

Participação e accountability social: estudo a partir da experiência de dois observatórios sociais do litoral do Paraná

Elaine Cristina de Oliveira Menezes¹

Maria Rachel dos Santos Zuza²

Daniela Resende Archanjo³

Resumo

Lado a lado às discussões sobre participação social estão os debates sobre a necessidade de ampliação da transparência e acesso à informação, do qual emerge o conceito de *accountability* – que exige que os detentores de mandato informem e justifiquem suas ações, sendo punidos ou premiados em função das mesmas. Tais debates fortaleceram iniciativas de acompanhamento da gestão pública pela sociedade civil, conformando um novo conceito denominado neste artigo *accountability social*. Nesse contexto, os próprios cidadãos e suas organizações fazem avançar o controle social sobre os governantes, reforçando as formas institucionalizadas de participação e de controle. A pesquisa é de cunho predominantemente qualitativo, do tipo exploratório-descritiva, baseada em entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo e documental. Os resultados da pesquisa demonstram que o estado do Paraná foi pioneiro na conformação de experiências desse tipo, sendo objeto do presente estudo as trajetórias de constituição e atuação de dois Observatórios Sociais do litoral paranaense, integrantes da rede Observatórios Sociais do Brasil. A pesquisa discute as ações dessas associações, a sua relação com os governos locais, com os órgãos de controle e com a sociedade civil, buscando aproximar os debates sobre participação social e controle social, corriqueiramente apartados na literatura acadêmica.

Palavras-chave: Participação social; Controle social; *Accountability social*; Observatórios sociais.

Abstract

The debates about accountability strengthened initiatives of public management monitoring by civil society, conforming a new concept denominated in this article as social accountability. In this context, citizens themselves and their organizations advance social control over government, reinforcing institutionalized forms of participation and control. The Paraná state was a pioneer in conformation of these kind of experiences, being the object of the present study the trajectories of constitution and performance of two Social Observatories in Paraná coast, both Brazilian Social Observatories network. The research discusses the actions of these associations, their relationship with local governments, control agencies and civil society, aiming to approach the debates about social participation and social control, commonly separated in the academic literature.

Keywords: Social participation; social control; social accountability; social observatories

¹ Doutora em Sociologia Política pela UFSC, Professora do Curso de Administração/Gestão Pública e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná (Campus Litoral). E-mail: eoliveira.menezes@gmail.com

² Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-Mail rachelzuza@gmail.com

³ Doutora em História pela UFPR, Professora do Curso de Graduação em Administração Pública e do mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável, Universidade Federal do Paraná (Campus Litoral); E-mail: danielaarchanjoufpr@gmail.com

Submetido em 28.09.2017. Aprovado em 12.05.2018

1. Introdução

Há um debate, no Brasil e no mundo, sobre a necessidade de ampliação da participação, que caminha entrelaçado às discussões sobre a necessidade de ampliação da transparência e acesso à informação. Diante desse quadro emerge o conceito de *accountability* que, para fins desta pesquisa, traz um significado de responsabilização pessoal por algum ato praticado, tendo relação direta com a prontidão na prestação de contas, tanto na esfera pública quanto na esfera privada (PINHO e SACRAMENTO, 2009; CAMPOS, 1990). No âmbito da administração pública, *accountability* segue como um conceito que prima pela responsabilização de quem ocupa um cargo, em prestar contas, sujeitando-se a premiações pelo cumprimento ou penas/punições pelo descumprimento. Além disso, quem tem responsabilidade deve estar sujeito à responsabilização pelo desempenho e resultados de suas ações. Assim, *accountability* resgata a necessidade dos detentores de mandato de informarem e justificarem suas ações e serem punidos ou premiados em função delas (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Tais debates fortaleceram iniciativas de acompanhamento da gestão pública pela sociedade civil. Nesse contexto, os próprios cidadãos e suas organizações fazem avançar o controle social sobre os governantes durante o mandato, trabalhando em parceria com as formas institucionalizadas de controle, sejam elas internas (como são as ouvidorias, por exemplo) ou externas (como os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos).

Diante da relevância desses movimentos de participação e controle social, o presente trabalho tem como objeto de estudo a trajetória de constituição e atuação de dois Observatórios Sociais do litoral do Paraná, integrantes da rede Observatórios Sociais do Brasil. A pesquisa discute as ações dessas associações, a relação das mesmas com os governos locais, com os órgãos de controle e com a sociedade civil, buscando aproximar os debates sobre participação social e controle social, corriqueiramente apartados na literatura acadêmica.

A abordagem metodológica da presente pesquisa é exploratória e descritiva, de natureza qualitativa. O levantamento das informações inclui fontes de dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos na pesquisa de campo por meio de entrevistas semiestruturadas junto a três representantes dos Observatórios Sociais estudados: dois representantes do Observatório Social Alfa (OS Alfa) e um do Observatório Social Beta (OS Beta). Além disso, no decorrer da escrita do trabalho, algumas informações mais pontuais foram sendo atualizadas através da troca de mensagens eletrônicas com as secretarias dos observatórios sociais estudados, bem como com a secretaria do Observatório Social do Brasil.

Cumprir destacar que além das questões direcionadas à obtenção de informações para a caracterização dos Observatórios e a descrição de suas respectivas trajetórias, as questões abordadas nas entrevistas foram elaboradas a partir do referencial teórico da *accountability* social (HERNANDEZ e CUADROS, 2014), procurando contemplar o levantamento dos grupos sociais atuantes nos Observatórios Sociais (OS), bem como as atividades e áreas de atuação, tendo sempre como referência a identificação de mecanismos de ampliação da transparência e do controle social.

O presente texto está dividido em cinco partes principais. Esta primeira parte, introdutória. A segunda parte apresenta uma revisão bibliográfica acerca do conceito de *accountability*; a terceira parte apresenta o conceito de *accountability* social como avanço ao conceito de *accountability*; a quarta parte se debruça sobre a descrição das trajetórias dos Observatórios Sociais do litoral paranaense entendendo-os como movimentos de participação e controle social ligados à *accountability* social. Nesta descrição, ganham destaque as informações relacionadas aos grupos sociais atuantes nos Observatórios, bem como as atividades e áreas de atuação dessas associações. Por fim, a quinta parte apresenta algumas considerações finais.

2. *Accountability*: conceitos e principais características

O debate sobre a gestão pública tem recaído, nesse início do século XXI, sobre o termo *accountability*. Esse conceito tem sido bastante discutido, especialmente em função das reformas direcionadas à gestão pública no Brasil, a partir da década de 1990. O termo tem, certamente, relação direta com os valores democráticos e a participação do cidadão e ele é parte de uma discussão que resgata, conforme Schommer (2014), novas e antigas práticas combinadas que são associadas a um novo fenômeno na América Latina, onde observa-se

[...] o crescimento de iniciativas impulsionadas por organizações da sociedade civil, meios de comunicação, movimentos sociais e cidadãos, orientadas a participar das decisões, a monitorar e avaliar planos, programas e políticas de desenvolvimento em cidades e territórios, e a exigir prestação de contas pelos resultados e pelo desempenho institucional na redução das desigualdades e na geração de bem-estar (SCHOMMER, 2014, p. 220).

O conceito de *accountability* para Denhart (2012) é a qualidade ou estado de ser confiável ou responsável. Porém, segundo o autor supracitado, tal termo reserva em si cinco dimensões fundamentais: a dimensão da transparência; a dimensão da imputabilidade; a dimensão da controladoria; a dimensão da responsabilidade e a dimensão da responsividade. Tais dimensões traduzem a sua complexidade e a necessidade de mobilização de diferentes

conhecimentos para sua compreensão.

