação à Localização Orgânica, divide-se em Horizontal e Vertical em função dos órgãos que exercem a função. Horizontal destina-se a relação hierárquica de igualdade e divide-se em: intraorgânico definido pelo controle interno da estrutura administrativa; o interorgânico estabelece a relação entre os órgãos de poder sujeitos a controle mútuo; e o extraorgânico, que opera fora da relação entre órgãos. Já o controle vertical, define-se por uma variação hierárquica que pode ser política ou administrativa (DROMI, 2005).

Para Dromi (2005), em função da Forma de Promoção, o controle pode ocorrer por ofício. Se ocorrer por autocontrole ou controle hierárquico, ou por instância da parte, segundo a própria iniciativa pública ou por petição de terceiros, afetada em suas ações subjetivas, se ocorrer por meio da promoção de recursos, reclamações ou denúncias administrativas. Ainda para o autor, a categoria de controle por Alcance abrange a legitimidade de oportunidade. A legalidade administrativa é composta por razões políticas de oportunidade, conveniência ou mérito e por razões jurídicas, de legalidade. As duas condições de legalidade e legitimidade se completam nas decisões governamentais (DROMI, 2005).

Em relação aos Controles Municipais, mais de 80% dos municípios brasileiros sobrevivem graças às transferências constitucionais compulsórias feitas pelo Estado a que pertencem, pela União e pelas transferências de convênios, assim chamados os recursos originados de transferências voluntárias, geralmente advindas da União. O que justifica ser mais viável à prática dos governantes de focar na captação desses recursos através de apoio de parlamentares do que em manter sistemas de controle efetivo, uma vez que a prestação de contas é passiva (SPECK, 2002).

O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão transferidor, deve assegurar-se de que houve a aplicação correta e regular dos recursos transferidos. Na prática, as fiscalizações e auditorias são feitas por amostragem ou apenas se houver denúncias. No restante dos casos, quando a prefeitura pleiteia nova transferência voluntária, cabe a ela apresentar a prestação de contas dos recursos repassados anteriormente. E, caso a prefeitura não a apresente, o município passa a ser integrante do Cadastro de Inadimplentes (CADIN) junto do Governo Federal, o que impede que receba certos tipos de transferência (CGU, 2016). A figura 3 apresenta em forma de esquema as principais hierarquias de Controle Administrativo ou Institucional apresentadas neste tópico.

**Figura 3: Hierarquias de Controle Administrativo e Institucional**



Fonte: CGU 2012

A figura 3 apresenta resumidamente os principais órgãos de controle interno e externo, conforme apresentado na justificativa teórica, responsáveis por monitorar e fiscalizar a gestão pública e os processos de formulação de políticas públicas, bem como, zelar pela probidade administrativa, preservação dos ativos públicos, eficiência nas operações, estímulo ao cumprimento das políticas administrativas, exatidão e a fidelidade dos dados contábeis e o cumprimento da legislação. O controle Administrativo deve ser gerenciado como processo contínuo, não apenas de fiscalização ou punição, mas de antecipação às possíveis ocorrências, monitoramento, correção e orientação em apoio ao trabalho dos gestores públicos. E sua aplicação deve se pautar na preservação da transparência e garantir o acesso dos cidadãos às informações em relação aos atos praticados pelo poder público, a fim de possibilitar o controle social.

Os Observatórios Sociais, em diversas práticas, a exemplo do acompanhamento dos processos licitatórios, por meio do monitoramento das ações que envolvem desde a publicação de edital à contratação e entrega do produto, desempenham um importante papel

no sentido de fomentar e demandar ações transparentes e lícitas de controle interno e externo nos municípios em que atuam.

### **2.2.2 Controle Social**

No que diz respeito ao Controle Social, a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL,1988) favoreceu a adoção de práticas de transparência, controle e participação social na gestão pública, incorporando elementos de acompanhamento e fiscalização dos atos praticados pelo setor público, que podem ser exercidos internamente por controle interno da administração pública, ou externamente pelo Parlamento com auxílio dos Tribunais de Conta e também, pelo cidadão de forma individual ou coletiva. O art. 37 afirma que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência” (BRASIL, 1988).

De acordo com a CGU (2012), o controle social é a participação do cidadão na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de fortalecimento da cidadania, pois amplia a participação popular nas decisões, aproximando as decisões do Estado ao cotidiano do cidadão.

O Controle Social ocorre quando o administrado participa do controle estatal, à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas principalmente, na proteção do interesse coletivo (DI PIETRO, 2007).

Para Bobbio, Mateucci e Pasquino (2004), Controle Social se define como:

O conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (BOBBIO, MATEUCI, PASQUINO, 2004).

Pereira (1997) apresenta uma distinção conceitual entre o controle social e controle democrático. Para o autor, o controle social se refere à atuação direta da sociedade na influência ou direção do poder. Já o controle democrático se justifica pelo caráter de representatividade em que a sociedade se faz representar por intermédio de políticos eleitos, atuando no poder de forma indireta.

Assim, para Rocha (1994), na democracia representativa, em que o exercício do poder pelo cidadão faz-se de forma indireta, o voto, o princípio da publicidade ganha relevância. O exercício ético do poder pressupõe que informações sobre o comportamento público dos agentes sejam disponibilizadas ao povo. Em uma abordagem de responsabilização a sociedade precisa receber informações que permitam sua colaboração no desenvolvimento e acompanhamento das atividades públicas, induzindo a administração pública a agir com mais responsabilidade e eficiência CGU (2015).

Neste sentido, conforme aponta Bobbio (1987), no exercício da democracia é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e assim, quando tornadas públicas possam ser esmiuçadas, julgadas e criticadas. Pereira (1998) aponta que a necessidade de estabelecimento de mecanismos automáticos, difusos e eficientes de controle da administração colocam em evidência as possibilidades do controle social.

Por outro lado, conforme Trevisan et. al. (2003), o exercício da cidadania requer indivíduos organizados e participantes na construção da vida comum. Para alcançar o desenvolvimento local, os indivíduos devem acompanhar e exigir de seus dirigentes, comportamento ético e eficiência nos gastos com os serviços públicos. Desta forma, a divulgação de informações oficiais e alternativas contribui para o esclarecimento e a formulação de opiniões próprias pelo cidadão (BEUTTENMULLER, 2007).

Complementando, Santos (2004) afirma que para o exercício do controle social é imprescindível o acesso a informações precisas que os auxiliem no dimensionamento de suas demandas e na correção de rumos das decisões adotadas pelos agentes delegados.

Assim, sob a perspectiva do Observatório Social, conforme aponta Godoy (2013), os controles apresentados sobre as diversas influências da presença deste podem servir tanto de instrumento de controle e aferição, como também, de planejamento da gestão pública, pois, os indicadores podem fornecer subsídios para o processo decisório de políticas públicas.

Kelsen (1990) afirma que a participação popular na administração pública, é a que trata da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadãos ou representantes de grupos sociais. Estes últimos legitimados para agir em nome coletivo e, conforme aponta Pires (2011), a participação social visa pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes e, também, a propiciar um suporte de legitimidade às decisões de direção.

De acordo com Siraque (2005), a participação popular é a partilha do poder político entre as autoridades constituídas e o povo que, no caso, é estranho ao ente estatal, e o controle social é o direito público subjetivo do particular, individual ou coletivamente, submeter o

poder político estatal à fiscalização. Ou ainda, o controle social é o direito que o cidadão possui de desempenhar o seu controle sobre o agir do Estado e configura-se como "forma de exercício da soberania popular" (SIRAQUE, 2005).

Speck (2002) afirma que uma política informacional ativa por parte dos governos é essencial para uma prática transparente e responsável de planejamento que, por sua vez, é condição para a sociedade civil e os cidadãos poderem exercer sua função de controle social. A apresentação clara e transparente dos objetivos, dos recursos aplicados e de outras informações necessárias para a compreensão dos processos decisórios é fundamental para que a sociedade possa cobrar resultados e criticar omissões de seus governantes e representantes políticos (SPECK, 2002).

Tradicionalmente verifica-se o entendimento de que controle social pode ser manifesto de várias formas: pedido de vistas a processos administrativos e judiciais nos órgãos públicos em que estes estiverem disponíveis, leitura do Diário Oficial, participação em pregões, requerimento ou petição solicitando certidões ou informações em órgãos públicos, cartas, denúncias, representações, reclamações e ações judiciais (CGU, 2016).

Ainda de acordo com a Controladoria Geral da União (2016), alguns dos espaços previstos pelo legislador, fundamentados na Constituição Federal, para participação dos cidadãos, por iniciativa dos entes públicos, são os conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos são instituídos por lei, e a participação da sociedade é sempre garantida. Como exemplo podemos citar o Conselho de Saúde, o Conselho de Educação e o Conselho de Assistência Social. Entretanto, os participantes desses conselhos, chamados de conselheiros, são nomeados pelo Executivo, no caso do município, pelo prefeito. Sendo esta uma das razões que pode explicar a pouca efetividade nas ações de controle por parte de seus membros.

De acordo com a CGU (2016), além dos conselhos, há outras oportunidades previstas em lei que são de iniciativa do ente público e que promovem a participação cidadã, como as audiências públicas e as conferências. A sociedade também pode ter a iniciativa. Exemplos atuais de controle social que surgiram na sociedade são os grupos formados pelas ONGs, diversas instituições do terceiro setor, ou articuladas em redes sociais e manifestações de rua, ou, ainda, os Observatórios Sociais.

A organização de grupos voltados a atividades de controle, atuando de maneira coletiva, atentos a questões específicas, é outra forma de atuação. A participação popular ocorre antes ou durante o processo de decisão da administração pública, enquanto o controle social pode ocorrer em qualquer instante do processo, com intuito de verificar se os atos da

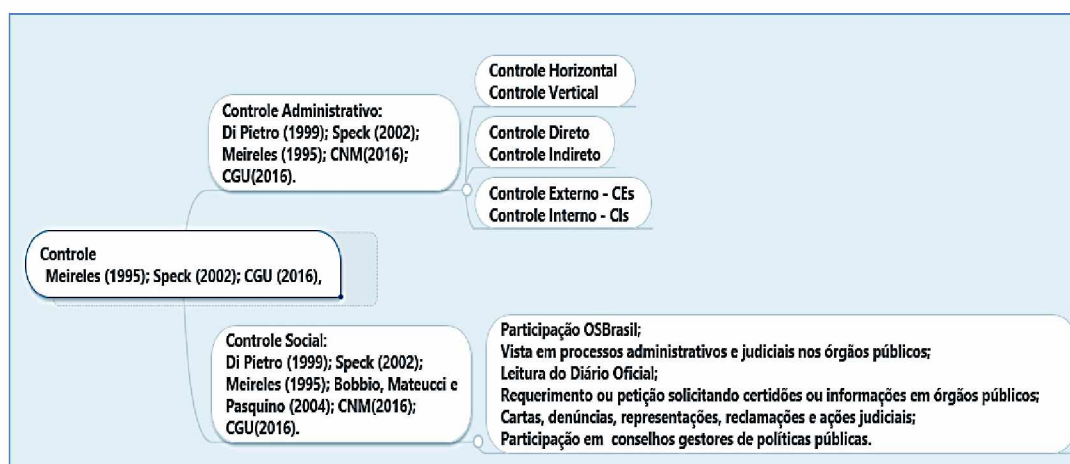


administração estão sendo concretizados na forma estabelecida, a exemplo do acompanhamento de processos licitatórios (CGU, 2016).

Por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre o gestor público, exigindo que ele preste contas de sua atuação. Logo, os meios de exercício do controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, mas o seu desafio é ainda muito mais amplo. Refere-se a indicar caminhos, apresentar ideias e a promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público (CGU, 2016).

Neste sentido, entende-se que a atuação do Observatório Social do Brasil é pautada no exercício do controle social, à medida que realiza processos voltados ao monitoramento e acompanhamento diário de recursos geridos pelos poderes executivo e legislativo por meio de seus órgãos públicos municipais. A figura 4 ilustra o mapa mental do tópico controle e autores referendados.

**Figura 4: Mapa Mental Controle**



Fonte: Elaborada pela autora

De acordo com o que foi apresentado, é possível inferir que os controles administrativo ou institucional, que são os controles internos e externos realizados pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos, embora essenciais, não tem sido suficientes para reduzir os danos gerados pela corrupção e incompetência gerencial em relação à aplicação dos recursos públicos. Embora a estrutura de controle apresente processos desenvolvidos e envolva vários órgãos especializados em fiscalização, a todo instante as más práticas são evidenciadas em proporções estratosféricas, o que torna ainda mais importante a complementaridade entre controles administrativos e controle social.



O controle social complementa as ações de vigilância do Estado, possui alcance abrangente, pois consegue atuar na menor esfera administrativa, o município, e fiscalizar ações no ponto focal, como acompanhar a entrega de um produto adquirido em um processo licitatório, o que se torna inviável para as estruturas organizacionais do Estado, seja por custo-benefício ou capacidade de lotação de profissionais. Ainda que para sua realização dependam de diversos fatores, como o acesso a informações públicas, o conhecimento técnico para realizar a análise de dados e produzir informações, condições de disseminar ideias, críticas e reivindicações e, claro, a capacidade de mobilizar pessoas e entidades a favor da causa.

Os meios de exercício do controle social têm como pilar o monitoramento e a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é ainda muito mais amplo, deve se pautar em indicar caminhos, propor ideias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões estratégicas de cunho público.

## 2.3 Accountability

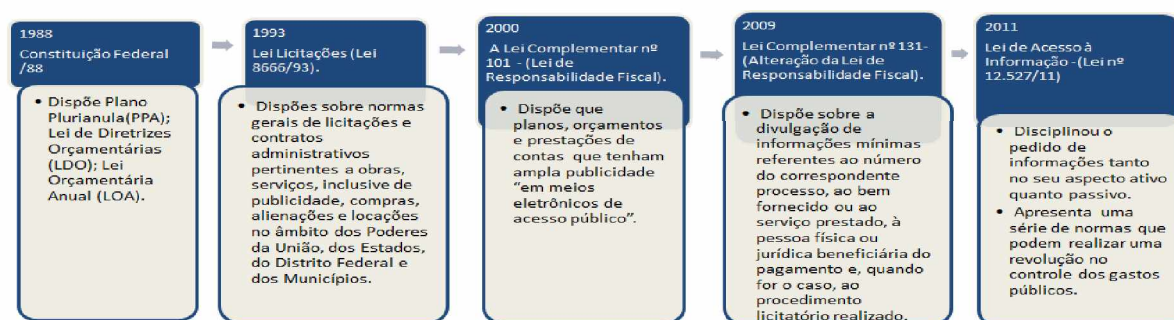
De origem inglesa, *accountability* é uma palavra que não possui tradução equivalente na língua portuguesa, mas que pode ser definida no sentido de “*al cumplimiento de una obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a un organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma*” (CLAD, 2000, p. 329). A responsabilidade corresponde à obrigação de executar algo decorrente da autoridade delegada que só é quitada com a prestação de contas dos resultados alcançados e mensurados pela Contabilidade (TINOCO, 2002).

A primeira utilização do termo *accountability* no Brasil refere-se a Campos (1990). A autora propôs uma reflexão a respeito da aplicação do termo em função da conjuntura que traduzisse uma administração pública mais eficiente e controlável. Esta reflexão apontou que, na prática, pela amplitude do conceito *accountability*, o termo não correspondia exatamente aos conceitos de gestão pública brasileira. A autora, porém, apontou o termo *responsividade* como o que mais se convergiu no Brasil ao significado internacional (CAMPOS, 1990).

Em instrução normativa, o MP (2016) e CGU (2016) definem *accountability* como o conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram e que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações. A figura 5 demonstra o aparato legal definido pela

Constituição Federal/1988 e suas Leis Complementares, que têm por objetivo estabelecer, na legislação nacional, a previsão de elementos de coordenação e controle financeiro-orçamentário, bem como a transparência e publicidade de informações que se referem a gestão e atuação dos entes públicos.

