

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Matheus Santana Silveira

**A atuação do Observatório Social do Brasil no controle social das
contratações públicas do município de Gravataí (2018-2021)**

PORTO ALEGRE
2022

Matheus Santana Silveira

A atuação do Observatório Social do Brasil no controle social das contratações públicas do município de Gravataí (2018-2021)

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Leonardo Granato

**Porto Alegre
2022**

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o controle social desenvolvido por uma das filiais da rede do Observatório Social do Brasil na área de contratos públicos no município de Gravataí. Para isso, inicialmente aborda-se a questão do controle da função administrativa do Estado, com destaque para o controle social. Posteriormente, são explicitados os aspectos metodológicos da organização em tela, que dizem respeito aos levantamentos de dados referentes a sua atividade no período de 2018 a 2021. Por fim, é desenvolvida a análise levando em consideração a atuação do referido Observatório no controle das contratações públicas de Gravataí, assim como as ações por ele levadas adiante junto às autoridades. Dentre os resultados encontrados, percebeu-se a falta de planos no âmbito político em defesa de reformas institucionais pró-controle por parte do Observatório, limitando a ação organizacional a arenas locais, que acabam por não ter poder suficiente para influenciar o desempenho do setor público.

Palavras-chave: Controle institucional. *Accountability*. Controle social. Organizações da Sociedade Civil.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the social control developed by one of the branches of the network of the Social Observatory of Brazil in the area of public contracts in the municipality of Gravataí. For this, it initially addresses the issue of control of the administrative function of the State, especially social control. Subsequently, the methodological aspects of the organization on screen are explained, which concern the data surveys related to its activity in the period from 2018 to 2021. Finally, the analysis is developed taking into account the performance of the mentioned Observatory in controlling public procurement of Gravataí, as well as the actions carried out by him with the authorities. Among the results found, it was noticed the lack of plans in the political sphere in defense of institutional reforms pro-control by the Observatory, limiting organizational action to local arenas, that end up not having enough power to influence the performance of the public sector.

Keywords: *Institutional control. Accountability. Social control. Civil Society Organizations.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Sistemas de Controle da Administração Pública Federal.....	14
Figura 2: O controle institucional.....	17
Figura 3: Controle social exercido pelo cidadão.....	23
Figura 4: Fluxograma de monitoramento de licitações - Fase 1	38
Figura 5: Fluxograma de monitoramento dos certames – Fase 2	39
Figura 6: Fluxograma de monitoramento das entregas – Fase 3	40
Figura 7: Controle social OSBG 2018 a 2021	41
Figura 8: Ofícios Controle social OSBG 2018 a 2021	42
Figura 9: Ofício 89/2019.....	43
Figura 10: Ofício 014/2021	43
Figura 11: Portal da Transparência de Gravataí	44
Figura 12: Cartilha Cidadão Fiscal.....	46

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1 OBJETIVO GERAL.....	9
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	10
1.3 JUSTIFICATIVA.....	10
2 REVISÃO LITERÁRIA.....	12
2.1 O CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DO ESTADO	12
2.2 ACCOUNTABILITY E CONTROLE.....	17
2.3 O CONTROLE SOCIAL.....	20
3 METODOLOGIA.....	31
4 O OSBG E O CONTROLE SOCIAL DOS CONTRATOS PÚBLICOS	33
4.1 ACERCA DA ORGANIZAÇÃO PESQUISADA	33
4.2 O OSBG E A METODOLOGIA DE CONTROLE	35
4.3 A ATUAÇÃO DO OSBG JUNTO À AUTORIDADE MUNICIPAL	40
5 CONCLUSÃO.....	48

1 INTRODUÇÃO

Em 2021, segundo índice elaborado pela ONG Transparência Internacional, que avalia a percepção de integridade do país, foi constatado que o Brasil se encontra abaixo da média global desde 2014 com pontuação de 38/100. Atualmente encontra-se na 96ª posição de um total de 180 países avaliados, estando abaixo também da média dos outros países que compõem os BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul - 39 pontos) e os países que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (54 pontos). No entanto, de acordo com o Conselho do Ministério Público Federal, que assegura a aplicação da Lei de Acesso à Informação e elabora o Ranking da Transparência, o Brasil conta com excelentes índices de transparência em seus portais, nos quais disponibilizam a prestação de contas acerca dos gastos públicos, permitindo o aperfeiçoamento da fiscalização e do controle social. Dessa forma, a sociedade tem instrumentos e muito espaço para que sua contribuição possa ser notável no âmbito local e internacional.

Segundo Siraque (2009), o controle social das atividades do Estado é uma luta incessante da humanidade, que aos poucos foi conquistado pela crescente capacidade de conscientização e aglutinação das pessoas que almejavam liberdade pública, direitos e garantias individuais. Para exemplificar essa luta, temos a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), documento resultante da Revolução Francesa, e no qual se lê, em seu artigo 5º, que “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. O ponto aqui é que houve uma lei sobre uma incipiente forma *accountability*, mesmo sem garantia dos meios para seu exercício efetivo, sendo uma conquista que somente teve avanços e viabilidade com o tempo (SIRAQUE, 2009).

No Brasil, somente em 1988, com a Constituição Federal, houve progresso nessa questão na medida em que foram criados mecanismos e práticas de transparência para o controle social, tornando-se expressamente um direito fundamental¹. No que tange às normas constitucionais que dão base ao controle social, podemos citar em especial o artigo 5º e seu inciso XXXIII, regulamentado posteriormente pela Lei de acesso à Informação, que diz:

¹ Segundo Abrucio (2006), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, além de implementar a Administração Pública Gerencial, teve como principais ações, um plano de *accountability* com previsão da participação dos usuários e adoção de mecanismos de controle social e transparência que serviram de base para elaboração de leis posteriores.

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, Art. 5º, 1988).

Ademais, há outras normas do ordenamento jurídico que, além dos princípios constitucionais, contribuem ao mesmo tempo para a prática do controle social. São elas a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Transparência da Gestão Pública, nas quais regulamentam os instrumentos de transparência e *accountability* da atividade do Estado.

Segundo Rocha (2011), a atual democracia procura exercer o poder em benefício do povo, que detém a soberania e os direitos de cidadania a todos os indivíduos. Sendo assim, o Estado regulador da Administração Pública Gerencial perpassa novas responsabilidades, tanto para os agentes públicos que, devido a sua discricionariedade, devem prestar contas de suas ações, quanto para os cidadãos que devem vigiar o uso do poder concedido. Nesse ínterim, a *accountability* surge para criar instrumentos e processos que englobam a transparência e responsabilização dos agentes públicos, permitindo que o cidadão controle o exercício do poder dos representantes.

Segundo Francis Bacon (apud Karnal, info. verbal)², oferecer informações é também fornecer controle pelo conhecimento e o poder que lhe é próprio, agindo como luz que abre caminhos. Nesse sentido, como também pela atribuição de soberania do povo, a participação popular requer informações precisas e confiáveis, além de preceitos fornecidos pela *accountability* como condições necessárias para o exercício do controle social e preservação da democracia.

O foco do presente trabalho é discutir o papel do controle social, porém há outras formas a priori de controle que serão esclarecidas, como também conceitos diversos de alguns autores. Primeiramente, o controle sobre a função administrativa do Estado pode ser classificado como controle institucional e controle social. O primeiro é realizado por entidades do Estado sobre seus próprios atos, podendo ser subdividido em interno ou externo, quando realizado por órgão estatal diferente dos

² Palestra realizada por Leandro Karnal no programa Café filosófico apresentado na TV cultura em 21 de março de 2017.

responsáveis pelo ato. A sociedade, individualmente ou por meio de suas entidades como os Observatórios Sociais, executa o controle social, que difere do controle institucional por não fazer parte da esfera do Estado.

O controle social, por sua vez, é o direito que a sociedade possui de participar do acompanhamento e verificação das ações e execuções dos atos provindos da gestão pública. Pode ser interpretado como um elo de ligação entre o Estado e a sociedade e tem como objetivo verificar se as decisões tomadas pela Administração Pública de qualquer ente federado estão sendo executadas conforme aquilo que foi decidido/contratado. Assim sendo, o controle social é exercido pela cidadania como uma forma de usufruir da democracia, garantida pela Constituição Federal, para velar ou fiscalizar informações sobre algo. No contexto do exercício do controle da atividade do Estado por parte da sociedade, questiona-se especificamente: como o controle social influencia a eficiência da gestão pública municipal no papel desenvolvido pelo Observatório Social do Brasil (OSB), em especial no que concerne às compras e licitações públicas?

O presente trabalho tem, então, o intuito de analisar o papel do Observatório Social do Brasil sediado no município de Gravataí, no concernente ao acompanhamento feito pelo referido Observatório das contratações municipais. No decorrer do trabalho, realizar-se-á um breve panorama do surgimento das OSC, como também uma pesquisa sobre a importância do controle sobre a função administrativa do Estado, seus tipos e formas de exercido pela sociedade. Pretende-se apresentar a organização em tela, suas metodologias na área do controle social, atuação e contribuição para a sociedade e ações perante os órgãos de controle e autoridade municipal. Ademais, são apresentados cases internos relativos às atividades oriundas do controle das compras governamentais, para demonstrar como é feita a metodologia na prática, assim como analisar suas abordagens de acordo com tipologia de Fox (2019).

1.1 OBJETIVO GERAL

Neste trabalho, busca-se analisar o papel do controle social exercido pelo Observatório Social do Brasil (OSB) na área de contratos públicos no município de Gravataí de 2018 a 2021.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Em decorrência do objetivo geral busca-se:

- 1) Discutir os mecanismos de controle da ação do Estado, com destaque para o controle social.
- 2) Analisar a forma de atuação do Observatório Social do Brasil no controle social das contratações públicas do município de Gravataí, no período de 2018 a 2021.

1.3 JUSTIFICATIVA

Como mencionado, o tema é relevante na medida que o Brasil é mal visto no exterior, sendo que altos índices de corrupção resultam na carência de credibilidade e integridade, afastando investimentos para o país. O trabalho tem como intenção teórica a produção de conhecimento no campo, pois como será visto ao longo dos capítulos, existem meios eficazes que podem mudar esse cenário, assim como trazer informações sobre o funcionamento concreto das organizações da sociedade civil, quais suas dificuldades e seus resultados.

Apesar de já haver mecanismos dentro da Constituição Federal, como veremos no decorrer do trabalho, sua prática é uma questão totalmente diferente. Segundo Serra (2012), as ouvidorias públicas, os canais para recebimento de consultas, representações e denúncias, as audiências públicas e os orçamentos participativos são os instrumentos mais relevantes para a efetivação do controle social. No entanto, deve-se considerar que as tecnologias da informação, da promulgação até o presente momento deste trabalho, tiveram avanços que se mostram indispensáveis para a viabilidade da intenção constitucional.

A facilidade do acesso ao uso de ferramentas capazes de efetivar a transparência das ações públicas é essencial para possibilitar o controle social, em especial o uso de meios digitais. O primeiro instrumento jurídico que traz à tona meios eletrônicos de acesso público é a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), porém a utilização em larga escala desses meios consolida-se posteriormente com a Lei da Transparência da Gestão Pública (2009), junto à Lei de Acesso à informação (2011) e à eclosão dos smartphones e tecnologia 4G a partir de 2013. Isto posto, temos um

período de 11 anos em que o controle social foi exercido em sua plenitude, o que ainda vem sendo aprimorado, como vimos na Lei Complementar nº 156/2016, no Decreto nº 10.540/2020 e, principalmente, na nova Lei de Licitações 14.333/2021. O processo licitatório eletrônico era utilizado por conveniência, porém agora a Lei sugere que se deve utilizar, preferencialmente, a forma eletrônica, em virtude do avanço e integração das formas de controle futuras.

Para que uma cidade do porte de Gravataí, 6º município mais populoso do estado, governe seus cidadãos, um grande empenho e investimento por parte da gestão pública é demandado. Isso resulta, pelo trâmite legal público, em licitações de naturezas diversas e valores para suprir as necessidades do povo. Dessa forma, pode-se dizer que é praticamente impossível que apenas um cidadão tenha conhecimento intelectual e tempo para fazer o controle social de áreas como saúde, alimentação, engenharia, entre outras. Para isso, é preciso um conhecimento vasto, o que implica no recurso a um corpo de voluntários de áreas do conhecimento distintas. Por conseguinte, podemos ver a importância de Organizações da Sociedade Civil, como as ações Observatório em questão, para que a prática do controle possa ser realizada de forma coordenada.

A produção deste trabalho tem como motivação minha atuação como voluntário/estagiário no Observatório Social do Brasil Gravataí (OSBG), uma organização da sociedade civil (OSC) que atua na prática do controle social da atuação Estado, unida à vontade de poder contribuir para melhor utilização de recursos públicos municipais. O produto da experiência e o aprendizado adquirido no curso de Administração Pública e Social, levam-me à construção de conhecimento e dedicação sobre o papel desempenhado pelo OSBG, em especial no que concerne à atuação direta do controle social em compras e contratações públicas no município de Gravataí. Uma prática que demanda um esforço coletivo em que a natureza da organização auxilia para uma análise mais adequada.

