

Referência completa:

SCHOMMER, Paula Chies; NUNES, Jonas Tadeu. MORAES, Rubens Lima. *Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal*. Brasília: EAGU, Ano IV, n. 18, maio./2012. Pgs. 229-58 (Publicações da Escola da AGU: Gestão Pública Democrática - Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal; ISSN 2236-4374)

Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal

Paula Chies Schommer

Professora de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc/Esag. Doutora em Administração pela FGV/Eaesp.

Jonas Tadeu Nunes

Coordenador do Observatório Social de Itajaí. Mestre em Políticas e Planejamento Universitário pela UFSC. Graduado em Filosofia, Direito, Pedagogia e Estudos Sociais.

Rubens Lima Moraes

Estagiário do Observatório Social de Florianópolis. Graduando em Administração Pública e Bolsista Iniciação Científica pela Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc.

Resumo

Em meio ao processo de amadurecimento político e institucional da democracia brasileira, uma das maneiras pelas quais a sociedade ocupa espaços de participação na gestão pública ocorre pelo engajamento em observatórios sociais. Neste trabalho, busca-se descrever características da atuação de observatórios sociais voltados à cidadania e à educação fiscal e discutir seus potenciais e limites de contribuição para a *accountability* e a qualidade da gestão pública. Inicialmente, são detalhadas informações sobre estrutura e linhas de atuação de vinte integrantes da Rede Observatório Social do Brasil (OSB) de Controle Social, o que inclui atividades de monitoramento, educação para a cidadania fiscal e melhoria da qualidade da gestão pública. Em seguida, demonstra-se a articulação entre controle social e outros mecanismos de controle – administrativo, parlamentar, judicial e de resultados – na promoção de *accountability* e explora-se o sentido das noções de política e de cidadania presentes na ação dos observatórios, à luz de referenciais sobre coprodução do bem público. A pesquisa foi realizada entre 2010 e 2011, baseada em referenciais bibliográficos e documentais, no acompanhamento de dois observatórios catarinenses e nas respostas de gestores de vinte observatórios sociais da Rede OSB de Controle Social a um questionário estruturado.

Palavras-chave: *Accountability*. Controle Social. Coprodução do Bem Público. Observatórios Sociais. Cidadania.

Accountability, social control and co-production of public goods: the action of twenty Brazilian social observatories aimed at citizenship and fiscal education

Abstract

Amidst the political and institutional maturing of Brazilian democracy, one of the ways in which society takes part in public administration affairs is through involvement in social observatories. In this paper we describe the operational characteristics of Brazilian social observatories aimed at citizenship and fiscal education, and discuss their limitations and capacities in contributing to accountability and to the quality of public administration. We first present details about the structure and lines of action of twenty members of the Brazilian Social Observatory Network for Social Control, including monitoring, education for fiscal citizenship and improving the quality of public administration activities. Then we demonstrate the linkages between social control and other control mechanisms – managerial, parliamentary, judicial and results evaluation – in promoting accountability and explore the meanings of notions of politics and citizenship that can be seen in observatory activities, in the light of references about the co-production of public goods. The research was conducted in 2010 and 2011 and was based on bibliography and documental references, the detailed examination of two observatories in the Brazilian state of Santa Catarina, and responses to a structured interview conducted with managers of twenty social observatories that are members of the above-mentioned Social Observatory Network.

Keywords: Accountability. Social Control. Co-production of Public Goods. Social Observatories. Citizenship.

Autores

Paula Chies Schommer - Professora de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc/Esag. Doutora em Administração pela FGV/Eaes.

Jonas Tadeu Nunes - Coordenador do Observatório Social de Itajaí. Mestre em Políticas e Planejamento Universitário pela UFSC. Graduado em Filosofia, Direito, Pedagogia e Estudos Sociais.

Rubens Lima Moraes - Estagiário do Observatório Social de Florianópolis. Graduando em Administração Pública e Bolsista Iniciação Científica pela Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc.

Introdução

A característica fundamental de um observatório é a de monitorar, produzir e difundir informações sistemáticas sobre certo tema, problema, política ou região. Como mecanismo de controle social, em interação com mecanismos de controle institucional, um observatório potencialmente contribui para gerar debates, avaliar, tomar decisões e controlar políticas e governantes. Sua ação pode gerar efeitos positivos sobre a qualidade da gestão pública e a *accountability* democrática, esta compreendida como processo de

contínua responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os governados¹.

Experiências de controle social e mobilização cidadã nos campos do combate à corrupção, da melhoria da gestão de recursos e de políticas públicas, da promoção da qualidade de vida nas cidades e da responsabilização de governantes por seus atos e omissões tem ocorrido recentemente no Brasil. Uma delas é a Rede Observatório Social do Brasil (OSB) de Controle Social, fruto da iniciativa de lideranças empresariais e servidores públicos paranaenses frente a escândalos de corrupção, que levou à criação de dezenas de observatórios dedicados à promoção da cidadania e da educação fiscal pelo país, sobretudo na região Sul. A Rede foi inspirada na experiência do Observatório Social de Maringá (OSM), constituído em 2006, voltado ao combate à corrupção, ao engajamento da população em cidadania fiscal e à melhoria da gestão de recursos públicos naquele município. O OSM ganhou reconhecimento na sua região e para além dela, conquistando premiação na categoria Tecnologia Social da etapa regional do Prêmio FINEP de Inovação 2008² e no Prêmio de Inovação Social CEPAL/Fundação Kellogg na América Latina e Caribe³.

Nova fronteira de expansão de observatórios acontece atualmente no âmbito de movimentos como a Rede Nossa São Paulo e a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis⁴, que promovem o engajamento cidadão em prol da qualidade de vida nas cidades, ancorando seu trabalho na produção sistemática de dados e no monitoramento da gestão pública, em interação com órgãos e poderes institucionalizados e diversos segmentos da sociedade organizada. Outro exemplo é o da Rede AMARRIBO de Controle Social, originária da iniciativa de combate à corrupção no município paulista de Ribeirão Bonito, a qual obteve repercussão nacional ao compartilhar a experiência que levou à responsabilização de governantes, por meio da mobilização da população e articulação com a imprensa e organizações sociais locais e nacionais, além de órgãos de controle parlamentar, judicial e administrativo⁵.

¹ ABRUCIO, F.L.; LOUREIRO, M.R. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P.R. (org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

² SISTEMA FIEP – Federação das Indústrias do Estado do Paraná. Notícias. **CITS e Observatório Social de Maringá vencem etapa regional do Prêmio Finep**. Publicado em 09.10.2008.

³ MARULANDA, N.R.; TANCREDI, F.B. **De la innovación social a la política pública: historias de éxito em América Latina y el Caribe**. Santiago del Chile: Naciones Unidas – CEPAL, 2010. (Colección Documentos de proyectos).

⁴ NOSSA SÃO PAULO. **Quem somos**. Disponível em <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/quem>. Acesso em 14. Out. 2011.

⁵ TREVISAN, A.M.; CHIZZOTTI, A.; IANHEZ, J.A.; CHIZZOTTI, J. VERILLO, J. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

Em paralelo aos potenciais e êxitos dessas iniciativas, as mesmas enfrentam dificuldades e dilemas, os quais são influenciados por certo desgaste da noção de participação, pela sofisticação de esquemas de corrupção, por dificuldades estruturais e por fragilidades da cultura política brasileira. Algumas delas reproduzidas nos próprios observatórios, que eventualmente revelam características de elitismo, corporativismo, formalismo, descontinuidade, falta de transparência e noção dicotômica entre democracia e eficiência ou entre técnica e política, esta vista como prejudicial à boa gestão. Entre os observatórios da Rede OSB, em particular, chama atenção a recusa de associados filiados a partidos políticos e o receio quanto ao uso do termo *política*, ao passo que se enfatiza o termo *cidadania*.

