



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**CONTROLE SOCIAL: AS AÇÕES DO OBSERVATÓRIO SOCIAL EM FOZ DO
IGUAÇU/PARANÁ/BRASIL**

RAFAELA MARÇAL BUONO

Foz do Iguaçu
2019



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**CONTROLE SOCIAL: AS AÇÕES DO OBSERVATÓRIO SOCIAL EM FOZ DO
IGUAÇU/PARANÁ/BRASIL**

RAFAELA MARÇAL BUONO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. María Alejandra Nicolás

Foz do Iguaçu
2019

RAFAELA MARÇAL BUONO

**CONTROLE SOCIAL: AS AÇÕES DO OBSERVATÓRIO SOCIAL EM FOZ DO
IGUAÇU/PARANÁ/BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. María Alejandra Nicolás
UNILA

Prof. Dr. Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski
UNILA

Prof. Dr. Francineide de Moraes Bezerra
UNILA

Foz do Iguaçu, 11 de julho de 2019.

TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a): _____

Curso: _____

Tipo de Documento

(.....) graduação

(.....) artigo

(.....) especialização

(.....) trabalho de conclusão de curso

(.....) mestrado

(.....) monografia

(.....) doutorado

(.....) dissertação

(.....) tese

(.....) CD/DVD – obras audiovisuais

(.....) _____

Título do trabalho acadêmico: _____

Nome do orientador(a): _____

Data da Defesa: ____/____/____

Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra, gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, ____ de _____ de _____.

Assinatura do Responsável

Dedico este trabalho à minha família e aos amigos que me apoiaram.

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, quero agradecer a Deus que me deu saúde, sabedoria e força em todos os momentos da minha vida. Ele é meu suporte em todas as circunstâncias.

Agradeço à minha família, mãe, Eliane; pai, Paulo; madrasta, Flávia; padrasto, Jean; e aos meus irmãos, Isabella, Matheus, Pedro, Lucas e Samuel, pelo auxílio que me deram e incentivo. Peço perdão pelos momentos que estive ausente durante esse período de graduação.

Agradeço também aos meus amigos mais próximos e ao meu companheiro e grande amigo, André, por me ouvir todas as vezes que senti dificuldade e medo ao longo desses anos. Também peço perdão pelos momentos ausente.

Agradecimento especial aos professores do curso de Administração Pública e Políticas Públicas da Unila, por terem se esforçado tanto para termos um curso como o nosso. Por todas as lutas e conquistas do nosso curso, meus parabéns.

Rubhia, minha dupla em todos os trabalhos e seminários, obrigada pelos momentos, amizade e companheirismo durante esses anos de graduação.

Agradecimento especial à minha orientadora, María Alejandra, pelo incentivo e dedicação ao me ajudar com esse trabalho e pelos conselhos.

Ao Observatório Social de Foz do Iguaçu, por ter aberto as portas às minhas perguntas e entrevistas, por ter disponibilizado os dados necessários para a execução deste trabalho.

*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.
(Constituição Federal, art. 5º, XXXIII)*

BUONO, Rafaela Marçal. **Controle Social: As ações do Observatório Social em Foz do Iguaçu/Paraná/Brasil**. 2019. 67 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2019.

RESUMO

Entende-se por controle social a participação, o monitoramento e a fiscalização das contas públicas e dos atos de gestão pública por parte dos cidadãos (CUNILL GRAU, 2002). O Estado brasileiro, através de dispositivos presentes na Constituição Federal, autoriza uma série de iniciativas de ente público, que viabilizam o controle social por parte da população, tais como os conselhos de políticas públicas e as conferências. Por outro lado, há várias ações que contribuem para o controle social, mobilizadas pela sociedade civil organizada. Dentre as ações, os Observatórios Sociais do Brasil. O objetivo desta pesquisa é analisar as ações do Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI), implementado no ano de 2009, em relação ao controle e monitoramento da aplicação de recursos financeiros no município de Foz de Iguaçu nos últimos cinco anos. Para isso, foi necessário realizar uma revisão bibliográfica da literatura sobre o assunto, assim como de conceitos fundamentais para esta pesquisa, tais como o controle na administração pública, controle externo e controle interno. Assim como coletar as ações do OSFI em prol do controle social, a fim de mapear os impactos destas no controle e monitoramento da gestão pública do município. Sendo assim, a metodologia consistiu em um estudo de caso: foram aplicadas técnicas quantitativas e qualitativas para investigar as ações do OSFI. Como resultado, nota-se que os *websites* eletrônicos do OSFI, bem como suas redes sociais, poderiam ter mais informações atualizadas. A respeito dos relatórios trimestrais, os dados relatados não são padronizados, ou seja, não possuem todas as mesmas informações. Os entrevistados relataram a falta de transparência por parte dos órgãos governamentais, o que dificulta maior acesso da população aos dados públicos, o que impede o controle social. Quanto ao OSFI, os entrevistados dizem que há impacto positivo do Observatório na cidade, especificamente, no que diz respeito ao monitoramento das licitações e obras públicas, assim como, nas ações que visam o aprimoramento da gestão pública e *accountability* no município.