Este Trabalho de Conclusão de Curso, assim como a trajetória estudantil no bacharelado em Administração Pública e Social, seguem as Diretrizes Curriculares Nacionais do respectivo curso de graduação, dispostas pela Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014. Em especial, obedecendo os princípios fundamentais do *ethos* republicano e democrático em defesa do efetivo caráter público do Estado, abrangendo conteúdos relacionados à característica multidisciplinar da área Pública.

2 REVISÃO LITERÁRIA

2.1 O CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Segundo Nunes (1997), a herança da democracia brasileira é marcada por períodos ditatoriais, práticas clientelistas, corporativistas e paternalistas. O patrimonialismo enraizado ainda se faz presente e se mostra, em sua minoria, em escândalos eventuais. No entanto, mudanças recentes, principalmente na década de 90, trouxeram mecanismos para que as disfunções do Estado fossem reduzidas, tanto por regras institucionais internas como na possibilidade da influência da participação social. Segundo Schommer (2010), fazem parte disso: o processo eleitoral, os mecanismos de controle parlamentar, judicial e administrativo, os sistemas de avaliação de resultados e o controle social exercido pela população.

Contudo, a política democrática brasileira vem enfrentando dificuldades em virtude dessas características históricas, as quais influenciam a relação entre Estado e sociedade. De acordo com Silva (2002), a corrupção é um fenômeno social presente até mesmo nos países mais desenvolvidos, entretanto quando chega a níveis intoleráveis, é necessária uma reavaliação de suas formas. Formas essas que foram trazidas pela influência gerencial, por meio de uma modificação estrutural da Administração Pública e conseqüentemente de seus meios de controle.

Para melhor entendimento dos termos deste tema, nesta seção serão abordados os conceitos, entidades e métodos de monitoramento de controle do Estado pela sociedade civil à luz do curso “Controle Institucional e Social dos Gastos Públicos” da Escola Nacional de Administração Pública e de estudos pertinentes que lhe são relacionados, em especial na monografia de Vanderlei Siraque, “O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988”.

Segundo ENAP, o controle é de grande importância para o aprimoramento da Administração Pública, pois é um instrumento democrático que visa a limitação do poder e a busca da eficiência por meio da fiscalização, avaliação e monitoramento das ações governamentais. Podemos ver que essas também são características trazidas do modelo gerencial, que teria surgido como solução a um possível neopatrimonialismo, de acordo com Paula (2005).

Existem diversos tipos ou formas de controle da atividade administrativa do Estado na literatura sobre controle, pois, de fato, cada um dos três poderes, Executivo, Legislativo, Judiciário e as esferas que formam a federação brasileira, possuem, exercem e são submetidos a controle. Alguns deles, segundo Schommer (2010), são: a) O controle judicial para garantia dos direitos fundamentais e atuação de governantes e servidores de acordo com a lei; b) O controle parlamentar pela avaliação de desempenho, fiscalização orçamentária, verificação de atos de improbidade administrativa, etc.; c) O Controle administrativo-financeiro realizado pelo Tribunal de Contas e órgãos de controladoria para verificar os limites de endividamento e vinculação orçamentária; d) O controle de resultados para verificar o delineamento das ações do governo de acordo com as metas estipuladas no planejamento. E, por fim, o controle social, feito pela sociedade por meio de mecanismos que serão mostrados ao longo do trabalho.

No entanto, apesar das formas elencadas pelos autores, todas elas, com exceção do controle social, são desempenhadas pela Administração Pública como dever de ofício, podendo dividir, assim, o controle em controle institucional e controle social. O controle institucional, segundo Siraque (2009, p.96), “é realizado por órgãos do Estado sobre seus próprios atos ou atividades”, sendo subdividido em interno e externo. O controle social, como veremos adiante, é um direito público subjetivo que o cidadão tem a faculdade de exercer. Já no controle institucional, a autoridade responsável por fazer o controle tem a obrigação de fazê-lo, sob pena de estar incorrendo em prevaricação, conforme prescrição do artigo 319 do Código Penal. Sabe-se que ninguém é obrigado a formar provas contra si mesmo, mas a Administração Pública, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, o faz pois o interesse público não é do administrador público, e sim do povo, que tem o direito de receber a prestação de contas dos que governam em seu nome (SIRAQUE, 2009).

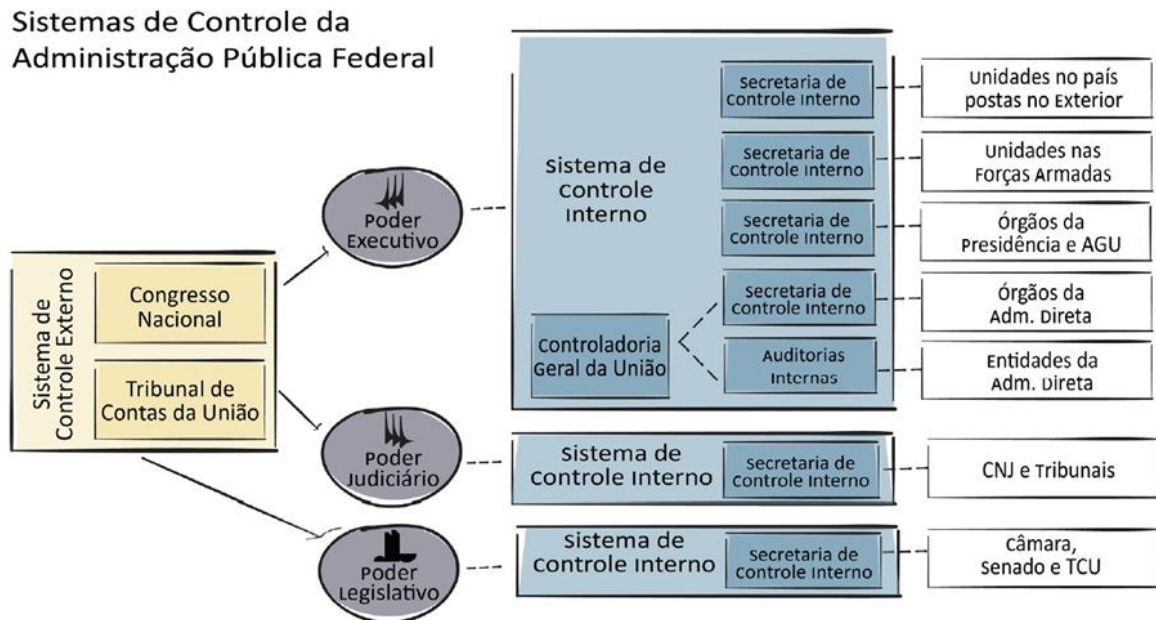
O controle institucional interno é exercido pelo órgão da própria administração, mais voltado para a autofiscalização, como fiscalizar atividades dos agentes públicos hierarquicamente inferiores, fornecer informações à administração superior, garantir a legalidade, eficiência, economicidade na aplicação dos recursos públicos, identificar erros e fraudes, etc. Ela deve auxiliar o controle externo e atuar como articulador entre as ações administrativas e a análise da legalidade (ENAP, 2017). No âmbito federal

a Controladoria-Geral da União (CGU) tem esse papel e pode ser considerada como modelo referencial de controle interno no país, tendo em vista que é responsável pela defesa do patrimônio público, transparência e combate à corrupção (SERRA, 2012).

Podemos definir que o controle institucional interno é o principal elo em prol de uma Administração Pública transparente, dando suporte para o controle externo e controle social. Um sistema de controle interno afetará diretamente o andamento das demais funções do Estado, impactando positiva ou negativamente na prestação de contas, serviços públicos e preservação do patrimônio. Além da CGU, fazem parte as Polícias Militar e Civil, auditorias, Conselhos Fiscais e Ministério Público.

Um sistema eficiente de controle institucional interno da atividade administrativa do Estado gera transparência dos atos da administração, eficiência administrativa, promove o profissionalismo nas relações internas à administração, garante a igualdade na prestação dos serviços públicos e combate ao tráfico de influências, o clientelismo político e, portanto, contribui com a participação popular e o controle social. (SIRAQUE, 2009, p.110)

Figura 1: Sistemas de Controle da Administração Pública Federal



Fonte: ENAP 2017

O controle institucional externo, em suas várias modalidades e níveis de governo, é exercido por órgão estatal posterior aos já responsáveis pelo ato

controlado internamente. Tem como competência fiscalizar, independente da vontade das autoridades fiscalizadas, perante denúncia de irregularidade com finalidade de zelar pelo patrimônio público, sociedade e afins.

Pela sua natureza, o agente que atuar e realizar o controle não poderá aplicar sanções sobre suas conclusões, visto que as características específicas do controle são parcialidade, pessoalidade e subjetividade, atributos inversos à ação do julgamento. Essa premissa é básica de todos os mecanismos, e é por esse motivo que se trata de um conceito separado dentro do processo de *accountability*, pois quem controla exerce um direito e quem julga exerce um poder (SIRAQUE, 2009). No caso do legislativo, por exemplo, ao fazer ações de controle e constatar alguma ilegalidade nos atos do Estado, este deverá solicitar outro órgão competente para manter a imparcialidade do julgamento.

É de competência principal do Poder Legislativo, o controle feito pelas Assembleias Legislativas nos estados, Câmara Legislativa no Distrito Federal e Câmaras Municipais nos municípios com o apoio do Tribunal de Contas respectivo, quando existir. O Ministério Público, além de fazer controle interno, também faz parte do controle externo pelas atribuições recebidas no artigo 129 da constituição.

No caso do Governo Federal, conforme o mandamento constitucional, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, que deve ser apoiado pelo sistema de controle interno de cada poder.

Resumidamente, o controle institucional externo é feito por órgãos estatais diferentes daqueles que realizaram o ato a ser controlado e o controle institucional interno é aquele feito pela própria administração, no acompanhamento e na revisão de seus atos e práticas administrativas.

No que tange à CF/88, especificamente o artigo 37, todos os princípios norteadores da função administrativa do Estado têm relevância para evitar disfunções administrativas, em especial a publicidade que viabiliza a prática do controle social, como diz Siraque:

O sentido da publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, além de garantir a transparência das atividades da administração, visa à democratização do acesso aos serviços públicos, ao controle social e institucional da função administrativa do Estado, à educação cívica e política da comunidade, à prestação de contas e à responsabilização

dos agentes públicos, conforme determina o princípio republicano. (SIRAQUE 2009, p. 83)

Além do artigo 37, os artigos 5, 31, 70 e 71 embasam o controle das ações do Estado. É por intermédio deles que os direitos de controle e participação cidadã são, de fato, garantidos, assim como a preocupação do Estado em criar sistemas de controle:

-Artigo 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

-Artigo 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

-Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

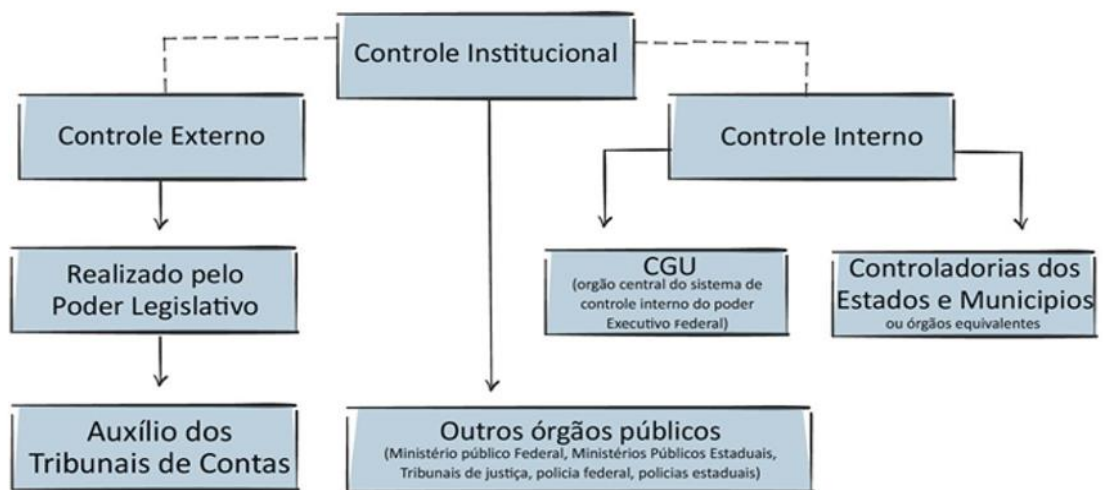
-Artigo 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

-Artigo 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

-No parágrafo 2º, do artigo 74: Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Existem outros artigos que abordam o controle na Constituição, porém estão relacionados a orientações de alguma área específica, tais como previdência social e comércio exterior. Os citados acima já são instrumentos jurídicos suficientes para garantir as funções do controle sobre o Estado.

Figura 2: O controle institucional



Fonte: ENAP 2017

2.2 ACCOUNTABILITY E CONTROLE

Tanto o *accountability* quanto o controle social são elementos resultantes da proposta de reformas da Administração Pública em razão dos preceitos do gerencialismo. O argumento central dessa proposta, que vem sendo implementada desde os anos 1990, era o de que o Estado estaria se desviando das funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que afetaria negativamente os serviços públicos, e agravaria a crise fiscal, ameaçando a estabilidade econômica do país. Além disso, os benefícios a servidores públicos e excessivos controles da administração burocrática clássica reduziram a eficiência da administração, fazendo

com que o Estado fosse resumido a interesses corporativos dos funcionários públicos (SILVA, 2002).