Diante de potenciais e limites da ação de observatórios sociais identificados na literatura e em pesquisa de campo realizada junto a observatórios da Rede OSB entre 2010 e 2011, o objetivo geral deste trabalho é caracterizar a atuação de observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal e discutir seus potenciais e limites de contribuição para a *accountability* democrática e a qualidade da gestão pública. Como objetivos específicos, definimos: a) descrever características da estrutura e da atuação de vinte observatórios sociais ligados à Rede Observatório Social do Brasil (OSB) de Controle Social; b) demonstrar a articulação entre controle social e outros mecanismos de controle - administrativo, parlamentar, judicial e de resultados - na promoção de *accountability*; c) discutir o sentido das noções de política e de cidadania presentes na ação dos observatórios, relacionando-as à coprodução do bem público. O texto fundamenta-se nos conceitos de *accountability* democrática, coprodução do bem público e observatórios sociais e em dados coletados na pesquisa, os quais são apresentados e discutidos em torno dos objetivos enunciados.

Observatórios sociais, coprodução do bem público e *accountability* democrática

Accountability pode ser entendida como uma estratégia para responder a expectativas⁶, como obrigação de uma pessoa ou grupo de prestar contas por sua conduta diante de uma responsabilidade assumida perante outrem⁷ ou como condição

⁶ HEIDEMANN, F.G. **Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas**. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009. p. 301-9.

⁷ KLUVERS, R.; TIPPETT, J. **Mechanisms of accountability in local government: an exploratory study**. International Journal of Business and Management, v.5, n.7, p. 46-53, Jul., 2010.

que constrange o exercício do poder por meio de normas internas e pressões externas⁸. Na esfera pública, a *accountability* democrática é reconhecida como um dos alicerces da qualidade da administração pública e da própria democracia, sendo definida por Abrucio e Loureiro⁹ como o processo de contínua responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os governados. Avanços em responsabilização em cada país costumam vincular-se ao amadurecimento de sua cultura política¹⁰, o que passa pela construção de mecanismos institucionais de controle e de sanção¹¹.

A democracia brasileira, embora venha avançando nas últimas décadas, foi considerada por O'Donnell¹² como *democracia delegativa*, na qual a sociedade, embora disponha de instrumentos próprios das democracias plenas (especialmente eleições amplas e livres para representantes e governantes), utiliza-os de forma parcial ou tutelada, outorgando plenos poderes aos eleitos, sem exigir deles prestações de contas em relação ao prometido no processo eleitoral, caracterizando o chamado *déficit de accountability* – falta de ou baixo grau de cobrança da sociedade sobre seus representantes e governantes¹³. Ou democracia imperfeita (*flawed democracy*), de acordo com classificação de estudo realizado pelo *The Economist*, em 2006, na qual o Brasil alcançou bom desempenho em itens como processo eleitoral e liberdade civil e baixo desempenho em funcionamento do governo, participação política e cultura política¹⁴.

Embora se reconheça que a incorporação da noção de *accountability* na democracia brasileira enfrente fragilidades que historicamente marcam a relação Estado-sociedade¹⁵ e a cultura política do país¹⁶, desde a década de 1980 vem ocorrendo avanços que contribuem para que *accountability* seja tema mais presente no debate acadêmico e político, perseguida no desenho de regras institucionais e práticas de gestão e no exercício do controle social^{17 18 19}. Tanto no aspecto institucional-legal como no de

⁸ KOPPELL, J.G.S. **Pathologies of accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”**. *Public Administration Review*, v. 65, n.1, p. 94-108, Jan./Feb. 2005.

⁹ op. cit.

¹⁰ CAMPOS, A.M. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** *Revista da Administração Pública*. vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

¹¹ CENEVIVA, R. **Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente**. Anais do EnAPG 2006. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. São Paulo, ANPAD, 2006.

¹² O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Revista Lua Nova*, v. 44, p. 27-54. 1998.

¹³ O'DONNELL, op. cit.

¹⁴ PINHO, J.A.G.; SACRAMENTO, A.R.S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** *Revista da Administração Pública*, v. 43, n.6, p. 1343-68, nov./dez. 2009.

¹⁵ NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/ENA, 2003.

¹⁶ CAMPOS, op. cit;

¹⁷ ABRUCIO e LOUREIRO op. cit.

mobilização social, existe atualmente uma preocupação em construir instrumentos que acelerem a redução de nosso *déficit de accountability*.

Certos avanços estão na Constituição Federal de 1988, que ampliou e criou instrumentos de controle e *accountability* nas relações entre os Poderes e destes com a sociedade. Entre eles: novos canais de participação popular, como conselhos consultivos e deliberativos de políticas públicas, plebiscitos e audiências públicas; obrigatoriedade da estruturação de sistemas de controle interno para os Poderes nos três níveis de governo; ampliação da autonomia, das atribuições e da autoridade dos tribunais de contas e dos ministérios públicos; novos instrumentos e dinâmicas de formulação e controle orçamentário, incluindo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA); obrigatoriedade de audiências públicas em diversas atividades, sobretudo no processo orçamentário; consolidação da componente técnica no julgamento político dos chefes do Executivo, nos três níveis de governo, mediante a obrigatoriedade da emissão e consideração de pareceres prévios pelos tribunais de contas^{20 21}. Outro marco na promoção da *accountability* foi a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²², e, posteriormente, a Lei Complementar nº 131/2009, a chamada Lei da Transparência²³.

Em paralelo aos avanços institucionalizados, iniciativas da própria sociedade fazem avançar o controle social, aquele exercido pelos cidadãos e suas organizações sobre os governantes, durante os mandatos, interagindo e acionando formas institucionalizadas de controle, como as que são exercidas pelo Judiciário, pelo Legislativo ou pelos órgãos de controle interno do aparato estatal.

Uma das condições para a efetividade dos mecanismos de *accountability* – sejam eles de controle social ou institucional, incluindo a preocupação com controle de resultados, é a possibilidade de se obter e divulgar diversidade de informações públicas qualificadas, com transparência e fidedignidade²⁴. Informações sobre recursos, decisões, desempenho e efeitos da ação governamental podem ser usadas para combater a

¹⁸ FARAH M.F.S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública, v. 35, n. 1, p. 119-44, jan./fev. 2001.

¹⁹ PINHO e SACRAMENTO op. cit.

²⁰ BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Título III, **Da Organização do Estado**. Capítulo VII, Da Administração Pública, Seção I, Disposições Gerais. Artigo 37. 1988. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/art_37_.shtm. Acesso em 13 jul. 2010.

²¹ ROCHA, A. C. **O processo orçamentário brasileiro como instrumento de accountability**. Anais do EnAPG 2008. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. Salvador: ANPAD, 2008.

²² ABRUCIO e LOUREIRO op. cit.

²³ BRASIL. **Lei Complementar nº131/2009**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em 16 set. 2011.

²⁴ ABRUCIO e LOUREIRO op. cit.

corrupção, controlar promessas eleitorais e planos de governo, tomar decisões, qualificar o desenho de políticas públicas e premiar ou punir atos e omissões dos agentes públicos.