Palavras-chave: Controle Social. Participação da sociedade civil. Monitoramento e fiscalização das contas públicas. Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI).

BUONO, Rafaela Marçal. **Social Control: The actions of the Social Observatory in Foz do Iguaçu/Paraná/Brasil**. 2019. 67 pages. Graduation in Public Administration and Public Policies - Federal University of Latin American Integration, Foz do Iguaçu, 2019.

ABSTRACT

Social control is the participation, monitoring and control of public accounts and acts of public management by citizens (CUNILL GRAU, 2002). The Brazilian State, through provisions in the Federal Constitution, authorizes a series of public initiatives, which enable social control by the population, such as public policy councils and conferences. On the other hand, there are several actions that contribute to social control, mobilized by organized civil society. Among the actions, the Social Observatories of Brazil. The objective of this research is to analyze the actions of the Social Observatory of Foz do Iguaçu (OSFI), implemented in 2009, in relation to the control and monitoring of the application of financial resources in the municipality of Foz de Iguaçu in the last five years. For this, it was necessary to carry out a bibliographical review of the literature on the subject, as well as fundamental concepts for this research, such as the control in the public administration, external control and internal control. As well as collecting the actions of OSFI in favor of social control, in order to map the impacts of these in the control and monitoring of public management of the municipality. Thus, the methodology consisted of a case study: quantitative and qualitative techniques were applied to investigate the actions of the OSFI. As a result, it is noted that OSFI's electronic websites, as well as their social networks, could have more up-to-date information. Regarding the quarterly reports, the data reported are not standardized, that is, they do not have all the same information. The interviewees reported on the lack of transparency on the part of government agencies, which hinders greater access of the population to public data, which prevents social control. As for the OSFI, the interviewees say that there is a positive impact of the Observatory on the city, specifically regarding the monitoring of public works and public works, as well as actions aimed at improving public management and accountability in the city.

Keywords: Social Control. Participation of civil society. Monitoring and oversight of public accounts. Social Observatory of Foz do Iguaçu (OSFI).

Buono, Rafaela Marcal. **Control Social: Las acciones del Observatorio Social en Foz do Iguaçú/Paraná/Brasil**. 2019. **67 páginas**. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación en Administración Pública y Políticas Públicas) - Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, Foz do Iguaçú, 2019.

RESUMEN

Se entiende por control social la participación, el monitoreo y la fiscalización de las cuentas públicas y de los actos de gestión pública por parte de los ciudadanos (CUNILL GRAU, 2002). El Estado brasileño, a través de dispositivos presentes en la Constitución Federal, autoriza una serie de iniciativas de ente público, que viabilizan el control social por parte de la población, tales como los consejos de políticas públicas y las conferencias. Por otro lado, hay varias acciones que contribuyen al control social, movilizadas por la sociedad civil organizada. Entre las acciones, los Observatorios Sociales de Brasil. El objetivo de esta investigación es analizar las acciones del Observatorio Social de Foz do Iguaçú (OSFI), implementado en el año 2009, en relación al control y monitoreo de la aplicación de recursos financieros en el municipio de Foz de Iguazú en los últimos cinco años. Para ello, fue necesario realizar una revisión bibliográfica de la literatura sobre el tema, así como de conceptos fundamentales para esta investigación, tales como el control en la administración pública, control externo y control interno. Así como recoger las acciones del OSFI en pro del control social, a fin de mapear los impactos de éstas en el control y monitoreo de la gestión pública del municipio. Siendo así, la metodología consistió en un estudio de caso: se aplicaron técnicas cuantitativas y cualitativas para investigar las acciones del OSFI. Como resultado, se nota que los sitios web de OSFI, así como sus redes sociales, podrían tener más información actualizada. En cuanto a los informes cuatrimestrales, los datos reportados no son estandarizados, es decir, no poseen la misma información. Los entrevistados relataron la falta de transparencia por parte de los organismos gubernamentales, lo que dificulta mayor acceso de la población a los datos públicos, lo que impide el control social. En cuanto al OSFI, los entrevistados dicen que hay impacto positivo del Observatorio en la ciudad, específicamente, en lo que se refiere al monitoreo de las licitaciones y obras públicas, así como, en las acciones que apuntan al perfeccionamiento de la gestión pública y accountability en el municipio.