Segundo Violin (2007), o gerencialismo prega em seu discurso a eficiência, o cidadão como “cliente”, a flexibilização de princípios basilares da burocracia de Max Weber, principalmente o controle baseado no processo, dando importância à concentração nos resultados, mais conhecido como controle a *posteriori*. No entanto, o gerencialismo não é algo monolítico, pois apresenta variações ao longo do tempo, conforme as demandas da sociedade.

No Brasil, a variação gerencial está mais voltada ao Public Service Oriented (PSO). Trata-se, portanto, de tornar o gerencialismo mais “light”, ou seja, mais voltado para a participação do cidadão/cliente. Nesse modelo, procura-se novos caminhos para a discussão gerencial, mas levando em conta os temas do republicanismo, democracia, equidade e justiça. O PSO defende a ideia de virtudes políticas de descentralização, e que um governo local de cidadãos com direitos e deveres é mais capaz de participar das decisões que afetam a vida da comunidade. Também há um resgate de ideias de participação política na esfera pública e utilização de mecanismos de transparência e *accountability* contra o clientelismo e corporativismo (ABRUCIO, 1997).

A sociedade, nesse sistema descentralizado das atribuições do Estado, implica a necessidade de uma participação crescente na forma de controle externo da administração, como equilíbrio compensatório da flexibilização de controles formais, o qual demandaria grande esforço por parte do governo em criar um ambiente favorável, incentivado a educar, a receber e dar respostas à demanda social.

O modelo se baseia na hipótese que a obtenção de resultados é conseguida com um controle social atuante que possa apontar os fatos para a responsabilização dos gestores públicos. (SILVA, 2002, p.121)

Isso posto, a *accountability* surge em meio a essas reformas de Estado para criar instrumentos e processos que englobam a transparência e a responsabilização dos agentes públicos, permitindo que o cidadão controle o exercício do poder dos representantes. Em meio acadêmico, o termo é de difícil tradução. Para O'Donnell (1998), há uma definição divisional de verticalidade para atores que se relacionam com o Estado, e horizontalidade quando exercida por ele. O último se trata do poder

legal para supervisionar e sancionar agentes ou agências delituosas (O'DONNELL, 1998). Cabe destacar em seus estudos a preocupação com países de fraca *accountability* horizontal, mesmo não citando o Brasil.

A *accountability* é central para a administração pública, pois sua existência é um processo fundamental para a preservação da democracia (ROCHA, 2011). Segundo Abrucio e Loureiro (2004), o *accountability* em governos é sinônimo de responsabilização dos governantes e pode ser definido como um processo institucionalizado de controle político e como também um modo de ampliação dos espaços democráticos. No caso, trata-se de um meio para trazer a sanção ou recompensa por atos ou omissões do governo para garantia e controle do poder em prol da nação. De acordo com Pó e Abrucio (2006), controle e *accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um componente do segundo, devendo ser rastreáveis, direta ou indiretamente pelos cidadãos. A simples criação de controles burocráticos não é suficiente para tornar efetiva a responsabilidade de servidores públicos (SILVA, 2002).

Sendo assim, a *accountability* engloba os meios institucionais de controle, e é através desses meios que a responsabilização dos governantes é alcançada. Portanto, enquanto mecanismo de desenvolvimento de um regime democrático, somente pode ser exercido plenamente quando em conformidade com os interesses oriundos da participação ativa do cidadão. Por meio da sua interpretação de informações fidedignas fornecidas, há o subsídio para o controle pela sociedade e responsabilização dos agentes públicos (DOIN, 2012).

Um ponto importante a destacar no que se refere a informações utilizadas para controle é que elas não são produzidas somente pelo governo. A sociedade organizada em movimentos sociais ou associações, como os Observatórios Sociais do Brasil, podem, além de exigir informações de qualidade dos órgãos públicos, também produzir informações originais para contrapor e ao mesmo tempo agregar o sistema de controle vigente. Essa prática é trazida por Doin (2012) como sendo uma coprodução de serviços públicos, pois reflete multiplicidade de interações entre os atores sociais.

Dentro do Observatório, o processo de elaboração de denúncia de irregularidade de alguns casos é exemplo de coprodução social de controle, pois o processo exige que sejam elaborados dados para embasamento, realizados pelo

conhecimento do corpo de voluntários em suas áreas de atuação. Nesses casos, o observatório não tem poder de sanção direta, mas influencia e contribui para avanços no *accountability*. A ação organizada também dá mais condições e mais legitimidade para conseguir uma influência externa, não limitada somente à denúncia.

Em suma, temos o *accountability* ou responsabilização como fim, o qual criou condições para o exercício do meio de controle institucional interno, externo e social, sendo que este tem a participação cidadã como agente de promoção indispensável para qualidade da gestão pública e amadurecimento da cultura política, pois uma sociedade desmobilizada não será capaz de garanti-lo. Esse modelo, quando feito sem meios para o controle social, tem como risco o uso discricionário de grupos políticos no poder com interesses distantes do âmbito público.

2.3 O CONTROLE SOCIAL

Foi demonstrado que o controle institucional interno e externo é de competência das instituições do Estado, que fiscaliza a si mesmo pelo princípio da autonomia dos poderes. O controle social não faz parte de um terceiro grupo, pois está dentro das atividades desempenhadas pelo controle externo, entretanto, é distinto deste pois não é realizado por um agente público ou órgão do Estado. No caso, não tem como função substituir o controle institucional do Estado, pois depende dele pra existir e age como complemento por ações conjuntas (LAMB, 2016).

No quesito controle, primeiramente, temos que esclarecer a diferença de dois termos, visto que alguns autores definem de forma diferente: a participação popular e o controle social. Instituições de referência, como o instituto e Pólis e o ENAP, definem que o controle social já é realizado no momento da definição das políticas públicas a serem implementadas, no entanto, Siraque (2009) faz uma distinção entre esses termos. De acordo com ele, a participação popular ocorreria no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração de atos administrativos, já o controle social se concretiza na análise do ato estabelecido e sua fiscalização da execução ou aplicação para verificar se as normas foram e estão sendo cumpridas. O autor define que a participação popular é uso do direito de partilha do poder político para com o Estado, e o controle social relaciona-se ao direito público do particular, individual ou coletivo, para submeter o poder político estatal à fiscalização. Sendo

assim, podemos inferir que todo ato de controle social também é um ato de participação, mas nem todo ato de participação será caracterizado como controle social. Sua eficiência consiste justamente em mecanismos e espaços participativos com capacidade de interferência no poder público. Para análise em questão nesse artigo e para ter clareza entre os conceitos, utilizaremos a conceituação adotada por Siraque (2009, p.104), de acordo com o qual o controle é definido como “ato de vigiar, vistoriar, inspecionar, examinar, guiar, fiscalizar, restringir, conter algo, velar por algo ou a seu respeito, inquirir e colher informações.

Segundo Siraque (2009), o controle social é realizado por um particular, por pessoa à parte ao Estado, individualmente, em grupo de pessoas organizadas em organizações da sociedade civil juridicamente constituídas, sendo que neste caso não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas de pelo menos uma parte de seus membros serem eleitos pela sociedade. Assim, o controle social é exercido pela cidadania como uma forma de usufruir da democracia, direito garantido pela Constituição Federal, para velar ou fiscalizar informações sobre algo. Portanto, tem como finalidade ser uma prática para realizar o controle das ações dos governos e governantes para que cumpram seu propósito de atender o interesse público enquanto atuantes na Administração Pública, averiguando se estão agindo sobre os princípios constitucionais, em especial expressos no artigo 37.

Silva (2002) comenta que o controle social se refere à possibilidade de atuação de diferentes grupos sociais por meio de umas das vias disponíveis de participação democrática para controle das ações do Estado e agentes públicos. Na mesma linha, pode ser vista como uma forma de ligação entre Estado e sociedade com possibilidade de estabelecimento de equidade entre diferentes grupos de interesses (DE SANTANA PINHO, 2021). Alguns exemplos de organizações diversas que realizam controle social são a Ordem de Advogados do Brasil, Conselhos de Saúde e organizações da sociedade civil, como o OSB.

O controle social tem também como objetivo verificar, acompanhar e fiscalizar se as decisões tomadas, pela administração pública, estão sendo executadas conforme aquilo que foi planejado e/ou transformado em normas jurídicas, visando o interesse público e o bem comum da sociedade. Assim, ele poderá existir no sentido de verificação do mérito de uma decisão estatal ou da sua legalidade (SIRAQUE, 2009). Silva (2002) diz que o controle é imprescindível, visto que os recursos não são

particulares, e sim públicos, devendo estar comprometidos com os objetivos de toda nação.

Segundo De Lima (2019), ampliar a natureza do controle faz com que a responsabilidade pública fique mais efetiva, e a ação de dar acesso aos cidadãos por meio dos portais eletrônicos e relatórios anuais visa contribuir com uma gestão mais eficaz.

A prática especificamente do controle social tem princípios na CF/88, pelo art. 74, § 2, que assegura que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” tem legitimidade para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o controle externo da administração. Para a funcionalidade da lei, as ouvidorias públicas, os canais para recebimento de consultas, representações e denúncias, as audiências públicas e os orçamentos participativos são os instrumentos mais relevantes para a efetivação do controle social (SERRA, 2012, p.8).

No entanto, os mecanismos mencionados pelo autor não são suficientes para o exercício do controle social por si só, pois ter canais de acesso com o Estado não resultará no aprimoramento do controle e *accountability*. Qual a eficácia em fazer uma denúncia sem embasamento com dados que comprovam os atos? Isso demandaria um esforço maior dos órgãos fiscalizadores e uma consequente ineficiência do sistema geral de controle.

Nesse sentido, a viabilidade da intenção constitucional ainda vem sendo alcançada, mas só é realmente possível em virtude da soma dos meios criados pelos instrumentos jurídicos que trazem à tona o acesso público de informações, que são principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Transparência da Gestão pública, junto do apoio da Lei de Acesso à informação em 2011.

Figura 3: Controle social exercido pelo cidadão



Fonte: ENAP 2017

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, assegura ao cidadão o direito de verificar o que o governo está fazendo com os recursos públicos e bens públicos através de instrumentos de transparência, como prestação de contas, relatórios de gestão e suas versões simplificadas, inclusive disponíveis por meios eletrônicos, exigidos tanto na administração pública direta quanto indireta. Foi a partir dela que os administradores públicos tiveram a preocupação de criar um sistema de controle institucional interno, mesmo já sendo criado pelo Decreto-Lei n. 201 em 1967 (SIRAQUE, 2009). No artigo 48, parágrafo único, a LRF garante a transparência e assegura, mediante incentivo à participação popular, a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. É a LRF que exige o planejamento orçamentário-programático das finanças públicas, como também o acompanhamento e controle da execução orçamentária com responsabilização dos responsáveis.

A Lei Complementar Federal nº. 131, de 27/05/2009, conhecida como Lei da Transparência da Gestão Pública, adiciona dispositivos à LRF e determina aos entes da federação a obrigação de disponibilizarem, a qualquer pessoa física ou jurídica, o acesso às despesas e receitas (Art. 48-A).

A disponibilização deve conter informações referentes a todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (Art. 2º, parágrafo - II).

Esta lei trouxe um viés à cultura de dados abertos, pois contempla a transparência ativa e passiva da Administração Pública. É responsável pela obrigatoriedade do Portal da Transparência, um dos instrumentos de coleta de dados mais utilizados pelo OSB e também na prática do controle social. A ampliação das possibilidades de acesso pelos portais da transparência das informações públicas consolida a ação do controle e traz o cidadão para dentro da administração pública, contribuindo para a melhora da qualidade da democracia. (SOUSA et al., 2015).

Assim como a lei da transparência complementa dispositivos da LRF, a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, regulamenta o direito, previsto na Constituição, no inciso XXXIII do art. 5º, e inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216 da Constituição Federal, garantindo que qualquer pessoa possa solicitar e receber dos órgãos da Administração Pública, de todos níveis de governo, as informações públicas desenvolvidas. No caso, a LAI corresponde a um dos mais importantes instrumentos de controle social e promoção da democracia no Brasil, uma vez que dispõe de prazos e procedimentos a serem seguidos pelos órgãos públicos, tendo a publicidade como regra nos atos do governo (DE SANTANA PINHO, 2021). Além de abranger o Estado e membros como um todo, inclui, segundo o artigo 2º, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Ou seja, quem recebe recursos públicos também estão sujeitos a divulgar informações sobre eles e sua destinação, inclusive os contratos de concessão das parcerias público-privadas e OSC's.

Além desses instrumentos, vale ressaltar as novas tecnologias de informação, que estão se mostrando cada vez mais essenciais, pois propiciam a integração entre os controles interno, externo e social, além de proporcionar ferramentas de efetiva transparência nas ações do governo por meios eletrônicos de fácil acesso (SERRA,

2012). A disponibilização de informações em meios eletrônicos, após o grande desenvolvimento e difusão das redes de Internet, *smartphones* e computadores, se mostra extremamente favorável à prática do controle social, participação e *accountability*. Isso se confirma ao ponto que, de acordo com a nova Lei de Licitações 14.333 de 2021 (Art. 17§ 2º), o processo licitatório eletrônico, que já vinha sendo utilizado por conveniência, agora é preferencial no que concerne à realização de licitações.