Tais informações podem ser consideradas como bem público que é coproduzido por diversos órgãos e instâncias de governo, em articulação com cidadãos e suas organizações, como os observatórios sociais. Estes podem, simultaneamente, demandar dos órgãos institucionais informações apropriadas às necessidades de controle político pela sociedade e produzir informações técnicas qualificadas que permitam contrapor, questionar ou dialogar com informações oficiais e, ainda, apontar novos interesses da população.

Compreende-se, assim, que a geração e o uso de informações para promover controle e *accountability* referem-se a um processo de coprodução do bem público, definido como uma estratégia para produção de bens e serviços públicos em rede, pressupondo o engajamento de cidadãos, governantes e organizações que interferem na esfera pública²⁵, exigindo espaços de interlocução e articulação em torno de práticas compartilhadas²⁶. Essa necessidade de engajamento dos cidadãos na produção de informações públicas e no controle social evidencia que a *accountability* democrática exige que os governados defendam continuamente seus direitos, participando da vida política e exercendo plenamente a cidadania²⁷. O que é coerente com a visão de *accountability* na concepção do novo serviço público^{28 29}, a qual depende de engajamento dos cidadãos em todas as etapas, inclusive na definição das regras e dos contratos, na previsão de sanções, no monitoramento de procedimentos, na avaliação dos resultados, na publicização e debate das informações e na aplicação de punições, quando for o caso. Ou seja, os cidadãos podem coproduzir bens e serviços públicos participando diretamente de sua produção e/ou adotando postura de vigilância em todas as etapas do processo³⁰.

É nesse sentido que nos voltamos aos observatórios sociais que produzem informações sobre temas ou setores considerados relevantes na esfera pública e ao

²⁵ SALM, J.F. e MENEGASSO, M.E. **Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação**. XXXIV Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, Anais, CD-ROM, 2010.

²⁶ ROBERTS, N. **Public Deliberation in an age of direct citizen participation**. American Review of Public Administration, v. 34, n.4, p. 315-53, dec 2004.

²⁷ 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**. Revista GESTÃO.Org. v. 8, n.3, (2010). Disponível em <http://www.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/view/244>.

²⁸ DENHARDT, R.B.; DENHARDT, J.V. **The new public service: serving rather than steering**. Public Administration Review. v. 60. n. 6, p. 549-59, Nov./Dec. 2000.

²⁹ ROCHA, A.C. **Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens**. Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília, v. 14, n.2, p. 82-97, mai./ago. 2011. Disponível em http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/314/pdf_162.

³⁰ SCHOMMER e MORAES op. cit.

monitoramento da administração pública, buscando contribuir para a qualidade de vida nas cidades.

Observatórios costumam coletar, registrar, acompanhar e interpretar dados, produzir indicadores estatísticos, criar metodologias para codificar, classificar e categorizar informações, monitorar e analisar tendências, estabelecer conexões entre pessoas que trabalham em áreas similares, promovendo políticas públicas mais integradas e proporcionando que o controle político pela população seja mais qualificado³¹³². A ação dos observatórios, típica de controle social, pode estimular os demais mecanismos de *accountability* durante os mandatos – parlamentar, judicial, administrativo e de resultados – demandando informação, investigação, premiação e punição e influenciando o planejamento, a implantação e a avaliação de políticas públicas.

Em meio a esses potenciais, tais organizações podem apresentar fragilidades. Analisando observatórios sociais iberoamericanos da área de comunicação, Albornoz e Herschmann³³ identificaram, por exemplo, o fato de serem organismos jovens e com falta de experiência, a escassa vinculação entre observatórios, a ausência de coordenação com outros organismos, a diversidade de metodologias empregadas, a adoção de postura tecnocrata ou autoritária, o risco de constituir-se em instância de *lobby* de grupos políticos ou econômicos constituídos e, a falta de diálogo com a diversidade da cidadania local.

Embora busquem contribuir para avanços democráticos, os observatórios tendem a reproduzir, em certa medida, características da cultura política do contexto em que atuam, da sociedade da qual são parte integrante. O que pode revelar-se em traços de elitismo, corporativismo, formalismo, descontinuidade e falta de transparência, entre outros. Além de enfrentarem dificuldades culturais, estruturais e gerenciais, encontram resistências às demandas por transparência e controle social e tendem a sofrer pressões e ameaças advindas dos esquemas de corrupção e crime organizado que buscam combater.

Buscando identificar a presença desses e de outros limites, bem como os potenciais de contribuição de observatórios sociais para a *accountability* democrática, descrevemos a seguir características da Rede OSB de Controle Social.

³¹ ALBORNOZ, L.A; HERSHMANN, M. **Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória.** e-compós. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Dezembro 2006. Disponível em: www.compos.com.br/e-compos. Acesso em: 11 Mai. 2010.

³² ESCWA. ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR WESTERN ASIA. **Social Observatories Information Kit.** Technical Paper.1 20 August 2008. Disponível em: <http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/sdd-08-tech1-e.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2010. 12 p.

³³ ALBORNOZ e HERSCHMANN op. cit.

A atuação de observatórios da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social

Entre as iniciativas motivadas por escândalos de corrupção em governos locais e pelo desejo de contribuir para a qualidade da administração pública, estão as integrantes da Rede Observatório Social do Brasil (OSB) de Controle Social, movimento iniciado por lideranças do meio empresarial e do funcionalismo público no estado do Paraná que, desde 2005, levou à criação de cerca de 50 observatórios sociais dedicados à cidadania e à educação fiscal em suas cidades³⁴. Essas organizações buscam monitorar a ação dos governos locais, sistematizar e disseminar informações relativas ao município, enfatizando a relevância do espírito de cidadania fiscal pró-ativa de cada cidadão em sua comunidade e a relação entre vigilância social e justiça social³⁵.

A Rede foi inspirada na experiência do Observatório Social de Maringá (OSM), considerada destaque na América Latina e Caribe pelo Prêmio de Inovação Social da CEPAL, em parceria com a Fundação Kellogg. Esta premiação destaca a capacidade do OSM em mobilizar voluntários e promover participação da comunidade, baseado no trabalho de conscientização realizado pela Sociedade Eticamente Responsável (S.E.R.) Maringá, organização a qual está ligado. Ressalta a metodologia acessível para controle de licitações e as propostas concretas de aplicação imediata para solução de situações disfuncionais, não se limitando a denúncias a instâncias distantes do cidadão comum, mas sim envolvendo voluntários, prevenindo vícios nos processos de licitação, estimulando transparência, promovendo comportamento ético entre servidores públicos e difundindo a importância dos impostos³⁶. O OSM conquistou, também, o primeiro lugar na categoria Tecnologia Social da etapa regional do Prêmio FINEP de Inovação 2008³⁷.

No estado de Santa Catarina, o primeiro observatório no âmbito dessa Rede foi criado em 2009, em Itajaí, motivado principalmente pelo desejo de monitorar o elevado volume de recursos aplicados no município depois que o mesmo foi atingido por uma enchente de grandes proporções, em 2008. A ação do Observatório Social de Itajaí (OSI) foi pesquisada por Schommer e Moraes³⁸, identificando-se características que confirmam potenciais de contribuição desse tipo de organização para a *accountability* democrática,

³⁴ OSB - OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Rede – Cidades** – Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/rede?1> Acesso em 07 Jul. 2010.

³⁵ OSB - OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Institucional. Histórico**. Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/rede?1>. Acesso em 14 Out. 2011.

³⁶ MARULANDA e TANCREDI op. cit.