No Brasil esse conceito tem sido compreendido como responsabilidade, obrigação e responsabilização de quem ocupa um cargo (público ou privado) em prestar contas, estando sujeito a premiações pelo cumprimento ou penas/punições pelo descumprimento dessa diretiva (PINHO e SACRAMENTO, 2009). Além da responsabilidade, obrigação e responsabilização pela “prestação de contas”, a *accountability* pressupõe a responsabilização pelo desempenho e resultados das ações (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Existem algumas dimensões de *accountability* (O'DONNELL, 1998) nas quais a responsabilização democrática procura unir dois mecanismos: de um lado os relacionados à *accountability* vertical – os cidadãos controlam os governantes, de forma ascendente, mediante: voto em representantes, formas de democracia semidireta (plebiscitos) ou ainda pela utilização do controle social, como os conselhos de usuários de serviços públicos; e, de outro lado, os vinculados à *accountability* horizontal – que se efetivam mediante a fiscalização mútua entre os Poderes do Estado ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o poder público, como os Tribunais de Contas brasileiros. Na concepção de O'Donnell (1998), a dimensão vertical refere-se a uma ação entre desiguais (cidadãos e representantes); e a dimensão horizontal tem como pressuposto uma relação entre iguais (*checks and balances* entre os poderes constituídos).

Abrucio e Loureiro (2004) reforçam essas dimensões com outras formas de *accountability* e mecanismos que garantem a responsabilização ininterrupta dos governantes em relação à sociedade. Conforme os autores supracitados, a primeira forma de *accountability* é o processo eleitoral, que garante a soberania popular. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que promove os mecanismos de fiscalização contínua dos governantes e da alta burocracia com responsabilidade decisória. E, por fim, a terceira forma é a relacionada com a criação de regras estatais intertemporais, “pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião” (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 7).

O ponto de partida de qualquer governo democrático é o processo eleitoral. Por meio das eleições objetiva-se a concretização do princípio da soberania popular e o controle dos eleitos, visto que estes precisam prestar contas de seus atos aos cidadãos de tempos em tempos (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004). Tendo em vista que o processo eleitoral não garante o controle dos governantes por completo, uma vez que as eleições não possuem instrumento que os obrigue a cumprir as promessas de campanha, Abrucio e Loureiro (2004) defendem a necessidade de constituir instrumentos de fiscalização e participação nas decisões que funcionem durante o mandato. Esses instrumentos são apresentados pelos autores como

sendo divididos em cinco tipos: controle parlamentar; controle judicial; controle administrativo-procedimental; controle do desempenho dos programas governamentais e controle social (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

Vale anotar que a legislação brasileira vem caminhando no sentido da maior responsabilização dos órgãos e agentes da estrutura do Estado pelos seus atos, *pari passu* à ampliação de oportunidades para a participação ativa da sociedade. Existem no ordenamento jurídico brasileiro leis que preveem instrumentos que aumentam a capacidade de gerir o controle social. Os primeiros avanços estão no texto da Constituição Federal de 1988, que ampliou e criou alguns novos instrumentos de controle e *accountability* nas relações entre os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e a sociedade, como as audiências públicas, os conselhos de políticas, dentre outros. Merecem também destaque as Leis Complementares 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Lei 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) que ampliaram a transparência e o acesso à informação, elementos basilares do controle social.

Embora os avanços nas formas institucionalizadas de controle dos entes públicos tenham ampliado e aproximado tais órgãos do controle social, a sociedade civil tem se mostrado atuante, tornando relevante a emergência do conceito de *accountability* social.

2.1 Participação, *accountability* social e os Observatórios Sociais

Conforme Lüchmann (2009), na contemporaneidade, há um debate acerca da participação da população na definição, implementação e avaliação das políticas públicas. No quadro desse debate aparece como questão central inovações no âmbito da democracia brasileira. Tais inovações são tanto de cunho gerencial (novos mecanismos de transparência e *accountability*), quanto de cunho social (novas formas de participação como os conselhos de políticas públicas, audiências públicas, conferências, etc.).

No âmbito dos instrumentos e mecanismos de participação social, segundo Lüchmann (2009), a questão que se coloca é a da auto representação (reivindicações dos indivíduos, grupos, associações, organizações de falarem e agirem sem autorização em nome de pessoas, grupos ou mesmo categorias) e da representação cidadã, cujos formatos de inclusão acontecem por meio da representação dos cidadãos em espaços de discussão, consulta e deliberação (LÜCHMANN, 2009), como são os conselhos de políticas públicas, por exemplo. Para tanto, para a autora supramencionada, ambos processos de representação têm como ênfase a participação, ampliação da democracia e a efetivação do princípio da inclusão.

Boaventura de Souza Santos (2002) resgata a importância dos espaços de participação institucionalizados no âmbito das democracias latino-americanas. Nesse sentido, a discussão conceitual em torno da categoria participação se intensifica, para Gohn (2002, p.

12), na década de 1990 com o processo de redemocratização, se conformando sobre as bases “[...] de um novo paradigma – como Participação Cidadã, baseado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado”.

Já no âmbito da gestão pública, a participação social deveria estar diretamente articulada à formulação e implementação de políticas públicas, com o objetivo de compartilhamento de responsabilidade na tomada de decisão política e de construção de consensos sobre os conteúdos da política pública local (MILANI, 2008). Nesses espaços têm-se os conselhos de políticas públicas como mecanismos institucionalizados e que buscam articular conhecimento técnico às demandas e necessidades sociais. Assim,

[...] arranjos participativos, como os conselhos, não nasceram prontos. Foi preciso definir-lhes as rotinas, moldar-lhes os regimentos, mantê-los ativos e formar conselheiros experientes, e isso exigiu e continua a exigir tempo e energias consideráveis dos atores sociais. Logo, a realização da participação coloca a questão paradoxal dos eventuais efeitos deletérios sobre os atores nela engajados. Nesse caso, a literatura de movimentos sociais oferece as teses mais influentes sobre os efeitos da institucionalização: eles são negativos e implicam a desmobilização e extinção dos atores. Não é preciso gozar de uma sensibilidade aguda para reparar que a institucionalização em larga escala da participação no Brasil constitui uma anomalia para as teses consagradas nas teorias dos movimentos sociais. Sejam quais forem os efeitos – interrogação a ser empiricamente resolvida –, os movimentos engajados nesses espaços não definiram até a desaparecimento nem se burocratizaram ao ponto de sobreviverem reduzidos a um núcleo organizacional (LAVALLE, 2011, p. 16-17).

Embora muito se tenha discutido acerca dessa participação, a ênfase tem recaído sobre os mecanismos de transparência e prestação de contas, elementos que estão na ponta do processo de gestão pública, o controle. É preciso reconhecer, todavia, que o processo de tomada de decisão é importante para a definição de prioridades para a agenda pública, visto que no Brasil uma grande parte da riqueza é gerenciada pelo Estado, por meio da arrecadação dos tributos. Portanto, a transparência e a participação poderiam remediar a cultura política brasileira clientelista, patrimonialista, formalista e tecnocrática (MENEZES, 2009; FAORO, 2001; PINHO e SACRAMENTO, 2009; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

Destaca-se que no âmbito dos mecanismos gerenciais de ampliação da transparência o debate tem recaído mais sobre o termo *accountability*. Verifica-se que este é um termo que ainda não é bem compreendido no contexto brasileiro, mas reconhece-se que está intimamente ligado à obrigação de se prestar contas dos resultados em função da responsabilidade advinda de uma delegação de poder. A *accountability* deve ser compreendida como conceito para além da transparência e prestação de contas. A transparência no Brasil foi formalmente integrada na Constituição Federal de 1988 em seu

artigo 5 que aponta o direito a informações públicas. No artigo 37 da Constituição Federal de 1988 é instituído, também, o princípio da publicidade. Tais elementos já apresentados pela Constituição de 1988 foram reforçados pela Lei de Responsabilidade de 2000, cuja ênfase recai sobre a informação e transparência como elemento obrigatório para os gestores públicos. Em 2004 a Corregedoria Geral da União consolida o Portal da Transparência, uma demanda da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 e em 2009 a Lei Complementar 131 destaca a importância da informação em tempo real. Em 2011 é sancionada a Lei de Acesso à Informação que enfatiza a informação como regra, sendo o sigilo a exceção. Todos esses elementos fortalecem os sistemas de *accountability* brasileiro e são condições necessárias para aprimoramento de outros mecanismos de *accountability*.