Palabras clave: Control Social. Participación de la sociedad civil. Monitoreo y fiscalización de las cuentas públicas. Observatorio Social de Foz do Iguaçú (OSFI).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Controle Institucional e Controle Social..... | 30 |
| Figura 2 – Como criar um OS..... | 36 |
| Figura 3 – Edital legalmente correto no OS..... | 37 |
| Figura 4 – Edital com irregularidade no OS..... | 37 |
| Figura 5 – Metodologia de trabalho dos OS | 39 |
| Figura 6 – Portais de Transparência..... | 40 |
| Figura 7 – Quatro eixos de atuação do OSB..... | 40 |
| Figura 8 – Categoria e subcategorias do bloco 2 | 48 |
| Figura 9 – Categoria e subcategorias do bloco 3... .. | 51 |
| Figura 10 – Nuvem de Palavras... .. | 53 |
| Figura 11 – Suspensão do contrato da Saúde..... | 55 |
| Figura 12 – Pregão Eletrônico 044/2018 (Capacete Obras) | 56 |
| Figura 13 – Pregão Eletrônico 016/2018 (Canecas) | 57 |
| Figura 14 – Pregão Presencial 04/ 2016 (Medicamentos) | 57 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Foco, missão, visão e valores do OSFI | 39 |
| Quadro 2 – Informações nos RQ..... | 45 |
| Quadro 3 – Perfil dos entrevistados | 47 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------|--|
| ACIFI | Associação Comercial de Foz do Iguaçu |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988 |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| COMUS | Conselho Municipal da Saúde |
| ENAP | Escola Nacional de Administração Pública |
| LAI | Lei de Acesso à Informação |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MPE | Micro e Pequenas Empresas |
| OS | Observatório Social |
| OSB | Observatório Social do Brasil |
| OSFI | Observatório Social de Foz do Iguaçu |
| RQ | Relatório Quadrimestral |
| SER | Sociedade Ética Responsável |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TCE | Tribunal de Contas do Estado |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 14 |
| 2 OBJETIVOS | 17 |
| 2.1 OBJETIVO GERAL | 17 |
| 2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 17 |
| 2.3 PROPOSIÇÕES INICIAIS | 17 |
| 2.4 PROBLEMÁTICA | 17 |
| 3 METODOLOGIA | 18 |
| 4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 23 |
| 4.1 CONTROLE SOCIAL: INICIATIVA DO PODER PÚBLICO E INICIATIVA DA SOCIEDADE | 23 |
| 4.2 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA | 30 |
| 4.3 OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB) | 35 |
| 4.4 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU (OSFI) | 38 |
| 5 ANÁLISE DO OSFI | 43 |
| 5.1 CONTEÚDO DO SÍTIO ELETRÔNICO DO OSFI | 43 |
| 5.2 DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DO OSFI | 44 |
| 6 RESULTADOS E AÇÕES DO OSFI | 47 |
| 6.1 PERFIL DOS ENTREVISTADOS | 47 |
| 6.2 CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS DE ANÁLISES | 48 |
| 6.2.1 Nuvem de Palavras das Entrevistas | 53 |
| 6.3 ESTUDO DE CASOS DE AÇÕES REALIZADAS PELO OSFI | 54 |
| 6.3.1 Caso 1: Contrato Cristalink | 54 |
| 6.3.2 Caso 2: Capacetes | 55 |
| 6.3.3 Caso 3: Canecas | 56 |
| 6.3.4 Caso 4: Medicamentos | 57 |
| 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 58 |
| REFERÊNCIAS | 61 |
| ANEXOS | 64 |
| ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS | 65 |
| ANEXO B - ROTEIRO PARA ESTUDO DE CASO: | 66 |
| ANEXO C - PROGRAMAS E SUBPROGRAMAS DO OSB | 67 |