³⁷ SISTEMA FIEP op. cit.

³⁸ SCHOMMER e MORAES op. cit.

ao mesmo tempo em que se observaram desafios e dilemas de natureza metodológica, política e operacional enfrentados pela organização, o que motivou a realização da segunda etapa da pesquisa.

Nessa etapa, pesquisadores e equipe do OSI definiram conjuntamente o escopo e os objetivos da pesquisa, com base em questões que emergiram da primeira etapa. Elaborou-se um questionário, que recebeu sugestões de alteração por gestores da Rede OSB e foi preenchido por um dos observatórios, em caráter de teste. O questionário ajustado foi enviado aos 36 observatórios integrantes da Rede considerados ativos em setembro de 2010, por email que dava acesso a formulário eletrônico com apresentação da pesquisa e questões abertas e fechadas divididas em 8 blocos. A coordenação executiva da Rede OSB noticiou a pesquisa, incentivando os observatórios a participar.

Foram recebidos dados de 20 observatórios da Rede, sendo 12 do estado do Paraná, 02 de Santa Catarina, 02 de São Paulo, 02 do Rio de Janeiro, 01 do Mato Grosso e 01 de Rondônia. Dezoito questionários foram respondidos por ocupantes da presidência, coordenação ou secretaria executiva, um foi preenchido por estagiário e outro em parceria entre estagiária e coordenador. Alguns não responderam, alegando acúmulo de atividades e falta de tempo. Outros viviam certa desmobilização e não tinham condições de participar naquele momento. Os dados foram sistematizados e analisados no primeiro semestre de 2011, constituindo um relatório, remetido aos integrantes da Rede em julho de 2011. A seguir, são descritos e analisados parte desses dados.

a) Características da estrutura e da atuação de vinte observatórios da Rede OSB

A maior parte dos observatórios – 65% dos respondentes – foi criada nos últimos dois anos, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Total de observatórios por ano de fundação		
	Número de observatórios	Percentual
2006	1	5%
2007	1	5%
2008	5	25%
2009	6	30%
2010	7	35%
Total	20	100%

Fonte: SCHOMMER et al, 2011, p. 09³⁹.

³⁹ SCHOMMER, P.C.; MORAES, R.L.; NUNES, J.T.; CLAUDINO, J. **Pesquisa - Observatórios Sociais voltados à cidadania e à educação fiscal no Brasil: estrutura e atuação**. Relatório técnico. Florianópolis; Itajaí: UDESC/ESAG e OSI, 2011. 35 pg.

A constatação de irregularidades no município foi apontada como motivação para a criação de 55% dos observatórios, seguida do incentivo de pessoas ligadas a entidades similares em municípios vizinhos e do incentivo do OSB, com 45% de menções cada (Tabela 2). Como “outras motivações”, foram citadas: a) importância do acompanhamento dos gastos públicos e educação fiscal; b) necessidade de fazer com que o dinheiro público tivesse aplicação correta, em benefício da população; c) vontade de acompanhar a gestão pública, para que a mesma seja a mais eficiente possível; d) desejo de conscientizar os administradores municipais sobre o gasto correto do dinheiro público; e) discussões, antes da criação do OSB, no âmbito das associações comerciais do Paraná; f) conhecimento sobre a ideia a partir de visita a ACIM; g) o presidente conheceu a metodologia do observatório e o sucesso do exemplo de outros municípios; h) conhecimento da criação e do trabalho desenvolvido pela AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito – SP.

Nota-se a relevância da exemplaridade de organizações bem sucedidas em outras cidades na formação de novos observatórios.

	Número de observatórios que citam esta motivação	Percentual
Irregularidades constatadas no município	11	55%
Incentivo do Observatório Social do Brasil	9	45%
Incentivo de pessoas ligadas a Observatórios em municípios vizinhos	9	45%
Outras motivações	7	35%
Total	36	

Múltiplas respostas possíveis; percentual pode ultrapassar 100%.

Fonte: SCHOMMER et. al, 2011, p. 10⁴⁰.

Os envolvidos na fundação dos observatórios pesquisados são listados na Tabela 3:

Entidade/Organização que participou da fundação	Quantidade de citações
Associação Comercial, Industrial, Empresarial; Câmara Dirigentes Lojistas; Federação das Indústrias; Federação de Associações Comerciais	27
Rotary Club; Associação de senhoras rotarianos	20

⁴⁰ Ibid., p. 10.

Associações, Cooperativas e Sindicatos de trabalhadores/profissionais liberais: Associação Brasileira de Odontologia; Associação Médica; Associação de Engenheiros e Arquitetos; Sindicato dos Engenheiros e Arquitetos; Sindicato Contadores/Contabilistas; Associação dos Feirantes; Sindicato dos Trabalhadores do Comércio; Sindicato Rural; Associação Rural; Cooperativa de Aquicultores; Unimed	17
Sindicatos Patronais: indústrias, indústrias do vestuário, comércio, comércio varejista, madeira, indústrias da madeira e móveis, indústrias de reparação de veículos, vestuário; indústria de laticínios; transformação de madeira e derivados; associação intersindical patronal	17
OAB; CRC; CREA	15
Universidade / Faculdade	13
Lojas Maçônicas	12
Associações de moradores; Associações de bairro; Federação de associações de bairro; União de associações de moradores	11
Outras ONGs (Instituto Ilhabela Sustentável, Espaço Cultural, Associação Sementes do Futuro, Associação Escoteiros do Mar, Amailha, Pailha, Amparo; Associação Comunitária Regional da Mata; Associação de Radiodifusão; CERNA(Comunidade Terapêutica Nova Aliança), Sociedade Rolimourense de Educação e Cultura - Farol; IPEC; Fundação Educere; Associação de Homens de Negócio do Evangelho Pleno; Batalhão de Engenharia e combate BLD, Fundação de Cultura	11
Instituições públicas estatais federais: Receita Federal; Justiça Federal; Ministério Público Federal; Caixa Econômica Federal	8
Cooperativa de Crédito: SICCOOB; SICREDI	7
Sistema S: SEBRAE; SESC; SESI; SENAI	7
Lions Clube	6
Conselhos: conselho comunitário; conselho municipal de saúde; conselho da mulher executiva; conselho regional de desenvolvimento e política agrícola; conselho municipal de desenvolvimento econômico	6
Empresas	6
Polícia Militar; Corpo de bombeiros; Delegacia da Mulher	4
Receita Estadual; Regional de Saúde; Núcleo Regional de Educação	4
Fóruns e Agências: Agência Regional de Desenvolvimento; Fórum de Desenvolvimento; Fórum de Direitos da Criança e Adolescente	3
Prefeitura: Secretaria de Educação	3
Igreja; Diocese; Paróquia	3
Clubes: late Clube; Rádio Clube; Clube de Serviços	3
Rádio	2

Fonte: SCHOMMER et. al, 2011, p. 10⁴¹.

Destacam-se as associações e federações comerciais, industriais ou empresariais (27 citações), o Rotary Club / Associação de senhoras rotarianos (20 citações), as associações, cooperativas ou sindicatos de trabalhadores/profissionais (17 citações) e os sindicatos patronais (17 citações). Nota-se predominância do setor empresarial como apoiador da criação desses observatórios, além de organizações associativas tradicionais em cada região, como o Rotary Club, e associações de classe, de moradores e órgãos públicos. Um dos efeitos disso é a reprodução de uma linguagem marcada pelo jargão empresarial, que se reflete na comunicação institucional, nas pautas e nos instrumentos de gestão propostos.