O contexto normativo brasileiro amplia, assim, as iniciativas tanto de *accountability* institucional, mas apoiam a emergência da chamada *accountability* social. Essa última concebida como experiências de participação e controle social associadas à *accountability* institucional, como as dos conselhos de políticas públicas, referendos e plebiscitos, que apontam para o envolvimento de setores da sociedade em torno do propósito de apoiar a melhoria da qualidade da gestão pública e da qualidade de vida em suas cidades. Em diversos municípios do Brasil, “surgem iniciativas voltadas ao combate à corrupção, à promoção da cidadania fiscal, à avaliação da qualidade de programas governamentais e à construção de indicadores de desenvolvimento e de qualidade de vida” (SCHOMMER e MORAES, 2010, p. 300).

Segundo Hernandez e Cuadros (2014), *accountability* social refere-se a mecanismos externos e informais de controle de poder, tais como: a opinião pública, interesses de grupos de pressão, as exigências dos cidadãos e da sociedade civil, o escrutínio da mídia. Pressupõe iniciativas fora do controle do governo acionadas pela demanda em torno de questões singulares. O conceito de *accountability* social reforça o conceito de controle social que surge a partir da ampliação da discussão sobre *accountability*, sendo este o resultado da evolução do Estado e da Democracia, especialmente na América Latina e no Brasil (MENEZES, 2015). A *accountability* social, é uma modalidade de *accountability* vertical não eleitoral que faz referência a iniciativas, práticas e dispositivos de controle não eleitoral impulsionados por cidadãos, ONGs, organizações da sociedade civil ou meios de comunicação para exigência na prestação de contas, avaliação do desempenho dos políticos, funcionários e empresas privadas que usam recursos públicos.

Um importante exemplo de experiência de *accountability* social é um movimento criado por lideranças de grupos empresariais (associações comerciais e empresários em geral) e de funcionários públicos para acompanhar a gestão dos gastos públicos, das licitações e contratos da administração pública, bem como ampliar a educação fiscal. Trata-se dos Observatórios Sociais.

Conforme Schommer, Nunes e Moraes (2012) os observatórios sociais atuam no combate à corrupção, no fortalecimento da cidadania fiscal e na promoção de melhoria da qualidade da administração pública. Podem ser entendidos como um instrumento para expressar a cidadania, permitindo que a sociedade acompanhe o uso dos recursos públicos e passe a atuar na exigência da prestação de contas dos governantes, contribuindo para melhorias na gestão pública. No Brasil, os observatórios sociais articulam-se em rede, coordenada pelo Observatório Social do Brasil (OSB). Este dissemina uma metodologia de atuação dos observadores, promove capacitação e oferece suporte técnico, além de estabelecer parcerias estaduais e nacionais para o melhor desempenho das ações locais.

No município de Maringá, no Paraná, em 2006, foi criado o primeiro Observatório Social (OS) do país. O OS de Maringá nasceu totalmente voltado ao combate à corrupção, à participação da população em cidadania fiscal e ao melhoramento do uso dos recursos públicos naquele município, que havia vivenciado um escândalo de corrupção em meados do ano 2000 (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012). A partir de então, outros observatórios sociais foram criados, dedicando-se a combater a corrupção e a promover a educação fiscal. Foi criada, então, a chamada rede Observatório Social do Brasil (OSB) (SCHOMMER e MORAES, 2010). De acordo com o site da rede OSB, em 2016-2017 haviam observatórios ligados à rede em 108 cidades, espalhados por 19 estados brasileiros. Ressalta-se o grande número de Observatórios no Paraná, estado com 33 OS na rede (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2017).

Schommer e Moraes (2010) destacam que os observatórios são um mecanismo de controle pela sociedade civil, apontando que eles, independentemente de seu foco de atuação e da metodologia que adotam, têm em comum o ato de observar atividades e monitorar, exercendo controle social e contribuindo para avanços da *accountability* (SCHOMMER e MORAES, 2010).

Entre as dificuldades vividas pelos observatórios estão os dilemas típicos da cultura política brasileira, alguns deles “reproduzidas nos próprios observatórios, que eventualmente revelam características de elitismo, corporativismo, formalismo, descontinuidade, falta de transparência e noção dicotômica entre democracia e eficiência ou entre técnica e política, esta última vista como prejudicial à boa gestão” (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012, p. 232).

Para que obtenham êxito em seus objetivos, os observatórios precisam aproximar-se e articular-se em diversos âmbitos: com a comunidade local, com outras organizações da sociedade civil, com a imprensa e com observatórios da Rede; também precisam articular-se com órgãos de controle institucional, como o controle interno do executivo, o controle legislativo, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário, seja demandando prestação de contas, seja acionando-os para que o sistema de controle funcione com maior

efetividade.

3. Aspectos metodológicos

A pesquisa tem abordagem qualitativa, operacionalizada pelo tipo exploratório-descritiva. Exploratório-descritiva, pois o tema é inovador e há poucos estudos relacionados à região do litoral do Paraná. O levantamento de informações incluirá fontes de dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos na pesquisa de campo por meio da aplicação de entrevistas semiestruturadas. Os representantes entrevistados foram os presidentes dos dois observatórios sociais pesquisados, denominados ficticiamente neste artigo como OS Alfa e OS Beta. Também foi utilizada a técnica de coleta chamada “observação”.

A interpretação dos dados foi desenvolvida de acordo com a análise qualitativa e descritiva do conteúdo, correlacionando-se com o referencial teórico assumido conforme o quadro 1.

Quadro 1 - Matriz teórico-metodológica da pesquisa

A C C O U N T A B I L I T Y S O C I A L	CONCEITOS ESTRUTURANTES	COMPONENTES DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	CAMPO TEÓRICO
	Caracterização dos Observatórios Sociais	Perfil dos Observatórios Trajetória dos Observatórios Sociais do litoral do Paraná	Abrucio e Loureiro (2004) Schommer, Nunes e Moraes (2012)
Participação social, <i>Accountability</i> social, Controle e Transparência	Grupos sociais atuantes Atividades e áreas de atuação Mecanismos de ampliação da transparência e controle social	Schommer e Moraes (2010) Schommer, Nunes e Moraes (2012) Hernandez e Cuadros (2014) Lavalle (2011) Gohn (2002) Lüchmann (2009)	

Fonte: Elaborado pela autora

A partir dos conceitos de *accountability* social, controle social e transparência foram elaboradas as entrevistas. Após a realização das entrevistas com os dois representantes e com base nos conceitos apresentados no quadro 1, realizou-se a análise das mesmas de forma vertical e horizontal, destacando-se as falas semelhantes e contrastantes dos dois observatórios estudados.