**Figura 5: Aparato Legal para Coordenação e Controle Financeiro e Orçamentário**



Fonte: Elaborada pela autora

A figura 5 apresenta uma relação cronológica entre a promulgação das leis que objetivam o exercício da *accountability* na gestão pública, mediante cumprimento do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Licitações (Lei 8666/93), Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101 de 2000) e Lei da Transparência na Gestão Pública e Controle Social (Lei Complementar nº 131 de 2009). Além das leis apresentadas na figura, a legislação estabeleceu a Lei n. 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que criou na internet o Portal Contas Públicas, o Decreto número 5.482, de 30 de junho de 2005, que criou na internet o Portal da Transparência e, ainda o efetivo trabalho dos órgãos da Administração Pública que executam controle por meio de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, como o Tribunal de Contas da União e órgãos do poder Legislativo (BRASIL/88).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101/2000, trouxe novas perspectivas para a gestão de recursos públicos e responsabilização dos agentes públicos nas atividades do Estado. A LRF estabelece limites para os gastos de pessoal nas três esferas de governo e para cada poder. Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem se adequar a esses novos limites, o que implica um grande avanço em relação à legislação anterior, que previa limites globais sem explicitar a responsabilidade de órgão no controle e na observância legal (CGU, 2016).

Segundo a Controladoria Geral da União (2016), quanto às punições, a LRF discrimina aquelas que recaem sobre o ente ou a entidade objeto da gestão, incluindo diversos

dispositivos que variam de acordo com o tipo e o grau de desobediência. Os entes ou entidades que vierem a sofrer punição em razão de desobediência aos ditames da LRF, poderão ficar sem receber novas transferências financeiras e não poderão realizar operações de crédito. Determinadas infrações poderão ser punidas com pena de reclusão. Esta prerrogativa é um exemplo prático de exercício da *accountability*, enquanto responsabilização dos gestores pela eficiência na aplicação dos recursos públicos.

A Lei Complementar nº 131/2009 define a obrigatoriedade de disponibilizar, em tempo real, informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL/88). Assim, a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Através desta lei, criaram-se mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Entende-se que a informação disponibilizada ao cidadão, o torna conhecedor e capacitado a discutir e exigir a execução dos investimentos em favor de benefícios coletivos. Assim ele exerce seu direito de cidadania (CGU, 2016).

Dahl (1997) defende que uma característica chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Para o autor responsividade implica o pressuposto de que todos os cidadãos tenham oportunidades plenas de formular suas preferências e de expressá-las a seus concidadãos e ao governo por meio da ação individual e coletiva com preferências igualmente consideradas na conduta do governo.

*Accountability* refere-se à contrapartida do poder de tomar decisões e utilizar recursos públicos com a preocupação de prestar contas, e se responsabilizar por tais recursos (MOTA, 2006). Para Paludo (2012), *accountability* relaciona o uso do poder com a utilização do recurso público. De acordo com Cavalcante (2008), uma condição para o exercício da cidadania é a prestação de contas do Estado à população. Para Vale (2001), o conceito de publicidade está transmutando para transparência. A publicidade, embora necessária e devida nas decisões de administradores públicos se mostra insuficiente, ao passo que a transparência, ao apresentar e submeter cada passo das condições e razões que norteiam a atuação da Administração Pública permite que o acesso a informações promova o controle social.

Santos (2005) afirma que a transparência na Administração Pública, como um pressuposto para a gestão democrática depende, essencialmente, do grau e da forma como se dá o acesso dos agentes econômicos, da sociedade organizada e do próprio cidadão, às

informações que sustentam os processos decisórios e garantem o exercício dos direitos dos administrados.

Órgãos e entidades públicas à medida que promovem a transparência e se comprometem a divulgar o maior número possível de informações de forma proativa e espontânea, organizadas e dispostas de forma prática, tendem a reduzir a quantidade de informações solicitadas pelo cidadão, a minimizar significativamente o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento interno para disponibilização dos pedidos. Consequentemente, as divulgações de forma organizada fomenta o uso mais eficiente e potencializa a análise dos dados pela sociedade, sendo fundamental a qualquer iniciativa que vise apoiar a participação e o controle social (CGU, 2016).

De acordo com Santos (2004), a ampliação do controle social, da responsabilização dos agentes públicos e a busca de maior transparência, além de ser imperativo da construção da democracia, torna-se, no Brasil, condição necessária para enfrentar um problema de graves proporções: a corrupção na esfera pública. A passividade, a instrução de mecanismos flexibilizadores da gestão e do controle, orientados para a introdução de uma administração guiada para resultados pode produzir disfunções ainda mais graves do que a perda de eficiência na alocação dos recursos (SANTOS, 2004).

Um mecanismo eficiente que serve como antídoto contra a corrupção é a transparência, dado que sua ação induz os gestores públicos a agirem com responsabilidade e permite à sociedade conhecer fatos que possibilitam controle das ações de seus governantes e da utilização dos recursos públicos (MPF, 2016).

De acordo com Schedler (1999), *accountability* possui basicamente duas conotações bidimensionais uma envolve a capacidade de resposta do governo (*answerability*) e a outra, a capacidade de punição (*enforcement*). Este autor identifica três formas básicas de prevenir o abuso do poder: as sanções, a transparência, e a justificação de atos. Nesse sentido, *accountability* pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado. Já a dimensão da *answerability* envolve tanto uma dimensão relativa à informação das decisões, quanto outra condizente com a necessidade dos governantes explicarem tais decisões, configurando uma dimensão tanto informacional quanto argumentativa. E a terceira dimensão apresentada, *enforcement*, relaciona aos elementos que obrigam ao cumprimento da lei, através de sanções, inclusive legais. Estas três dimensões da *accountability*, informação, justificação, punição, podem acontecer juntas ou isoladas em atos de *accountability* (SCHEDLER, 1999).

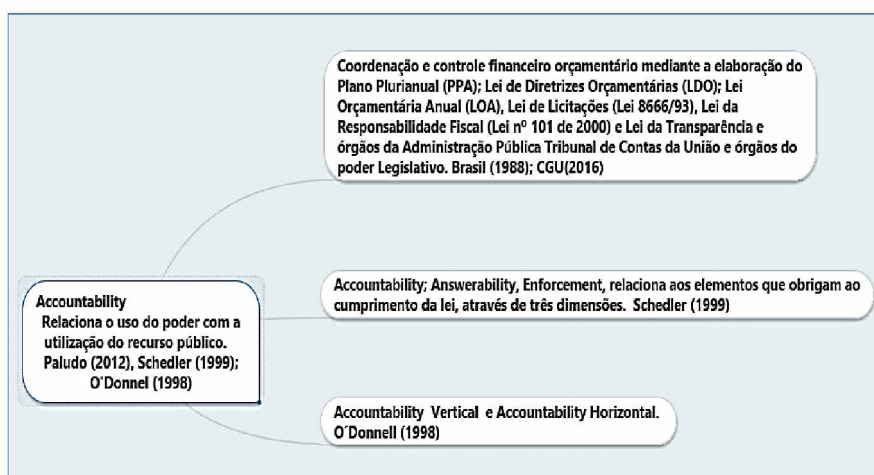
Já O'Donnell (1998) enfatiza duas vertentes da *accountability*: *accountability* vertical, que pressupõe uma ação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto (controle de baixo para cima) ou sob a forma do controle burocrático (de cima para baixo). *Accountability* horizontal que pressupõe uma relação entre iguais, por meio de mecanismos de controles internos, ou ainda como produto de uma rede de agências, internas ao Estado.

Este autor afirma ainda que *accountability* tem como matriz básica as três correntes clássicas do pensamento político: democracia, liberalismo e republicanismo. A proposta liberal ressalta a não usurpação de direitos por nenhum dos poderes; a vertente republicana salienta o cumprimento do dever público e a busca incessante do melhor interesse público; e a democrática é assegurada pelo exercício de mecanismos de controle, entre os quais as eleições e o voto.

Mesmo considerando a separação entre *accountability* horizontal e vertical, os controles são insuficiente para garantir a legitimidade necessária para o exercício da democracia. Atingir o patamar de soberania popular implícito na concepção da democracia implica em estabelecer uma base de legitimidade ampliada que é marcada pelo conceito de *accountability* societal (O'DONNELL, 1998).

*Accountability* societal que, conforme Smulovitz e Peruzzotti (2000), é um mecanismo de controle não eleitoral que se utiliza de ferramentas institucionais e não institucionais, tais como: ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias, ações de múltiplas associações de cidadãos, movimentos sociais, entre outros, com o propósito de expor as faltas da Administração Pública, propor e influenciar a direção de políticas públicas. A figura 6 apresenta o mapa mental deste tópico.

**Figura 6: Mapa Mental *Accountability***



Fonte: Elaborada pela autora

De acordo com o exposto no tópico e sintetizado na figura 6, é possível verificar que o conceito de *accountability* deve ser aplicado e compreendido de forma coordenada por todas as esferas públicas, no cumprimento às leis de controle financeiro-orçamentário, no mesmo ou em diferentes níveis hierárquicos e na interação com o setor privado. Ao executar, na Administração Pública, aspectos formais de controle, indicadores, relatórios de acompanhamentos e comparativos com transparência e responsabilização dos executores públicos, é possível aumentar a confiança na forma como os recursos estão sendo geridos e reduzir as incertezas da sociedade, o que fomenta o exercício do controle social.

A interação e comunicação entre cidadãos, empresas e instituições das mais diversas naturezas e os órgãos e entidades públicas, são também, importantes fontes de informações que podem ajudar a promover melhorias a serem implementadas, ou obter informações sobre condutas ilícitas, detectar irregularidades. São um importante canal para correção e aprimoramento dos atos inidôneos praticados por pessoas, órgãos ou entidades públicas ou privadas.

A seguir apresentam-se os aspectos metodológicos que norteiam essa pesquisa, para na sequência, apresentar e discutir os resultados.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Objetiva-se com este capítulo apresentar o escopo metodológico que foi utilizado nesta pesquisa, bem como relatar a fonte e coleta de dados, o universo e a amostra objeto de estudo e, também, explanar sobre o processo de coleta e tratamento dos dados utilizados nesta pesquisa.

#### 3.1 Método e Critérios de Classificação

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa, à medida que objetiva encontrar respostas para questões cotidianas, e uma das questões norteadoras é identificar como e em que intensidade o Observatório Social do Brasil tem contribuído como instrumento de controle social da Gestão Pública nos municípios brasileiros em que atua.

Pesquisa, de acordo com Minayo (1993, p.23):

É uma atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente. É uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados (MINAYO, 1993).

A definição de Minayo (1993) é complementada por Gil (1999, p.42), ao afirmar que “pesquisa refere-se ao processo formal e sistêmico de desenvolvimento do método científico, que tem como objetivo descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”.

A investigação científica depende dos métodos científicos, que são um “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos” para atingir seus objetivos (GIL, 1999). Método científico é o conjunto de processos ou operações mentais que se devem empregar na investigação. É a linha de raciocínio adotada no processo de pesquisa, e se subdivide em métodos amplos e procedimentos técnicos. Em relação aos métodos amplos, esta pesquisa é classificada como dedutiva. Pressupõe que o raciocínio dedutivo tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas, aqui propostas por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, para formar uma conclusão, utilizando o silogismo e a construção lógica (LAKATOS; MARCONI, 1991).

Em relação aos procedimentos técnicos, a classificação se subdivide em: abordagem do problema e estratégia de pesquisa. Neste aspecto, em relação à abordagem do problema, a



referida pesquisa se classifica como qualitativa, em relação ao levantamento de documentos, pesquisa e coleta de dados secundários, *sites* e documentos do OSB, entrevistas semiestruturadas, de seminários e encontros realizados pela entidade em suas mais de 100 unidades que compõem a rede. É, também quantitativa, em função dos dados secundários obtidos no OSB e de questionário (*survey*) aplicado aos observatórios que compõe a rede. Bem como, a utilização da estatística descritiva para interpretação e análise dos dados.

Corroborando com a estratégia de pesquisa classificada por Gil (1991), esta pesquisa se enquadra na categoria de pesquisa bibliográfica, levantamento de campo (*survey*) e observação participante. Bibliográfica porque sua elaboração resulta da utilização de material já publicado, como livros, artigos de periódicos e relatórios disponibilizados na internet, incluindo reportagens jornalísticas, *sites* e documentos impressos, como manuais entre outros, bem como, pesquisas elaboradas pelo corpo técnico do OSB em dezembro de 2016. De acordo com Gil (2010), a pesquisa bibliográfica permite ao pesquisador o acesso a uma gama maior de eventos do que aquela que poderia pesquisar diretamente, em especial como é o caso dos mais de 100 Observatórios Sociais (OS) que estão ligados à rede OSB, pois estão em localidades diversas de vários estados brasileiros.

De acordo com Gil (2010), as pesquisas se classificam como levantamento, em função de envolver a interrogação direta de pessoas cuja atuação e comportamento são relevantes e imprescindíveis para o conhecimento de forma sistemática do tema proposto. Por este motivo, esta pesquisa se classifica também como levantamento de campo através de entrevista semiestruturada e questionário (*survey*), em função de se propor a interrogar os líderes fundadores da rede OSB e membros Coordenadores Executivos e Presidentes dos Observatórios Sociais que compõem a rede OSB. Em concordância com Gil (2010), espera-se obter nesta pesquisa, as principais vantagens dos levantamentos, que são: conhecimento direto da realidade, uma vez que as opiniões são emitidas pelos próprios entrevistados; economia e rapidez, pois a utilização de questionário facilita o trabalho dos pesquisadores; quantificação em função da utilização de questionários, já que os dados podem ser tratados em tabelas possibilitando ampliação das análises.

E classifica-se ainda como Observação Participante em função de ser desenvolvida a partir da interação entre a pesquisadora, que ocupa a função de vice-presidente para assuntos de Alianças e Parcerias do Conselho de Administração de um Observatório Municipal que integra a rede OSB e os demais membros, a fim de conceituar as questões propostas.

Para Gil (2010), a abordagem de classificação segundo a finalidade ou natureza da pesquisa é uma das maneiras mais tradicionais de classificação e se divide em básica e



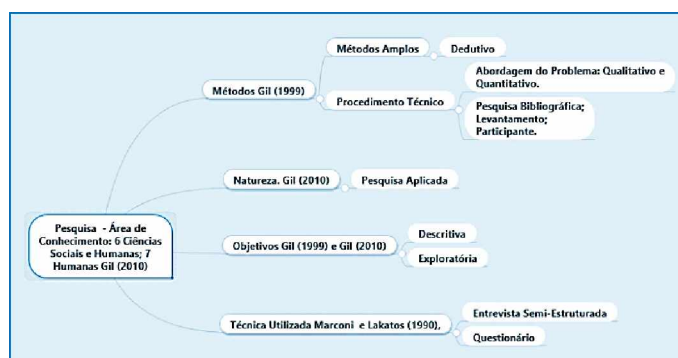
aplicada. Neste sentido, esta pesquisa, quanto à sua natureza está classificada como aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigida à solução de problemas específicos e abrange estudos com a finalidade de resolver problemas da sociedade, os quais envolvem verdades e interesses locais. Ou seja, em relação às práticas de atuação do Observatório Social do Brasil, e sua rede de Observatórios em mais de 100 municípios brasileiros para exercício do controle social, melhor aplicação de recursos públicos, entre outros.

De acordo com Gil (1991), esta pesquisa se classifica como exploratória e descritiva. Exploratória, porque busca proporcionar maior familiaridade com o problema, procurando torná-lo explícito através de levantamentos bibliográficos, análise de casos e entrevistas com pessoas que vivenciam a rotina de trabalho e têm experiências práticas com o problema pesquisado.

Descritiva, em função de descrever as características do ambiente e conjunto de pessoas, conselheiros e voluntários que atuam no Observatório Social do Brasil e em mais de 100 Observatórios Sociais (OS) espalhados em cidades de vários estados do Brasil, bem como identificar a existência de associação entre as variáveis, práticas desenvolvidas nos OSs e os resultados em melhoria na aplicação de recursos públicos. Para isto, envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados, com entrevista semiestruturada e observação sistemática em forma de levantamento de campo questionário (*survey*) (GIL,2010).

Quanto à observação, pode ser direta ou participante. Esta pesquisa se classifica como observação participante, considerando o fato de a pesquisadora integrar o quadro de conselheiros na função de Vice- Presidente de um OS municipal, portanto, atua entre a população pesquisada, sendo parte dos eventos que estão sendo estudados. A figura 7 ilustra o mapa mental dos critérios de classificação adotados.