⁴¹ Ibid., p. 10.

O estudo do caso do Observatório Social de Itajaí já apontava para seu baixo grau de articulação com setores da sociedade não representados pelas entidades instituidoras, ligadas a categorias corporativas e ao meio empresarial. O OSI reconhecia a necessidade de aproximar-se de sindicatos de trabalhadores, de conselhos de políticas públicas e de associações de moradores, dialogando com uma pluralidade de atores e ganhando legitimidade e força política⁴². Em questões fechadas, nas quais os respondentes marcavam seu grau de concordância com as afirmativas, observa-se o reconhecimento geral dessa necessidade de articulação com a sociedade e com os diversos agentes de *accountability*, demonstrado pelo elevado grau de concordância com as afirmativas 4.1 e 4.2 da Tabela 4 e pela distribuição das respostas à afirmativa 4.3.

Tabela 4: Articulação e comunicação com a sociedade					
	Discordo totalmente	Discordo em parte	Não concordo, nem discordo	Concordo em parte	Concordo totalmente
4.1. Para que sua ação seja mais plena, os Observatórios precisam ampliar e intensificar seus canais de comunicação com a sociedade			5%	5%	90%
4.2. A atuação de um Observatório deve primar pela participação de várias pessoas e segmentos sociais					100%
4.3. Sindicatos de trabalhadores tendem a não se envolver em Observatórios Sociais voltados à cidadania e educação fiscal, pois suas linhas de ação são muito diferentes	15%	20%	25%	35%	5%

Fonte: adaptado de SCHOMMER et. al, 2011, 32⁴³.

Além de pessoas do meio empresarial, outro contingente presente nos observatórios é o de servidores de órgãos públicos, principalmente estaduais e federais. Alguns deles apóiam a criação ou vinculam-se a um observatório buscando espaço para exercício de cidadania fora do aparelho estatal, onde nem sempre conseguem aplicar plenamente seus conhecimentos na melhoria da qualidade da gestão e no combate à

⁴² SCHOMMER e MORAES op. cit.

⁴³ SCHOMMER et al. op. cit., p. 32.

corrupção. Ou por perceberem que sem a pressão oriunda da sociedade, os órgãos institucionalizados de controle não conseguem exercer satisfatoriamente suas funções.

O número médio de pessoas que participa regularmente das atividades dos 20 observatórios pesquisados, entre voluntários e remunerados, é de 22 pessoas, divididos por categoria na Tabela 5, na qual se percebe que a maioria atua voluntariamente:

Tabela 5: Média de participantes das atividades dos Observatórios	
	Número médio
Voluntários com participação eventual	13
Voluntários com atuação regular	7
Funcionários remunerados	1
Estagiários	1
TOTAL	22

Fonte: SCHOMMER et al, 2011, p. 13⁴⁴.

A média de recursos financeiros captados em 2009 e 2010 pode ser visto nas tabelas 6 e 7. Em 2009, 62% dos oito observatórios existentes arrecadou até R\$ 1 mil por mês e 25% arrecadou de R\$ 1,1 mil a 5 mil. Apenas um deles captou mais do que R\$ 10 mil mensais.

Tabela 6: Recursos arrecadados em 2009		
Média mensal de recursos arrecadados (R\$)	Número de observatórios	Percentual
Até 1 mil	5	62%
De 1,1 mil a 5 mil	2	25%
De 5,1 a 10 mil	0	0%
Mais de 10 mil	1	13%
Total	8	100%

Fonte: SCHOMMER et. al, 2011, p. 19⁴⁵.

Em 2010, 55% dos 20 observatórios arrecadou de R\$ 1,1 mil a 5 mil. Somando-se as duas primeiras linhas, verifica-se que 90% dos observatórios declara receita média mensal de até R\$ 5 mil, enquanto dois observatórios captaram média mensal superior a R\$ 10 mil, dados da Tabela 7:

Tabela 7: Recursos arrecadados em 2010		
Recursos captados por mês em 2010 (Em reais)	Número de observatórios	Percentual
Até 1 mil	7	35%
De 1,1 mil a 5 mil	11	55%
De 5,1 a 10 mil	0	0%
Mais de 10 mil	2	10%

⁴⁴ Ibid., p. 13.

⁴⁵ Ibid., p. 19.

Total	20	100%
-------	----	------

Fonte: SCHOMMER et al, 2011, p. 19⁴⁶

Os dados evidenciam a natureza eminentemente voluntária dos observatórios e o baixo volume de recursos financeiros movimentado, o que demonstra o potencial de engajamento cidadão e, por outro lado, pode dificultar a produção sistemática de dados para acompanhamento de processos e indicadores de gestão. Além do trabalho voluntário exercido diretamente, é marcante o recebimento de recursos doados na forma de espaço físico e serviços de contabilidade, por exemplo.

No que tange às linhas de ação dos observatórios, as Tabelas 8, 9 e 10 mostram as mais frequentes, em três segmentos: Monitoramento; Educação para a Cidadania Fiscal e; Melhorias da Qualidade da Gestão Pública.

O maior número de citações entre as ações de **Monitoramento** contempla o acompanhamento de licitações (19) e a participação presencial em sessões e/ou audiências públicas na Câmara Municipal (18). As demais alternativas mais citadas são também ligadas a licitações. As menos citadas foram o monitoramento da execução de contratos ou dos serviços (5 menções cada) e pedidos de informação ou encaminhamento de denúncias ao Tribunal de Contas ou à Controladoria Geral da União (4). Outras ações foram apontadas: conhecer atividades desenvolvidas por entidades que recebem subsídio da Prefeitura; monitorar a frota de veículos do Município (manutenção e abastecimento); encaminhamento de sugestões ao Prefeito.

Tabela 8 - Ações de monitoramento	Nr. de citações
Acompanhamento de licitações	19
Análise jurídica de editais	16
Acompanhamento presencial de certames	17
Intervenção nos processos de licitação	15
Pedidos de esclarecimento de situações	17
Sugestões de reformulação de editais	12
Monitoramento da execução de contratos	5
Acompanhamento da entrega de produtos nos almoxarifados	7
Pedidos de informação ou encaminhamento de denúncias ao Tribunal de Contas ou à Controladoria Geral da União	4
Acompanhamento da execução de serviços	5
Acompanhamento da execução de obras	6
Participação presencial em sessões e/ou audiências públicas na Câmara Municipal	18
Representações perante o Ministério Público	9
Participação em Conselhos de Políticas Públicas	8
Monitoramento de dados do Portal de Transparência do Município	6
Representações junto à Câmara de Vereadores	8
Encaminhamento de informações à Câmara de Vereadores	13
Acompanhamento de denúncias	9

⁴⁶ Ibid., p. 19.

No acompanhamento de licitações, certos tipos de fraude são mais comuns: caracterização de combinação prévia entre os concorrentes pela alternância de vencedores (10 menções); contratações mediante Dispensa de Licitação em situações de emergência fabricada, ocasionadas pela má administração da coisa pública (9 menções) e; na modalidade Pregão Presencial do tipo Menor Preço por Item, conversas entre os participantes negociando quais itens cada um vencerá, deixando de competir pelo preço mais baixo (9 menções).