4. Contexto territorial da pesquisa

A região foco deste artigo é a microrregião de Paranaguá, composta pelos municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná. Essa é uma região composta por uma área territorial de 6.333, 23 Km², uma densidade demográfica em 2010 de 41,9 hab/km² e um PIB *per capita* no mesmo período de R\$20.449,00 (IPARDES, 2017).

Tabela 1 - Condição socioeconômica da Microrregião de Paranaguá

Localidade	Ano	Densidade Demográfica (hab/km ²)	PIB <i>per capita</i> (R\$ 1,00)	Área Territorial (km ²)	IDHM	Índice IparDES de Desempenho Municipal (IPDM)	Taxa de Pobreza (%)
Antonina	2000	21,87		876,551	0,582		33,39
	2005	23,38	8.508	876,551		0,5918	-
	2010	21,55	14.858	876,551	0,687	0,6123	17,27
	2015	22,15		876,551			
Guaraqueçaba	2000	3,58		2.315,73	0,43		53,87
	2005	3,72	3.354	2.315,73		0,451	-
	2010	3,4	7.438	2.315,73	0,587	0,4796	36,05
	2015	3,44		2.315,73			
Guaratuba	2000	20,52		1.328,48	0,613		19,58
	2005	24,88	6.553	1.328,48		0,5727	-
	2010	24,16	10.630	1.328,48	0,717	0,6052	9,15
	2015	26,48		1.328,48			
Matinhos	2000	207,51		116,544	0,635		16,71
	2005	276,63	9.684	116,544		0,5843	-
	2010	252,51	11.490	116,544	0,743	0,6696	6,16
	2015	279,65		116,544			
Morretes	2000	22,22		687,541	0,573		23,64
	2005	24,17	5.369	687,541		0,5417	-
	2010	22,86	9.152	687,541	0,686	0,5832	10,87
	2015	23,9		687,541			
Paranaguá	2000	157,94		806,225	0,645		15,93
	2005	179,6	16.765	806,225		0,6584	-
	2010	174,23	28.961	806,225	0,75	0,7095	8,1
	2015	186,87		806,225			
Pontal do Paraná	2000	70,85		202,159	0,622		17,41
	2005	89,82	12.424	202,159		0,5539	-
	2010	103,48	9.387	202,159	0,738	0,6549	5,98
	2015	120,46		202,159			

Fonte: IparDES (2017a)

O território Litoral paranaense apresenta elevada vulnerabilidade socioeconômica. Dos sete municípios que compõem o litoral paranaense, cinco deles (Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Morretes e Paranaguá) registram IDH abaixo da média do Paraná. A taxa de pobreza é elevada em alguns dos municípios, como é o caso de Guaraqueçaba, registrando, em 2000, uma taxa de 53,08% e, em 2010, de 36,05% (IPARDES, 2017).

Além disso, há, conforme Horochovski *et al* (2012), predominância da política tradicional, o que tem beneficiado mais as oligarquias locais. Em termos de desempenho do setor público tem-se o IPDM, que é um índice que mede o desempenho da gestão e ações públicas dos 399 municípios do estado do Paraná, considerando três dimensões: renda, emprego e agropecuária, saúde e educação (IPARDES, 2017b). No caso dos municípios que compõem a microrregião de Paranaguá observa-se que eles possuem um IPDM considerado médio-baixo desempenho do setor público (IPARDES, 2017b), corroborando com os estudos de Horochovski *et al* (2012).

4.1 Trajetória dos Observatórios Sociais do litoral do Paraná

Os Observatórios Sociais do litoral do Paraná integram a rede OSB. Muito semelhante à história de constituição de outros Observatórios Sociais no Brasil, os observatórios do litoral paranaense surgiram a partir do interesse e disponibilidade de empresários locais que, descontentes com a gestão municipal e com os rumos das suas respectivas cidades, ao tomarem conhecimento da existência dessa forma de associação resolveram se comprometer com a abertura de um Observatório Social. Percebe-se que no caso dos dois Observatórios pesquisados a proximidade com o pioneiro, Observatório Social de Maringá, foi essencial, visto que ambos têm a sua origem de alguma forma ligada à experiência vizinha. No caso do OS Alfa, a visita ao Observatório Social de Maringá e o contato com alguns de seus membros são reconhecidos como os principais elementos que instigaram o empresário local a iniciar o movimento de constituição de uma associação do mesmo tipo em seu município. Vale anotar que este já participava intensamente como voluntário de organizações em diferentes áreas da sociedade civil do seu município, o que aponta para uma disponibilidade prévia à participação. No caso do OS Beta, o sentimento de insatisfação com a administração local e o desejo de mudança fez com que, em contato com um cidadão de Maringá, outro empresário local iniciasse o trabalho. De acordo com o entrevistado do OS Beta, a motivação aumentou com o incentivo do então presidente do OS Alfa e após a participação em um evento no qual autoridades responsáveis pela Operação Lava-Jato palestraram. Nos dois casos estudados, os empresários, com bons contatos e amizades no meio empresarial de seus respectivos municípios, começaram a formar uma rede de pessoas interessadas em participar e em contribuir financeiramente para com o

acompanhamento da gestão pública municipal.

Destaca-se o apoio recebido do prefeito municipal para a constituição do OS Alfa. De acordo com o entrevistado, “em 2014 o movimento tomou força com o apoio do prefeito municipal, que gostou muito da ideia de que a comunidade poderia estar colaborando com o desenvolvimento da cidade, ajudando-o a evitar gastos desnecessários”. Vê-se assim que a ideia de fortalecimento da administração pública a partir da participação social (e do controle social) foi norteadora da criação do OS Alfa, constituindo-se em um *case* exemplar de controle social de iniciativa da sociedade civil.

As falas dos entrevistados indicam que, em um primeiro momento, tratavam-se de contatos/reuniões entre amigos, e que o medo de represálias por parte do governo municipal era um elemento presente.

Então, a gente pegou e conversou com os empresários mais chegados, que são parceiros e explicamos que estamos montando um observatório, e tem muitos que não querem aparecer porque no nosso município sofrem perseguição: não liberam alvará, fiscalização, etc. [...] então os outros não querem aparecer para não sofrerem represálias. (Entrevistado OS Beta).

O medo de represálias dos governos municipais é justificado pelo entrevistado ao afirmar que, no início, “tiveram bilhetinhos colocados nos carros dizendo: Tome cuidado! Veja onde você está entrando” (Entrevistado OS Beta). Além disso, de acordo com o representante do OS Beta, sabe-se no município que a Prefeitura procura impedir movimentos da sociedade que possam resultar em críticas organizadas à gestão municipal, sendo relatado o embargo a um evento promovido por uma ONG que queria tratar de temas envolvendo a administração local.

Em relação ao OS Alfa, embora o entrevistado tenha registrado o apoio recebido do prefeito municipal quando da constituição do Observatório no município, o receio de represálias transparece quando o entrevistado registra que vários empresários que contribuem com o OS preferem não ter seus nomes ou os nomes de suas empresas revelados. Apenas alguns aceitam ter a logo das suas empresas colocada nos materiais de divulgação/informação produzidos pelo Observatório.

Nota-se, ainda que as relações, inicialmente muito baseadas na proximidade pessoal, foram se tornando cada vez mais formais, e cada Observatório foi, então, se estruturando. O contato com o OSB e com a rede são reconhecidos pelos entrevistados como fundamentais à constituição e funcionamento dos “seus” respectivos observatórios sociais. O OSB é apontado como responsável por auxiliar com documentação e formalidades para a constituição dos observatórios sociais (com o fornecimento de um *check list* de providências e com disponibilização de pessoas para prestar esclarecimentos). Além disso, o OSB orienta e apoia a realização de uma palestra de sensibilização, para a qual integrantes da rede se

dirigem até o município para apresentar o trabalho dos Observatórios a fim de motivar a participação local.