1 INTRODUÇÃO

O controle na administração pública brasileira possui o intuito de fiscalizar e verificar se os atos estão dentro da lei e defender os direitos dos cidadãos. Seus fundamentos são os princípios previstos no Art. 37 da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O controle institucional do Poder Executivo é realizado através do controle interno (pela administração e controladorias) e do controle externo (poder judiciário, poder legislativo, polícia judiciária, tribunal de contas e ministério público). Por outro lado, o controle externo é também exercido pela sociedade civil através do chamado “controle social”. Conforme enfatiza Nuria Grau Cunill (2002, p. 194 e 195), entende-se por controle social: “[...] cualquier intento de intervención ciudadana en las acciones o decisiones de los entes públicos con miras a la expresión y defensa de intereses de la sociedad [...]”, ou seja, é a participação dos cidadãos na gestão pública, auxiliando na fiscalização e monitoramento da administração pública.

A fim de legitimar os atos da administração pública através da participação popular e promoção de uma mediação entre o interesse do poder público e da sociedade civil, o controle social de iniciativa do poder público é concretizado através de instrumentos como conferências, conselhos, audiências públicas e governo eletrônico.

As conferências reúnem governo e sociedade civil para debater temas que devem ser prioridades. Os conselhos também auxiliam no fortalecimento da participação democrática dos indivíduos nas políticas públicas (ENAP, 2015a). As audiências públicas proporcionam a participação popular na gestão e controle da administração pública. Conforme Vaz (2005, p. 6), “a participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação”. O governo eletrônico refere-se à prestação de serviços públicos através de sistemas informatizados, visando agilidade, transparência e aproximação do governo com a sociedade.

O controle social também possui ferramentas que são de iniciativa da sociedade, como as redes sociais, em forma de manifestações e por grupos organizados. Os grupos organizados de controle social são “[...] grupos que se organizam por demandas comuns e buscam, por meio de sua atuação, chamar atenção para as pautas pelas quais lutam e mobilizar mais pessoas em torno delas” (ENAP, 2015b, p. 11). Como exemplo disso, temos o Observatório Social do Brasil

(OSB) e das cidades em geral¹. Conforme informação divulgada no site do OSB, este é “[...] um espaço para o exercício da cidadania, que deve 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.” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2019). No total, existem dezesseis estados brasileiros que implementaram OSB, contabilizando cento e trinta e quatro cidades. Em Foz do Iguaçu, a primeira reunião para discussão da implementação do Observatório Social ocorreu em 16 de julho de 2009, na sede da Receita Federal da cidade, porém as atividades se iniciaram dia 1º de fevereiro de 2010.

Os Observatórios Sociais auxiliam na obtenção de informações para o controle social, como um lugar de exercício da cidadania, integrados por voluntários dispostos a lutar por justiça social. Não foi possível encontrar estudos sobre esse tema em Foz do Iguaçu, portanto, é de suma relevância que sejam investigadas as ações do OSB da cidade, o que, em última instância, pode ser uma forma de estímulo a outros projetos que possam surgir sobre o controle social no município.

A importância de exercer o direito do controle social manifesta-se em criar opiniões diversificadas sobre os temas de interesse público, assim como em construir uma opinião formada de como estão sendo gastos os orçamentos públicos e de que maneira. A relevância da utilização desse direito será de grande valia ao atuar na área pública ou simplesmente para garantir o direito como cidadão. Portanto, fazem-se necessários a disseminação e o esclarecimento sobre o controle social, que visa a motivar os indivíduos a serem cidadãos ativos e participativos na administração pública.

Os debates gerados pela temática do controle social podem e devem ser levados para fora do meio acadêmico, a fim de provocar na sociedade uma reflexão em que seja exigida da administração pública maior transparência e informações para que seja possível um maior controle social.