As ações de **Educação para a Cidadania Fiscal** são apresentadas na Tabela 9, sendo mais frequentes palestras e eventos. Além das que constam na Tabela, foram citadas as seguintes ações:

- Parceria em projetos de Educação Fiscal com a Receita Federal do Brasil, Secretaria Estadual da Fazenda e Secretaria Municipal da Fazenda;
- Parceria com a CGU "Programa Olho Vivo no Dinheiro Público";
- Concurso de curtas;
- Montagem de peça teatral *No Reino da Impostolândia*;
- Aulas de Educação Fiscal;
- Instalação de painéis valorizando a atuação do Poder Judiciário, que atuou firmemente contra a corrupção eleitoral;
- Realização de carreta "Esta é a Hora" – proposta pela Rede AMARRIBO, conclamando mobilização da comunidade no combate à corrupção;
- Recebimento da Caravana "Todos contra a Corrupção", do projeto Adote um Município, do Instituto de Fiscalização e Controle de Brasília, que reuniu com Associados, com a Polícia Civil e Polícia Militar, com o Ministério Público, com os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com os Conselheiros dos diferentes Conselhos Municipais e realizou Audiência Pública que contou com 151 pessoas;
- Grupo de Educação Fiscal do Litoral Norte de São Paulo.

Tabela 9 – Ações de Educação para Cidadania Fiscal

⁴⁷ Ibid., p. 24.

Palestras	12
Eventos	11
Capacitação de servidores municipais	3
Capacitação e assistência a empresas para participar em licitações	6
Concursos de redação, desenhos, monografias etc.	3
Cursos de capacitação	6
Gincanas em parceria com escolas ou entidades	1

Fonte: SCHOMMER et. al, 2011, p. 26⁴⁸.

Na Tabela 10 estão as ações voltadas para a **Melhoria da qualidade da gestão pública**.

Tabela 10: Ações de Melhoria da qualidade da gestão pública

	Número de citações
Apresentação de propostas de melhoria aos órgãos de governo, com base em dados coletados	11
Participação na definição de políticas públicas	6
Encaminhamento de projetos de lei	4
Sistematização e divulgação de informações para os envolvidos com as políticas públicas no município	3

Fonte: SCHOMMER et. al, 2011, p. 26⁴⁹.

Na opinião de gestores dos observatórios, há necessidade de voltar-se mais para o monitoramento de indicadores de qualidade da gestão pública, porém as organizações ainda carecem de estrutura para dar conta das várias possibilidades de atuação, priorizando, atualmente, o controle de licitações. O que poderia ser relacionado ao que Behn⁵⁰ observa como fases da *accountability* na administração pública – primeiramente voltada ao combate à corrupção e à rejeição da captura do público por interesses privados, que originalmente motivou a defesa da separação entre administração e política, e a segunda voltada ao desempenho, ligada à abordagem gerencialista da administração pública, ponto ao qual retornaremos adiante.

b) Controle social em interação com mecanismos de controle institucional

⁴⁸ Ibid., p. 26.

⁴⁹ Ibid., p. 26.

⁵⁰ BEHN, R.D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática**. Revista do Serviço Público, v. 49, n.4, p. 5-45, out./dez.1998.

Uma característica essencial da atuação dos observatórios é sua articulação no âmbito da rede de controle social da qual são parte constituinte e com outras organizações da sociedade e órgãos governamentais dedicados ao controle na administração pública. A Tabela 11 mostra tipos de relações mantidas entre os observatórios e outras organizações e, na última coluna, órgãos com os quais não mantêm relações diretas.

Tabela 11 – Articulação com órgãos e poderes públicos e tipo de parceria/articulação						
	Relações de Cooperação técnica e/ou gerencial	Relações de Cooperação Financeira	Compartilhamento de Informações	Encontros de prestação de contas	Relações de Monitoramento	Não mantém relações diretas com esse órgão ou instituição
Prefeitura	6	1	9	7	10	5
Câmara de Vereadores	3		7	6	6	5
Receita Federal do Brasil	5	3	1			13
Controladoria Geral da União – CGU	10		5			8
Justiça Federal	4	2	3	3		14
Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF	3		1			13
Associações Empresariais Locais	9	13	12			5
Sindicatos Patronais	4	5	5			10
Sindicatos de Trabalhadores	3	1	2			15
Mídia/ Imprensa	8		16			2
Empresas	7	9	9			5
Outros Observatórios Sociais	16		18			
Outras entidades ou instituições	10	10	6	6	1	

Fonte: SCHOMMER et. al, 2011, p. 29⁵¹.

Ao serem perguntados sobre o grau de concordância em relação à afirmação de que “A ação dos Observatórios pode acionar o controle institucional de órgãos de controle

⁵¹ Ibid., p. 29.

administrativo, parlamentar e judicial”, dos 20 respondentes, 15% concordam em parte e 85% concordam totalmente. Os observatórios reconhecem a importância da ação articulada, entendendo que é algo em que podem avançar. Em relação à afirmativa “A ação integrada com órgãos como a CGU, o Ministério Público e o Legislativo vem ocorrendo, mas precisa ser aprimorada e ampliada”, 11% concordam em parte e 83% concordam totalmente.

No que se refere à sanção, elemento essencial da *accountability* democrática, entidades como os observatórios sociais, como instâncias de controle social, são capazes de promovê-la indiretamente⁵². Para que ocorra sanção direta – seja administrativa, civil ou criminal – sobre governantes e burocratas, é fundamental que as iniciativas de controle social sejam articuladas com órgãos institucionalizados de controle e investigação e/ou com prerrogativa de aplicar sanções diretas, como Câmaras de Vereadores, Tribunais de Contas, Ministério Público, Judiciário e certos órgãos do executivo, como Polícia e Corregedorias.

Apesar de não aplicarem sanção direta, os mecanismos de controle social cumprem função essencial na ativação dos sistemas de *accountability*. As atividades de monitoramento e produção de informações técnicas, educação para a cidadania e pressão política sobre órgãos de controle institucional potencialmente levam à responsabilização contínua dos governantes perante os governados. Não apenas em casos de mau uso do dinheiro público. Também quando não se atende a promessas eleitorais e a metas pactuadas com a população, ou quando não são atingidos os resultados esperados, o que pode levar à sanção política e à redefinição de cursos de ação. Entre os observatórios da Rede, há inúmeros exemplos de como a articulação entre os diversos mecanismos de *accountability* levou à responsabilização de governantes e a avanços na qualidade da administração pública nos municípios, exemplos esses que não serão detalhados neste trabalho.

Na comunicação dos observatórios da Rede OSB, percebe-se esforço em demonstrar esses resultados em termos de responsabilização ou de melhorias na qualidade da gestão, particularmente o quanto cada município economizou em certo período em função da ação do observatório, sobretudo no controle de licitações. A demonstração de que o engajamento das pessoas pode gerar efeitos concretos contribui para gerar nos cidadãos o sentimento de corresponsabilidade pela qualidade da administração pública, coerente com a visão de *accountability* como bem público

⁵² CENEVIVA op. cit.

coproduzido pela participação direta e pela postura de vigilância dos cidadãos em todo o processo.

c) O sentido das noções de política e de cidadania na ação dos observatórios e sua relação com coprodução do bem público

Na comunicação dos observatórios, é nítida a ênfase ao termo *cidadania*, enquanto a noção de *política* costuma ser rejeitada. Algo percebido por Cortella e Janine Ribeiro⁵³ nas escolas brasileiras, nas quais se admite conversar sobre cidadania e se evita a palavra política: “Como se política e cidadania fossem coisas diferentes. A diferença é apenas o idioma de origem – latim ou grego. Dá a impressão de que, na escola, falar em cidadania é nobre, ao passo que falar em política é sujeira”⁵⁴. Estes autores observam que política parece ser o mundo da heteronomia, um mundo feio, no qual “eles” (os políticos) mandam, como se fossem independentes dos demais. Para Cortella e Janine Ribeiro⁵⁵, as pessoas parecem não estar convencidas de que não há anulação do indivíduo no público. Pelo contrário, argumentam que é na política que o indivíduo se destaca. É pela política que o ser humano se diferencia, se distingue da massa, pratica a *ação*, no sentido que aponta Arendt⁵⁶.