**Figura 7: Mapa Mental dos Critério de Classificação**



Fonte: Elaborado pela autora

### 3.2 Procedimento

A pesquisa foi realizada em três fases. A primeira foi realizada através de levantamento de dados secundários, oriundos de documentos disponibilizados pela rede OSB, pesquisas realizadas pelo próprio Observatório Social do Brasil em dezembro de 2016 em relação à participação dos Observatórios Sociais (OSs) e à qualificação dos conselheiros, bem como, informações que constam no *site*, relatórios e comunicados divulgados pela rede OSB e pelos OSs municipais, entre outras informações públicas. Todo o material foi coletado, organizado e processado, extraindo-se dele informações relevantes que contribuíram com o alcance dos objetivos traçados. Os resultados obtidos nesta etapa fornecem subsídios para o desenvolvimento das etapas posteriores.

A segunda fase resultou da aplicação de entrevistas semiestruturadas aos Fundadores, Presidentes e Coordenadores Executivos do Observatório Social do Brasil (OSB). As entrevistas foram gravadas e, em seguida, transcritas para compor a pesquisa. E a terceira, por meio de levantamento de campo (*survey*) enviados eletronicamente por *e-mail*, através de ferramenta de pesquisa “formulário google” aos Observatórios Sociais que compõem os mais de 100 Observatórios Municipais da rede OSB em todo o país. Ambos os formulários de coleta de dados, formulário de entrevista semiestruturado e questionário (*survey*) constam nos anexos 1 e 2 desta pesquisa.

Após a coleta de dados, em relação às entrevistas semiestruturadas, ocorreu o agrupamento de construtos para identificar as informações congruentes e relevantes com vistas ao cumprimento dos objetivos geral e específicos desta pesquisa. As informações coletadas por meio de (*survey*) questionários enviados pela internet, resultaram em compilação de dados por meio de tabela dinâmica em planilha de *excel* e cálculos de estatística descritiva com elaboração de tabelas e gráficos para melhor análise dos resultados alcançados pelos OSs que compõem a rede OSB.

O Anexo A apresenta o roteiro de entrevista semiestruturado, utilizado para a coleta de dados. A população desta etapa da pesquisa foi delineada como sendo os membros líderes dos Observatórios que estiveram presentes no 1º Congresso Nacional Pacto pelo Brasil e 8º Encontro Nacional de Observatórios Sociais (ENOS), em Curitiba, capital do Paraná, realizado entre os dias 8 a 11 de maio de 2017. Desta população, por conveniência, extraiu-se 17 sujeitos para participarem das entrevistas em profundidade. Entre os componentes desta amostra procurou-se incluir líderes de OS criados em vários períodos de tempo. Os líderes

que se dispuseram a participar da pesquisa foram convidados a irem à uma sala reservada onde as entrevistas foram realizadas. Para isto foi apresentado aos congressistas individualmente as informações de praxe em relação a pesquisadora, ao projeto e objetivos da pesquisa. Os membros foram devidamente orientados de que a entrevista consistia em responder um roteiro de perguntas e que as respostas seriam gravadas, e os dados coletados após analisados seriam agrupados mantendo sigilo e ética em relação às informações, o que justifica a utilização de ordem numérica nos exemplos citados. Em seguida houve o questionamento sobre o interesse e disponibilidade do Observador congressista em participar. As entrevistas foram gravadas e, em seguida, através de decupagem foram transcritas e agrupadas em construtos.

Já o Anexo B apresenta o questionário (*survey*) que foi aplicado aos mais de 100 Observatórios que compõem a rede OSB. O questionário se propunha a coletar informações qualitativas que se refere a cargo, função desempenhada pelos Observadores e projetos elaborados pelo OS, e quantitativas em relação a quantidade e valor de projetos, e, ainda tempo de fundação dos OS e tempo de atuação dos Observadores pelo período correspondente a 2 anos. O mesmo foi enviado por meio eletrônico através de *e-mail*. Dos mais de 100 OSs 75 responderam a pesquisa resultando em um percentual de 74,25% de eficiência da base pesquisada.

Para a especificação dos objetivos, é necessário relacionar os dados que se pretende obter. Assim, o próximo item apresenta-se o protocolo de pesquisa.

### 3.3 Protocolo de Pesquisa

O quadro 3 apresenta o resumo do protocolo de pesquisa, referente ao roteiro de entrevista semiestruturada.

**Quadro 3: Protocolo de Pesquisa**

Objetivos Específicos de Pesquisa	Informações e pontos coletados para responder estes objetivos (natureza)	Autores a serem elucidados para entrevistados	Fontes de dados (respondentes ou demais fontes)
a) Descrever o Observatório Social do Brasil e principais práticas utilizadas;	<b>BLOCO 3: INÍCIO E FUNCIONAMENTO</b> a) Como surgiu a ideia do OS. b) Quais foram os fatos desencadeadores/motivadores. c) Quais foram as principais dificuldades no início. d) Quais são as principais dificuldades / desafios atuais. e) Como vê o futuro do OS. f) Como o OS vem se mantendo ao longo dos anos. g) Quais são os principais convênios / parcerias desenvolvidos. h) Quem são os principais opositores ao observatório. E os principais apoiadores.	CGU (2016) Gohn (1997) Gohn (2013) OSB (2016) Speck (2002)	<b>Dados Secundários:</b> Pesquisa em sites, revistas, manuais e pesquisas técnicas disponibilizadas pelo próprio OSB.  <b>Dados Primários:</b> - Entrevista Semiestruturada: Realizada com líderes dos Observatório Sociais participantes do 8º ENOS.  - Questionário ( <i>survey</i> ) enviado aos mais de 100 OSs participantes da rede OSB.
b) Relacionar a atuação do OSB com o controle social da gestão pública;	<b>BLOCO 4: MOTIVADORES DE PARTICIPAÇÃO</b> 1) Qual a sua motivação para participar do movimento. 2) Espera quais benefícios/ganhos do movimento.  <b>BLOCO 5: CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA</b> 1) Como se dá a atuação do OS em relação ao controle social da gestão pública.	OSB (2016) Maia (2010) Benvides (1998)	<b>Dados Secundários:</b> Pesquisa em sites, revistas, manuais e pesquisas técnicas disponibilizadas pelo próprio OSB.  <b>Dados Primários:</b> - Entrevista Semiestruturada: Realizada com líderes dos Observatório Sociais participantes do 8º ENOS.
c) Analisar os resultados qualitativos e quantitativos e sua contribuição como instrumento de controle social da gestão pública, obtidos a partir da atuação do Observatório Social do Brasil;	<b>BLOCO 6: RESULTADOS DE ATUAÇÃO</b> a) Nos últimos dois anos, na sua percepção, em termos monetários (\$), qual foi a contribuição do observatório? Poderia citar alguns exemplos de atuação e valores estimados relacionados a estas atuações?  b) Em termos qualitativos, poderia elencar ganhos oriundos do OS? (para os participantes, para a sociedade. Engajamento, conscientização, formulação de políticas públicas).	Gohn(1997) CGU(2013) OSB (2016)	<b>Dados Primários:</b> - Entrevista Semiestruturada: Realizada com líderes dos Observatório Sociais participantes do 8º ENOS.  - Questionário ( <i>survey</i> ) enviado aos mais de 100 OSs participantes da rede OSB.  - Observação Participante

Fonte: Elaborado pela autora

A pesquisa foi elaborada considerando autores e questões relacionados como apresentado neste protocolo. O próximo tópico é destinado a apresentar e discutir os resultados desta pesquisa.

## 4. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Caracterização dos Respondentes da Pesquisa

Os participantes da etapa das entrevistas em profundidade foram Fundadores, Presidentes e Coordenadores Executivos dos Observatórios Sociais (OS) filiados à rede OSB. As cidades representadas nesta etapa foram Apucarana (PR); Araucária (PR); Castro (PR); Caxias do Sul (RS); Erechim (RS); Guarapuava (PR); Itajaí (SC); Imbituba (SC); Itapema (SC); Jundiaí (SP); Mandaguari (PR); Morretes (PR); Piumhi (MG); Porto Alegre (RS); São Caetano do Sul (SP); São Paulo (SP); Uberlândia (MG).

Cabe destacar que na estrutura hierárquica dos OSs, o presidente e o vice-presidente assumem as funções de elaborar o planejamento estratégico do OS, direcionar as principais ações a serem desenvolvidas, criar os Grupos de Trabalho (GTs) e coordenar as atividades desenvolvidas em relação à captação de recursos, de mantenedores, de voluntários e formar parcerias. Já aos coordenadores executivos cabe atuar na execução diária das atividades, visitas a órgãos públicos, elaboração e envio de ofícios, realização de reuniões internas e externas, prestação de contas, coordenação do quadro de membros estagiários e voluntários na execução das rotinas administrativas e dos projetos em andamento. Portanto, os sujeitos participantes desta etapa da pesquisa mostraram-se conhecedores do funcionamento, regimento e demais aspectos dos OSs.

Os Observadores entrevistados, tanto na etapa de entrevistas em profundidade quanto na *survey*, relataram que conheceram o OSs por meio de entidades de classe locais, entre elas, as Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDLs); Associações Comerciais (ACIs); Federação das Indústrias, Lojas Maçônicas; Rotary Clubes; Lions; OAB; Conselhos Regionais de Contabilidade e Administração; Faculdades, entre outros.

Entre os entrevistados, os fundadores são pessoas que ocupam ou já ocuparam a função de presidente e são reconhecidos como mentores ou idealizadores do projeto de constituição do OSs, participando de suas atividades desde a fundação, seja ela recente ou mais antiga. Já as pessoas que assumem a função de coordenador executivo nesta amostra são voluntários ou colaboradores que estão, no mínimo há dois anos e no máximo a treze anos participando da instituição.

A amostra coletada por meio de questionário (*survey*), enviada ao total de 101 Observatórios resultou em 75 respondentes, dos quais 52% são do gênero masculino e 48% do

gênero feminino. A tabela abaixo apresenta em porcentagem a profissão dos participantes, sendo os maiores percentuais: Advogados 14%; Administradores 12%; Empresários 8%; Professores 8%; Secretárias (os) 7%; Aposentados 4%; entre outros.

Observa-se nesta amostra 28 segmentos representados por categorias profissionais que aplicam sua experiência profissional nas atividades, o que corrobora com o referencial citado em Gohn (1997). Segundo a autora, nos anos de 1990, no Brasil, o desenvolvimento dos movimentos sociais no que se refere à cidadania coletiva se traduz em pensar o exercício da cidadania em termos coletivos, de grupos e instituições legalmente constituídas e com participação qualificada.

Ainda de acordo com Gohn (2008), os “novíssimos” movimentos sociais também foram responsáveis por formar instituições que, através de mecanismos democráticos pleitearam interesses específicos de segmentos diversos da sociedade civil. Desta forma, pode-se inferir que os Observadores desta amostra atuam em prol de interesses específicos, entre os quais melhor aplicação de recursos públicos, redução dos níveis de corrupção, entre outros, mas são oriundos de segmentos diversos da sociedade civil. A tabela 1 apresenta a distribuição percentual dos Observadores por profissão.

**Tabela 1: Percentual de Observadores por Profissão**

Profissão dos Participantes	% Participantes por Profissão
ADVOGADO	14%
ADMINISTRADOR	12%
EMPRESARIO	8%
PROFESSOR	8%
SECRETARIA	7%
APOSENTADO	4%
ASSISTENTE SOCIAL	4%
AUDITOR	4%
CONTADOR	4%
ESTUDANTE	4%
SERVIDOR PUBLICO	4%
AUTONOMO	3%
COORDENADOR	3%
ENGENHEIRO	3%
AGENTE MARÍTIMO	1%
ASSITENTE ADMINISTRATIVO	1%
BANCARIO	1%
BIOLOGO	1%
BOMBEIRO	1%
CONSULTOR	1%
CORRETOR	1%
GESTOR	1%
MICROINVESTIDOR	1%
PASTOR	1%
PROFSSIONAL LIBERAL	1%
RELACOES PUBLICAS	1%
TURISMO	1%
VETERINARIO	1%
TOTAL	100%

Fonte: Elaborado pela autora baseado em dados survey

Outra informação relevante referente à amostra diz respeito às funções desempenhadas pelos observadores. Conforme a tabela 2:

**Tabela 2: Percentual de Observadores por Função desempenhada no OS**

<b>Função dos Observadores no OS</b>	<b>% por Função</b>
Coordenador	36%
Vice-Presidente	20%
Secretarios	15%
Assistente/Lider de Projetos	10%
Diretor	7%
Voluntarios	7%
Estagiários	3%
Outros	2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborada pela autora baseado em dados survey

É possível constatar na tabela 2 que os participantes se concentram articulados em uma estrutura profissional, sendo as principais funções: coordenador 36%; vice-presidente 20%; secretários 15% e assistentes ou líderes de projeto 10%, entre outros, entretanto não atuam diretamente na profissão que são formados, o vínculo diz respeito apenas a alcançar os resultados propostos, não sendo, portanto, o principal meio de trabalho ou de subsistência. A tabela 4 apresenta a concentração de membros participantes dos Observatórios por ano de fundação.

**Tabela 3: Concentração de Participantes por ano de Fundação**

<b>Ano de Fundação</b>	<b>Total de Pessoas Observatorio/Ano</b>
2007	43
2008	46
2009	142
2010	141
2011	183
2012	96
2013	99
2014	235
2015	170
2016	207
<b>Total Geral</b>	<b>1486</b>

Fonte: Elaborada pela autora baseado em dados survey

Na pesquisa é possível identificar volume maior de participantes nos anos 2014, 2015 e 2016, permitindo inferir que concentração de participantes é maior em período em que os escândalos de corrupção são noticiados com maior frequência. A estrutura hierárquica converge com Gohn (2013). Para ela o associativismo dos anos de 1990, deriva de processos de mobilização pontual, ou seja, a partir do atendimento a um apelo feito por alguma entidade plural, fundamentada em objetivos humanitários, sem que os indivíduos tenham obrigações e deveres permanentes com uma organização, laços de pertencimentos políticos ou ideológicos, e com atuação mais estratégica.

#### **4.2 Observatório Social do Brasil e Práticas de Atuação**

Evidenciando os objetivos específicos propostos nesta pesquisa, é importante descrever e identificar as principais práticas desenvolvidas pelo Observatório Social do Brasil no exercício do controle social da gestão pública municipal.

O Observatório Social inicia o processo de efetivação a partir dos anos de 1990. De acordo com BNDES (2001), neste período as ONGs apresentaram papel relevante enquanto catalisadoras dos movimentos e aspirações sociais e políticas da população brasileira. A essência comum dos OSs envolve três aspectos: o trabalho coletivo e participativo; múltiplos olhares para a realidade a ser monitorada ou controlada; a sistematização e conhecimento das informações e a sua divulgação ampla e irrestrita (OSB, 2016).

O surgimento de iniciativas de grupos organizados, atentos a observar o cumprimento do interesse na aplicação dos recursos públicos, a exemplo do Observatório Social do Brasil, é um bom sinal de amadurecimento da democracia e da cidadania em nosso país. Essa prática incentiva o cumprimento da *accountability* elevando o nível democrático a estágios de economias maduras (OSB, 2016). Os observatórios são instituições independentes, Organizações sem Fins Lucrativos, (ONGs) que se ocupam das tarefas de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas, foram constituídos a partir de iniciativas autônomas da sociedade, encontrando-se desvinculados de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa (MAIA, 2010).

Em conformidade com Drucker (1999), para sobrevivência das organizações sem fins lucrativos é preciso organização a liderança, bem como responsabilidade, desempenho e resultados. O senso de organização e resultados transformam um agrupamento de pessoas em torno de objetivos comuns em manifestações coletivas, que acontecem quando pessoas se



agrupam articuladamente, com o objetivo de aumentarem a possibilidade de serem ouvidas pelas autoridades com relação a determinado tema. O potencial da associação em grupos está em demonstrar que uma parcela expressiva está engajada em prol da solução de um determinado problema, o que pode despertar o interesse do poder público por resolver a questão (OSB, 2016).