Esta palestra de sensibilização aparece nas falas dos entrevistados como um marco importante, sendo o momento de apresentação do Observatório aos munícipes e às autoridades locais. Em ambos os casos foram convidados para a palestra os representantes de diversas entidades locais, tanto governamentais quanto não-governamentais, além da comunidade em geral. Destacam-se as presenças de órgãos públicos vinculados ao controle institucional e de entidades privadas, especialmente empresariais. No caso do OS Beta, o convite foi feito por meio da rádio local, de significativa audiência. Além disso, ambos os Observatórios relatam a fixação de cartazes em espaços públicos de grande circulação, como o Fórum local e a Prefeitura.

O representante do OS Alfa destaca que, na sua percepção, muitos participantes tomaram conhecimento da existência de Observatórios Sociais no Brasil no momento da palestra, relevante para a divulgação dos objetivos do observatório social e para a motivação dos presentes.

Após a criação do observatório no município, o OSB atua capacitando e dando suporte técnico para que os Observatórios adotem de maneira adequada a metodologia de controle criada e aplicada em toda a rede OSB. Os entrevistados apontam, também, que o OSB é responsável por estabelecer parcerias estaduais e nacionais para o melhor desempenho das ações locais de controle social, instrumentalizando-os em suas ações e garantindo-lhes maior legitimidade frente às administrações locais e às instituições de controle (Câmara Municipal, Tribunal de Contas e Ministério Público).

Esses processos ganham espaço no litoral paranaense a partir da segunda metade de 2014, período em que foi criado o OS Alfa. Na percepção dos dirigentes de ambos os Observatórios, as entidades vêm, a cada dia, ganhando espaço e legitimidade junto ao poder público, aos órgãos de controle e aos munícipes, fortalecendo a percepção de Hernandez e Cuadros (2014) de que a sociedade tem um importante papel no acompanhamento da gestão pública local.

4.1.1 Grupos sociais atuantes nos Observatórios

De acordo com os entrevistados, os maiores apoiadores do OS Beta são o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Comercial, o Serviço Social do Comércio (SESC), o Conselho Municipal de Segurança, e a Maçonaria. No que se refere ao OS Alfa, são lembrados como apoiadores importantes, especialmente para a constituição do Observatório, o Ministério Público, a Receita Federal, o OSB, associações, conselhos e sindicatos profissionais, como: OAB, Associação dos Engenheiros, Conselho Regional de Contabilidade,

Conselho Regional de Administração, Sindicato dos empregados do Comércio local e Associação Comercial local, universidades locais, Rotary e Maçonaria.

No caso específico do OS Beta, destaca-se o importante papel atribuído à Maçonaria. O apoio tanto financeiro quanto técnico de membros dessa entidade aparece na fala do entrevistado como fundamentais:

O corpo jurídico do OS, não tem advogado na diretoria, mas temos advogados que fazem parte [membros] da Maçonaria. Porque quando foi para montar o OS foi pedido para a Maçonaria, explicando tudo certinho e foi colocado apoio em “Loja” e foi decidido que a Maçonaria daria o apoio jurídico, temos quatro advogados (Representante do OS Beta).

Registre-se que, na fala dos entrevistados, estão reunidas as diferentes formas de manifestação de apoio recebidas pelos Observatórios. São listados desde os órgãos de controle, que orientam as ações dos observatórios e as encaminham (quando é o caso); o OSB, que organiza didático-metodologicamente a atuação dos Observatórios; entidades profissionais que têm membros que atuam mais diretamente nos Observatórios, especialmente nas diretorias, e que, normalmente, contribuem financeiramente; entidades que cedem local para a realização de reuniões; entidades de natureza social e filantrópica cujos membros simplesmente incentivam associações que se propõem a atuar em determinados sentidos diante da realidade social.

Em relação à composição dos Observatórios, por serem membros da rede OSB, os estudados nesta pesquisa se submetem a algumas regras de filiação impostas pela própria rede, destacando-se a exigência de que os membros sejam voluntários e não tenham vínculo político-partidário.

Segundo o OSB, observatório social é um espaço para a sociedade civil exercer a cidadania, devendo, por regra, ser “democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública” (OBSEVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2016). Fora essas regras não há, a princípio, impeditivos à participação.

A partir das entrevistas, nota-se que os cargos e funções nos Observatórios são ocupados conforme a disponibilidade de pessoas (qualificadas, e com interesse) para assumir as diferentes “pastas” como: secretariado, eventos, assuntos institucionais e alianças, assuntos financeiros, assuntos relacionados à metodologia e produtos/produção e análise de indicadores, dentre outras. Os Observatórios contam com um presidente e com vice-presidente, cada um responsável por uma “pasta”, somando 6 a 9 pessoas, todas voluntárias. Ainda dentre os voluntários com cargos/funções estão os membros do conselho fiscal (dois titulares e um ou dois suplentes). De importância reconhecida para os feitos dos Observatórios estão os voluntários sem cargos/funções, ou seja, pessoas da sociedade que se

disponibilizam a ajudar realizando pesquisas, trazendo informações, dando pareceres técnicos, mobilizando-se. O número de voluntários com participação eventual varia, mas gira em torno de 15 pessoas.

Pontuando a participação dos voluntários, um entrevistado registra: “Tem muitos amigos que têm mercado, que têm experiência na área de editais e que o Observatório consulta. Eles informam, compartilham suas experiências e veem se tem alguma brecha no edital para atuarem através de ofícios e encaminham para a Prefeitura” (Representante do OS Beta).

A rede de amigos mostra-se essencial à manutenção e qualificação das ações dos Observatórios, visto que muitas das manifestações técnicas (pareceres jurídicos, contábeis etc.) são realizadas por essas pessoas, que detêm conhecimento específico para tal manifestação. Neste sentido, nota-se que representantes de setores econômicos locais, em especial empresas de contabilidade, cujas habilidades auxiliam na análise das contas públicas são os principais mantenedores do OS Alfa.

Embora o entrevistado do OS Beta ressalte que a articulação com a sociedade é essencial para o desenvolvimento e a consolidação do Observatório, o mesmo revela que, no início - enquanto não se sentiam estruturados e preparados -, optaram pelo sigilo. Por outro lado, nota-se que desde a “apresentação” do Observatório à sociedade local, foi sempre grande o esforço para ampliar a participação social. Quanto a divulgação para a participação na palestra de sensibilização verifica-se que ela foi feita por meio de convite na rádio local e também por contato direto dos pioneiros, corroborado pela fala: “batendo de porta em porta, [...], entregando os convites e convencendo um, outro, falando com alguns vereadores, foi tipo uma eleição, angariar, a gente pegava um dia todo” (Representante OS Beta).

Finda a etapa de envolver e organizar o observatório, se sentem confiantes para prestar informações à população, manifestam o interesse em trabalhar em parceria com muitas outras entidades, incluindo associações de bairro, igrejas e universidades, debatendo temáticas de interesse, esclarecendo dúvidas e instigando a maior participação da comunidade local. Essa perspectiva, que remete ao tema da participação social e da *accountability* social (MENEZES, 2015; HERNANDEZ e CUADROS, 2014), aparece mais como uma intenção do que como realidade. De acordo com o entrevistado do OS Beta, “faltam pernas”. De todo modo, cumpre ressaltar que a percepção do entrevistado sobre a necessidade de ampliar os grupos da sociedade civil que participam do OS demonstra que a perspectiva da *accountability* social vem sendo incorporada em sua atuação, ainda que de forma embrionária e insipiente.