Na pesquisa, procurou-se explorar elementos da visão sobre política nos observatórios, em parte expressos na Tabela 12.

Tabela 12 - Opinião sobre a Atuação dos Observatórios					
Grau de concordância com cada frase					
	Discordo totalmente	Discordo em parte	Não concordo, nem discordo	Concordo em parte	Concordo totalmente
12.1.O Observatório Social é um órgão de caráter técnico e político ao mesmo tempo	40%		5%	40%	15%
12.2.Embora possa exercer influência política, o Observatório é de natureza eminentemente técnica		20%		35%	45%
12.3.O envolvimento de pessoas filiadas a partidos políticos nos Observatórios pode comprometer sua legitimidade					100%
12.4.A ausência de pessoas filiadas a partidos políticos nos Observatórios pode reforçar a	55%		5%	35%	5%

⁵³ CORTELLA, M.S.; JANINE RIBEIRO, R. **Política**: para não ser idiota. 5ª Ed. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2010.

⁵⁴ Ibid., p. 60

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ ARENDT, H. **A condição humana**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

imagem negativa que muitos tem da política partidária					
---	--	--	--	--	--

Fonte: adaptado de SCHOMMER et. al, 2011, p. 31⁵⁷.

Na primeira afirmação, em que se aponta a dupla natureza dos observatórios – técnica e política, há certa divisão de posições – 40% discorda totalmente, enquanto 55% concorda em parte ou concorda totalmente. Já quando à afirmativa 12.2, 80% concorda em parte ou totalmente que embora possa exercer influência política, o Observatório é de natureza eminentemente técnica. A afirmativa 12.3 obteve a adesão mais contundente – 100% dos que responderam ao questionário concordam plenamente que o envolvimento de pessoas filiadas a partidos políticos nos Observatórios pode comprometer sua legitimidade. E 55% discorda totalmente que a ausência de pessoas filiadas a partidos políticos nos Observatórios pode reforçar a imagem negativa que muitos tem da política partidária, enquanto 40% concordam em parte ou totalmente com essa afirmação.

A não aceitação de pessoas filiadas a partidos políticos em seus quadros de associados é uma recomendação explícita da Rede OSB. Suas lideranças argumentam que, embora a política partidária seja importante, é preferível, no contexto atual, que os observatórios não tenham qualquer vinculação formal com partidos, em função de seu baixo grau de legitimidade e pela associação com disputas por cargos e recursos e casos de corrupção⁵⁸. Se, por um lado, entende-se que a ação da organização deve fundamentar-se na atuação técnica e ser independente dos interesses de um ou outro partido, a rejeição ao envolvimento de seus membros em política partidária pode reforçar a cisão entre técnica e política e contribuir para a não renovação dos quadros partidários nos municípios, mantendo em trincheiras opostas aqueles supostamente interessados em “cidadania e controle dos gastos” e aqueles interessados em política e na disputa por cargos eletivos.

Em paralelo, o reforço ao seu caráter técnico revela a crença implícita que a técnica é neutra. Em contrário, pode-se argumentar que, inclusive no que tange à transparência, estão envolvidas relações de poder ao se escolher o que divulgar, quando, como, por quem e para quem.

A posição dos observatórios pode reforçar a dicotomia entre política e administração que caracteriza um estágio primário de promoção de *accountability*, mais próxima do combate à corrupção do que do bom desempenho governamental e

⁵⁷ SCHOMMER *et al.*, op.cit., p. 31.

⁵⁸ SCHOMMER e MORAES op. cit.

atendimento a expectativas dos cidadãos⁵⁹. Mais próximo do ideal de organizações burocráticas baseadas na racionalidade instrumental e apartadas da política. Ainda distantes das prescrições da administração pública de caráter gerencial, identificadas com a corrente do *new public management*, que prioriza desempenho, ou do reconhecimento da indissociabilidade entre técnica e política quando se trata de administração pública, marca da vertente do *new public service*^{60 61 62 63}.

Conforme demonstram Abrucio e Loureiro⁶⁴, avanços observados no Brasil nos últimos anos, tanto no campo social, como político e econômico, tornam evidente a interdependência entre cultura política e instituições, contrariando visões dicotômicas entre democracia e eficiência econômica ou que antagonizam decisões de caráter técnico e de caráter político. A noção de coprodução do bem público, por sua vez, permite a criação de um elo entre a participação cidadã e a produção de bens e serviços públicos, contribuindo para superar a dicotomia entre o tecnicismo da burocracia e o espaço da política na administração pública⁶⁵. A coprodução exige canais de expressão de diferentes interesses e perspectivas, intermediados pelo diálogo e pela construção de consensos e objetivos comuns, em processos permeados por conflitos, relações de poder e articulações negociadas entre os diferentes sujeitos em cena, os quais investem no processo seus conhecimentos, recursos e capacidades.

Nesse sentido, pode-se argumentar que o conhecimento produzido por observatórios sociais – indicadores, dados, informações e análises, de modo fundamentado, sistemático e continuado, potencialmente subsidia a mobilização política, que passa a ser mais bem informada, o que contribui para melhorias nos procedimentos e nos resultados, facilitando a responsabilização dos agentes públicos e o avanço na qualidade da gestão pública^{66 67}. Em complemento, a atuação política plural, articulada e vigilante, com boa capacidade de pressão e de mobilização, permite que se conquiste legitimidade e recursos para sustentar a ação dos observatórios e os efeitos desejados em termos de educação, cidadania e qualidade da gestão pública.

⁵⁹ BEHN op. cit.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ DENHARDT e DENHARDT op. cit.

⁶² HEIDEMANN op. cit.

⁶³ ROCHA, 2011 op. cit.

⁶⁴ ABRUCIO e LOUREIRO op. cit.

⁶⁵ SALM e MENEGASSO op. cit.

⁶⁶ ABRUCIO e LOUREIRO op. cit.

⁶⁷ CENEVIVA, R.; FARAH, M.F.S. **Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático**. Anais do EnAPG 2006. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. São Paulo, ANPAD, 2006.

Considerações finais

Os dados levantados junto a vinte observatórios que integram a Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social oferecem várias possibilidades de análise, nem todas elas exploradas neste artigo. A atuação de organizações como os observatórios sociais nos parece um campo de pesquisa promissor para explorar temas relativos a democracia, administração pública, relações Estado-sociedade e, mais especificamente, *accountability* e controle social.

Os dados apresentados evidenciam que os observatórios analisados são recentes – 65% deles criadas em 2009 e 2010, muitos deles inspiradas em exemplos bem sucedidos de organizações similares no Brasil, como a AMARRIBO e o Observatório Social de Maringá. São de natureza voluntária, motivadas pelo desejo de pessoas ligadas a setores tradicionais da sociedade (sobretudo, ao meio empresarial e ao funcionalismo público) em atuar no combate à corrupção e na melhoria da qualidade da gestão pública em seus municípios. Em média, movimentam poucos recursos e enfrentam dificuldades típicas da etapa inicial de estruturação de organizações da sociedade civil. Atualmente, a maior parte de suas atividades está relacionada ao monitoramento de licitações. Como segunda linha prioritária está a de educação e cidadania fiscal, com tendência de voltar-se para o monitoramento da qualidade da gestão pública, em termos mais amplos, recorrendo a indicadores e outros instrumentos de gestão.