A metodologia utilizada na presente pesquisa foi a técnica qualitativa de estudo de caso. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com um roteiro de perguntas para os voluntários e contratados do Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI), assim como o levantamento de dados sobre as ações do observatório. Após

¹ Para mais informações, disponível em: <<http://osbrasil.org.br/>>.

coleta de dados nas entrevistas, no sítio eletrônico e nos relatórios quadrimestrais, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo textual.

Como resultado, nota-se que os *websites* eletrônicos do OSFI, bem como suas redes sociais, poderiam ter mais informações atualizadas. A respeito dos relatórios quadrimestrais, os dados relatados não são padronizados, ou seja, não possuem todos as mesmas informações. Os entrevistados relataram a falta de transparência por parte dos órgãos governamentais, o que dificulta maior acesso da população aos dados públicos, o que impede o controle social. Quanto ao OSFI, os entrevistados dizem que há impacto positivo do Observatório na cidade, especificamente, no que diz respeito ao monitoramento das licitações e obras públicas, assim como nas ações que visam o aprimoramento da gestão pública e *accountability* no município.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar as ações do Observatório Social de Foz do Iguaçu em relação ao controle e monitoramento da aplicação de recursos no município nos últimos cinco anos.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Realizar uma revisão bibliográfica da literatura sobre o assunto, assim como de conceitos fundamentais para esta pesquisa, tais como controle na administração pública, controle externo e controle interno;
2. Coletar e analisar as ações do OSFI em prol do controle social;
3. Realizar entrevistas semiestruturadas com os atores que participam do Observatório;
4. Analisar os dados quantitativos e qualitativos a fim de mapear os impactos das ações do OSFI na gestão pública do município.

2.3 PROPOSIÇÕES INICIAIS

As ações do Observatório Social têm colaborado para o município em termos de monitoramento da aplicação eficiente dos recursos de Foz do Iguaçu e o controle social exercido.

2.4 PROBLEMÁTICA

A problemática desta pesquisa dar-se-á em torno do seguinte questionamento: em que medida o controle social por meio de atividades de acompanhamento fiscal pode contribuir para o aperfeiçoamento das contas públicas municipais?

3 METODOLOGIA

A metodologia aplicada nesta pesquisa consistiu em três etapas. Inicialmente, foi abordada uma revisão de literatura, com esclarecimentos de conceitos pertinentes ao assunto de controle na administração pública, controle interno e externo. Neste último quesito, aprofundou-se o estudo do conceito de controle social de iniciativa do ente público no Brasil, assim como sobre o controle social de iniciativa da sociedade. Para isso, foram consultados livros, artigos apresentados em eventos e publicados em diversas revistas. Foram consultados, ainda, manuais, cartilhas e publicações dos organismos de controle interno e externo do Brasil, tais como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

A segunda etapa consistiu na pesquisa empírica. Esta foi integrada por três momentos:

1. *Website* eletrônico do OSFI: verificou-se a estrutura e informações existentes na plataforma;
2. Relatórios Quadrimestrais: foram analisados doze relatórios e construídas as seguintes dimensões de análise: sobre o OSFI, estudos de casos, prestação de contas do OSFI, educação fiscal, presença/ausência de vereadores, eventos do OSFI, ofícios enviados e como fazer parte/contato OSFI;
3. Entrevistas: foram realizadas um total de nove entrevistas, entre voluntários e contratados. A entrada no campo, ou seja, “[...] uma determinada instituição, uma subcultura, uma família, um grupo de específico de pessoas [...]” (FLICK, 2009, p. 109 e 110) no OSFI, foi muito cortês, com grande receptividade e abertura ao serem indagados sobre pontos relevantes para a pesquisa. Conforme Flick (2009), após ter conseguido acesso à instituição, o problema está em como chegar até as pessoas para que se consiga mais participantes para as entrevistas. Com isso, depois de ter entrado no campo e obtido acesso, iniciaram-se as entrevistas com os contratados e diretora do OSFI. Em seguida, com a estratégia da bola de neve, isto é, “[...] fazer com que um caso o leve a outro.” (FLICK, 2009, p. 113), foram realizadas as entrevistas com alguns voluntários do Grupo de Obras. Este grupo participa das ações externas do OSFI, visitando obras e acompanhando-

as desde o início até a entrega. Após realizadas as entrevistas, foi realizada a análise de conteúdo.