O estímulo para criação do Observatório Social do Brasil partiu de um grupo de entidades e cidadãos indignados com a corrupção e a má aplicação dos recursos públicos. De Maringá, no Paraná, instituíram a Organização Não Governamental: Movimento Pela Cidadania Fiscal (MPCF) em 2004. De forma espontânea e com articulação de trabalho voluntário, várias outras cidades construíram os suas unidades. Com a ampliação do número de unidades e o aperfeiçoamento da metodologia para divulgar a filosofia elaborada pelos membros MPCF, nasce em 2008 o grupo com o nome de Instituto da Cidadania Fiscal, que passa a ter o nome de Observatório Social do Brasil em 2010, localizado em Curitiba, no Paraná (OSB, 2016).

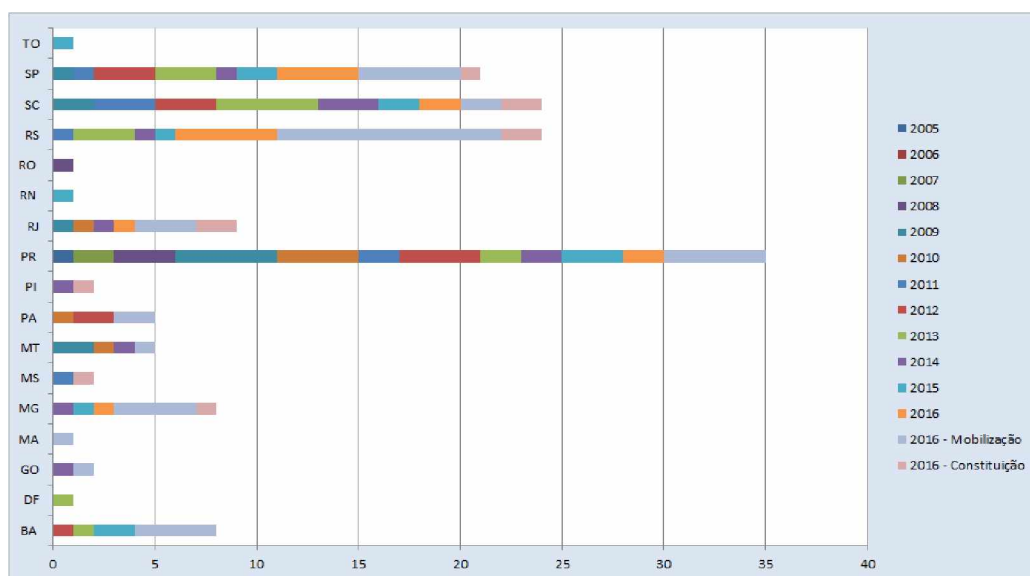
Os Observatórios Sociais (OS) passaram então a se organizar em rede, coordenados pelo Observatório Social do Brasil (OSB). Possuem modelo de gestão estruturado com planejamento estratégico e disseminação da metodologia padronizada, promovendo a capacitação e oferecendo o suporte técnico aos OSs, além de estabelecer direcionamento para parcerias estaduais e nacionais, assessorando o melhor desempenho das ações locais. Essas características dos OSs estão em acordo com as características definidas por Gohn (1997), quando aponta as organizações-movimento, inspiradas nas ONGs internacionais nos anos de 1990, se caracterizam pela ênfase na autoestruturação de política interna de captação de recursos; constituição de uma base de adeptos e militantes; articulação com a sociedade civil e política por meio de políticas de parcerias; envolvimento em projetos sociais operacionais; e política de formação e qualificação de membros participantes.

A composição do quadro de colaboradores ocorre através da articulação do trabalho voluntariado e busca agregar o maior número possível de entidades da sociedade civil, empresários, profissionais liberais, estudantes, professores, funcionários públicos, desde que não tenham filiação ou vínculo político partidário, ou seja sua participação esteja fundamentada no exercício da cidadania (OSB, 2016). O que foi identificado nesta pesquisa, em relação à amostra de 75 Observatórios respondentes, constatou-se 28 segmentos representados.

O Observatório Social do Brasil (OSB) é uma entidade civil sem fins lucrativos (ONG). É uma unidade que centraliza e coordena uma rede composta por 101 Observatórios Sociais

ativos, 39 Observatórios Sociais (OS) em mobilização, fase em que ainda estão captando membros apoiadores como entidades de classe e cidadãos da sociedade civil e outros 10 Observatórios Sociais (OS) em fase de constituição ou formalização legal, etapa de consolidação de Assembleias e Atas de fundação. Em razão da rápida expansão que a rede apresenta, novos Observatórios passam diariamente da fase de constituição para ativos, o que gera uma alteração intensa no quadro de Observatórios que compõem a rede. Neste sentido, define-se trabalhar nesta pesquisa com os dados levantados em outubro 2016, em que os Observatórios apresentavam-se distribuídos em 17 estados, conforme apresentado no gráfico 1:

**Gráfico 1: Observatórios por Estado e Ano de Constituição**



Fonte: Elaborado pela autora

O Observatório Social do Brasil objetiva assegurar a estratégia e expansão de suas ações ao disseminar metodologia padronizada para atuação dos observadores sociais, promover capacitação e oferecer suporte técnico aos OS em todo o país, estabelecer parcerias estaduais, nacionais e internacionais para o melhor desempenho das ações locais de controle social (OSB, 2016).

O OSB assim como os Observatórios Sociais de cada município, são constituídos como Pessoa Jurídica de direito privado, de fins não econômicos e representam um espaço democrático, que reúne o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil, apolíticas, apartidárias, que não participam ou se envolvem em movimentos ou manifestações partidárias, expressam ou tomam partido em bandeiras ou opiniões políticas.

Atendendo ao preconizado na Lei 9.790/99 (BRASIL,1988), o Observatório Social é regido por estatuto próprio e pelas disposições legais aplicáveis, podendo se configurar como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), com prazo de atuação indeterminado (BRASIL/88). A promulgação desta Lei, de acordo com BNDES (2001), possibilitou novas formas de articulação entre Estado e terceiro setor, através da criação do Termo de Parceria, instrumento que objetiva a melhoria na qualidade dos serviços e transparência nos processos de utilização dos recursos públicos, através de planejamento e controle administrativo.

A constituição de um Observatório se dá em ressonância com a metodologia da rede OSB, o Observatório Social do município deve inicialmente reunir pessoas e entidades que se interessam pela causa e, através de seus membros fundadores, realizar a assembleia de constituição, com respectiva estruturação e aprovação do Estatuto, bem como, eleição dos representantes do Conselho Fiscal, Conselho de Administração e Conselho Consultivo. Seguidamente a posse e aprovação da Ata de Constituição e Estatuto, deve se emitir o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e o alvará de funcionamento. Na última etapa de sua constituição, para se tornar uma unidade integrante da rede OSB, procede-se à assinatura no Contrato de Franquia Social da rede OSB.

Para participação em um OS, além das funções de membro fundador ou diretor, o cidadão pode se tornar um membro voluntário. Para isto, deve preencher a Ficha de cadastro, Requerimento de associação, Termo de adesão ao serviço voluntário, Termo de admissão de associado, Cópia de documentos pessoais Cadastro de Pessoa Física (CPF), Registro Geral (RG), título de eleitor juntamente com comprovante impresso de não possuir filiação partidária. Deve, ainda, ter disponibilidade e indicar a melhor opção de horário para participação.

A estrutura de OS é composta por um Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Corpo Técnico e Voluntários. Seus membros constituem-se em associados classificados em: fundador, contribuinte, efetivo, institucional, mantenedor, profissional e voluntário. Para qualquer categoria de ocupação, não há remuneração e uma pessoa pode ocupar mais de uma categoria de associação. Neste aspecto, a melhoria da gestão pública passa pelo entendimento de não privilegiar interesses pessoais, primar pela qualidade e, principalmente, que os recursos dos impostos sejam bem aplicados.

Já no início de suas atividades, um desafio proeminente para consolidar um Observatório, está em congregar maior número de cidadãos com consciência democrática, preocupados com a melhoria da qualidade de vida da população. A rede OSB atua com

trabalho voluntariado, dispondo-se como interlocutores da sociedade civil, que acompanham o comportamento ético, moral e eficiente dos agentes e servidores públicos do município. Para exercício destas atividades, demandam-se pessoas capazes de transformar seu direito de indignar-se em atitude, em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos, dispostos a tornarem-se Observadores Sociais (OSB, 2016).

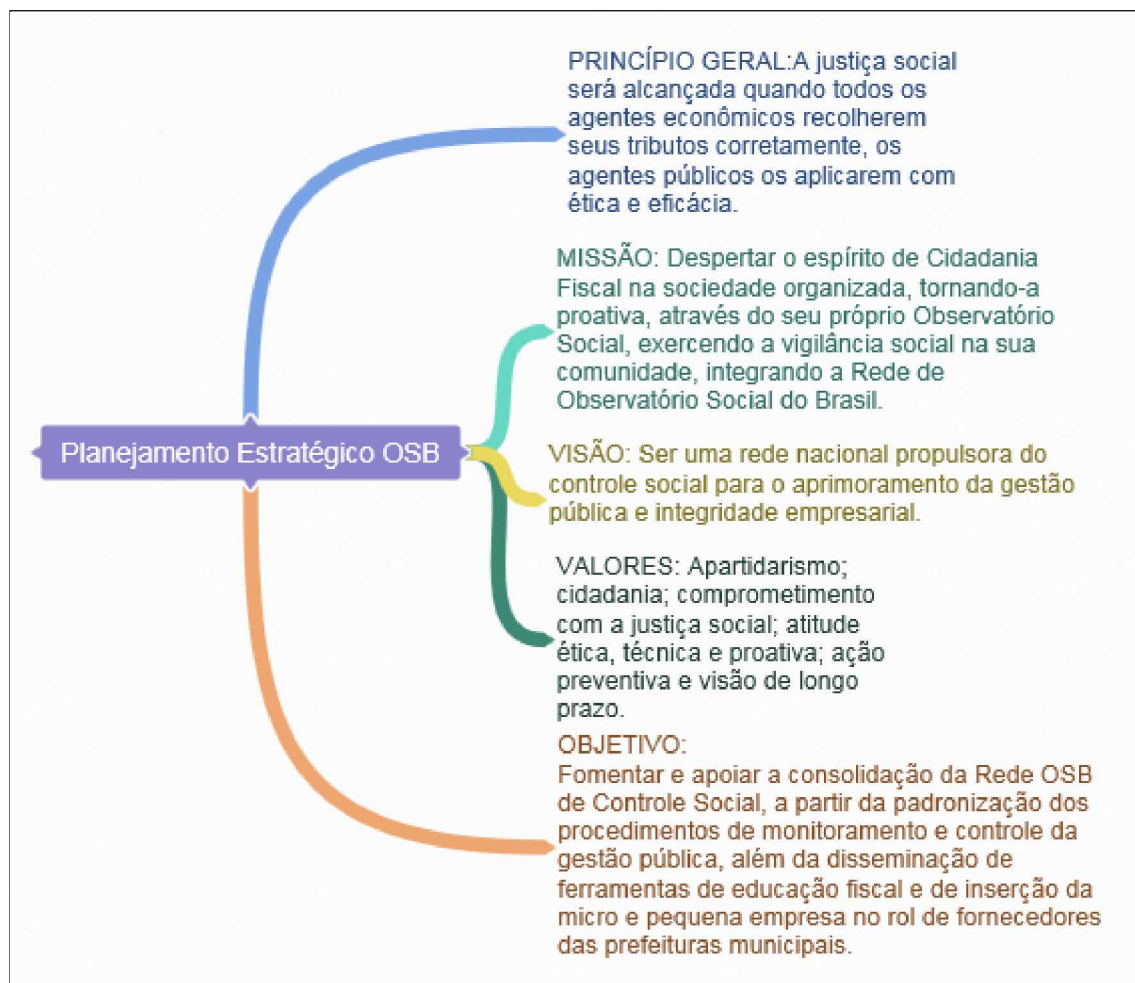
A execução do trabalho conta com medidas preventivas com análise e identificação de indícios de irregularidade, com vistas a informar e cobrar providência das autoridades diretamente envolvidas. Caso as medidas preventivas não surtam efeito, a ação seguinte é de cunho corretivo. Os observadores podem requerer tratativas junto à Câmara de Vereadores, comunicando aos mesmos as inconformidades já identificadas e relatadas aos gestores. Ainda não havendo solução, após as duas primeiras etapas de atuação, é passível que os observadores pleiteiem apoio do Ministério Público, seguidamente ao Tribunal de Contas e outros órgãos de controle e fiscalização, através da abertura de um procedimento investigatório, ou ainda, de acordo com trâmites legais podem promover a impugnação do processo licitatório e, em seguida, a discussão dos méritos.

Assim, conforme aponta Pires (2011), a participação social visa pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes e, também, a propiciar um suporte de legitimidade às decisões de direção.

Através do processo executado diariamente pelos membros dos Observatórios Sociais (OSs) são analisados os editais de licitação, com objetivo de identificar divergências em relação ao valor praticado, especificação e qualidade de produtos, os serviços ofertados. Seus observadores participam dos pregões presenciais, da etapa de assinatura dos contratos até o acompanhamento da entrega dos produtos ou serviços, a exemplo de uma das práticas executadas. O trabalho dos observadores se estende ao acompanhamento de orçamento da Câmara Municipal, Secretárias, Diretorias e outras autarquias municipais. As diversas formas de controle resultam em relatórios de prestação de contas, disponibilizado à comunidade através do site dos Observatórios Sociais (OSs) e por meio de palestras e informativos.

Não é escopo de atuação do OS ou de seus observadores, realizarem manifestações públicas ou durante o certame, divulgar ou comunicar de forma indiscriminada, qualquer ponto de inconformidade encontrado nos trabalhos realizados. Afinal, não se pretende polemizar ou contribuir para fortalecer braços da situação ou oposição política, mas sim, melhorar a gestão e aplicação dos recursos públicos. As ações da rede OSB são direcionadas pelo Planejamento Estratégico por meio de sua missão, visão, valores e objetivos do OSB, conforme a figura 8.

**Figura 8: Planejamento Estratégico OSB**

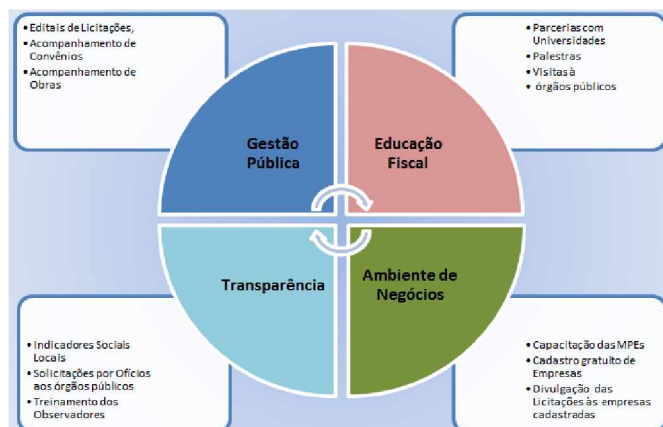


Fonte: Observatório Social do Brasil (2016)

O planejamento estratégico do OSB é pautado na justiça social, vigilância e participação social, engajamento cidadão, isenção partidária, entre outros. E está em consonância com afirmação de Cortina (2005). Quando esta autora afirma que cidadania plena é composta por cidadania política, direito de participação em uma comunidade política; cidadania social que se refere à justiça como exigência ética da sociedade de bem viver; cidadania econômica, participação na gestão e transformação produtiva com equidade; cidadania civil que diz respeito aos valores de liberdade, igualdade, solidariedade e diálogo; cidadania intercultural, afirmação da intelectualidade como projeto ético e político.

Os Observatórios Sociais atuam fundamentados em quatro pilares: Gestão Pública, Transparência, Educação Fiscal e Ambiente de Negócios. Conforme se apresenta na figura 9.

**Figura 9: Pilares de Atuação OSB**



Fonte: Adaptado OSB (2016)

A figura 9 resume os quatro pilares de atuação dos OSs: Gestão Pública, Transparência, Educação Fiscal e Ambiente de Negócios. Esses quatro pilares norteiam as ações práticas realizadas pelos OSs nos municípios em que atuam.