Os membros de observatórios que participaram da pesquisa, ao opinarem abertamente sobre a atuação de observatórios sociais no Brasil, em síntese apontaram a importância dessas organizações para a sociedade e a relevância da participação cidadã. Acreditam que a ação dos observatórios tende a gerar impactos sobre a cidadania, a consolidação da democracia participativa, a redução da corrupção e a melhoria da qualidade de vida, por meio da interferência em políticas públicas, da redução de impostos e da ampliação da concorrência em licitações, entre outras linhas de ação. Reconhecem os respondentes que há um “árduo caminho a ser percorrido”, que sua estrutura atual não é suficiente para a amplitude de seus objetivos e que é importante que os observatórios sejam bem geridos e reconhecidos pela sociedade.

A pesquisa demonstrou, ainda, que a Rede OSB de Controle Social enfrenta dilemas relativos ao desejo de crescer, incentivando a criação de novas organizações pelo país, ao mesmo tempo em que se preocupa com a legitimidade e a garantia de padrões mínimos de estrutura e atuação em cada local. Além de enfrentar dificuldades na própria gestão da Rede.

Outro dilema é derivado da visão a respeito de política e sua relação com administração. O foco atual dos observatórios, de modo geral, está no combate à corrupção e ao mau uso do dinheiro público, típica de uma concepção primária da noção de *accountability*. Integrantes da Rede percebem que este é um passo importante e necessário, mas que sua ação pode ir além, reforçando o trabalho de base na educação para a cidadania e investindo na produção compartilhada entre sociedade e governos de instrumentos de controle da qualidade da gestão pública. O que tende a fazer a Rede rever sua posição atual em relação à noção de política, inclusive partidária.

A capacidade de influência de cada observatório e da Rede OSB como promotores de *accountability* está em fase inicial e tende a prosseguir em permanente construção, dependendo da articulação entre mecanismos típicos de controle social com mecanismos de controle institucional, de sua habilidade e legitimidade para mobilizar diferentes segmentos sociais e interesses em cada local e da maneira como lidarem com os dilemas que se apresentam.

Embora enfrentem limites e dilemas, os observatórios sociais estudados podem ser vistos como parte de um movimento de renovação e diversificação de formas de controle social, no âmbito do processo de amadurecimento da democracia brasileira e da incorporação da noção de *accountability* no arcabouço institucional e na cultura política nacional. Algo que já havia sido concluído por Schommer e Moraes⁶⁸, ao analisarem a experiência do observatório em Itajaí. As experiências em curso demandam novas pesquisas que investiguem suas práticas e verifiquem a realização ou não de seus potenciais.

Referências

ABRUCIO, F.L.; LOUREIRO, M.R. **Finanças públicas, democracia e *accountability***. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P.R. (org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

ALBORNOZ, L.A; HERSHMANN, M. **Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória**. e-compós. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Dezembro 2006. Disponível em: www.compos.com.br/e-compos. Acesso em: 11 Mai. 2010.

ARENDT, H. **A condição humana**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

BEHN, R.D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability***

⁶⁸ SCHOMMER e MORAES op. cit.

democrática. Revista do Serviço Público, v. 49, n.4, p. 5-45, out./dez.1998.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Título III, **Da Organização do Estado**. Capítulo VII, Da Administração Pública, Seção I, Disposições Gerais. Artigo 37. 1988. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/art_37_.shtm. Acesso em 13 jul. 2010.

BRASIL. **Lei Complementar nº131/2009**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em 16 set. 2011.

CAMPOS, A.M. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista da Administração Pública. vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CENEVIVA, R. **Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente**. Anais do EnAPG 2006. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. São Paulo, ANPAD, 2006.

CENEVIVA, R.; FARAH, M.F.S. **Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático**. Anais do EnAPG 2006. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. São Paulo, ANPAD, 2006.

CORTELLA, M.S.; JANINE RIBEIRO, R. **Política: para não ser idiota**. 5ª Ed. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2010.

DENHARDT, R.B.; DENHARDT, J.V. **The new public service: serving rather than steering**. Public Administration Review. v. 60. n. 6, p. 549-59, Nov./Dec. 2000.

ESCWA. ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR WESTERN ASIA. **Social Observatories Information Kit**. Technical Paper.1 20 August 2008. Disponível em: <http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/sdd-08-tech1-e.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2010. 12 p.

FARAH M.F.S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública, v. 35, n. 1, p. 119-44, jan./fev. 2001.

HEIDEMANN, F.G. **Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas**. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009. p. 301-9.

KOPPELL, J.G.S. **Pathologies of accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”**. Public Administration Review, v. 65, n.1, p. 94-108, Jan./Feb. 2005.

KLUVERS, R.; TIPPETT, J. **Mechanisms of accountability in local government: an exploratory study**. International Journal of Business and Management, v.5, n.7, p. 46-53, Jul., 2010.

MARULANDA, N.R.; TANCREDI, F.B. **De la innovación social a la política pública: historias de éxito em América Latina y el Caribe**. Santiago del Chile: Naciones Unidas – CEPAL, 2010. (Colección Documentos de proyectos).

NOSSA SÃO PAULO. **Quem somos**. Disponível em <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/quem>. Acesso em 14. Out. 2011.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/ENA, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova, v. 44, p. 27-54. 1998.

OSB - OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Rede – Cidades** – Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/rede?1> Acesso em 07 Jul. 2010.

_____. **Institucional. Histórico**. Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/rede?1>. Acesso em 14 Out. 2011.

PINHO, J.A.G.; SACRAMENTO, A.R.S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista da Administração Pública, v. 43, n.6, p. 1343-68, nov./dez. 2009.

ROBERTS, N. Public **Deliberation in an age of direct citizen participation**. American Review of Public Administration, v. 34, n.4, p. 315-53, dec 2004.

ROCHA, A. C. **O processo orçamentário brasileiro como instrumento de accountability**. Anais do EnAPG 2008. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. Salvador: ANPAD, 2008.

ROCHA, A.C. **Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens**. Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília, v. 14, n.2, p. 82-97, mai./ago. 2011. Disponível em http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/314/pdf_162.

SALM, J.F. e MENEGASSO, M.E. **Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação**. XXXIV Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, Anais, CD-ROM, 2010.

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**. Revista GESTÃO.Org. v. 8, n.3, (2010). Disponível em <http://www.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/view/244>.

SCHOMMER, P.C.; MORAES, R.L.; NUNES, J.T.; CLAUDINO, J. **Pesquisa - Observatórios Sociais voltados à cidadania e à educação fiscal no Brasil: estrutura e atuação**. Relatório técnico. Florianópolis; Itajaí: UDESC/ESAG e OSI, 2011. 35 pg.

SISTEMA FIEP – Federação das Indústrias do Estado do Paraná. Notícias. **CITS e Observatório Social de Maringá vencem etapa regional do Prêmio Finep**. Disponível em: <http://www.fiepr.org.br/News442content58474.shtml>. Publicado em 09.10.2008. Acesso em 14 Out. 2011.

TREVISAN, A.M.; CHIZZOTTI, A.; IANHEZ, J.A.; CHIZZOTTI, J. VERILLO, J. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.