Ainda, foram elencados o histórico do OSB e do OSFI, e, em seguida, foram coletados os resultados e ações do OSFI, conforme relatórios no *website* eletrônico e relatórios fornecidos durante as entrevistas (próximo tópico).

Para tanto, recorreu-se à utilização da pesquisa qualitativa, que pode ser definida, segundo Denzin e Lincoln (2006, p. 17), como:

[...] uma atividade situada que localiza o observador no mundo. Consiste em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo. Essas práticas transformam o mundo em uma série de representações, incluindo as notas de campo, as entrevistas, as conversas, as fotografias, as gravações e os lembretes. Nesse nível, a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem naturalista, interpretativa, para o mundo, o que significa que seus pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender, ou interpretar, os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem. (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 17)

A técnica qualitativa utilizada para estudar a problemática da pesquisa foi o estudo de caso. Schramm (1971) *apud* Yin (2010, p. 38) define a essência de um estudo de caso como “[...] a tendência central entre todos os tipos de estudo de caso, é que ele tenta iluminar uma *decisão* ou um conjunto de decisões: por que elas são tomadas, como elas são implementadas e com que resultado.” Logo, esta pesquisa busca investigar como funciona o OSFI e suas ações. Yin (2010, p. 39) indica o uso deste método de investigação empírica para buscar compreender um fenômeno em profundidade:

O estudo de caso é uma investigação empírica que

- Investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando
- os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. (YIN, 2010, p. 39)

Yin (2010) diz que os estudos de caso são um bom método para responder questões “como” ou o “porquê” de algum fato quando o investigador não possui controle sobre os eventos e quando o enfoque está em um fenômeno contemporâneo. Dessa forma, um estudo de caso seria uma análise com profundidade de um fenômeno específico. Considerou-se, então, este o método mais adequado para a

presente pesquisa, pois permite a utilização de várias técnicas, tais como entrevistas, análises de conteúdo de relatório e de *website* institucional.

Houve a análise de conteúdo do sítio eletrônico do OSFI, em maio de 2019, descrito por Bardin (1977, p. 42) como:

Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42)

Sendo assim, é um procedimento no qual se analisa o material levantado com o objetivo de reduzir os materiais textuais. Conforme Bardin (1977, p. 44) a análise de conteúdo “é o trabalhar a palavra [...]” e seus significados, buscando compreender os entrevistados e o ambiente.

Como terceira etapa, foi realizada a análise de conteúdo dos relatórios quadrimestrais que foram coletados através do sítio eletrônico. Sobre análise de conteúdo, para Flick (2009), o processo metodológico possui três técnicas:

1. A síntese do conteúdo: parafraseando o material, condensando frases semelhantes e omitindo frases menos consideráveis;
2. Análise explicativa de conteúdo: “[...] esclarece trechos difusos, ambíguos ou contraditórios por envolver o material do contexto da análise.” (FLICK, 2009, p. 292);
3. Análise estruturadora do conteúdo: “[...] busca tipos ou estruturas formais no material [...] no nível formal, de caráter tipificador e escalonado, ou relativo ao conteúdo [...]” (FLICK, 2009, p. 293), ou seja, descrevendo o conteúdo de forma mais precisa e detalhada.

Para as entrevistas, foi construído um roteiro referente ao tema abordado e aplicado para nove pessoas, sendo dois contratados, uma diretora e seis voluntários do grupo de obras do Observatório Social disponíveis para a pesquisa. A segunda etapa de pesquisa consistiu em um roteiro referente a uma série de ações específicas realizadas pelo OSFI. Estas ações referem-se a estudos mais aprofundados realizados que dizem respeito a processos licitatórios. Esta etapa foi realizada com apenas dois contratados do OSFI. A análise de conteúdo também foi utilizada após coleta de dados das entrevistas com o intuito de analisar o material textual.

Foi utilizada a técnica de entrevista semiestruturada, que consiste em um diálogo informal, deixando o entrevistado mais à vontade ao debater sobre o assunto e dizer suas opiniões e pensamentos.

Conforme Flick (2009, p. 131), “As questões devem ser formuladas de tal modo que - no contexto planejado e com a utilização dos recursos disponíveis - sejam capazes de serem respondidas”.