No caso do OS Alfa é possível notar uma menor permeabilidade à participação social ampliada. Quando questionado sobre as formas de comunicação e articulação com a comunidade local limitou-se a responder que há a prestação de contas quadrimestral feita por

meio de divulgação no site do Observatório e em algumas entidades que contribuem para a sua manutenção. Embora o entrevistado coloque a ampliação da participação da sociedade como uma intenção, nota-se que ainda não há uma estratégia clara para alcançar esse fim.

Nesse sentido, é interessante perceber como as armadilhas que sabidamente levam à exclusão social nos espaços institucionalizados de participação (entendidos aqui como aqueles em que há a interferência do ente público para a sua criação) se reproduzem em espaços originados na sociedade civil, como são os Observatórios Sociais. Embora seja um espaço nascido no seio social, é um espaço de participação de um grupo. No caso, os empresários, expressando suas demandas e sua visão de mundo.

4.1.2 Atividades e áreas de atuação dos Observatórios

A motivação para a instalação de um Observatório Social em seus respectivos municípios se baseou, de acordo com os entrevistados, no reconhecimento da importância desse tipo de organização para a economia municipal, somada a um grau de indignação decorrente da percepção em relação à incompatibilidade entre a arrecadação municipal e a precariedade na prestação dos serviços públicos, ao excesso de burocracia no governo municipal e também, em um dos casos, ao descontentamento com as práticas políticas locais, denominadas “coronelistas” por um dos entrevistados.

Nota-se que o controle sobre os gastos públicos, a economia do dinheiro público, é o principal elemento motivacional. Como condição ao controle das contas públicas está o acesso à informação sobre tais contas. O controle social sobre os gastos feitos pelos governos só é possível se a sociedade tem acesso às informações sobre o orçamento público e sua execução, ou seja, no que tange a arrecadação e a realização das despesas, de forma transparente. Neste sentido, o trabalho dos Observatórios têm como limite o acesso à informação sobre o orçamento municipal, estando dentre o rol de atividades desenvolvidas a promoção da educação fiscal e a conscientização dos cidadãos sobre o direito à informação e, reflexivamente, a preparação das próprias Prefeituras para responderem a uma nova postura do cidadão, muito mais proativa e de exigência de acesso à informação e transparência (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; PINHO e SACRAMENTO, 2009; MENEZES, 2015).

A fala do representante do OS Beta chama a atenção para o fato de que os servidores públicos municipais, aqueles que fazem o atendimento ao público, são muitas vezes os principais obstáculos, por ignorarem os ditames legais ou por, muitas vezes, ainda estarem culturalmente atrelados à lógica do sigilo da informação.

Falei que todo cidadão tem direito de saber, direito à informação. Se alguém pede informação na Prefeitura e tacam a porta na cara, a pessoa pode fazer uma queixa na delegacia. Mas muitas pessoas não sabem de nada disso. Então, se você viu que o meio-fio foi comprado

e quer saber qual foi o custo daquilo, você vai lá na tesouraria do município, explica e pede. Você pode pedir para ver o empenho da compra e a nota fiscal. Você não pode levar, mas pode tirar foto. Se quiser uma cópia tem que fazer um requerimento e protocolar e aí você tem direito, de acordo com a lei da transparência [...] Mas, infelizmente, os próprios funcionários não sabem disso, não são orientados. (Representante do OS Beta).

Como reflexo dessa limitação da gestão municipal, a primeira frente de atuação do OS Beta foi pressionar a Prefeitura e a Câmara Municipal para alimentarem seus respectivos Portais da Transparência. De acordo com o entrevistado, os Portais estavam defasados, não sendo possível apreender informações dos mesmos. Para Hernandez e Cuadros (2014) o direito à informação dos cidadãos é elemento central da democracia moderna, pois informação é poder e gera pressão por parte da sociedade àqueles que prestam contas. Após um movimento do Observatório, que protocolou ofícios junto aos órgãos observados e aos órgãos de controle, os Portais de Transparência passaram a funcionar melhor, embora ainda seja uma das reclamações a falta de informações disponíveis. Em relação à Câmara Municipal, o OS Beta priorizou, inicialmente, observar o uso de diárias com cursos de aperfeiçoamento pelos vereadores, tendo alcançado como resultado a redução dos valores já no segundo quadrimestre de atividade.

Em relação à Prefeitura, as primeiras ações dos Observatórios consistiram em acompanhar os processos licitatórios, especialmente os editais, que, conforme relata o entrevistado, eram marcados por vícios de forma e conteúdo.

A nossa Prefeitura tinha muito assim: entrava no Portal da Transparência e tinha edital de compra de caminhão, por exemplo, e não havia mais nada. Nós então pedimos para que descrevessem as exigências do edital [...]. No Portal da Transparência você tem que entrar e ter as informações de tudo: o número do processo, o valor, para onde vai, aí foi endireitando. (Representante do OS Beta).

O exemplo apontado pelo entrevistado denota os limites da transparência no âmbito da administração de seu município e corrobora com a literatura sobre *accountability*, que destaca a necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de transparência no âmbito da gestão pública como um pressuposto necessário ao controle social (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; PINHO e SACRAMENTO, 2009; MENEZES, 2015).

Atualmente, o OS Beta mantém seu foco de atenção nos processos licitatórios, acompanhando todo o processo, desde o edital inicial até a fase final, de recebimento do material, obra ou serviço. Ao descrever a atuação do Observatório no caso da compra de tampas de bueiros para o município, um dos entrevistados demonstra a complexidade do controle na administração pública, visto que é um controle de legalidade e procedimental, mas

também de qualidade técnica e de resultado do serviço prestado.

Nós começamos a ver [o edital], e aí estava muito caro. Então, foi cancelado. Pegaram e fizeram a mesma coisa, ficou o mesmo preço, disseram que não tinha outra firma e tinha que ser aquela firma. Apresentamos outras firmas, mas falaram que elas não serviam. Aí fizeram o mesmo preço e acharam que não iríamos conferir o material. Então mandamos ofício solicitando nota fiscal, relação de entrega, CREA, tudo pela lei. Aí falaram que não podiam entregar a nota e que a carga estava na Secretaria de Obras. Fomos lá conferir, tiramos fotos da tampa, tudo certinho. Peguei a tampa, levei e mandei cortar para ver se o ferro estava de acordo com a quantidade descrita no edital, se diz que tem que ter de 100 a cada 10 de 2 mm de ferro, totalizando 700, o concreto tem que ser de 30 mpa e deu 14. Aí mostramos para eles e mandamos para cá a fórmula para eles, e eles pediram um laudo. Mas não temos que dar laudo, só estamos mostrando que está errado e cabe a eles tomar providências. Mas, não tomaram. Mesmo assim continuamos e denunciamos para o Ministério Público. (Representante do OS Beta).

Além de deixar claro que para o exercício de controle efetivo sobre os gastos públicos é preciso observar tanto as questões legais (cumprimento da legislação) quanto questões de ordem técnica, a fala do entrevistado chama a atenção para a complexidade dos recursos que precisam ser mobilizados. A partir do relato, vê-se que foram necessários tempo e também recursos técnicos (como, no caso das tampas dos bueiros, conhecimentos de física dos materiais). Além disso, há um elevado nível de tensão que circunda a relação entre o Observatório e o governo municipal.