A nova lei institui que os órgãos e entidades da Administração Pública deverão utilizar o novo Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para registro cadastral unificado. Ponto positivo já que dependendo da qualidade do portal, ainda em etapa de desenvolvimento (ZOCKUN, 2021), um registro cadastral unificado será ideal para detecção de fraudes por meio de algoritmos no sistema, um novo meio de controle interno que ainda terá muitos resultados.

Visto os instrumentos jurídicos, resta comentar um pouco sobre alguns mecanismos que promovem a prática do controle social das políticas e dos serviços públicos, como também a participação popular, conceituados por Siraque. Sendo assim, abordaremos o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas, ouvidorias e as organizações da sociedade civil.

O orçamento participativo consiste em uma das maneiras de democratizar a gestão da lei orçamentária, para ir de acordo com a LRF, que garante a transparência, controle e fiscalização da gestão do Estado. Ela inclui planejamento do orçamento, a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas. No âmbito municipal, após o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, esse método é necessário para aprovação do PPA, LDO e LOA. Trata-se de uma partilha do poder político, por direito pelo pagamento de impostos, entre o poder público e a sociedade. “O controle social está na obtenção de dados e na busca de informações para instrumentalizar a participação popular na elaboração do orçamento público e no acompanhamento, na fiscalização da execução orçamentária” (SIRAQUE, 2009, p.130).

Conselhos de políticas públicas são criados por lei pelo poder público e são compostos por agentes do governo não remunerados e integrantes da sociedade para elaboração, planejamento e controle das políticas públicas de diversas áreas. As decisões dos conselhos podem ser meramente consultivas ou deliberativas, o que vai depender da lei de criação do conselho. Assim como orçamento participativo,

promove a educação política do povo, tanto para a participação popular, pela partilha da formulação e gestão das políticas públicas como para o controle social, pela fiscalização e acompanhamento da execução das políticas.

Ouvidorias são um meio de controle externo e social, tendo como tarefa simplesmente ouvir a sociedade, suas reclamações, denúncias, representações, sugestões e encaminhar para os órgãos competentes para que, se for possível, haja fiscalização ou alteração.

Organizações da sociedade civil (OSC), ao contrário dos conselhos de políticas públicas, não têm a participação do Estado, possuem personalidade jurídica de direito privado, via de regra sem fins lucrativos, atuando na defesa de interesses de algum tema essencial para comunidade. A natureza jurídica das OSC, segundo o Código Civil brasileiro, é atribuída a associações, fundações e organizações religiosas.

A área de atuação dessas organizações é vasta, algumas existem tão somente para desempenhar o controle social dos atos da Administração Pública, no caso do Observatório Social do Brasil. No entanto, outras estão longe desta finalidade e se aproveitam para receber recursos do Estado. Definidas pela Lei 9.637/98, as OSC elegíveis podem ser qualificadas como Organizações sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) pela Lei 9.790/99, ambas mantendo a personalidade jurídica de direito privado. A diferença entre elas é que a OS é uma organização que irá executar atividades fins da Administração Pública, enquanto a OSCIP executará atividades complementares do Estado. Ambas são frutos do conceito de publicização dos serviços públicos, trazido pela Administração Pública gerencial.

Sendo o OSBG uma OSC, é interessante fazer uma pequena trajetória das organizações da sociedade civil brasileiras para nos situar dentro do conceito de terceiro setor, pois ele sofreu diversos momentos devido às reformas levantadas, crises e correntes de pensamento de Estado até o presente momento.

O termo terceiro setor surgiu nos anos 1970 para identificar organizações sem fins lucrativos, voltadas para produção de bens e serviços públicos, que englobaria vários tipos de organizações. No Brasil, a terceira via, organizações da sociedade civil (OSC), tem sido utilizada pelo termo Organizações Não-Governamentais (ONGs).

As mesmas adquirem um papel social particular, especialmente a partir dos anos 1990, sob o signo do gerencialismo, que foi a resposta de uma leitura da crise

que se instalava naquele momento, impulsionando a adoção de mecanismos gerenciais como forma de superação de todos os problemas de gestão através da diminuição do papel do Estado. No entanto, o precursor até essa corrente foram quatro crises e duas mudanças revolucionárias, que convergiram simultaneamente e levaram à essa diminuição do papel do Estado e ao crescimento das ações de caráter associativo das ONGs (ALVES, 2002, p. 6, apud SALAMON, 1994). São elas: a) a crise do estado de bem-estar social keynesiano, que visava garantir um mínimo de igualdade material e de bem-estar aos cidadãos; b) a crise do desenvolvimento nos países do terceiro mundo, mais precisamente a crise fiscal dos anos 1980 em decorrência de décadas de políticas públicas passadas bem-estar social, financiadas com fundos públicos; c) crise do meio ambiente global; d) crise do socialismo, que evidenciou o esgotamento desse modelo de planejamento estatal na gestão econômica; e) revolução das comunicações, que possibilitou o maior contato entre as pessoas, fator principal para criação de organizações da sociedade civil; f) crescimento mundial dos anos 1960 e agrupamento populacional em cidades que fomentou agrupamentos sociais mais organizados a requererem direitos sociais.

Nesse período, o terceiro setor ainda era amador, pois não havia um desenvolvimento institucional de suas organizações, a falta de visibilidade das organizações da sociedade civil perante os projetos a serem executados as limitava a ser somente prestadoras de serviços, e sua ação primária ainda não viria a ser a protagonista da causa.

Segundo Domingos Armani (2001, p.7), três foram os movimentos no Brasil que geraram mudanças significativas em meio às crises, alterando o contexto das organizações da sociedade civil. O movimento democratizante, pela influência e participação através do controle social no momento da aprovação da Constituição de 1988. Ademais, somados à introdução de novos direitos de cidadania política e o estabelecimento dos princípios da descentralização, maior transparência e participação popular institucionalizada em prol de promoção das políticas sociais (ARMANI, 2001, p.18), trouxeram um aumento dos trabalhos realizados pelas organizações do terceiro setor, principalmente no ramo da nossa OSC em estudo.

Segundamente, o movimento privatizante, no qual o Estado é visto como ineficiente e em vez das organizações se posicionarem em relação ao estado como demandadores de políticas públicas, essas organizações passam a ser um dos

executores de políticas públicas. Executariam as políticas públicas não-exclusivas do Estado, por um custo inferior, maior eficácia, velocidade e legitimidade, visto que essas organizações já teriam *know-how* e já estariam atuando junto a comunidades e grupos de interesse (MORALES, 2004, p. 126).

E, por fim, o movimento identitário e o excesso de demandas, que levaram as organizações a refletirem sobre seu papel. Nesse momento emerge a preocupação da sustentabilidade como adjetivo institucional interno, que surge após o conceito de desenvolvimento institucional entre os anos 1990 e 2000. Percebe-se que as mesmas não são transitórias, tendo que se preocupar com questões de sua necessidade e capacidade para sustentar o valor social do seu projeto político em médio a longo prazo com foco em uma boa gestão nas dimensões técnica, financeira e sociopolítica.

A partir desse momento, o terceiro setor e seu leque de organizações, tornaram-se a estratégia utilizada para aumentar a eficiência/eficácia e a qualidade dos serviços, com finalidade de atender melhor a sociedade a um custo inferior. Apesar do OSB pertencer ao terceiro setor, ela não recebe diretamente recursos públicos para desempenhar seu papel, nem executa políticas públicas do Estado. Logo, não seguiu à risca a tendência desse processo, que poderia pôr em xeque a real intenção da organização. Atualmente se mantém por patrocínio nos projetos, editais de outras instituições, mantenedores (empresas ou instituições que pagam uma mensalidade ao observatório), mantenedor Pessoa Física e voluntários.

Ainda sobre as OSC's, é relevante para evitar achismos na posterior análise, a analogia do trabalho de Jonathan Fox (2019), "Controle social: o que as evidências realmente mostram?", no qual nos são apresentadas diferentes abordagens de controle social, em que podemos nos basear para com a atuação do OSBG. Seu artigo busca trazer uma validação conceitual sobre o controle social, conforme a mesma premissa apresentada em nossa metodologia, a saber, a influência positiva desse controle. E ainda sobre quais condições e até que ponto ela funciona.

Segundo o artigo, a partir de uma série de estudos, os impactos do controle social têm pouco impacto tangível pelas seguintes questões: a) como comentado anteriormente, somente a disponibilização de informação não é suficiente; b) o monitoramento de baixo pra cima carece de efetividade institucional; c) movimentos de ações de controle social podem ser influenciados por elites locais. No entanto, também foi verificado que a atuação do controle social, quando combinada com

autoridades centrais para aumentar a capacidade de resposta estatal, são bastante promissoras (FOX, 2019).

Isso posto, o autor sugere reenquadrar os pontos básicos sobre o controle social em duas categorias distintas: a abordagem tática e a abordagem estratégica. A abordagem tática de controle social seria limitada aos esforços realizados por parte da sociedade civil em nível local. Nessa teoria, o acesso à informação por si só bastaria para motivar a ação coletiva e gerar poder suficiente para influenciar o desempenho do setor público. A abordagem estratégica seria mais ampla e ligada à política, pois se trata da ação coordenada de múltiplas táticas com objetivos macro, tendo incentivo para um ambiente que favoreça o controle social através de uma reforma institucional para melhora da capacidade de resposta do setor público. Nesse caso, o Estado estaria em consonância com a sociedade e disposto a ouvir a voz do cidadão, com um aparato institucional que ativamente possibilite uma influência tangível para cima.

Quadro 1: As abordagens tática e estratégica do controle social

Abordagens táticas de controle social	Abordagens estratégicas de controle social
<ul style="list-style-type: none"> • Intervenções limitadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Táticas múltiplas e coordenadas
<ul style="list-style-type: none"> • Voz do cidadão como único gatilho 	<ul style="list-style-type: none"> • Voz dos cidadãos coordenada com reformas governamentais que aumentam a capacidade de oferecer resposta do setor Estatal
<ul style="list-style-type: none"> • A premissa de que o fornecimento de informações, por si só, inspirará ação coletiva, com poder suficiente para influenciar a performance do setor público 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente favoráveis a ação coletiva, processos iterativos, disputados e consequentemente irregulares
<ul style="list-style-type: none"> • Foco exclusivo em áreas locais 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento vertical e horizontal

Fonte: autoria própria com base em FOX (2019, p. 15)

Sendo assim, segundo a Fox (2019), a ação coletiva de vozes locais táticas não teve poder suficiente para influenciar o desempenho do setor público em seus estudos devido à comum ausência de aliados externos com real capacidade de exercer pressão. Por outro lado, a abordagem estratégica desenvolve ambientes mais favoráveis, aumentando o engajamento do cidadão para além da arena local, com empenho em aumentar a capacidade estatal de responder à voz dos cidadãos.

Por fim, o autor traz questões que um bom ambiente para o controle social deve ter: informações disponíveis centradas nos usuários, ou seja, acessíveis para sua percepção; representação e agregação da voz cidadã para enfrentar a capacidade limitada de ação coletiva autônoma e pró-controle; reconhecer que a participação, principalmente no que diz respeito ao controle social, pode ser constrangida pelo medo; boa capacidade de resposta; processo com sanções negativas e reformas proativas (*accountability*); reconhecer a interdependência dos diferentes meios de controle e incentivar a construção da coprodução, coalizões que conectem o Estado e sociedade civil.

3 METODOLOGIA

Segundo Gil (1999), a ciência tem como objetivo principal chegar à veracidade dos fatos e para isso utiliza de um conjunto de procedimentos mentais e técnicos para possibilitar sua verificação. O método científico utilizado em nossa pesquisa corresponde ao método dedutivo, pois parte da premissa geral e verdadeira que a rede de Observatórios Sociais do Brasil influencia positivamente na eficiência da gestão pública através de práticas de controle social, afinal tem como essa sua função principal. Partindo disso, busca-se seguir ao particular, identificando os trabalhos de uma de suas filiais, sendo o OSB sediado em Gravataí como organização escolhida para confirmar nossa hipótese. A escolha desse município se justifica pois foi o local onde o voluntariado foi realizado.

No que diz respeito aos tipos de pesquisa quanto a abordagem, apesar da pesquisa apresentar dados numéricos, eles não estão diretamente relacionados com uma maior ou menor atividade do controle social, pois o mesmo se configura como uma cultura, indo além de números. A pesquisa busca mais compreender, descrever e explicar o fenômeno do que quantificá-lo, ou seja, utiliza-se uma abordagem qualitativa de natureza aplicada sobre o tema. Assim sendo, temos um estudo com objetivo descritivo de natureza explicativa sobre o controle social, expondo suas características e relações com outras variáveis de influência com base na tipologia de Fox (2019).

Sobre o procedimento técnico ou delineamento de pesquisa, em que é definido o ambiente e formas de coleta de dados (GIL, 1999), utiliza-se conhecimentos advindos de pesquisa bibliográfica sobre o tema, que ficaram retratados no capítulo anterior. Foi feita também uma pesquisa documental de dados brutos sobre a organização, como documentos oficiais e relatórios de prestação de contas de 2018 a 2021, apenas as atividades observadas no âmbito dos eixos da gestão pública e da transparência devido ao recorte temático. Trata-se da revisão de mais de 250 ofícios e metodologias de monitoramento realizados longo do período da pesquisa, que deram base para análise da abordagem organizacional predominante. Além disso, realizou-se, ainda, o envio de uma LAI para prefeitura local, como também levantamentos via entrevista semiestruturada de funcionário sobre o controle social e a missão da organização. A entrevista fica limitada a somente um funcionário visto

que o objetivo é exclusivamente entender a dinâmica da organização, sem o objetivo de analisar as respostas. Todas essas informações relativas à pesquisa documental são tratadas no capítulo a seguir.