Conforme Valdete Boni e Sílvia Jurema Quaresma (2005, p. 75):

As técnicas de entrevista aberta e semi-estruturada também têm como vantagem a sua elasticidade quanto à duração, permitindo uma cobertura mais profunda sobre determinados assuntos. Além disso, a interação entre o entrevistador e o entrevistado favorece as respostas espontâneas. Elas também são possibilitadoras de uma abertura e proximidade maior entre entrevistador e entrevistado, o que permite ao entrevistador tocar em assuntos mais complexos e delicados, ou seja, quanto menos estruturada a entrevista maior será o favorecimento de uma troca mais afetiva entre as duas partes. Desse modo, estes tipos de entrevista colaboram muito na investigação dos aspectos afetivos e valorativos dos informantes que determinam significados pessoais de suas atitudes e comportamentos. As respostas espontâneas dos entrevistados e a maior liberdade que estes têm podem fazer surgir questões inesperadas ao entrevistador que poderão ser de grande utilidade em sua pesquisa. (BONI; QUARESMA, 2005, p. 75)

Outra definição relevante para entrevistas semiestruturadas é de Godoy (2006, p. 134):

As entrevistas semi-estruturadas são adequadas quando o pesquisador deseja aprender a compreensão do mundo do entrevistado e as elaborações que ele usa para fundamentar suas opiniões e crenças. São pertinentes quando o assunto a ser pesquisado é complexo, pouco explorado ou confidencial e ‘delicado’. (GODOY, 2006, p. 134)

Com relação ao roteiro para os voluntários, foi construído um bloco 1 com perguntas sobre o perfil dos entrevistados: idade, nacionalidade, ano de ingresso no OSFI, sua formação acadêmica e breve descrição sobre sua rotina administrativa no setor ao qual está vinculado, apenas para criarmos um quadro de perfil dos entrevistados. Como forma de preservação e sigilo, os entrevistados não serão identificados pelo nome². O roteiro da entrevista possui, ainda, um bloco 2 de perguntas com algumas questões sobre o controle social resgatadas a partir da

² Cada entrevistado assinou um “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” de que a entrevista seria gravada e utilizada para esta pesquisa. Duas cópias foram disponibilizadas, uma para o entrevistado e outra para o pesquisador.

revisão da literatura sobre o assunto. E, por último, o bloco 3 consistiu em perguntas sobre o OSFI (Anexo A).

Além da pesquisa qualitativa, a pesquisa contém dados de cunho quantitativo com documentos fornecidos pelo OSFI e pelo sítio eletrônico, para fins de enumerar os recursos. De acordo com Minayo (2008), os métodos quantitativos têm como proposta mostrar dados, indicadores e tendências observáveis ou elencar modelos teóricos abstratos com grande aplicação na prática. Após coletados os dados, foi feita a análise dos resultados das ações no uso dos recursos do município.

O próximo tópico abordará sobre a metodologia da pesquisa, com a fundamentação teórica, em seguida a coleta de dados do OSFI, através do *website*, dos relatórios quadrimestrais e das entrevistas, após será desenvolvido sobre a análise de conteúdo dos dados coletados. Na sequência, serão relatados os resultados e ações do OSFI, a análise das entrevistas e alguns estudos de casos feitos pelo OSFI.

4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

4.1 CONTROLE SOCIAL: INICIATIVA DO PODER PÚBLICO E INICIATIVA DA SOCIEDADE

A Constituição da República ou Constituição Cidadã, de 1988 (CF/88) assegura aos cidadãos a participação na formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Essa relação está diretamente ligada à democracia representativa, modelo que o Brasil adotou. De fato, a CF/88 assegura alguns “mecanismos” participativos, como os conselhos, audiências, conferências, entre outros. Conforme Apostila Ética e Cidadania Fiscal (2018?, p. 93), a democracia participativa “[...] compreende a participação da população na gestão e no controle sobre os recursos públicos, garantindo que sejam aplicados corretamente e de modo a atender o planejado.”³.

Ainda segundo a CF/88, fica assegurado em seu art. 5º, XXXIII, o direito à informação a todos, seja para o interesse particular ou coletivo:

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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 5º, XXXIII)

Conforme aborda Farenzena (2010, p. 241), o controle externo pode ser descrito como “[...] controle de um poder sobre o outro e da administração direta sobre a indireta”, e o controle interno, como “[...] controle exercido pelos poderes sobre seus próprios atos”. Ainda segundo Farenzena (2010, p. 241), o controle institucional seria o “[...] controle por instituições do governo”, e o controle social “controle através de instâncias da sociedade”.