Nesse sentido, o entrevistado registra que, com o passar do tempo, a relação com a Prefeitura foi ficando cada vez pior. Se, no início das atividades do Observatório foi razoavelmente fácil acessar as informações solicitadas, hoje “não compartilham nada”.

A Prefeitura não está dando mais informação nenhuma. Tudo é na Lei, e mesmo assim não estão passando nada. Pedimos, através de ofício, a LOA e não quiseram passar para nós. Quem nos forneceu foi um vereador colega nosso, que entregou a LOA dele. Porque todo cidadão tem que ter acesso, a gente pediu para a Câmara [Municipal] e falaram que não tinham e os vereadores de oposição não conseguiram também, aí foi uma guerra (Representante do OS Beta).

O entrevistado informa que no início do Observatório foi realizada uma reunião com a Controladoria do município, responsável pelo controle interno, para trabalharem em parceria e facilitarem o trabalho um do outro. Porém, na percepção do representante do OS Beta, quando o OS solicitou documentos e informações e começou a apontar irregularidades, a relação se desgastou.

O potencial da relação entre os Observatórios Sociais e as Controladorias municipais, para a qualificação das gestões municipais, é indiscutível. Se somassem esforços potencializariam suas ações, alcançando melhores resultados em termos de controle dos gastos públicos. Porém, há indícios de que ambos os lados estão despreparados para o

trabalho em parceria. Se, por um lado, a Controladoria parece não ter incorporado os princípios que lhe deram origem (princípios trazidos na Constituição de 1988 e regulamentados nas leis de transparência e de acesso à informação), o Observatório Social também se equivoca quando, por exemplo, desafia as pessoas que detêm cargos públicos, ou mesmo quando danifica uma tampa de bueiro fazendo com ela um “teste” não autorizado.

Esses desalinhamentos certamente decorrem, em parte, do fato de este ser ainda um movimento novo na sociedade brasileira, não estando claros os papéis dos envolvidos. Mas, ao relatar uma discussão fervorosa que teve com o auditor do município, o representante do OS Beta fornece elementos que destaca a necessidade de estudos que considerem a realidade dos municípios de menor porte, maior parte dos municípios brasileiros, no que diz respeito à personalização e à informalidade nas relações e tratativas.

No caso do OS Alfa, o caminho do acesso à informação sobre a administração municipal parece ter avançado. Num momento inicial o então prefeito incentivou a criação do Observatório, entendendo-o como um colaborador para o desenvolvimento da cidade. Na sequência colocou alguns obstáculos no acesso à informação. Todavia, na atualidade, após uma Recomendação feita pelo Ministério Público, o acesso está facilitado, conforme a fala a seguir:

Falta do respeito do Município com o OS, quanto ao cumprimento de prazos na liberação de documentos solicitados para vistas. Falta de respeito aos pedidos de impugnação, aos quais não era dada a devida atenção, que a lei obriga. Após comunicado ao Ministério Público das dificuldades que o OS vinha encontrando junto a Prefeitura, o mesmo expediu uma Recomendação Pública contra a Prefeitura. Após este fato os pedidos começaram a fluir (Representante do OS Alfa).

Quanto às frentes de atuação do OS Alfa, desde o início ele se dedica à análise dos editais de licitação da Prefeitura. O monitoramento das compras públicas em nível municipal é, de fato, reconhecido pelo OSB como a principal ação dos Observatórios. O controle social dos gastos públicos é feito pelos observatórios por meio da adoção da metodologia desenvolvida e disseminada pelo OSB, que permite o acompanhamento do processo desde a publicação do edital de licitação até o momento da entrega do produto ou do serviço. Segundo o representante do OS Alfa, o acompanhamento dos editais de licitação no site da Prefeitura, verificando a publicação de novos editais no Portal da Transparência, é feito diariamente.

As entrevistas e os relatórios quadrimestrais disponibilizados nos sites dos observatórios pesquisados demonstram que uma preocupação comum aos observatórios do litoral paranaense (e aos demais OS) é a ampliação da participação de empresas locais nos processos licitatórios dos seus respectivos municípios. Dentre os eixos de atuação dos Observatórios tem-se: 1) Gestão Pública, 2) Educação fiscal, 3) Ambiente de negócios e 4) Transparência; um – Ambiente de negócios – prevê ações que resultem em capacitação das

micro e pequenas empresas para que participem das licitações, divulgação das licitações e cadastro gratuito para empresas.

Nos relatórios quadrimestrais sempre consta, dos processos analisados naquele período, a comparação entre o número de empresas do município que participaram dos certames (as disputas para a contratação pelo governo municipal) e o número de empresas de outros municípios que participaram dos mesmos. Os entrevistados demonstram insatisfação com a desproporcionalidade entre a participação de empresas de fora do município e empresas locais e falam em estratégias para divulgar tais informações e promover a qualificação das micro e pequenas empresas do município para a participação nos certames.

Falando sobre o conteúdo que seria apresentado em uma palestra na universidade, o entrevistado registra:

Vamos mostrar dados sobre a participação de empresas do município nas licitações. Vamos mostrar que 32 milhões são para empresas de fora e apenas 400 mil para empresas do município. Vai ser bem impactante esses nossos dados para a população, vamos divulgar [...] que dos 138 milhões do orçamento, 5.383.000,00 são para a Câmara dos vereadores, 8 milhões foi gerada na economia e 30 milhões para fora do município (empresas) e daqui ficou 300 a 400 mil (empresas daqui). Nós vamos colocar isso e quem vai fazer as perguntas é a população e as entidades. (Representante OS Beta).

Os interesses do empresário se confundem aqui com os interesses do cidadão, visto que a questão da maior participação das empresas locais nos contratos com a administração municipal resulta, *a priori*, tanto em impulsionamento da economia e do desenvolvimento local quanto em crescimento da empresa, em termos de retorno financeiro. Neste sentido, destaca-se o quanto o eixo “Ambiente de negócios”, um dos pilares da atuação dos OS – sobretudo os ligados à rede OSB –, reflete (ou reproduz) o perfil do grupo social que os cria e mantém, o empresariado local.

Como se pode notar, a atuação dos Observatórios está condicionada a dois aspectos que merecem destaque: 1) a essencialidade da transparência pública no apoio ao seu trabalho (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; PINHO e SACRAMENTO, 2009; MENEZES, 2015); e 2) a necessidade de um grande número de pessoas dispostas a trabalhar no acompanhamento diário da gestão pública local (HERNANDEZ e CUADROS, 2014).

Em relação ao segundo aspecto, nota-se que os entrevistados investem mais na ampliação do número de financiadores/mantenedores do que na conquista de voluntários. O aumento da arrecadação mensal permitiria a contratação de mais pessoas que seriam pagas para analisar todos os editais da Prefeitura e da Câmara Municipal e acompanhar as entregas dos produtos e/ou serviços adquiridos pelos órgãos públicos.

Tal constatação permite um conjunto de inferências que dialogam de perto com as diferentes temáticas envolvidas nos estudos de cultura política, tais como: confiança, socialização política, motivações para a participação, representação versus participação etc. Mais uma vez, vêm-se reproduzidos os limites corriqueiramente apontados à participação nos espaços institucionalizados de controle social. Em certa medida, as falas dos entrevistados remetem à clássica discussão concernente à distinção entre democracia representativa e participativa, bem como a todos os elementos nela envolvidos, tais como os relacionados às formas/graus/tipologias de participação (LAVALLE e VERA, 2011; GOHN, 2011; BORBA, 2012).