4 O OSBG E O CONTROLE SOCIAL DOS CONTRATOS PÚBLICOS

4.1 ACERCA DA ORGANIZAÇÃO PESQUISADA

O Observatório teve origem na cidade Maringá, no Paraná, após revolta e indignação de um grupo de cidadãos da cidade pelos subseqüentes desvios, em forma de notas fiscais frias e depósitos em contas de laranjas, que somaram mais de 100 milhões de reais na década de 90, segundo jornal gazeta do povo (2020). Iniciado pelo nome de Movimento Pela Cidadania Fiscal (MPCF) em 2004, Instituto de Cidadania Fiscal (ICF) em 2008 e Observatório Social do Brasil em 2010, atualmente é constituído por uma rede de unidades presentes em mais de 100 cidades e 18 Estados no Brasil. As unidades têm como objetivo a disseminação da metodologia desenvolvida para efetivação da fiscalização e controle social dos recursos públicos, seja ele do orçamento contábil, contratos públicos, quadro de funcionários etc. As mesmas têm autonomia administrativa e financeira, regimento interno e normas operacionais próprias³, no entanto, seguem padrões conforme o estatuto geral do Observatório Social do Brasil.

Segundo Estatuto social, o Observatório Social do Brasil de Gravataí (OSBG) é uma pessoa jurídica, em forma de associação, organização não governamental, apartidária e sem fins lucrativos com abrangência de atuação nos municípios de Gravataí e Glorinha⁴, tendo sido fundado em 2016. Tem como público alvo os cidadãos, empresas locais, instituições e órgãos públicos, contribuindo para melhorar a educação ética, cidadã e fiscal da sociedade.

De acordo com documento⁵ de autoria própria, cedido voluntariamente, o OSBG prima pelo trabalho técnico, fazendo uso de uma metodologia de monitoramento das licitações, compras públicas e da transparência, em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação, contratualização, pagamentos, até acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir

³ Conforme parágrafo primeiro do Estatuto disponível em: "<https://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/11/OSB-Estatuto-Social-5%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o.pdf>"

⁴ População estimada de 213.317 e 8.304 pessoas respectivamente segundo IBGE.

⁵ Tal informação consta em um material de apresentação do Observatório Social do Brasil Gravataí não publicado como uma forma de captar recursos externos.

preventivamente no controle social dos gastos públicos. Além disso, atua em outras frentes, como a educação fiscal para cidadania, demonstrando a importância social e econômica dos tributos e a necessidade de o cidadão acompanhar a aplicação dos recursos públicos gerados pelos impostos. Ainda, trabalha pela inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios, contribuindo para geração de emprego e redução da informalidade, aumentando a concorrência e melhorando a qualidade e preço nas compras públicas.

O Observatório, para realizar suas atividades, baseia-se em 4 eixos de atuação: gestão pública⁶, educação fiscal⁷, ambiente e negócios⁸ e transparência, sendo gestão pública seu eixo principal, pois abrange o controle social das atividades do Estado feito pela organização. Neste trabalho, serão abordadas apenas as atividades observadas no âmbito dos eixos da gestão pública e da transparência devido ao recorte temático.

Sendo o principal eixo, que abrange o controle social feito pela organização, sua atuação se dá através de levantamentos ativos e passivos, coleta informações disponíveis pela Lei de Acesso à Informação (LAI), e realização de metodologia de análise de: a) recursos humanos pela verificação de número de colaboradores, funcionários, concursados, cargos de confiança, onde estão trabalhando, qual seu salário, quem ganha cargo de função gratificada, se tem parente trabalhando, etc. b) material pela verificação se os materiais adquiridos foram devidamente recebidos em sua integridade e se estão no lugar certo, monitoramento de obras, merenda escolar, medicamentos, visualização dos relatórios dos fiscais de contrato (da parte burocrática até o destino físico) e c) técnica-burocrático pela verificação das

⁶ Artigo 69 do estatuto social: “Os Observatórios Sociais locais têm como finalidade a atuação no controle social sobre a gestão pública na esfera municipal”.

⁷ Tem como objetivo na educação fiscal demonstrar a importância social e econômica dos tributos e a necessidade de o cidadão acompanhar as aplicações dos recursos públicos gerados pelos impostos. Para isso são dados cursos na “escola da cidadania” para quem faz parte da estrutura organizacional do observatório, palestras, feiras e eventos abertos para toda a sociedade. Atualmente o concurso de redação feito nas escolas com parceria da empresa Marsala é o projeto em foco.

⁸ Ainda dentro do âmbito da educação fiscal, porém focado na área empresarial, realiza-se capacitações e palestras para a inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios públicos, assim contribuindo para geração de emprego local, redução da informalidade, bem como aumento da concorrência, melhora da qualidade e preço nas compras públicas. Apesar da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, art. 48 dar preferência a essa categoria, ainda é necessário um trabalho para que os recursos municipais permaneçam fomentando o desenvolvimento local.

modalidades licitatórias, relatórios de gestão do prefeito e secretários, produção do aparato legislativo e suas despesas gerais.

Assim como o Observatório, de modo geral, tem como uma de suas finalidades contribuir diretamente para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, disponibilizando ao poder público programas e ferramentas de gestão, instrumentos de controle, sistemas e tecnologias, o OSBG faz o mesmo por relatórios quadrimestrais de gestão, nos quais serão utilizadas para análise de dados no período de 2018 a 2021. Sua contribuição é fruto de um trabalho coletivo com as parcerias do OSB além dos órgãos de controle externo, como a Rede de Controle da Gestão Pública, centro decisório interorganizacional, de atuação nacional, que busca aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública⁹ e ENCCLA¹⁰ (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro).

4.2 O OSBG E A METODOLOGIA DE CONTROLE

Buscamos aqui analisar de que forma o Observatório Social do Brasil de Gravataí desenvolve suas atividades, especificamente sobre a metodologia de controle social dos contratos públicos, foco do nosso trabalho. Para melhor conhecimento das atividades, foi elaborada uma entrevista semiestruturada respondida pela coordenadora da sede¹¹. A partir das informações extraídas das perguntas realizadas, podemos informar que o processo de controle social de compras públicas não é perfeito, no entanto nem mesmo o sistema antifraudes da receita federal consegue ser. Em síntese, a atuação do OSBG tem, primeiramente, uma ação preventiva, que ocorre internamente pela análise e identificação de indícios de irregularidades; posteriormente, há a ação corretiva, se for necessária, quando são comunicadas as inconformidades ao gestor público, cobrando providências; e, por fim, a denúncia e acompanhamento de procedimentos investigativos no Ministério Público ou outros órgãos de controle e fiscalização, caso a ação corretiva não tenha efeitos.

⁹ <http://www.rededecontrole.gov.br>

¹⁰ <http://enccla.camara.leg.br>

¹¹ Ver apêndice I

Os contratos públicos são monitorados diariamente na medida em que são lançados processos licitatórios, no entanto, antes de serem analisados a fundo, devem contemplar os critérios do observatório. Trata-se de uma estratégia para ter melhores resultados, em vista do limitado aparato de recursos humanos disponível. Segundo a coordenadora, cerca de 95% do pessoal é oriundo do voluntariado, que por sua natureza pode gerar um empecilho, pois podem não ter desejável assiduidade/comprometimento em tarefas dispostas por diversos motivos.

O Observatório, ao entrar no portal da transparência da prefeitura local, faz uma busca superficial nas licitações gerais para encontrar editais que se encaixem nos critérios de prioridade. Em vista da carência de recursos humanos na organização e quantidade de contratos públicos a serem analisados nas prefeituras, há a necessidade de uma estruturação que priorize editais de maior importância para sociedade. Os critérios para que seja realizada uma análise de um edital público são: a) Criticidade: trata-se sobre o quão essencial para sociedade é o objeto de licitação, como aquisição de medicamentos, merenda escolar, etc. b) Abrangência: refere-se ao período temporal de vínculo contratual entre a prefeitura e a vencedora da licitação. c) Relevância: diz respeito simplesmente ao valor em reais do edital, quanto maior mais relevante.

No que tange à metodologia, é através da Lei de Acesso à Informação e portal da transparência que pode ser feito todo o processo de controle social, tanto do observatório quanto por usuário comum. Segundo Art. 164 da Lei 14.333/2021: “Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame”.

A análise se baseia em 3 fases que vão do edital à entrega do produto/serviço. A primeira fase, a princípio, verifica se as informações condizem com os itens do edital, seus respectivos valores, responsáveis e preceitos legais, tanto pela parte contratada quanto pela pública. Nesse processo é utilizada a experiência dos voluntários de suas respectivas áreas. Diplomados em engenharia analisam editais de obras, enquanto que editais de medicamentos são analisados por médicos, merenda escolar, por nutricionistas e assim por diante. Quando em falta de corpo técnico habilitado, são utilizadas parcerias com sindicatos, associações, consulta no tribunal de contas e outros observatórios da rede para averiguar os editais que

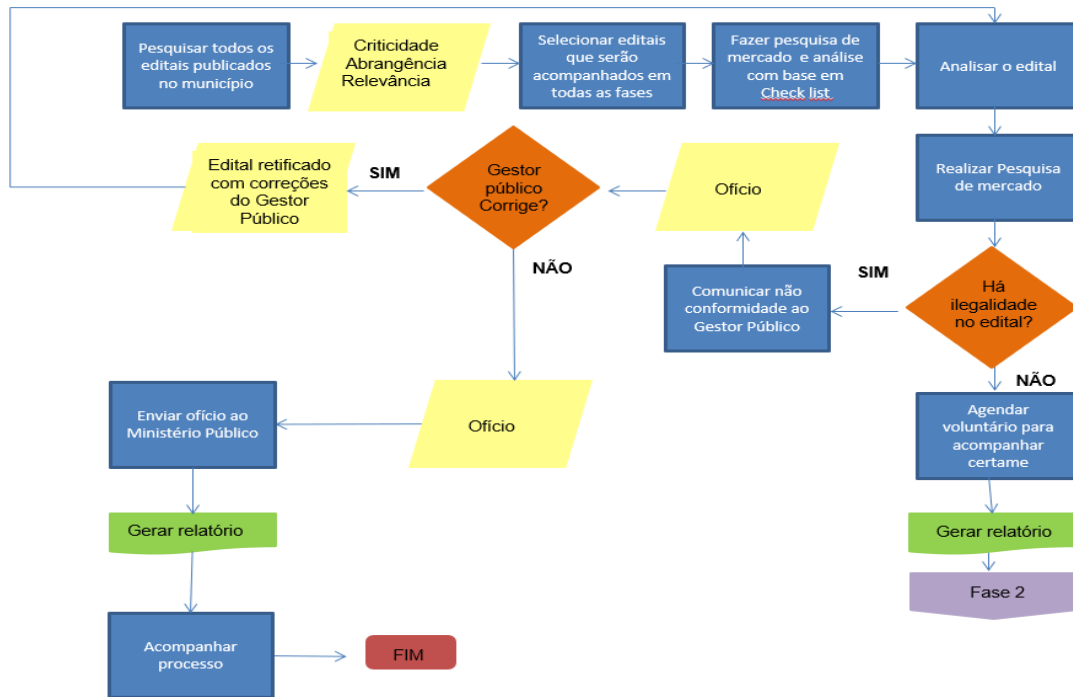
necessitam de análise técnica específica. Para esta etapa, também é disponibilizado para o analista um checklist¹² para a respectiva modalidade de licitação, que o auxiliará nas questões gerais importantes a serem analisadas.

Caso o Observatório tenha encontrado ou suspeitado de uma irregularidade, um ofício é redigido e enviado via Lei de Acesso à Informação, elucidando o fato e solicitando esclarecimentos ao gestor público, como orientado pela ENAP. Segundo a LAI, Art.11, o órgão ou entidade tem prazo não superior a 20 dias para resposta, podendo ser prorrogado por mais 10, mediante justificativa expressa. Normalmente quando há irregularidade, esse prazo não é cumprido, no entanto, seja por qual motivo for e passado os dias impostos pela lei, é realizado outro ofício detalhado, para auxiliar no controle externo, com os fatos e tentativas de contato para o setor de denúncias do Ministério Público e/ou Tribunal de Contas local.

A partir da abertura do processo nos órgãos de controle, a prefeitura e responsáveis são notificados a dar esclarecimentos, tanto a eles quanto ao Observatório. O MP/TC age como se fosse um juiz na mediação entre os procedimentos legais, a prefeitura, a empresa prestadora de serviços e o Observatório. Nesses casos, ele refuta as respostas dadas pelo conhecimento do seu rol de voluntários em prol da boa gestão e prestação de serviços ao público até o fim do processo.