As ações praticadas nos quatro pilares são pautadas em levantamento de informações através de visitas de campo, identificação dos pontos críticos a melhorar, utilizando metodologias adequadas e referendadas administrativamente. Após identificação da situação e estudo preliminar é elaborado um relatório com apontamentos das falhas e as respectivas propostas e orientações aos gestores para correção.

No primeiro momento, o relatório de sugestões é apresentado ao gestor, uma vez que o objetivo principal é apoiar e colaborar com a melhoria dos processos e resultados apresentados pelos gestores públicos, independentemente de partidos políticos. De forma alguma os observatórios se propõem a publicizar ou dar notoriedade aos relatórios de melhorias ou mesmo permitir que se tornem insumo para palco político.

A partir do momento que o gestor imediato se propõe a resolver os problemas identificados, mantém-se os acompanhamentos para certificar que tais procedimentos terão continuidade. Já se o gestor rejeitar, ignorar ou atuar de forma mascarada, ou seja, não cumprir efetivamente o que foi proposto, de forma que não se concretize as melhorias esperadas, as demandas contidas nos relatórios de sugestões podem ser apresentadas às instâncias superiores tais como o Legislativo. Se o desacordo partir do Executivo, ou vice e versa, não surtindo efeito se busca, ainda, a Promotoria Pública, o Tribunal de Contas entre outros órgãos de controle e fiscalização. Os Observatórios potencializam as medidas de controle e conforme Meireles (1995), o controle adquire importância fundamental dentro do Estado democrático, em que o administrador tem o dever de prestar contas do exercício de sua

gestão, responder por seus atos e o cidadão tem o direito de acompanhar e fiscalizar os atos praticados pelo gestor público.

A cargo do pilar Gestão Pública, estão as atividades que primam pela economia das compras públicas e a qualidade na aplicação dos recursos. Para isto, é realizado o acompanhamento junto às publicações oficiais (Diário Oficial) dos editais de licitação do município, incluindo os gastos da Câmara Municipal. Estes editais são analisados seguindo modelo de um documento previamente definido, “*check list*”, com o objetivo de identificar características dos produtos e ou serviços licitados, verificar possíveis irregularidades acerca das especificações e, também, comparar preços constantes dos editais com os preços praticados no mercado.

Além disto, monitoramento da execução orçamentária, inventário de recursos humanos, inventário dos prédios públicos municipais, diagnóstico dos portais da transparência, diagnóstico da merenda escolar, entre outros. Somados a esta análise segue o acompanhamento do certame a contratação e entrega dos itens licitados, minimizando fraudes e contribuindo para a melhor aplicação dos recursos.

Ao executar estas ações, os Observatórios Sociais estão atuando diretamente no controle social da gestão pública e, conforme aponta a CGU (2016), o controle social pode ser manifesto de várias formas: pedido de vistas a processos administrativos e judiciais nos órgãos públicos em que estes estiverem disponíveis, leitura do Diário Oficial, participação em pregões, requerimento ou petição solicitando certidões ou informações em órgãos públicos, cartas, denúncias, representações, reclamações e ações judiciais.

Em relação à Câmara Municipal, uma prática identificada é o acompanhamento de produtividade e relevância da produção legislativa, monitoramento e análise da produção e dos custos gerados pelo legislativo. Tais ações consistem em acompanhar as sessões plenárias das Câmaras municipais e registrar em relatórios as presenças, os projetos de Lei apresentados para votação, conferir as atas posteriormente, identificando se constam divergências em relação ao realizado e identificar todos os custos com folha de pagamento efetivos e comissionados, despesas com transmissão legislativa, comparativos referentes ao valor de diárias, reembolso de combustível e demais despesas geradas na atuação do legislativo.

A atuação dos observatórios junto ao poder Legislativo resulta em intervenções em diversas disfunções como projetos de baixa relevância para comunidade apresentados para votação, tais como, nome de ruas, moções de aplausos; gastos inadequados e inapropriados como viagens para congressos inexistentes; número elevado de assessores comissionados;

número de vereadores além do necessário; baixa assiduidade nas sessões da Câmara sem penalidades financeiras aos faltantes; valores de diárias exorbitantes; entre outras.

Um exemplo foi o resultado da atuação do OS-1, o qual identificou e conseguiu alterar um quadro de 564 para 350 assessores comissionados, além da redução de gastos com as ausências injustificadas, que não eram contabilizadas em folha. Outra situação se refere ao OS-2 que identificou na folha de pagamento da Câmara Municipal salários maiores que o teto permitido em lei, sendo que a proposta de readequação resultou em uma economia maior que R\$ 600.000 mil reais ao ano.

Já a atuação dos Observatórios em relação ao poder Executivo envolve o monitoramento dos processos licitatórios incluindo as etapas de elaboração de Ofício de impugnação; conhecimento a autoridades competentes; envio de demanda à Câmara Municipal (quando há tempo hábil para resolução da inconsistência); remessa ao Ministério Público; remessa ao Tribunal de contas; participação de pregão presencial; acompanhamento de pregão eletrônico; entrega dos produtos e serviços adquiridos. Entre outras ações, estão as ações de monitoramento das obras realizadas com recursos públicos municipais, como construções e reformas de escolas; postos de saúde; compras e armazenagem de produtos e serviços para manutenção de atendimento público; folha de pagamentos; insumo para realização de processos administrativos; monitoramento de qualidade e eficiência nos serviços públicos e nas atividades administrativas.

Nestas ações, diversas irregularidades são identificadas como superfaturamento de editais, contratos não cumpridos, entrega de produtos e serviços de baixa qualidade, pagamento de propina, entre outros. O OS-3 realiza rotineiramente o acompanhamento de entrega de medicamentos junto à Secretaria Municipal de Saúde. Nas primeiras vistorias realizadas em 2012, o OS-3 identificou entrega de remédios vencidos, em quantidades inferiores às compradas e pagas e até caixas de remédios com pedras dentro. Após alguns meses executando esse procedimento, os fornecedores preferiram não realizar mais esta prática em função dos altos índices de devolução, reclamação e desgastes que eram frequentemente gerados, o que também acarretava em custos extras de devolução.

Outra boa prática resultou da atuação do OS-4 que em um trabalho junto aos postos de saúde visitou todas as unidades do município, identificou e registrou documentalmente os problemas de infraestrutura como falta de manutenção das instalações, armazenamento indevido de medicamentos, falta de controle na assiduidade médica. Entre as 24 unidades de saúde da cidade, cinco estavam fechadas, sendo que nas 19 restantes, submetidas à avaliação dos observadores foram encontradas 824 irregularidades, como goteiras, infiltrações,



armazenamento incorreto de medicamentos etc. Após a entrega do relatório de sugestões ao gestor municipal e acompanhamento das providências cabíveis foi detectado que apenas 21,8% dos problemas identificados foram solucionados pelo gestor. Sem a contrapartida efetiva e proativa por parte do gestor municipal, os Observadores impetraram uma ação civil pública, com tutela de urgência e multa, aplicadas pelo Ministério Público.

O exemplo a que se refere à atuação do OS-5, uma cidade que não tem central de compras ou mesmo almoxarifado central, e as compras públicas municipais eram realizadas por vários órgãos da administração. O grupo de trabalho do OS-5 elaborou um mapeamento de processos e identificou os pontos críticos e as oportunidades de realização de compras conjuntas, o que proporcionou ganho em escala. Assim, comprando com desconto em escala o desconto estimado no valor total de compras do município foi de 20%. Conciliando as entregas sob demanda, foi possível eliminar custos desnecessários de armazenagem de estoques, antes dispersos em várias sessões. Essa ação reverteu em uma economia estimada de 15 milhões por ano aos cofres de um município, que por ser de pequeno porte, torna o valor ainda mais representativo.

O pilar transparência refere-se às ações de averiguação de transparência dos órgãos públicos, bem como, por cobrança de informações e, maior amplitude de divulgação dessas informações. A apresentação clara e transparente dos objetivos, dos recursos aplicados e de outras informações necessárias para a compreensão dos processos decisórios é fundamental para que a sociedade possa cobrar resultados e criticar omissões de seus governantes e representantes políticos (SPECK, 2002). Os observatórios se baseiam no monitoramento e fiscalização do Legislativo e Executivo e divulgação de informações públicas nos portais de transparência e diário oficial, entre outros.

Neste sentido, o controle envolve a identificação de irregularidades nas publicações, divergências e possibilidade de extração e manipulação dos dados. Frequentemente os problemas identificados são ausência de publicações de dados; falta de disponibilização das informações no portal da transparência, ou ainda a divulgação de informações em forma de imagem ou outros formatos que não permitem extração e análises. Segundo MPF (2016), um mecanismo eficiente que serve como antídoto contra a corrupção é a transparência, dado que sua ação induz os gestores públicos a agirem com responsabilidade e permite à sociedade conhecer fatos que possibilitam controle das ações de seus governantes e da utilização dos recursos públicos (MPF, 2016).

Os Observatórios emitem relatórios de diagnósticos em que constam os resultados dos trabalhos desenvolvidos, como o valor dos recursos economizados pelo município;

acompanhamento de editais de licitação; ofícios referentes à solicitações aos órgãos municipais para revisão, retratação ou melhorias quanto à disponibilidade de informações; participação e realização de eventos; acompanhamento de propostas do Legislativo, a fim de agir preventivamente no controle social dos gastos públicos. O MP (2016) e CGU (2016) definem que o conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações.

Um exemplo é o trabalho desenvolvido pelo OS-6 que em uma ação junto a prefeitura. Elaborou diagnóstico completo do portal da transparência com identificação de várias desconformidades. O relatório de sugestões foi apresentado ao gestor municipal, que seguiu as orientações e promoveu as adequações e melhorias necessárias.

A atuação dos Observatórios Sociais fortalece o exercício de *accountability* societal junto aos órgãos públicos, à medida que acompanha e cobra efetividade dos gastos públicos através do monitoramento do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Transparência, Lei de Acesso a Informações, Lei de Licitações, entre outras. A prática de *accountability* societal sugere mais que o papel de fiscalização, possibilita o acompanhamento e monitoramento com propósito de identificar possíveis distorções e apoiar a regularização, propondo soluções para ampliar e melhorar controles no sentido de reduzir práticas ilícitas, entre outras.

Outro exemplo é realizado pelo OS-7 que atua junto à prefeitura para melhorar a navegação no portal da Transparência. Um dos objetivos é dar ao canal em um acesso mais amigável, para que as atividades possam ser acompanhadas de forma mais interativa. Antes de pensar na etapa de divulgação de dados. O OS-7 se propôs a realizar o diagnóstico e analisar os comparativos, propondo assim as devidas melhorias. Como resultado conseguiram que o Executivo e o Legislativo passassem a divulgar de forma mais clara as informações no portal da transparência. Os dados foram disponibilizados em formato manipulável, o que possibilita criação de gráficos e cálculos para melhor análise da comunidade.

O OS-8 realizou uma campanha de moralização da política sem caráter partidário ou denunciata, buscando apoio junto à gestão pública municipal e em parceria com outras instituições como OAB, Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) e Associação Comercial. As reivindicações foram quebra de decoro para vereadores denunciados, a fim de que fossem afastados do Legislativo até que fossem julgados; redução de quatro para dois assessores por vereador; prestação de contas publicizada e ampliação das informações no portal da

transparência. A campanha resultou em aprovação das propostas na Câmara, de forma a serem cumpridas pelo Executivo através de publicação de Decreto Municipal.

O pilar Cidadania para Educação Fiscal objetiva ampliar o conhecimento dos cidadãos, demonstrando a importância social e econômica dos tributos e a necessidade de acompanhar como o dinheiro público é gasto. O que ocorre através de atividades culturais, parcerias com universidades, realização de palestras, participação em conselhos municipais, fóruns, concursos e projetos voltados à educação. Esta atuação, conforme apontado por Smlovitz e Peruzzotti (2000), pode ser entendida como *accountability* societal, mecanismo de controle não eleitoral que se utiliza de ferramentas institucionais e não institucionais, tais como: ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias, ações de múltiplas associações de cidadãos, movimentos sociais, entre outros, com o propósito de expor as faltas da administração pública, propor e influenciar a direção de políticas públicas.

Com este pilar de atuação, busca-se ampliar o número de pessoas conscientes, capazes de monitorar ações públicas e contribuir para minimizar possíveis desvios de conduta e aplicação do dinheiro público, capacitar a sociedade em relação a seus deveres como o correto pagamento de impostos, preservação do patrimônio público, bem como, serem agentes de regulação, à medida que conseguem identificar e reivindicar por seu direitos, por exemplo, exigindo maior qualidade nos serviços públicos, e contribuindo para minimizar os desvios de recursos do município (OSB, 2016). Para isto, são realizadas parcerias e palestras em Universidades, Conselhos Profissionais, Entidades de Classe, programas em escolas públicas municipais, além de divulgações à população.

Neste sentido, um projeto de destaque ocorre no OS-9 que se chama Adote um Vereador. Por meio desta ação, o OS-9 realiza o monitoramento da produção legislativa e divulgação para comunidade de um *ranking* de vereadores, com os quesitos assiduidade, qualidade dos projetos de lei aprovados, quantidade de projetos, despesas geradas, entre outros. Através das divulgações quadrimestrais a população passa a acompanhar as ações legislativas e ter informações claras e idôneas para cobrar resultados dos vereadores e decidir seu voto em futuras eleições.

Outro exemplo em relação à cidadania fiscal é realizado pelo OS-10 com o projeto Turma da Mônica voltado a orientar crianças e seus familiares. A parceria com a CGU e o Instituto Maurício de Souza disponibiliza aos professores da rede de ensino municipal e outras escolas interessadas as cartilhas e um roteiro de trabalho com os temas: autoestima; aceitação; mobilidade e acessibilidade; ética e cidadania. O Projeto atendeu em 2016 mais de 200 crianças e envolveu pais, familiares e professores. Os professores apoiam a ideia em

função do método lúdico e divertido de ensinar. As crianças se envolvem e repassam o aprendizado aos pais e toda a comunidade se torna mais consciente. Além disto, muitos OSs realizam concursos de desenho e redação entre crianças do ensino fundamental voltados ao tema cidadania.

O pilar ambiente de negócios busca estimular a participação das empresas nos processos licitatórios, mantendo todo o setor empresarial informado quanto às licitações, o que possibilita a ampliação do número de empresas fornecedoras. Para dinamizar e ampliar o número de empresas participantes nos processos licitatórios, os OSs realizam em parceria com outras instituições, programas para capacitar as empresas e disponibiliza o Sistema Integrado de Monitoramento (SIM).

No Portal SIM, única plataforma utilizada até dezembro de 2016, em cidades que possuem OS, são lançados todos os editais de aquisição de produtos e ou serviços da Prefeitura Municipal, Câmara Municipal suas autarquias e fundações. Os editais passam a ser disponibilizados para empresas de todo o Brasil, cadastradas no SIM. Desta forma, as empresas que desejarem, podem participar dos processos licitatórios em qualquer município que compõe a rede OSB. Esta ação promove aumento do número de empresas interessadas e participantes. Além disto, o número de empresas que cumpre as exigências legais, que possuem capacidade, ou mesmo em função da exigência burocrática tem interesse em vender ao poder público é reduzido. Menor oferta e baixa concorrência leva à prática de maiores preços, o que pode facilitar várias formas de ilegalidade nas compras públicas.

Com orientação e capacitação adequada, o número de empresas ofertantes tende a ser maior, aumenta a concorrência e com maior número de empresas envolvidas se torna mais complexo o envolvimento generalizado destes fornecedores em fraudes. Atuando desta forma, alinhado ai que preconiza a CGU (2016) os Observatórios exercem o controle na Administração Pública à medida que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, em oposição às finalidades privadas, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público, como: legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, transparência, etc.