Todavia, malgrado os obstáculos relatados, os entrevistados se dizem bastante satisfeitos com a evolução dos Observatórios. É visível o entusiasmo dos mesmos ao relatarem, em números, alguns dos resultados do trabalho desenvolvido. Por exemplo, de acordo com o OS Alfa, a atuação do Observatório resultou em economia ao cofre público municipal na seguinte ordem de valores: R\$ 51.738.748,88 em 2015; R\$ 38.953.930,14 em 2016; e R\$ 23.102.216,76 até o final do mês de agosto de 2017.

O representante do OS Beta afirma que os resultados vêm superando as expectativas do próprio Observatório, visto que, de acordo com o entrevistado, graças à atuação do Observatório junto ao Executivo e ao Legislativo municipal foi gerada uma economia de mais de R\$ 8 milhões aos cofres públicos já no primeiro quadrimestre de atuação.

Assim, observa-se que a dinâmica dos observatórios pesquisados demonstra que eles podem ser caracterizados como uma iniciativa, prática ou dispositivo de controle não-eleitoral impulsionado por cidadãos, ONGs, organizações da sociedade civil ou meio de comunicação no sentido de exigirem a prestação de contas, monitorar e avaliar o desempenho dos políticos, funcionários e empresas privadas que contratam com o poder público. Tais elementos foram descritos durante as falas dos entrevistados e demonstram que essas duas iniciativas no litoral do Paraná contribuíram para a melhoria da gestão pública municipal.

5. Considerações finais

A *accountability*, entendida como a responsabilização de quem ocupa um cargo, em prestar contas, demonstrando desempenho e resultados de suas ações (PINHO e SACRAMENTO, 2009), encontra no conceito de *accountability* social uma forma mais direta de exaltar a face da participação da sociedade civil no controle exercido sobre a administração pública. Nesse contexto, os Observatórios Sociais se apresentam como movimentos de participação e controle social que, nascidos no seio da sociedade civil, estão ligados à *accountability* social, merecendo estudos mais detalhados.

O estudo de duas experiências de Observatório Social no litoral do Paraná permitiu identificar que o movimento vem sendo feito basicamente por empresários que, preocupados com os rumos financeiros dos seus respectivos municípios e, também, com a baixa participação das empresas locais nas disputas por contratos com o governo, vêm se organizando e se aproximando do sistema de controle interno e externo do aparelho do estado.

Como organizações da sociedade civil, os Observatórios atuam como pessoa jurídica, em forma de associação, por meio do uso de uma metodologia de monitoramento de editais de licitação – acompanham o processo licitatório desde a publicação do edital até a entrega do produto ou serviço –, observam os gastos públicos, exercendo controle da sua publicização (ampliando o acesso à informação) e ações mais incisivas junto aos órgãos competentes, seja de controle interno (como as ouvidorias, controladorias) seja de controle externo (Tribunais de Contas e Ministério Público de Contas).

Os Observatórios atuam em várias frentes, incluindo a educação fiscal da população, a construção de Indicadores de Gestão Pública, a qualificação de micro e pequenas empresas para a participação nos processos licitatórios e a prestação de contas quadrimestral à sociedade, dentre outras frentes (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2016).

Em relação aos Observatórios estudados, nota-se que, embora esteja presente nas falas dos entrevistados a intenção de dar conta de tais frentes de atuação propostas pelo OSB, a atividade de monitoramento de editais já consome praticamente todos os recursos (humanos, de tempo, financeiros etc.) dos quais dispõem os Observatórios. Restam bastante insipientes as iniciativas de avanço em outras frentes, embora seja possível apontar ações pontuais de qualificação/informação das empresas locais para a participação nos processos licitatórios e, em alguma medida, a promoção da educação fiscal, que acontece, por exemplo, durante os chamados “Feirão de Impostos”, cujo consumidor descobre quanto paga aos cofres públicos, sob a forma de impostos, ao adquirir produtos de consumo frequente como, por exemplo, alimentos, itens de higiene etc.

Assim, vê-se como incontestável a contribuição dos Observatórios Sociais à ampliação do controle social na perspectiva da *accountability* social. É importante observar que, embora os Observatórios não se configurem como espaços institucionalizados de participação social, não havendo previsão de sua atuação no ciclo das políticas públicas, o trabalho de controle social exercido por eles pode levar ao fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação e, conseqüentemente, à maior efetividade desses no ciclo das políticas, ampliando a efetividade da participação social e, *pari passu*, garantindo maior eficiência à administração pública.

Conforme relatam os entrevistados, existem resultados concretos da atuação dos Observatórios em relação ao controle dos gastos públicos, apontando para a efetividades dos

mesmos como mecanismos de controle social. Todavia, a pesquisa aponta para a necessidade de alguns ajustes, especialmente no que concerne à relação entre os Observatórios e o poder público local. A pessoalidade nas relações, a lógica do sigilo, dentre outras práticas que podem ser percebidas como permeando o cotidiano das atividades do Observatório são alguns pontos que precisam ser superados. O país precisa trilhar um caminho de relação de parceria entre o setor público e a sociedade civil, no sentido da coprodução do bem público, que em nada se confunde aqui com institutos como terceirização ou privatização. O que se quer ressaltar é a importância de Estado e sociedade trabalharem juntos, tratando o que é público como sendo de e para todos, livrando-se da lógica patrimonialista, corporativista e clientelista. O trabalho em conjunto tem maior potencial para disseminar bons frutos.

Por fim, a pesquisa permite apontar que os Observatórios pesquisados ainda têm passos importantes a avançar em pelo menos três sentidos: 1) no sentido de ampliar a participação social em sua própria estrutura; 2) no sentido de dar maior publicidade às informações que gera; 3) no sentido de aperfeiçoar e expandir seus mecanismos de transparência. Para tanto, sugere-se pesquisas futuras que busquem apresentar dilemas da representação no âmbito dessas experiências no Brasil.

Referências

- ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- BORBA, J. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. **Revista Sociedade e Estado**, v. 27, número 2, 2012.
- CAMPOS, A. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.
- GOHN, M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.
- HERNANDEZ, A.; CUADROS, D. Iniciativas de transparencia y *accountability* en America latina: naturaleza, tipología e incidencia en la democracia y el desarrollo. In: PINHEIRO, D.; MELO, D; COSTA, J.; (Orgs.). **Democracia: desafios, oportunidades e tendências**. Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014.
- IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Consulta base de dados municipais**. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/imp.php?page=consulta>>. Acesso em: 12/06/ 2017a.
- IPARDES. **IPDM**. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/ipdm/comentarios_IPDM_2013.pdf. Acesso em: 29/06/2017b.
- LAVALLE, A.; VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, n. 84, 2011.
- LÜCHMANN, L. Os sentidos da representação políticas nas instituições participativas. **33º**

Encontro Anual da ANPOCS, São Paulo, 26 a 30 de outubro, 2009.

MENEZES, E. **A participação social na elaboração, aprovação e controle dos instrumentos de planejamento estatal do município de Florianópolis – Santa Catarina**. Relatório Pós-doutorado (Programa de Pós-graduação em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: ESAG/UDESC, 2015.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em: < <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/> >. Acesso em: 16/11/2016.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, 1998.

PINHO, J.; SACRAMENTO, A. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, v. 43, n. 6, 2009.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHOMMER, P.; MORAES, R. Observatórios sociais como promotores de controle social e *accountability*: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Gestão.Org. Revista Eletrônica de Gestão Organizacional** v. 8, n. 3, 2010.

SCHOMMER, P.; NUNES, J.; MORAES, R. *Accountability*, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. **Publicações da Escola da AGU**, ano 4, n. 18, 2012.