¹² Ver exemplo no Anexo I

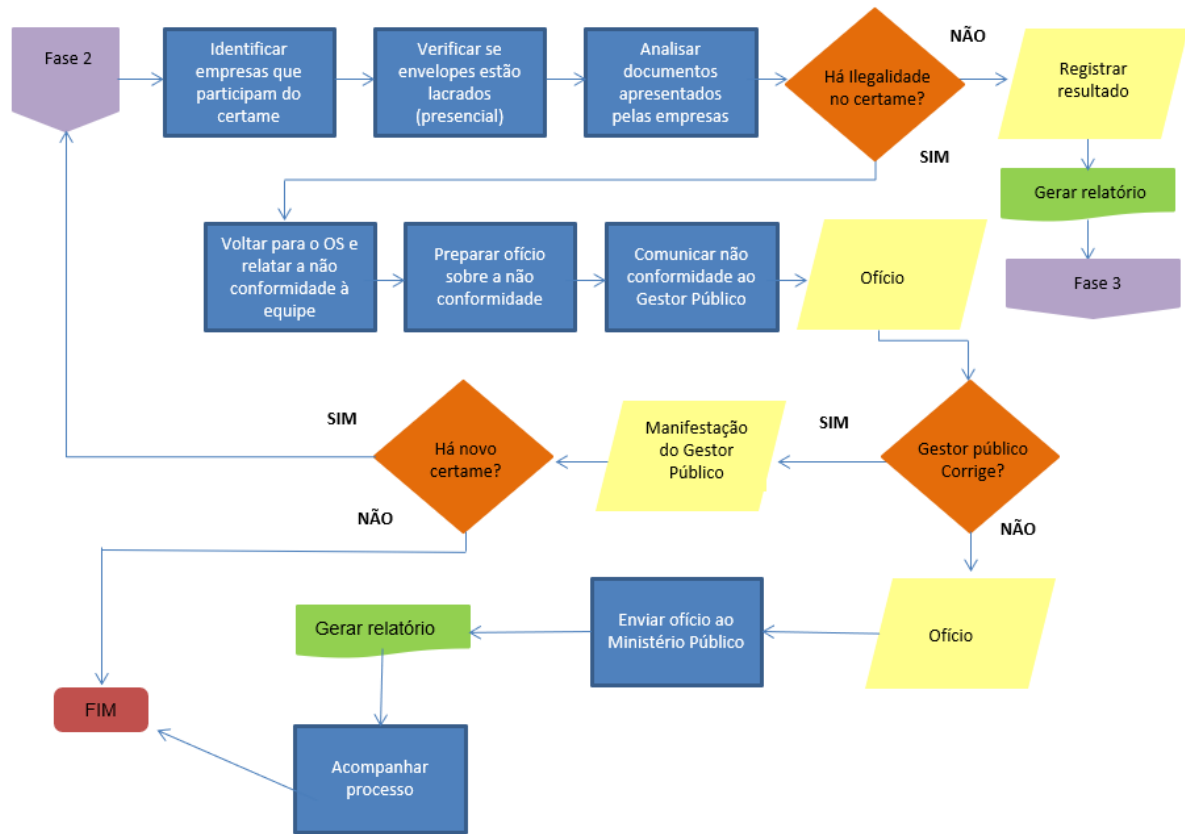
Figura 4: Fluxograma de monitoramento de licitações - Fase 1



Fonte: Adaptado e atualizado pelo autor com a base original fornecida pela organização

Não havendo irregularidades em nenhuma das partes, é selecionado um voluntário, que fica responsável pela fase 2: monitoramento do certame. Nesta fase, é feita uma verificação de irregularidades e conferência de objetos, a depender da modalidade licitatória. No início, é visto se os itens, no caso da modalidade leilão por exemplo, ou serviços, estão de acordo com os valores praticados no mercado. Na parte da contratada, é realizada juntamente uma investigação sobre empresa que irá prestar seu serviço à prefeitura pela emissão das Certidões Negativas de Débitos em diferentes instâncias, solicitados pelo Art. 68 da nova Lei de Licitações 14.333/2021. No lado público é verificado se os contratos e aditivos estão de acordo com os limites da lei, assim como seus fiscais, devendo ter capacidade técnica necessária para o objeto. Assim como na fase 1, havendo irregularidade, é feito o mesmo processo para as demais fases, ofício para o gestor público e para os órgãos de controle se for preciso.

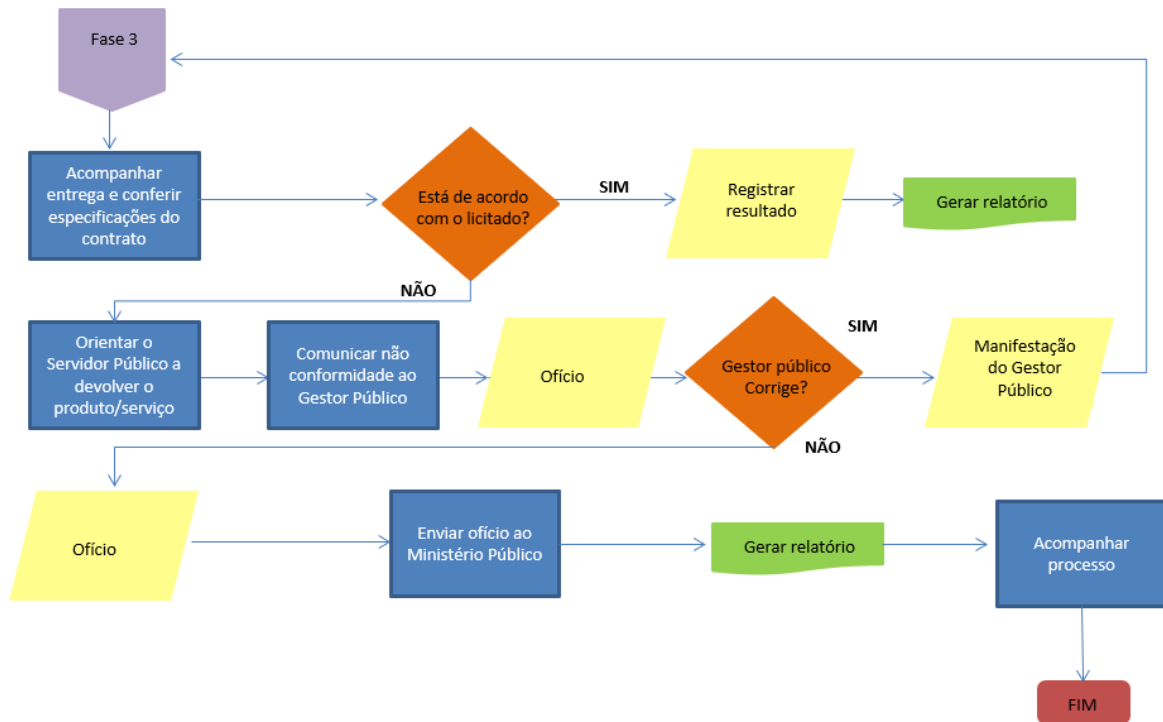
Figura 5: Fluxograma de monitoramento dos certames – Fase 2



Fonte: Adaptado e atualizado pelo autor com a base original fornecida pela organização

A fase 3 é a última parte do processo, na qual é feita a fiscalização da entrega do produto ou serviço vencedor. Pode ser feita pelo mesmo voluntário ou outro, que tenha conhecimento sobre o objeto do contrato e que esteja disponível a ir até o local designado. Após o certame, a prefeitura emitirá as notas de empenho que autorizam a saída do seu orçamento e, conseqüentemente, a entrega do objeto pela contratada. Essa fiscalização consiste em verificar se os mesmos estão de acordo com o licitado, ou seja, suas especificações como quantidade, dosagem, qualidade etc. Caso contrário, o fornecedor poderá ser penalizado por inexecução parcial do contrato, podendo ser multado ou declarado inidôneo pelo município.

Figura 6: Fluxograma de monitoramento das entregas – Fase 3



Fonte: Adaptado e atualizado pelo autor com a base original fornecida pela organização

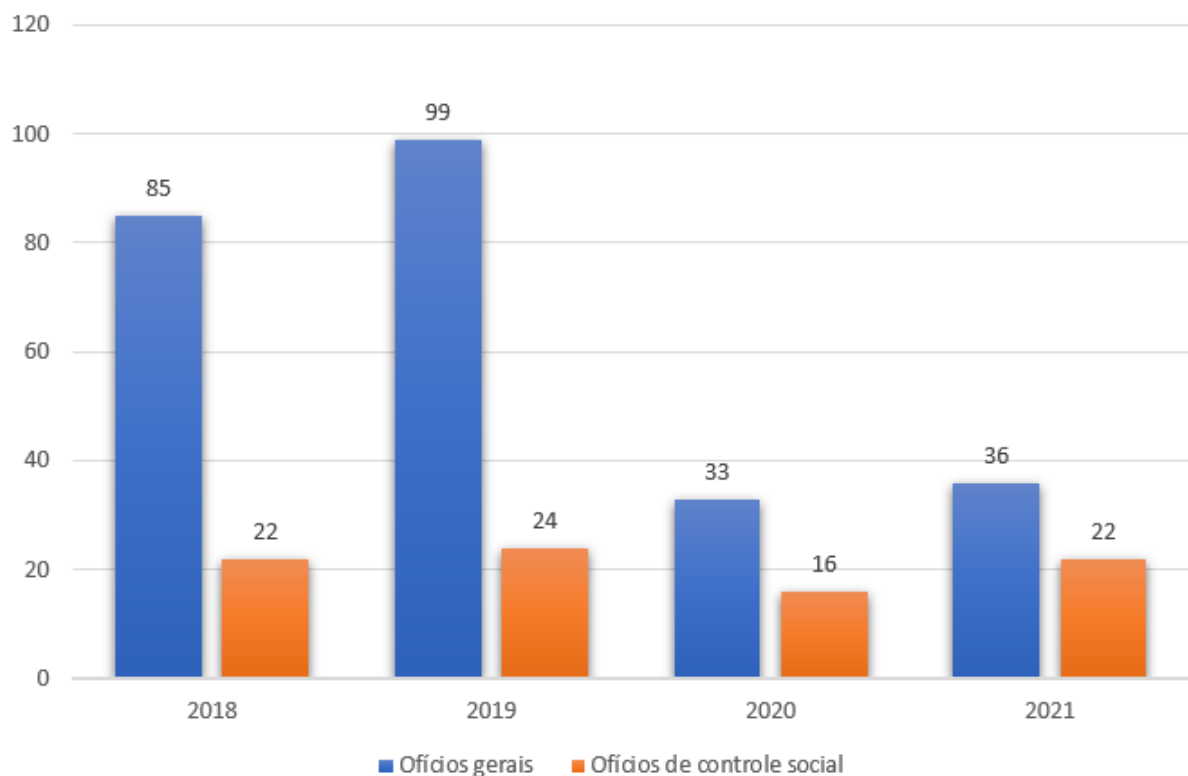
4.3 A ATUAÇÃO DO OSBG JUNTO À AUTORIDADE MUNICIPAL

Como visto na metodologia de controle social em suas 3 fases, toda vez em que há suspeita, ilegalidade ou quando o objeto licitado não está de acordo na entrega, o OSBG prepara um ofício sobre a não conformidade. Os ofícios são um meio de comunicação utilizado pela organização para elucidar atos aos órgãos de controle, solicitar dados às prefeituras e demais questões que exijam formalidade. Muitas das vezes é feito ofício somente para solicitar esclarecimentos, mesmo quando não tenha ilegalidades no processo. São sempre redigidos em conjunto e assinados pelo presidente da organização. Nesta seção serão analisados todos os ofícios de 2018 a 2021, a fim de verificar a atuação do OSBG quanto às questões que originaram a necessidade do documento. Assim como verificar se este trabalho tem ligação com a melhora da transparência e gestão pública municipal.

Dentro do período de análise foram redigidos pelo menos 253 documentos que serviram não somente para o controle social, mas para organização como um todo.