Alguns exemplos são as parcerias do OS-11 para capacitação das MPE's. Esta ação consiste em disponibilizar os editais de licitação do município para toda rede cadastrada no portal da rede OSB e tem objetivo de incentivar as empresas cadastradas a participarem dos processos licitatórios. Além disto, o OS-11 conta com parcerias de instituições como SEBRAE, Tribunal de Contas e Controladoria Geral da União em seus programas de capacitação e orientação às empresas, e, ainda, conta com o apoio de Universidades entre

outros parceiros. Logo, a coleta de dados aponta as principais práticas executadas pelos OSs que participaram do questionário (*survey*), conforme apresentado na tabela 3:

**Tabela 4: Projetos Executados pelos OSs**

<b>Projetos Executados pelos OSs</b>	<b>Quantidade</b>
Executivo - Monitoramento Processos Licitatórios	67
Parcerias para Captação de Recursos e Voluntários	49
Educação Fiscal - Palestras/Concursos Literários/Campanhas	48
Câmara Municipal - Monitoramento Processos Licitatórios	45
Câmara Municipal - Projetos de Controle e ou Redução de Gastos	44
Câmara Municipal - Projetos Controle de Assiduidade e ou Qualidade da Produção Legislativo	39
Executivo - Projetos de Melhoria para RH/Frota/Patrimonial/Estoque/Predial	22
Capacitação de Pequenos Negócios	22
Outros Projetos, Cliente Oculto, Monitoramento Postos Saúde, etc...	7
Projetos Educacionais, Palestras, Concurso de Redação e Desenho, Teatro, outros	7
Monitoramento de Obras	6
Elaboração e Monitoramento de Índices da Gestão Pública	6
<b>TOTAL</b>	<b>362</b>

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em dados *survey*

De acordo com a tabela 3, os Observatórios participantes realizaram, no período de dois, anos 362 projetos envolvendo os pilares gestão pública, educação fiscal, transparência e ambiente de negócios. Entre os principais projetos está o monitoramento de processos licitatórios e os projetos voltados ao controle e redução de gastos públicos. O que está em conformidade com a indignação relatada pelos observadores que participaram da entrevista semiestruturada, em função do momento atual situação econômica e política que atravessa o país, com elevadíssimo índice de corrupção sistêmica, apatia e passividade da população.

A atuação dos OSs estão alinhados aos apontamentos feitos por Santos (2014), quando afirma que a passividade, a instrução de mecanismos flexibilizadores da gestão e do controle, orientados para a introdução de uma administração guiada para resultados pode produzir disfunções ainda mais graves do que a perda de eficiência na alocação dos recursos. Afirma ainda que a ampliação do controle social, da responsabilização dos agentes públicos e a busca de maior transparência, além de ser imperativo da construção da democracia, torna-se, no Brasil, condição necessária para enfrentar um problema de graves proporções, a corrupção na esfera pública.

Também, alinhado ao que preconiza a CGU (2016), os OSs são iniciativas de grupos voltados a atividades de controle, que surgiram na sociedade atuando de maneira coletiva, atentos a questões específicas, é uma forma de atuação e participação popular e pode ocorrer

em qualquer instante do processo, com intuito de verificar se os atos da administração estão sendo concretizados na forma estabelecida, a exemplo, o acompanhamento de processos licitatórios.

### 4.3 Apontamentos Qualitativos e Quantitativos de Atuação dos OSs

Neste tópico são identificados os principais apontamentos qualitativos e quantitativos de atuação dos OSs, bem como as contribuições e a relação dos OSs como instrumento de controle social da gestão pública. Os 18 OSs que participaram da entrevista semiestruturada e os 75 OSs que responderam ao questionário (survey) apontam que um dos principais fatores que motivaram a criação do OS em seu município é a atitude de pessoas e entidades indignadas com a má aplicação dos recursos públicos *“Fico indignada com a situação precária, convulcional e desprovida de condições mínimas de sobrevivência que a falta destes recursos causa à toda a população”* Está também relacionado a um sentimento de urgência em atuar para mudar o *status quo* de abuso da coisa pública atual. *“Infelizmente pagamos muitos tributos, sem o mínimo de retorno e eficiência por parte do poder público”*.

Os fatos desencadeadores estão relacionados a atos ilícitos e fraudes, de forma generalizada praticados pelos governos municipais nos poderes Executivo, Legislativos e nas autarquias. A ideia de fundar o OS surge de visitas e contatos com outros Observatórios em atividade, a exemplo do OS de Maringá, estado do Paraná, por meio de mídia realizada através de divulgações que ocorrem na própria rede OSBrasil. Também através de eventos e publicidade realizada pelas entidades de classe locais, entre elas, as Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDLs); Associações Comerciais (ACIs); Federação das Indústrias, Lojas Maçônicas; Rotary Clubes; Lions; OAB; Conselhos Regionais de Contabilidade, Administração; Cooperativas de Crédito como Sicoob, Sicred; Faculdades para projetos de extensão e que possam ter braços qualificados para identificar falhas na gestão pública, e os alunos ganham horas de extensão, entre outros benefícios.

Entre as principais dificuldades relatadas pelos entrevistados para consolidar a criação de um OS está o fato de sensibilizar e conseguir reunir o máximo de pessoas e entidades que acreditem na ideia e compareçam com uma estrutura mínima de recursos humanos, físicos e financeiros. O pouco apoio financeiro das entidades e parceiros mantenedores gera falta de musculatura nos OSs e inviabiliza o início e a manutenção das atividades, fato que está

relacionado à dificuldade de fazer com que a sociedade e as instituições saiam da descrença e apatia gerada pelo alto nível de corrupção e acreditem em projetos e atitudes de mudança.

Outros desafios que permeiam as atividades dos OSs após o esforço de sensibilização inicial é o envolvimento e convivência político-partidária entre as partes interessadas, conforme pode ser ilustrado por esta fala: *“Um desafio é a convivência político-partidária entre as entidades apoiadoras e muitas vezes fundadoras dos OSs e a gestão pública municipal”* Embora as entidades não sejam político-partidárias em sua constituição formal, se inserem em menor ou maior grau nas demandas e permeiam como influenciadoras de posicionamentos políticos em seus municípios de atuação, ou seja, tem em seu seio uma tendência política mesmo que não declarada, o que é possível identificar em todos os municípios, mas de forma mais explícita em cidades menores, a exemplo das que possuem menos de 100 mil habitantes.

Justamente porque em municípios menores, as entidades parceiras estão um tanto quanto mais dependentes e próximas do meio público, seja por possuírem membros advindos de sua constituição em atuação política, ou grau de parentesco, ou porque em alguns projetos podem estar dependentes de uma subvenção ou parceria junto aos órgãos públicos municipais, fato que não deve comprometer a atuação dos OSs que são entidades apolíticas, apartidárias e independentes, mas que pode causar o afastamento entre os Observatórios e as entidades parceiras e agravar o quadro de sustentabilidade financeira destes OSs. Além disto, este é um aspecto que por vezes causa insegurança aos Observadores, que são ameaçados, perseguidos e até deixam as atividades por receio de represálias contra a própria vida, conforme pode ser ilustrado em uma das falas de um dos entrevistados quando diz que *“Acabei abandonando o OS devido a questões de segurança pessoal”*

A convivência política em municípios menores, é, também, uma característica histórica que apresenta um círculo político fechado, conservador e no mesmo sentido que acontece no seio político se percebe a influência junto a empresários locais e fornecedores municipais. São parceiros com elevado vínculo com membros da gestão pública, o que torna a inserção do controle social um grande desafio e envolve a necessidade de mudança cultural conforme pode ser ilustrado na fala de um dos entrevistados quando diz que *“Elencar voluntários engajados com o trabalho e em quantidade suficiente que não desanimem ou não se importem em se opôr, expor ou denunciar pessoas próximas, amigos e parentes que estão em atuação política é um grande obstáculo”*

Em municípios muito maiores, como nas capitais estaduais os desafios se apresentam mais direcionados a conseguir influenciar em estruturas diferenciadas e mais complexas,

como a existência de Tribunal de Contas do Município, interferir nos processos burocráticos instalados e conseguir intervir nas atividades do Poder Público. Como nestas cidades os processos já se encontram mais estruturados. Não se trata apenas de uma atuação para correção de falhas técnicas simples ou amadoras, pontuais, mas sim de conseguir lastro para combater um nível de corrupção mais estruturada, sistêmica, que envolve uma rede de participantes fortalecidos e quase instituída formalmente e que pelo nível de requinte consegue por brechas legais. Portanto, a exigência para os observadores dos OSs de grandes municípios e capitais se apresentam de forma mais acentuada, a necessidade de capacitação técnica é maior e a estrutura do OS deve disponibilizar ferramentas acuradas de controle para conseguirem envolver órgãos e instituições fortes como braços apoiadores.

A atuação dos OSs está ainda submetida a inúmeros desafios práticos, a exemplo da colaboração dos próprios servidores municipais que não entendem seu duplo papel, pois antes de serem funcionários públicos são também cidadãos e, desta forma, são tão vulneráveis e vítimas da falta de eficiência na gestão dos recursos públicos como qualquer outro cidadão. Outro ponto prático relatado pelos entrevistados diz respeito ao acesso às informações e à falta de transparência na divulgação dos atos e gastos públicos. Este é um problema generalizado, mesmo que a Lei de Acesso a Informação e a Lei da Transparência determinem que as informações municipais sejam divulgadas no portal da transparência, isto não acontece na prática, conforme pode ser ilustrado pela fala de um dos entrevistados quando afirma que “*Na prática os OSs têm muita dificuldade e grande esforço, desperdício de tempo oficiando os órgãos públicos, realizando visitas presenciais solicitando informações para adquirirem o mínimo de dados necessários ao desempenho dos trabalhos*”.

Em relação à expectativa de futuro, os Observadores entrevistados acreditam que a reputação e credibilidade, atribuídos aos princípios éticos de atuação dos OSs são fundamentais para envolver mais voluntários e apoiadores, consolidar o trabalho nos municípios e ampliar a rede e colher melhores resultados em todo o país. Eles veem um futuro otimista, e acreditam que com o fortalecimento dos OSs a rede será cada vez mais respeitada, como um grupo de pessoas sérias que buscam a transparência, a promoção do bem da sociedade e a eficácia no gasto do dinheiro público, que afinal, é um recurso de todos, o que pode ser identificado na fala: “*Um caminho inevitável, em muitas cidades já se colhem bons resultados de atitudes e ações tomadas pelos OSs, as práticas desonestas e o desrespeito com o dinheiro público tendem a diminuir*”. Os observadores entendem que não é possível a extinção total da corrupção e de seus processos arraigados, mas se busca sua redução a níveis mínimos e ocorrências em caráter de exceção.



Para trilhar este caminho otimista, os entrevistados apostam na credibilidade e na ampliação da rede de envolvimento dos Observatórios, à medida que os resultados acontecem mais pessoas se mobilizam e se qualificam para exercerem o direito e o dever de controle social, a fim de, juntas, mudarem a realidade e a cultura de envolvimento e participação social na política, sendo capazes no futuro de expandir a atuação dos OSs para etapas anteriores à aplicação dos recursos, atuando na elaboração, composição, aprovação e distribuição da arrecadação de receita orçamentária do município.

Uma expectativa importante é que os OSs tenham independência, mas ao mesmo tempo um vínculo de respeito com o ente público seja ele Legislativo ou Executivo. Os Observadores querem preservar sua atuação de parceiro na melhor aplicação de recursos públicos, buscam envolver o maior número de pessoas e, para isto, atuam com persistência, tolerância e caráter não denunciata. Primam por ofertar aos entes públicos metodologias de atuação e controle, elaborar indicadores, propor melhorias nos processos, institucionalizar as formas de atuação da participação social de maneira padronizada e respeitosa. Quanto mais entidades engajadas, maior pode se tornar a rede de observadores técnicos com suporte para estender o trabalho ao nível estadual e federal.

Os observadores entrevistados acreditam que o momento é bastante oportuno para expansão da rede, já que as pessoas estão mais atentas, abrindo os olhos para o destino que é dado aos tributos pagos. Aos poucos, empresas privadas têm apoiado a causa e o sucesso do trabalho é uma consequência da atuação do OSBrasil em conjunto com as realizações dos OSs municipais que são inspiradores e servem de estímulo para continuidade dos trabalhos. Outro fator relevante é o envolvimento com a capacitação de crianças e jovens. Com esta vertente de atuação os Observatórios contribuem para formação de uma nova geração, mais consciente e colaborativa que a atual em relação ao controle social.

Quanto a sustentabilidade financeira dos OSs, ainda se constitui um grande desafio. Muitos observatórios são mantidos pelos próprios membros da diretoria que além de trabalho voluntário contribuem mensalmente. Além dessas contribuições, em número menor, com as contribuições de associados pessoas físicas ou jurídicas, com o apoio de voluntários e simpatizantes que disponibilizam algumas horas de trabalho semanal ou mensal, e algum suporte técnico mais pontual e específico para realização de eventos ou ações externas.

Outra fonte de recursos citada pelos entrevistados é a captação via aprovação de projetos, por exemplo, junto aos Fóruns por recursos das transações penais dos termos circunstanciados, ou referente a penalizações e multas aplicadas pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e participação em bazares da Receita Federal. É importante ressaltar que a

dificuldade de captação de recursos financeiros por parte dos OSs pode comprometer ou mesmo inviabilizar algumas ações, mas a independência financeira é fundamental para tornar a atuação dos OSs independente com maior credibilidade e respeito perante gestores na sua atuação de fiscalização das ilicitudes públicas.

Entre os principais convênios estão as parcerias com as inúmeras faculdades para projetos de extensão ou horas de estágio obrigatório. Os convênios com a Controladoria Geral da União (CGU), com o Tribunal de Conta da União (TCUs), Promotoria Pública do Estado e do Município, instituições como a Transparência Brasil, entre outras. Os observadores consideram muito importantes as parcerias entre os entes públicos e civil, a fim de fortalecer o trabalho dos OSs como mecanismo de gestão da administração pública.

Quanto aos principais apoiadores estão as entidades parceiras, os órgãos de controle do governo como CGU, TCU, MP. A própria população que ao perceber os benefícios de atuação que resultam das atividades dos OSs passam a contribuir com os controles e atividades propostas pelos OSs. Da mesma forma, os representantes políticos sérios que querem executar um bom trabalho podem realizar melhorias relevantes à população.

Em relação aos maiores opositores, destaca-se a falta de conhecimento sobre os OS por parte da população que, por vezes, interpretam de forma equivocada as intervenções dos OSs. Por falta de conhecimento muitas pessoas acreditam que uma intervenção do OS possa estar atrasando uma obra, ou dificultando uma entrega de produtos ou serviço, entretanto, o que ocorre de fato nestes casos é buscar corrigir erros e desvios nestes projetos. A falta de apoio repercute no apoio de empresas, que por vezes deixam de patrocinar atividades dos OSs ou atuar de forma intensiva no combate à corrupção, por receio de serem mal vistas pela população ou terem sua imagem vinculada as ações praticadas pelos OSs, principalmente, por temerem represálias dos políticos.

Os participantes dos OSs se identificam como pessoas indignadas com o alto nível de corrupção no país, que buscam alternativas para sair do marasmo público, em que a grande maioria dos políticos não representa efetivamente a vontade e as necessidades do povo. Nesta amostra as pessoas entrevistadas se dizem altruístas, almejam unir forças para mudança de cultura da população, pensando nas próximas gerações e visualizam os OSs como um instrumento capaz de canalizar a vontade de exercer a cidadania e contribuir para implantação de uma cultura ética, capaz de incorporar traços de eficiência privada e de resultados no aparelho do Estado através da disseminação de metodologia padronizada e capacitação dos cidadãos para o exercício do controle social.

Os entrevistados se identificam com a possibilidade de alcançar bons resultados através das práticas de controle do OS e das parcerias com órgãos de controle conforme pode ser exemplificado pela fala de um entrevistado ao afirmar que *“Fico recompensado ao ver uma demanda resultar em ações civis públicas ou na instauração de um inquérito e, assim, contribuir para tornar os procedimentos e resultados públicos mais transparentes e lícitos”*. Além disto, consideram extremamente importante e eficaz atuarem em rede, unir forças a várias outras instituições desvinculadas ao poder público, e também, para que consigam melhorar a oferta de serviços públicos e as condições de vida da população.