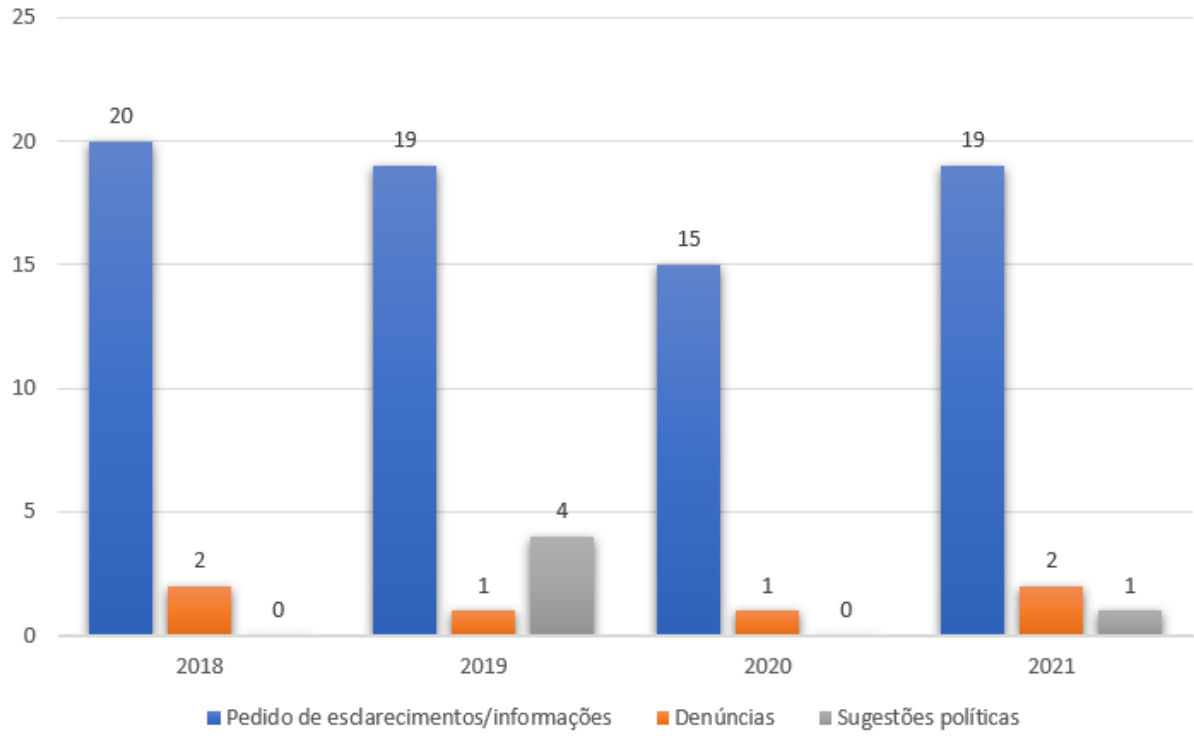
Como dito anteriormente, o OSBG atua também em outras áreas, o que demandou esforço, principalmente para a educação fiscal cidadã e organização dos concursos de redação nas escolas municipais, que está atualmente na 6ª edição. Analisando o gráfico e atestado pela coordenadora, é notável o impacto da pandemia, no que concerne ao declínio dessas atividades de modo geral e foco no seu principal eixo. Os ofícios referentes ao controle social redigidos no período faziam parte de 25% da atuação de 2018 e 2019, passando para cerca de 50% em 2020 e 2021.

Figura 7: Controle social OSBG 2018 a 2021



Fonte: Autoria própria

Ao focar nos ofícios de relação direta prática do controle social, percebe-se que estes englobam os pedidos de esclarecimentos e informações, seguidos de denúncias e sugestões no âmbito político. Quando olhamos para esses tipos, podemos apurar a atuação de controle social e verificar o tipo de abordagem predominante no OSBG, segundo o conceito apresentado por Fox (2019), dadas as características da maioria dos documentos.

Figura 8: Ofícios Controle social OSBG 2018 a 2021

Fonte: Autoria própria

Os pedidos de esclarecimentos são comuns dentro do processo de monitoramento de processos licitatórios, sendo parte da primeira fase da metodologia. É um trabalho de abordagem tática como a seguir veremos alguns exemplos para demonstrar seu conceito.

Um primeiro exemplo se refere ao processo licitatório 198/2019, sobre a contratação de uma empresa especializada para manutenção, ampliação, obras e serviços de iluminação ao parque de iluminação de Gravataí. Visto que se tratava de um edital que atendia os critérios metodológicos, foi feita análise dos itens com base na planilha de custos disponibilizada. Percebendo uma média superior de alguns itens comercializados no mercado, foi realizado ofício n° 89/2019 de pedido de esclarecimentos.

Figura 9: Ofício 89/2019

Pedido de esclarecimento sobre o processo de licitação pregão presencial n° 198/2019 SRP.

Senhor Prefeito,

Com base nos dispositivos legais da Lei n° 8.666/93 e, a exemplo do Decreto n° 3.555/00, a equipe de voluntários do Observatório Social do Brasil – Gravataí e Glorinha (OSBG), analisou os autos do processo licitatório 198/2019. Na oportunidade realizou pesquisa de mercado de alguns itens constantes do Anexo II – Planilha de Custos e Serviços abaixo relacionada:

Produto	Unidade	Anexo II Planilha de Custos e Serviços	Preço de Mercado
Refletor Led até 10W, Golden ou similar	Unid.	R\$249,24	R\$58,90
Refletor Led até 20W, Golden ou similar	Unid.	R\$295,23	R\$81,90
Refletor Led até 50W, Golden ou similar	Unid.	R\$338,36	R\$131,00
Refletor Led até 100W, Golden ou similar	Unid.	R\$469,11	R\$220,00
Refletor Led até 150W, Golden ou similar	Unid.	R\$794,19	R\$450,00
Refletor Led até 200W, Golden ou similar	Unid.	R\$938,43	R\$480,00

Levando-se em conta o resultado da pesquisa de mercado, percebe-se que, **em média**, o valor dos produtos, constante no Anexo II – Planilha de Custos e Serviços, está **mais de 100% (cem) por cento acima** do preço praticado pelo mercado.

Ressalta-se que no mercado há fornecedores que possuem os produtos, descritos na tabela acima, com valores, **em média, 100% (cem) por cento abaixo** do contratado pregão presencial – edital 198/2019, pelo exposto, questiona-se a motivação que levou o município a contratar produtos com valores tão acima dos operados pelo mercado.

Fonte: Cedido pela organização

Segundo o Art. 67 da Lei n° 8.666 de licitações e contratos, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado. Visto isso e ao longo do dia a dia de trabalhos na organização, notou-se que um bom número de processos licitatórios estava sem a identificação do fiscal de contratos, motivo da realização do segundo exemplo, ofício 014/2021, apresentado em parte abaixo:

Figura 10: Ofício 014/2021

Fizemos uma pesquisa aleatória em 20 processos da prefeitura, deste ano de 2021, da modalidade “Pregão Eletrônico”, sendo 10 processos na situação “homologados” e 10 processos na situação “abertos”, na data de 12/03/2021, objetivando identificar a forma de proceder desta municipalidade em relação ao fiscal de contratos. Nos dois quadros abaixo demonstramos se há ou não a citação/identificação do fiscal de contratos nos respectivos documentos:

Situação “homologados” em 12/03/2021

Consta nome do fiscal de contrato:

PE n°	Edital	Mínuta ARP	ARP	TR
002/2021	Não	Não	Sim	Sim
003/2021	Não	Sim	Não tem	Sim
004/2021	Não	Sim	Não tem	Sim
009/2021	Não	Sim	Sim	Não
011/2021	Não	Sim	Não tem	Sim
017/2021	Não	Sim	Não tem	Sim
022/2021	Não	Sim	Não tem	Não
028/2021	Não	Sim	Não tem	Não
031/2021	Não	Sim	Não tem	Sim
036/2021	Não	Sim	Não tem	Sim

Fonte: Cedido pela organização

O terceiro exemplo trata da importante disponibilização de informações, por usualmente atenderem aos critérios de prioridade, da área da construção civil. Portanto, ao evidenciar que não estavam disponíveis no portal da transparência informações atualizadas com o cronograma de execução das obras, contratos e aditivos anteriores e posteriores a janeiro de 2020, foi solicitado, via ofício 027/2021, a criação de um ícone específico para obras públicas no respectivo portal para acompanhamento das informações das obras em andamento, paralisadas, concluídas e inacabadas. A solicitação foi acatada, conforme figura abaixo, o que vem facilitando a atuação do controle social da área.

Figura 11: Portal da Transparência de Gravataí

Entid...	Número/Ano Obra	Nome Empresa	CPF/CNPJ	Valor Total	Descrição	Data de Cadastro	Data de Início	Situação	Ações
MUNI...	1 / 2022	D' F D BARBOSA CONS...	24.581.296/0001-40; 2...	262.840,15	Obra de contenção e proteção de talude.	03/06/2022	10/01/2022	Concluída	
MUNI...	2 / 2022	PEDRACCON MINERAÇ...	89.954.408/0001-06	3.089.122,93	Pavimentação e infraestrutura nas ruas Giov...	03/06/2022	20/01/2022	Concluída	
MUNI...	3 / 2022	PREVIBRAS SOLUCOES...	12.947.501/0001-69	1.205.724,39	Construção de empresa especializada para c...	03/06/2022	23/02/2022	Em Andamento	
MUNI...	4 / 2022	CPS - CONSTRUCAO, P...	36.179.708/0001-07	3.723.052,79	Contratação de empresa para execução de r...	03/06/2022	17/03/2022	Em Andamento	
MUNI...	5 / 2022	CPS - CONSTRUCAO, P...	36.179.708/0001-07	2.904.620,98	Contratação de empresa para execução de r...	03/06/2022	17/03/2022	Em Andamento	
MUNI...	6 / 2022	R. SCHAEFFER CONSTR...	03.329.452/0001-00	5.575.302,05	Contratação de empresa para execução de r...	06/06/2022	09/03/2022	Em Andamento	
MUNI...	7 / 2022	CPS - CONSTRUCAO, P...	36.179.708/0001-07	3.446.273,79	Contratação de empresa para execução de r...	06/06/2022	17/03/2022	Em Andamento	
MUNI...	8 / 2022	BINOTTO CONSTRUÇÕ...	23.559.633/0001-30	2.628.007,87	Continuação da construção da EMEI Costa d...	06/06/2022	31/03/2022	Em Andamento	
MUNI...	9 / 2022	LN ENGENHARIA	39.518.520/0001-26	509.829,56	Conclusão da quadra esportiva com vestiário...	06/06/2022	31/03/2022	Em Andamento	
MUNI...	10 / 2022	LN ENGENHARIA	39.518.520/0001-26	331.178,04	Contratação de empresa para reforma no p...	06/06/2022	01/04/2022	Em Andamento	

Fonte: Retirada do site oficial

As denúncias fazem parte desse processo tático de controle social desempenhado pelo OSBG, tendo ocorrido em média uma vez por ano no período analisado. Dentre elas, temos o exemplo de duas dispensas de licitação, uma por simples irregularidades (ofício nº 30/2020) e outra sobre construção de uma escola sem apresentação de justificativas para a necessidade de dispensa (ofício nº 45/2018). Além disso, uma das empresas não tinha o ramo de atividade em conformidade com o objeto do contrato, nem porte financeiro e operacional para o mesmo. Nesse ponto, a denúncia mais recente trata da contratação de uma empresa de apenas 5 meses de existência, sem comprovação de especialidade para o objeto, com finalidade de execução de uma obra de requalificação urbana. A empresa vencedora tinha capital social inicial de 110 mil reais, enquanto o contrato e aditivos somavam mais de 9 milhões de reais. A prestação de serviços da contratada teve

diversas falhas técnicas, conforme parecer da equipe de voluntários que visitou o local.

Segundo estatuto da organização, seus colaboradores não podem ter filiação ou vínculo político partidário para ingresso, o que limita sua abordagem estratégica. Todavia, é enviado para todos eleitos após as eleições locais um termo de compromisso com o plano de transparência e controle social¹³. Este termo apresenta a organização, seus eixos temáticos e ações para análise e comprometimento dos novos políticos.

Logo, o breve espaço político em prol do controle social vem sendo influenciado por sugestões de alterações de lei e projetos com órgãos governamentais. No período de análise, foram feitos ofícios para sugerir alterações da Lei anticorrupção nº 4.054/2019, para que fosse mais ampla, com a criação de um plano de integridade, e fundo específico de combate à corrupção, bem como o reforço para utilização de pregão eletrônico, pois segundo o OSBG, ele traz muitos benefícios a Administração Pública, uma vez que possibilita a participação de maior número de competidores no certame, aumentando, assim, uma maior concorrência e consequentes ganhos ao patrimônio público. E, também, pela sugestão da criação de um conselho municipal de transparência pública, prevenção e combate à corrupção.

Além dessas atividades, podemos considerar ainda como estratégicos projetos como a “Força tarefa cidadã”, que trabalha basicamente na mesma metodologia de controle licitatório, porém com ação coordenada com órgãos oficiais de controle, focado nas flexibilizações em processos com dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde, conforme Art. 4º da Lei 13.979/2020. Do mesmo modo, pela coprodução de conteúdo informativo, vale mencionar a elaboração de cartilhas, para que todo cidadão saiba como acompanhar e fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos, trazendo dicas e orientações para que qualquer pessoa possa se tornar um controlador social.

¹³ Ver exemplo no anexo II

Figura 12: Cartilha Cidadão Fiscal



Fonte: Rede de Controle

A finalidade de expor em detalhes os tipos de documentos geralmente redigidos, no papel do controle social do OSBG, é para expor o predomínio da abordagem tática apresentada como base. Os ofícios de pedidos de informações são intervenções limitadas locais, tendo como gatilho a ação primária única do cidadão, coordenada ou não pelo observatório. As ações estratégicas carecem de planos políticos em defesa de reformas institucionais que, de fato, melhorariam o ambiente e aumentariam a capacidade institucional do Estado para iniciativas dessa natureza. Possivelmente, um projeto vindo da matriz da rede de observatórios, unindo forças com órgãos de controle, poderia mudar esse cenário. O empenho na criação de projetos e de informação conjunta é válido, mas insuficiente se olharmos em nível supralocal. O que nos leva à conclusão infeliz que o atual papel da organização, segundo Fox (2019), não tem poder suficiente para influenciar o desempenho do setor público. Fato que nos levou a questionar diretamente o governo local sobre a atuação do OSBG via LAI nº 1115/2022 pela seguinte pergunta, na qual confirmou o levantamento: a atuação do Observatório Social do Brasil, instituição de terceiro setor atuante nesta área, trouxe/influenciou mudanças na cultura de transparência e boa gestão da prefeitura? Pontos antes não vistos, tiveram mais cuidado?