Os entrevistados acreditam que a missão de exercer o papel de cidadão possibilita cobrir uma lacuna entre a sociedade e poder público, e assim, buscam reduzir a insatisfação e a indignação com os absurdos casos de corrupção como cidadãos e como profissionais do setor privado veem as empresas sendo sugadas a fim de se manterem abertas gerando empregos, conforme afirmação de um dos entrevistado ao dizer *“Vejo as empresas serem achacadas e obrigadas a pagar propina para negociação com órgãos públicos”* ou servidores públicos convivendo com ineficiências de gestores públicos, mas se sentem limitados por questões inerentes às normas internas da função, como subordinação, sigilo profissional, responsabilização do que vier a tornar publico, ou penalizadas por não aderir à falcatuas, assinar documentos e prestação de contas que não concordam conforme ilustra a fala de um dos entrevistados. *“Me sinto realizado ao ver ou participar direta ou indiretamente de Termo de Ajuste de Conduta (TAC) junto ao Ministério público (MP), me sinto contribuindo para aumentar o número de pessoas comprometidas com a lisura, de forma que a minoria má intencionada se torne acuada e reconsidere antes de praticar atos ilícitos”*.

De acordo com Schommer e Moraes (2010), o Observatório Social do Brasil (OSB), ao monitorar sistematicamente as ações de um setor ou órgão, um tema de interesse coletivo ou um território, exerce controle social e pode contribuir para avanços da prática em *accountability*. Os observadores entrevistados afirmam que esperam como ganhos ou benefícios ao participarem do movimento, conseguir melhorar a vida das pessoas, reduzir a concentração de renda nos municípios, responsabilizar gestores públicos corruptos ou ineficientes que atuam em interesses próprios. Ou seja, ver, na prática, os resultados.

Assim, à medida que avança a atuação dos OSs percebe-se uma melhoria nos resultados em relação a aspectos formais como redução de fraudes em editais de licitação, falta de publicidade das informações e outros aspectos técnicos. Ultrapassados estes entraves, se pode aprofundar e focar em ações mais estratégicas em relação à arrecadação, aplicação de recursos, qualidade de produtos, prazos de entrega e vencimento, o que também ajuda na

obtenção de maior reconhecimento da população, conforme explica um dos entrevistados *“penso que é muito importante contribuir para mudar a cultura das pessoas, para que elas passem a entender a corrupção sistêmica como um mal que precisa ser combatido, pois para instaurar uma administração pública íntegra as pessoas não podem acostumar ou tratar como natural a prática de atos corruptos inclusive no momento de exercer o voto”*.

Em comum os Observadores se disseram indignados com a situação precária das gestões públicas municipais e decidiram tomar uma atitude e dedicar parte de seu tempo a trabalhar em função de reverter o quadro em que seu município se encontra. Outro ponto passível entre os respondentes é que não há interesse entre os observadores em ganhos financeiros ou de imagem pessoal, mas sim, uma necessidade em contribuir para que o repasse de boas práticas e ações dos observatórios tragam resultados melhores a toda população.

Em relação às contribuições mensuráveis dos Observatórios Sociais como instrumento de controle social da gestão pública, esses resultados são apurados em assembleia quadrimestralmente os quais foram relatados pelos entrevistados, os resultados alcançados nos últimos dois anos são expressivos, conforme pode ser observado na tabela 5.

**Tabela 5: Resultados Alcançados pelos Observatórios nos últimos Dois Anos**

Qtd_Projetos_Licitacoes	7.988
Valor_Economia	R\$ 810.254.821,48
Pessoas_Observatorio	1.486

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em dados *survey*

Neste período, foram efetivados 7.988 projetos com a participação de 1.486 membros voluntários participantes. Os resultados estimados alcançados, nos últimos dois anos em relação a economia estimada aos cofres públicos foi de R\$ 810.254.821,48 (em milhões de reais).

Essa economia advém de recursos oriundos de projetos que se referem as práticas de atuação dos OSs, de monitoramento, controle e fiscalização do uso de recursos públicos, apresentadas nesta pesquisa. A mensuração dos valores estimados de economia ocorrem

deduzindo o valor que o órgão público está disposto a pagar do valor efetivamente contratado, considerando os processos licitatórios ou contratos que estão sendo monitorados diretamente pelos OSs.

Foi possível constatar também que o valor apresentado foi subestimado, uma vez que 52% dos Observatórios participantes possuíam registro do valor estimado em economia, sendo que os demais participantes não responderam a este item do questionário.

O valor estimado de economia mostra o potencial de controle social e monitoramento do cidadão em relação à aplicação dos recursos públicos, já que nesta conta chega-se a uma economia de R\$ 545.258,96 (em mil reais) por observador no período referido.

Por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre o gestor público exigindo que ele preste contas de sua atuação.

Por fim, destaca-se a atuação dos OSs por unidades de federação. Conforme pode-se observar na Tabela 6, destaca-se a atuação dos OSs nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul

**Tabela 6: Atuação dos OSs por Unidades da Federação**

UF	OS		Pessoas		Projetos		Economia Direta Estimada	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Valor (\$)	%
BA	3	4,1%	47	3,2%	90	1,1%	200.000	0,0%
BR	1	1,4%	8	0,5%	8	0,1%		
DF	1	1,4%	40	2,7%	5	0,1%		
GO	1	1,4%	15	1,0%	6	0,1%		
MA	1	1,4%	20	1,3%				
MG	2	2,7%	30	2,0%	54	0,7%	3.566.500	0,4%
MS	1	1,4%	16	1,1%	20	0,3%		
MT	1	1,4%	22	1,5%				
PI	1	1,4%						
PR	23	31,1%	424	28,5%	5.888	73,7%	331.771.577	40,8%
RJ	3	4,1%	70	4,7%		0,0%	6.000.000	0,7%
RO	1	1,4%	19	1,3%	116	1,5%	6.000.000	0,7%
RS	12	16,2%	202	13,6%	548	6,8%	397.086.745	48,0%
SC	11	14,9%	342	23,0%	968	12,5%	31.580.000	3,9%
SP	11	14,9%	163	11,0%	239	3,0%	33.700.000	4,2%
TO	1	1,4%	68	4,6%	20	0,3%	350.000	0,0%
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>100,0%</b>	<b>1486</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.988</b>	<b>100,0%</b>	<b>810.254.821</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em dados *survey*

É possível constatar que os valores estimados de economia é maior nos Estados do Paraná e Rio Grande do Sul. Já os Estados que possuem maior número de OSs são Paraná, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em relação ao número de projetos executados

os que se destacam são Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Verifica-se, portanto, que os Estados da Região Sul são os que mais desenvolvem projetos e que concentram maior número de OSs municipais, e isto, proporciona maior valor estimado de economia aos municípios, embora não tenha sido pauta de aprofundamento neste trabalho, pode ser um dos motivos que tornam esta região aparentemente mais próspera e com melhores indicadores sociais, se comparadas, por exemplo, às regiões norte e nordeste do país.

Esta especulação poderia ser sustentada pelos achados de Forti, Queiroz e Rezende (2017), quando analisaram indicadores sociais municipais como os de saúde e educação, em municípios com a presença de OSs e sem a presença de OSs e os resultados indicam forte evidência de que a presença de OS impacta a melhora destes indicadores analisados.

Entende-se ainda que o desafio das ações de controle social, a exemplo dos OSs são ainda mais amplos, se refere a indicar caminhos, apresentar ideias e a promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público, o que gera a promoção de melhores indicadores sociais.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de escândalos sobre fraudes e corrupção no país, e de todos os problemas que advêm da falta e da má gestão dos recursos públicos, como falta de assistência e serviços públicos essenciais como saúde, educação, queda da renda e poder aquisitivo da população causados pelo aumento das taxas de desemprego, sugere necessidade de ação urgente. Assim, ações coletivas que buscam envolver o cidadão no controle da gestão pública, monitorar e cobrar dos gestores transparência e *accountability* como o Observatório Social do Brasil, se apresentam como estratégia para reverter o quadro de descaso com os recursos públicos e de perversidade social.

Neste sentido, o objetivo desta pesquisa foi analisar as contribuições do Observatório Social do Brasil para o exercício do controle social da gestão pública. Para isto, buscou-se responder como e em que intensidade o Observatório Social do Brasil tem contribuído como instrumento de controle social da gestão pública.

Em relação as práticas de atuação é possível inferir que os OSs atuam em quatro pilares que se referem a Gestão Pública, Transparência, Educação Fiscal e Ambiente de Negócios. Em relação à Gestão Pública, são realizadas ações de monitoramento dos processos licitatórios e controle e fiscalização dos gastos públicos dos poderes Executivos e Legislativo e, ainda, controle e monitoramento de obras públicas, indicadores sociais e nível de qualidade dos serviços, a exemplo da saúde e educação. Os resultados são obtidos com economia dos gastos, melhor aplicação dos recursos com mais oferta e melhor qualidade dos serviços.

O pilar Transparência consiste em fazer cumprir as exigências legais de publicidade de informações e dados públicos, os dados divulgados ajudam também os OSs a cumprirem com os controles efetivados juntos as contas públicas. As ações de Transparência são voltadas à divulgação de informações referentes à gestão pública e auxilia no conhecimento e envolvimento do cidadão, no sentido de atrair e ampliar o número de pessoas envolvidas nos projetos executados pelos OSs.

Já o pilar Educação Fiscal se ocupa de promover ações para conscientizar os cidadãos quanto à importância do controle social e de sua participação na controle e fiscalização da gestão pública. A atuação ocorre através de palestras realizadas em parcerias com Universidades, Entidades de Classe e escolas de nível fundamental e médio.

O pilar Ambiente de Negócios trata de capacitar empresas e promover ambiente favorável ao aumento de ofertantes nos processos licitatórios. A ideia é aumentar o número de empresas participantes, mais ofertantes aumentam a concorrência e, conseqüentemente,

ocorre tendência de redução de preços e com um número maior de envolvidos, se espera menor propensão à articulações inidôneas nos contratos de compras públicas.

Destaca-se nesta pesquisa que os OSs enfrentam diversos desafios entre eles, se estruturar financeiramente e manter um volume de voluntários adequados atuando continuamente. As estratégias adotadas pelos OSs neste sentido são formar parcerias com entidades de classe para sustentabilidade financeira e captação de voluntários, principalmente, junto às instituições de ensino e conselhos profissionais. Sendo estes dois pontos, captação de recursos e atração e manutenção de voluntários, pontos sugeridos para aprofundamentos em estudos futuros.

O acesso a aos Observadores e o interesse que demonstraram em participar da pesquisa são os pontos que contribuíram para o trabalho. Entretanto, a falta de registro de informações, mudança no quadro de coordenadores dos Observatórios, e a rápida expansão da rede, novos Observatórios com pouco tempo de atividade, foram pontos que dificultaram a elaboração da pesquisa.

Por fim, os resultados alcançados pelos Observatórios Sociais em relação às contribuições do exercício do controle social da gestão pública, responde a questão proposta como e em que intensidade o Observatório Social do Brasil tem contribuído como instrumento de controle social da gestão pública. Para isto, apresenta-se que as práticas e ações que promovem a cultura de engajamento no exercício da cidadania e a disseminação de métodos para aprimoramento da gestão pública, resultaram em uma economia estimada aos cofres públicos foi de R\$ 810.254.821,48 (em milhões de reais), que correspondem a 7.988 projetos executados e a participação voluntária de 1.486 membros.

Esses valores são significativos e sua economia mostra que ao monitorar o cumprimento de aspectos formais de controle, indicadores, relatórios e comparativos com transparência, responsabilização dos executores públicos, e exercício do controle social na administração pública através da *accountability*, tem-se maior confiança na forma como os recursos estão sendo geridos, sendo possível reduzir as incertezas e descaso com serviços oferecidos à sociedade.

Como limitação desse estudo e, conseqüentemente, como sugestão para estudos futuros, destaca-se que não foi pesquisado a atuação dos OSs sob a luz do ciclo completo de políticas públicas, bem como características socioculturais de um país com dimensão continental e especificidades marcantes.



## 5.1 Produção Intelectual/Tecnológica

A produção tecnológica refere-se a *interface* entre o tema pesquisado e um dos propósitos do mestrado profissional, que se estabelece no regulamento do PPGGO. Art. 4º, Inciso II - *atuar com foco em problemas práticos na produção de material intelectual/tecnológico, no âmbito da gestão organizacional de modo a contribuir com o desenvolvimento das organizações em suas diversas funções.*

A referida pesquisa possibilitou entendimento e análise de pontos de atenção que podem ser objeto de aperfeiçoamento das práticas de atuação dos Observatórios Sociais, os quais a título de contribuição são apresentados neste tópico.

Em relação ao quadro de voluntários que compõem a rede de Observatórios Sociais do Brasil, embora identificadas como pessoas altruístas que almejam unir forças para mudar a cultura da população pensando nas próximas gerações, a quantidade de pessoas que atuam nas 101 unidades em todo o país ainda não é suficiente para atuação em todas as esferas dos poderes Legislativo e Executivo e ainda nos órgãos e autarquias públicas dos municípios. Neste sentido, a sugestão para aumentar o número de voluntários atuantes é desenvolver projetos e parcerias que permitam ganhos, ainda que não sejam financeiros, aos voluntários. Por exemplo, em parcerias com Universidades, escolas de treinamento ou de línguas, os voluntários atuantes poderiam ser compensados por uma bolsa total ou parcial de estudos. Ou ainda descontos ou benefícios oriundos de empresas parceiras do OS no município.

Outro ponto crítico ocorre com o quadro de coordenadores e ou executivos que conduzem as rotinas diárias dos OSs. Muitos observatórios não conseguiram contribuir com informações para a pesquisa porque seu OS estava sem coordenador. Sendo esta uma função importante para execução, registro e continuidade dos projetos, os períodos de vacância prejudicam os resultados da unidade e de toda a rede. Além disto, como os entes públicos ocupam cargos com prazos definidos, há necessidade de reiniciar muitos projetos desenvolvidos pelo OS a cada troca de mandato, o que implica em manter uma continuidade de atividades e, portanto, do profissional que ocupa o cargo de coordenador executivo no OS. Uma possibilidade, neste sentido, é de que estas funções estejam ligadas diretamente a rede Observatório Social do Brasil, o que geraria o controle e subordinação direta com as orientações da rede e possibilidade de unificação de cargos, salários e planos de capacitação e desenvolvimento de carreira, sem entretanto interferir nas ações e direcionamento da diretoria local. Esta proposta depende de estudos mais elaborados em relação a formas legais de

contratação e, também, sugere que o OSB tenha capacidade de captação de recursos para se posicionar neste sentido.

A dificuldade para captação de patrocinadores e mantenedores a fim de manter a sustentabilidade financeira foi um ponto relatado pelos Observatórios pesquisados, tanto no início da estruturação, quanto em OS fundados há mais tempo. Entre as alternativas viáveis está a captação de recursos junto a projetos não reembolsáveis, principalmente, de órgãos de fomento internacional, assim se evita a subordinação ou interferência direta por esferas administrativas ou políticas no país, seria uma alternativa plausível neste sentido.

Os Observatórios economizam milhares de reais por ano em atuação direta nos projetos que desenvolvem e acompanham junto aos poderes Legislativo e Executivo, entretanto há certa dificuldade de mensurar e registrar estas ações de forma financeira. Ou seja, converter os resultados em valor monetário. Apresentar resultados em valores sugere maior facilidade de entendimento da comunidade e pode ajudar a atrair mais voluntários.

Atualmente os valores estimados de economia são mensurados, deduzindo o valor que o órgão público está disposto a pagar do valor efetivamente contratado, considerando os processos licitatórios ou contratos que estão sendo monitorados diretamente pelos OSs. Ocorre que muitas vezes não é possível avaliar se o valor e limite proposto pelo órgão público está ou não nivelado com os valores de mercado. Há muitas especificidades nos editais de licitação, desde produtos com facilidade de fornecedores há produtos que não constam ofertantes disponíveis. Uma alternativa, portanto, seria inserir nesta comparação o preço médio praticado no mercado e, assim, identificar a diferença entre valor pago e preço médio de mercado, bem como preço proposto pelo órgão público, preço médio de mercado e preço contratado.

A divulgação das ações e resultados dos Observatórios ajuda a captar voluntários e incentivar o engajamento e a participação cidadã na gestão pública, que atualmente ocorre por meio de canais espontâneos, redes sociais e divulgação dos próprios integrantes. Neste sentido, promover ações de divulgação mais centralizada e com constância poderia ampliar o conhecimento e envolvimento de novos membros à rede. Neste sentido, a ampliação do uso de novas tecnologias que incorporem custos reduzidos e ampla capilaridade poderia intensificar a frequência e abrangências da comunicação com os cidadãos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; PÓ, M. V. Desenho e Funcionamento dos Mecanismos de Controle e Accountability das Agências Reguladoras Brasileiras: semelhanças e diferenças. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 40, p. 679-698, 2006.
- ATUAL.Amazonas.2016. **Dinheiro da Saúde Pública era usado para vida de luxo**. Disponível em: <<http://amazonasatual.com.br/dinheiro-da-saude-publica-no-amazonas-era-usado-para-vida-de-luxo-e-ostentacao-diz-delegado/20>>. Acesso em 10.jan.17.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v.14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- BARROS, A.J.P.; LEHFELD, N.A.S.Projeto de pesquisa: propostas metodológicas. 8.ed. **Petrópolis: Vozes**, 1999.
- BAUMAN, Z.; LÍQUIDA, Modernidade. Tradução: **Plínio Dentzien**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001.
- BENEVIDES, M.V.M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1998.
- BEUTTENMULLER, G. **Observatórios locais de políticas públicas no Brasil: seu papel na produção, disseminação e transparência das informações**. 2007. Tese de Doutorado.
- BOBBIO, N. et al. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. v. 01. trad. **João Ferreira**. Brasília: Editora Unb, 2004.
- BRASIL, CONSTITUIÇÃO. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: **Senado Federal**, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 5482, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm)>. Acesso em: 08.07.2016.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)>. Acesso em 13.09.2016.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.

Disponível< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm)>. Acesso em 13.09.2016.

**BRASIL. Lei Complementar n.º 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)>. Acesso em 13.09.2016>.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 13.08.2016>.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 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. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 16.08.2016>

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 12.527, de 18 de novembro 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em 13.09.2016.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARDOSO, Ruth. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, p. 215-239, 1983.

CARVALHO, M.C. Participação social no Brasil hoje. **Polis papers**, v. 2, n. 1998, p. 1-30, 1998.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª Edição. São Paulo, Editora Atlas, 2015.

\_\_\_\_\_. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 2016.

CAVALCANTE, R. J. Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão. 2008.

CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. La responsabilización múltiple. Consideraciones finales. In: CLAD. **La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Clad; BID; Eudeba, 2000. p. 329-346.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. Portal. Notícias - Institucional / Finanças.2017. Disponível em: < <http://www.cnm.org.br/noticias/exibe/ziulkoski-critica-veto-de-temer-ao-projeto-do-iss-em-materia-da-folha-de-sao-paulo>>. Acesso em 10.fev.17.

CNUCC. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/convencao.html>>. Acesso em 17 de jul 2016.

CONGRESSO Nacional Pacto pelo Brasil; 8º Encontro Nacional de Observatórios Sociais (ENOS), 2017, Curitiba/PR. Disponível em: <<http://www.osb.gov.br>>Acesso em 25.05.2017.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania**. Edições Loyola, 2005.

COSTA, C. S.; VISCONTI, G. R. **Terceiro Setor e desenvolvimento social**. BNDES, Relatório Setorial n. 3, Rio de Janeiro, jul. 2001. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em 10 out. 2016.

DA UNIÃO, CONTROLADORIA-GERAL. **Olho vivo no dinheiro público**. 2012. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controlesocial/arquivos/cartilhaolhovivo\\_baixa\\_v2.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controlesocial/arquivos/cartilhaolhovivo_baixa_v2.pdf)> Acesso em 10.jan.2017.

\_\_\_\_\_. **MANUAL da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. 1ª edição. Brasília: CGU, abr, 2013.**

DA UNIÃO–CGU, BRASIL-CONTROLADORIA GERAL. Portal da Transparência Brasil. 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>Acesso em 10.fev.2017.

DAHL, R. Poliarquia: participao e oposio. **São Paulo, Edusp, 1997.**

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DROMI, Roberto. **Modernización Del Control Público**. Hispania Libros: 2005.

DRUCKER, P. F. **Administração em organizações sem fins lucrativos: princípios e práticas**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

ENCCLA: **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – Ação 4:** Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva. **18 a 21 de novembro de 2014. Disponível em:** < <http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2015>>. Acesso em 10.ago.2015.

FORTI, C; QUEIROZ, D.L; REZENDE, A.L. 2017, Submetido. **Os Observatórios Sociais Melhoram a Gestão Pública?** RAP 2017.0190.

GADOTTI, M. **Escola cidadã educação pela cidadania**. 2000.

GAVENTA, J.; VALDERRAMA, C. **Participation, citizenship and local governance**. 1999.

GIL, A.C. **Como elaborar pesquisas**. São Paulo: Atlas, 1991.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Perspectiva, v. 13, n. 3, p. 3-17, 1999.

\_\_\_\_\_. Métodos e técnicas de pesquisa social. In: **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Atlas, 2010.

GODOY, A.M.G.; NYCHAI, L.; DE ASSIS, P. C. **O observatório social de Maringá e o controle do processo licitatório**. Dos puntas, n. 7, p. 21-45, 2013.

GOHN, M.D.G. **Teoria dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. Os conselhos municipais e a gestão urbana. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 57-93, 2004.

GOHN, M.D.G et al. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América latina. **Caderno CRH**, 2008.

GOHN, M.D.G. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGS. **Revista Meta: Avaliação**, v. 5, n. 14, p. 238-253, 2013.

GOHN, M.D.G. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. 5ª. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. La construcción política de las sociedades civiles. **El horizonte de la política-Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional**. México, ciesas, p. 207-268, 2011.

IBGE. **As Fundações Provadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil 2010**. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62841.pdf> > . Acesso em 30 de abril de 2017>.

IBOPE. **Corrupção é o principal problema mundial, aponta pesquisa**. 2014. Disponível em: < <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Corrupcao-eo-principal-problema-mundial,-aponta-pesquisa.aspx> > . Acesso em 17 julho de 2016

KELSEN, H. Teoria Geral do Direito e do Estado. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo, Martins Fontes; **Brasília, Editora Universidade de Brasília**, 1990.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Metodologia do trabalho científico. São Paulo: Atlas, 1991.

MAIA, L. Síntese. **Revista TCE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 50-67, jan./dez. 2010.

MACHADO, Jorge Alberto S. et al. Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais. **Sociologias**, v. 9, n. 18, p. 248-285, 2007.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MICHELS, A; DE GRAAF, L. Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. **Local Government Studies**, v. 36, n. 4, p. 477-491, 2010.

MINAYO, M.C de S. Desafio do conhecimento científico: pesquisa social em saúde. **Editora Hucitec, 12ª edição**, v. 407, 1993.

MOTA, A. C. Y. H. A. **Accountability no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2006. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado)—USP, São Paulo.

MPF 2016. Mapa da Transparência Nacional. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/arquivos-pdf /ranking-da-transparencia-2a-avaliacao-mg.pdf>>. Acesso em: 15.jul.2016.

NETO, F. L. As Organizações Não Governamentais no Limiar do Novo Século: da Caridade Cristã ao Profissionalismo Engajado. Desigualdade & Diversidade – **Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio** edição dupla, nº 12, jan/dez, 2013, pp. 43-60

O'DONNELL, G. Horizontal accountability and new poliarchies. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998.

OSBrasil. Observatório Social do Brasil. 2016. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/Documentos-osb/>>. Acesso em 15.jun.16.

PALUDO, A. Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho. **Rio de Janeiro: Campus-Elsevier**, 2012.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (Cadernos Mare da reforma do Estado, v. 1). 57 p.

PEREIRA, L.C.B. **Reforma do Estado para a cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

PEREIRA, L.C.B. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. 2000.

PIRES, A.K. Gestão pública e desenvolvimento. v. 6. **Brasília: Ipea**, 2011.

RANSON, S.; STEWART, J. Management in the public domain. **Public sector management**, p. 54-70, 1994.

ROCHA, C.L.A. **Princípios constitucionais da administração pública**. Livraria Del Rey Editora, 1994.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

SANTOS, L. A.; CARDOSO, R. L.S. Controle social e a transparência da administração pública brasileira. In: **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España**. 2004. p. 2-5.

SANTOS, L. A.; CARDOSO, R. L.S. Prestação de contas, acesso a informação e participação e processo decisório governamental. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile**. 2005. p. 18-21.

SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L.H.H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil–Introdução. **Revista Política & Sociedade**, v. 1, n. 5, 2004.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In.: Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (Orgs.) *The self-Restraining State Power and Accountability in new democracies*. **Boulder and London: Lynne Rienner Publishers**, 1999.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. **Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional–8 (3)**, p. 298-326, 2010.  
Disponível em: <http://www.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/view/244>. Acesso em 07.mar.2016

SILVA, E. L.; MENEZES, E.M. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.-rev. atual-**Florianópolis**: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC. 2001.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal Accountability in Latin America. **Journal of democracy**, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

SNOW, David A.; SOULE, Sarah A.; KRIESI, Hanspeter (Ed.). **The Blackwell companion to social movements**. John Wiley & Sons, 2008.

SPECK, B. W.; ABRAMO, C. W. Transparencia Brasil/IBOPE Survey, summary report. **Sao Paulo**, 2001.

\_\_\_\_\_. **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Editora da Unicamp, 2002. Disponível em:< <https://usp-br.academia.edu/BrunoWilhelmSpeck>>. Acesso em 07.jan.2017.

TEIXEIRA, E. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000. 415p.

TI. Transparencia Internacional: **The global coalition against corruption** 2008. Disponível em: < <http://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em 10.jan.17.

TI. Transparência Internacional. **Corruption Perceptions Index** 2015. Disponível em: < <http://www.transparency.org/cpi2015>> . Acesso: 08.ago .2016.



TINOCO, J. E. P. Balanço Social: balanço da transparência corporativa e da concertação social. **Revista Brasileira de Contabilidade**, n. 135, p. 56, 2002.

TREVISAN, A. M. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Atelie Editorial, 2003.

UGAZ, J.C. “**A Corrupção mata**”. Stefan Sprinckmoller. Imprensa Latinoamericana Perú. O Grillo. 24 de novembro de 2015. Disponível em:< <http://elgrillo.do/2015/11/la-corrupcion-mata-entrevista-al-dr-jose-ugaz-presidente-de-transparencia-internacional/>. Acesso em 25.07.1016.

VALE. Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública. **PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2002 MONOGRAFIAS VENCEDORAS**, p. 311, 2001.

## **ANEXOS**

### **ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA OSB**

#### **OSB - ROTEIRO DE ENTREVISTA**

---

##### **BLOCO 1: INTRODUÇÃO**

---

- 1) Apresentação da pesquisadora, do projeto de pesquisa e dos objetivos;
- 2) Explicar como os dados serão coletados, analisados e divulgados (garantia de anonimato, dados consolidados, ética em pesquisa)
- 3) Perguntar se o respondente está de acordo com a participação no projeto.

##### **BLOCO 2: CARACTERIZAÇÃO DO PARTICIPANTE**

---

- 1) Papel desempenhado no OS
- 2) Como conheceu o OS
- 3) A quanto tempo é membro do conselho
- 4) Quais atividades desempenhadas no OS

##### **BLOCO 3: INÍCIO E FUNCIONAMENTO**

---

- 1) Como surgiu a ideia do OS
- 2) Quais foram os fatos desencadeadores/motivadores
- 3) Quais foram as principais dificuldades no início
- 4) Quais são as principais dificuldades / desafios atuais
- 5) Como vê o futuro do OS
- 6) Como o OS vem se mantendo ao longo dos anos
- 7) Quais são os principais convênios / parcerias desenvolvidos
- 8) Quem são os principais opositores ao observatório. E os principais apoiadores

##### **BLOCO 4: MOTIVADORES DE PARTICIPAÇÃO**

---

- 3) Qual a sua motivação para participar do movimento
- 4) Espera quais benefícios/ganhos do movimento

##### **BLOCO 5: CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA**

---

- 1) Como se dá a atuação do OS em relação ao controle social da gestão pública

## **BLOCO 6: RESULTADOS DE ATUAÇÃO**

---

- 1) Nos últimos 2 anos, na sua percepção, em termos monetários (\$), qual foi a contribuição do observatório? Poderia citar alguns exemplos de atuação e valores estimados relacionados a estas atuações?
- 2) Em termos qualitativos, poderia elencar ganhos oriundos do OS? (para os participantes, para a sociedade. Engajamento, conscientização, formulação de políticas públicas).

## **BLOCO 8: ENCERRAMENTO**

---

- 1) Dentre os pontos abordados, tem algo mais que gostariam de acrescentar?
- 2) Tem alguma dúvida?
- 3) Obrigado pelas informações compartilhadas. Serão muito úteis na continuidade do projeto.

## ANEXO B – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA e OSs

Este é um convite para você preencher o formulário:

### Pesquisa - Observatório Social do Brasil como instrumento de Controle Social da Gestão Pública.

Caro Observador,

Pedimos a sua colaboração para participar desta pesquisa sobre Observatórios Sociais, sob a responsabilidade da aluna de mestrado em Administração Lécia Queiroz, com orientação do Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes, da Universidade Federal de Uberlândia. Nesta pesquisa nós estamos buscando evidências para mensurar as contribuições do Observatório Social do Brasil como instrumento de controle da gestão pública, bem como relacionar o modelo de atuação do Observatório Social do Brasil ao controle social da gestão pública municipal e os resultados quantitativos e qualitativos estimados alcançados nos últimos 2 anos sob a perspectiva do Observatório.

A sua participação será com o preenchimento do questionário. Em nenhum momento você será identificado. Os resultados da pesquisa serão publicados de forma agregada sendo preservada a sua identidade. A pesquisa não prevê riscos aos participantes. Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento sem nenhum prejuízo ou coação.

O tempo estimado para responder é de até 10 minutos. Pedimos ainda que responda todas as questões até o final do questionário.

Caso tenha alguma dúvida ou sugestão, entre em contato: [lecia@osuberlandia.org.br](mailto:lecia@osuberlandia.org.br)

Endereço de e-mail \*

1. Qual seu nome? \*

2. Qual o ano de Fundação do Observatório de seu município? \*

3. Qual sua função no Observatório Social? \*

4. Qual sua profissão? \*

5. Há quanto tempo você atua no Observatório Social? \*

6. Quantas pessoas no total atuam no Observatório Social de seu município, incluindo Diretores, coordenador, estagiários e voluntários? \*

7. Qual sua Cidade e Estado? \*

8. Selecione as principais ações desenvolvidas pelo Observatório Social de seu município?

Você pode selecionar mais de uma opção!

Período de jan/ 2015 a jan/ 2017

Câmara Municipal - Projetos de Controle e ou redução de Gastos	<input type="radio"/>
Câmara Municipal - Projetos de Controle de Assiduidade e ou qualidade da Produção Legislativa	<input type="radio"/>
Câmara Municipal - Monitoramento Processos Licitatórios	<input type="radio"/>
Executivo: Monitoramento Processos Licitatórios	<input type="radio"/>
Executivo: Projetos de Melhoria para RH/Frota/Patrimonial/Estoques/ Predial etc	<input type="radio"/>
Educação Fiscal - Palestras/Concursos Literários/Campanhas	<input type="radio"/>
Parcerias para Captação de Recursos e Voluntários	<input type="radio"/>
Capacitação de Pequenos Negócios	<input type="radio"/>
Outros Projetos podem ser informados na questão 9 abaixo	<input type="radio"/>

9. Caso tenha selecionado Outros Projetos na questão 8, descreva-os aqui:

10. Em relação às ações/projetos de monitoramento de licitações, qual é a quantidade aproximada que o OS de seu município participou nos últimos 2 anos? \*

Informe a quantidade.

11. Em relação às ações e projetos de monitoramento de licitações, qual o valor total em R\$ estimado de economia (gerada pela ATUAÇÃO DO OS) aos cofres públicos de seu município? \*

Informe o Valor em R\$.

12. Fique a vontade para complementar ou passar mais alguma informação em relação a atuação do OS de seu município.

13. Para concluir, se possível, envie exemplos de boas práticas, com informações mais detalhadas em relação ao projeto, resultados gerados, vídeo e ou fotos, através do e-mail: [lecia@osuberlandia.org.br](mailto:lecia@osuberlandia.org.br)

**Muito Obrigada por Participar!**

Uma cópia das suas respostas será enviada para o endereço de e-mail fornecido

**Enviar**

Nunca envie senhas pelo Formulários Google.