Resposta: “Boa tarde, informamos que o Observatório Social já contribuiu com sugestões e solicitações para a Transparência de Gravataí, porém, acreditamos que o órgão em questão poderia ser mais atuante nestes aspectos, visto que a frequência

destas contribuições são pequenas, pelo menos no que tange ao aspecto da Transparência do município”.

Contudo, não podemos dizer que é um trabalho desnecessário. Seu trabalho local é nobre, pois traz resultados e mostra que a sociedade não está condizente com tudo que lhe é imposta. Segundo Queiroz (2017), as relações quantitativas dos Observatórios Sociais como instrumento de controle social da gestão pública somam uma economia total de mais de R\$ 810 milhões de reais no período de 2015 a 2017, ou R\$ 540 mil reais por filial em média. A mensuração dessa quantia é resultado da dedução do valor que o órgão público estaria disposto a pagar com o valor efetivamente contratado, considerando os trabalhos de monitoramento de processos licitatórios da rede.

5 CONCLUSÃO

Segundo Lamb (2016), a atividade de controle é essencial nos regimes democráticos e do Estado Democrático de Direito, possibilitando que todas as entidades e agentes que o integram estejam sob verificação, permitindo o controle social sobre as coisas públicas. Dentre os controles, vimos o controle institucional externo, feito por órgãos estatais diferentes daqueles que realizaram o ato a ser controlado e o controle institucional interno feito pela própria administração, no acompanhamento e na revisão de seus atos e práticas administrativa. Com a Constituição Federal de 1988, mecanismos de participação foram criados, formando o início de um ambiente favorável ao exercício da cidadania. O controle social da Administração Pública se fundamenta nessa cidadania ativa, que viria a ser essencial para os projetos de governo gerencial poucos anos depois. O plano de ação da *accountability*, em meio às reformas de Estado, instituiu instrumentos e processos fazendo uso das informações exigidas por lei, em prol de maior transparência para responsabilização dos agentes públicos, com a ideia de permitir que o cidadão controle o exercício do poder dos seus representantes.

Nesse processo, o desenvolvimento de tecnologias de informação, meios eletrônicos e difusão de redes de internet se mostra como grande aliado e propulsor para a viabilidade da intenção constitucional, visto que o volume de dados presente dentro do governo só pode ser sintetizado por essa via. Desse modo, o ambiente com essas novas ferramentas em conjunto vem favorecendo uma maior integração entre os controles existentes, inclusive o social.

Um dos mecanismos de controle social abordados e foco do trabalho está na instituição de uma organização da sociedade civil atuante nessa área. Apesar de poder ser realizado individualmente, o cidadão comum geralmente não sabe como atuar e exercer sua cidadania. Sendo assim, a rede Observatório Social do Brasil tem como foco contribuir para melhorar a educação ética, cidadã e fiscal da sociedade. Ao longo da análise do papel desenvolvido pela filial de Gravataí na área de contratos públicos, foi identificado uma predominância de abordagens táticas, nas quais não têm poder suficiente para influenciar o setor público por si só. Sua metodologia carece de ações dentro da esfera política para gerar efeitos na atual conjuntura política democrática atual, devido ao modelo de cidadania parcialmente implantado.

Segundo Silva (2002), o processo de construção da cidadania no Brasil se baseia na emergência de direitos sociais conquistados no ordenamento jurídico por diversos fatores, deixando de lado o desenvolvimento de direitos civis políticos. Isso resulta em uma fraca e quase inexistente influência participativa da sociedade, limitada à representatividade do voto, um dos motivos pelos quais as abordagens táticas vistas não surtem tanto efeitos quanto às estratégicas.

A atuação do observatório poderia estar mais voltada à luta para uma maior partilha de poder entre os mecanismos de controle apresentados, evitando ser utilizado como mero apoio externo do próprio Estado ou consulta, como no caso dos conselhos. No entanto, isso iria de encontro ao estatuto social da organização, exigindo primeiramente uma reforma interna de seus valores. A partir do momento que o estatuto barra a entrada de interessados por ter vínculo partidário, a organização fecha uma porta estratégica de atuação do controle. Atualmente, o controle interno é visto com desprezo, na visão da organização, o motivo dos casos de denúncias são dos políticos ou dos administradores públicos e estes são todos corruptos e não podem nos fazer parte. Como visto no referencial teórico, o controle social é acessório aos outros dispostos pelo Estado, sendo o controle institucional interno o principal elo em prol de uma Administração Pública transparente. Portanto, é ideal que essa atividade, quando de forma organizada, tenha ou pelo menos tente influir nas camadas existentes para não somente acompanhar o processo de fora. Sendo assim, os diferentes agentes de controle deveriam ser vistos, na perspectiva da organização, como aliados à sua causa, em vez de serem generalizados e excluídos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. **Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability**. 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. 1997.

ALVES, Mário Aquino. **Terceiro setor: as origens do conceito**. ENANPAD– Encontro anual da ANPAD, 2002.

ARMANI, Domingos. O desenvolvimento institucional como condição de sustentabilidade das ONG no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Saúde. **Aids e sustentabilidade**: sobre as ações das organizações da sociedade civil. Brasília: 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **RESOLUÇÃO Nº 89, DE 28 DE AGOSTO 2012**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/>. Acesso em: 7 abr. 2022.

DE OLIVEIRA NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Zahar, 1997.

DE LIMA, Emerson Carvalho; PORTELA, Francisco Carlos. Transparência e acesso ao controle social. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 17, n. 2, p. 364-392, 2019.

DE SANTANA PINHO, Ruth Carvalho; DO VALE, Taianny Sterphanny Lima. Controle social: uma análise entre percepção e prática. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 19, n. 2, p. 332-365, 2021.

DOIN, Guilherme Augusto et al. Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. **Pensamento & Realidade**, v. 27, n. 2, p. 56-79, 2012.

FOX, Jonathan. **Controle social: o que as evidências realmente mostram**. Revista da CGU, v. 11, n. 20, p. 1331-1359, 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Estatuto Social**. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/>. Acesso em: 9 set. 2021.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova: revista de cultura e política**, p. 27-54, 1998.

GAZETA DO POVO. **Como aconteceu debaixo do nosso nariz? Desvios milionários dos anos 90 acordaram Maringá.** Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

MARE. **Organizações Sociais.** Reforma do Estado. Brasília: 1997.

MORALES, Carlos Antonio. Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. In: **Revista do Serviço Público.** Ano 49, no. 4, out-dez-1998, p. 115-147. MOTTA, Fernando Claudio Prestes; VASCONCELLOS, Isabela. **Teoria Geral da Administração.** São Paulo: Pioneira Thomson, 2004

MONTEIRO, Renato Pereira; PEREIRA, Cléber Augusto; THOMAZ, João Luis Peruchena. **Accountability e controle social: uma reflexão sobre sua importância e relação para a democracia.** Revista UNEMAT de Contabilidade, v. 5, n. 9, 2016.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública,** v. 40, n. 4, p. 679-698, 2006.

QUEIROZ, Lécia Dias de et al. **Observatório social do Brasil: instrumento de controle social da gestão pública.** 2017.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Gestão. org,** v. 8, n. 3, p. 298-326, 2010.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. **Espacios Públicos,** v. 15, n. 34, p. 43-64, 2012.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: **reformando a administração para a sociedade.** **Organizações & Sociedade,** v. 9, p. 115-137, 2002.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988.** São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUSA, Rossana Guerra de et al. A janela que se abre: Um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros. **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL-Universidade Federal do Rio Grande do Norte- ISSN 2176-9036,** v. 7, n. 1, p. 176-195, 2015.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2021.** Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 7 abr. 2022.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Da Administração Pública Patrimonialista à Administração Pública Gerencial e a Burocracia**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. ano 7, n. 30, p. 225-247, out./dez. 2007.

ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia. Da eficácia das normas previstas na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021): análise do PNCP, do SRP e do Registro Cadastral. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 12, n. 1, p. 100-122, 2021.

APÊNDICES

Apêndice I

Questionário elaborado e respondido em entrevista pela coordenadora da sede OSBG.

Qual o papel da OSBG?

Como é a metodologia de monitoramento de compras públicas?

O que passam para os municípios?

O que passam para a população?

O que passam para as micro empresas?

Como é feito o acompanhamento das compras públicas?

Como são financiados, há aportes públicos?


Como são feitas as tomadas de decisão?

Há reuniões? Existe controle local?

Como são feitas as ações de educação para a cidadania fiscal?

ANEXOS

ANEXO I

 CHECK-LIST - ANÁLISE DE EDITAL - PREGÃO ELETRÔNICO					
Nº Licitação		Tipo licitação			
Objeto		Data de abertura			
LEGENDA S - SIM N - NÃO NA - NÃO APLICÁVEL Resposta desejável: Sim em todos os quesitos					
DO PROCESSO					
DESCRIÇÃO		DISPOSITIVO LEGAL	S	N	NA
1	O processo foi autuado, protocolado e numerado?	Lei nº 8.666/93 art. 38			
2	A autorização (emitida pela autoridade competente) para realização da licitação consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 7º, I e art. 21, V			
3	A justificativa para contratação (emitida pela autoridade competente) consta do processo?	Lei nº 10.520/02, art. 3º, I e III; e Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 8º, III, "b" e art. 21, I			
4	Consta do processo, a indicação do recurso próprio para despesa e comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários (com a indicação das respectivas rubricas) que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, VI e Lei nº 8.666/93 art. 7 § 2º, III c/c art. 14			
5	Foi elaborado termo de referência com a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 8º, I			
6	O termo de referência contém elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 8º, II			
7	O termo de referência foi aprovado pela autoridade competente?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 8º, III, "a"			
8	O termo de referência consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, II			
9	A designação do pregoeiro e da equipe de apoio consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, VI			
10	O edital e respectivos anexos (quando for o caso) constam do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, VIII e Lei nº 8.666/93 art. 38, I			
11	A minuta do contrato, se for o caso, consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, IX			
12	O parecer jurídico aprovando as minutas do edital e do contrato consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, VII e Lei nº 8.666/93 art. 38, § único			
13	Os comprovantes das publicações do edital resumido constam do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, XII e Lei nº 8.666/93 art. 38, II			
14	Foi respeitado o prazo de 8 dias úteis entre a divulgação da licitação (publicação do aviso do edital) e a realização do evento?	Lei nº 10.520/02, art. 4º, V			

ANEXO II

Senhor Candidato,

O Observatório Social do Brasil – Gravataí e Glorinha, filiado ao Sistema Observatório Social do Brasil (OSB), entidade não governamental e apartidária, tem por objetivo acompanhar a Gestão Pública do Município de Gravataí/RS, numa atuação preventiva e proativa sempre com o intuito de colaborar para a melhoria da qualidade da gestão, e vem, respeitosamente, apresentar o “Termo de Compromisso com o Plano de Transparência e Controle Social”, em anexo, e possibilitar à Vossa Senhoria, a oportunidade de demonstrar o seu grau de comprometimento e envolvimento com a ampliação da transparência no uso dos recursos públicos municipais e plena submissão aos preceitos democráticos e legais que permitem aos cidadãos o exercício do controle social da gestão pública.

Diante do exposto, elencamos abaixo, em linhas gerais, os eixos e temáticas para com os quais solicitamos sua atenção, análise e comprometimento:

TERMO DE COMPROMISSO COM O PLANO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

COMPROMISSO ELEITORAL COM A SOCIEDADE DE GRAVATAÍ - RS

Compromisso Público do Candidato a Prefeito

PLANO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL PARA O MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ - RS ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2020					
EIXO: CONTROLE					
Nº	TEMÁTICA	BASE LEGAL	AÇÃO	ME COMPROMETO	
				Rubricar na coluna SIM ou no NÃO	
				SIM	NÃO
1	Controladoria Geral do Município (controle interno)	Constituição Federal de 1988; Lei de Acesso a Informação nº 12.527/2011; Lei Orgânica do Município de Gravataí nº 0/1990 de 02 de Abril de 1990.	Considerando o texto constitucional, artigo 31, e a lei orgânica do município de Gravataí (RS), criar, caso não tenha, o Sistema de Controle Interno do Município e as respectivas estruturas organizacionais e nomeações. Nomear Controlador-Geral do Município com base em lista composta exclusivamente por agentes públicos efetivos do Município, cuja seleção deve se dar por meio de critérios técnicos e de mérito profissional. O exercício da função se dará pelo período de quatro anos – sendo seu mandato coincidente com os dois anos finais de uma gestão e os dois anos iniciais da próxima gestão, ou pela vigência do Plano Plurianual (critério a ser definido pelo futuro gestor). Atuar no sentido de adequar as atividades da Secretaria de Controle Interno às exigências do Tribunal de Contas, inclusive com o quadro funcional previsto em lei, responsabilizando-a pelo controle interno e externo da máquina pública, tais		

			como: Prefeitura, Autarquias, Instituições Conveniadas e demais parceiros. Implantar e gerir Programa de <i>Compliance</i> .		
2	Relatórios sobre irregularidades investigadas	LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013 (conhecida como Lei Anticorrupção); Lei de Acesso a Informação nº 12.527/2011 ; Lei Orgânica do Município de Gravataí nº 0/1990 de 02 de Abril de 1990.	A Controladoria Geral do Município deverá elaborar e publicizar os relatórios periódicos (quadrimestrais), conforme atribuições estabelecidas na legislação brasileira, mantendo os dados abertos e atualizados.		