Farenzena (2010, p. 239) salienta que o controle institucional:

[...] é elemento indispensável para o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, pois viabiliza a *accountability* em ações públicas, previne ou elimina possibilidades de corrupção, medidas que podem fazer muita diferença na

³ Para mais informações, disponível em: <<http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/ApostilaEticaCidadaniaFiscal.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

efetividade das políticas públicas e, conseqüentemente, na garantia dos direitos à educação. (FARENZENA, 2010, p. 239)

Farenzena (2010) ressalta que a *accountability* é a prestação de contas pelos agentes públicos, com justificação e publicização de decisões e ações. Silva *et al* (2010), em seu capítulo sobre *accountability* e controle social na administração pública federal, destaca que essa prestação de contas e atribuição de responsabilidades por ações e resultados produzidos e sua incorporação na gestão pública são importantes para poder exercer um maior controle social. Ainda, destaca o conceito de *accountability* vertical e horizontal desenvolvido por O'Donnel. O primeiro refere-se ao controle que os cidadãos podem realizar sobre as ações dos governantes e burocratas, ou seja, por meio de eleições livres e regulares, estes podem “julgar” os atos e votar a favor ou contra deles. Portanto, relaciona-se com a sociedade e reivindicações sociais. Já o segundo são os controles exercidos por outras organizações do Estado (como, por exemplo, o Tribunal de Contas), relaciona-se com agências estatais de controle para supervisionar e monitorar o próprio Estado.

A responsabilidade de controle social recai sobre cidadãos que controlam as ações dos políticos e administradores públicos na formulação e execução das políticas. Com a *accountability* vertical, o controle social seria um instrumento para cotidianizar o controle já exercido pela realização periódica de eleições parlamentares (SILVA *et al*, 2010).

A prestação de contas é indispensável na democracia, em certa medida pode gerar eficiência, isto é, bom uso dos recursos públicos na administração pública. O controle social como forma de *accountability* traz algumas vantagens para as democracias (SILVA *et al*, 2010, p. 192 e 193) como:

1. Fortalecimento dos grupos cívicos organizados;
2. Fomentar a mobilização permanente sobre o exercício da autoridade governamental;
3. Que decisões sobre processos e políticas públicas sejam mais informadas pelas preferências e interesses de grupos afetados;
4. Redução do isolamento e autonomia decisória da burocracia, do governo e dos parlamentares diante da sociedade;
5. Maior legitimidade e maior confiança nas instituições do Estado.

O autor também traz algumas condições para que o controle social possa ser exercido sobre os atos da administração pública (SILVA *et al*, 2010, p. 193):

1. Canais de articulação com instituições representativas formais;
2. Redesenhar as instituições para permitir e estimular a participação social;
3. Acesso à informação, sem informação a população não pode reivindicar;
4. Publicizar o que faz e como faz.

Este controle na administração pública pode ser descrito da seguinte maneira, conforme Di Pietro (1998, p. 478):

O controle da administração pública pode ser definido como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes judiciário, legislativo e executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico. (DI PIETRO; 1998, p. 478)

O controle social na América Latina surgiu de forma tardia, no final dos anos 80 até quase os anos 2000. Em alguns países como Brasil, Colômbia e Venezuela, o controle social foi previsto em suas constituições federais, que se deu em 1988, 1991 e 1999 respectivamente, enquanto que em outros países foi através de leis, Argentina Lei nº19.549/72, Costa Rica Lei nº 6.227/98, Porto Rico Lei nº 170/98, Peru Lei nº 26.300/94 e Chile Lei nº 19.602/99 (GRAU, 2002).

O controle social pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática, que determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho do Estado com o cidadão. O controle social é voluntário, mas muito se ganha e adquire em questão de desenvolvimento social para a comunidade, buscando o melhor para a coletividade (GRAU, 2002).

A partir da CF/88 foram instauradas no Brasil as formas de controle social de iniciativa do poder público como conferências, conselhos, audiências públicas e governo eletrônico. Neste aspecto:

A característica principal de uma conferência é reunir governo e sociedade civil organizada para debater e decidir o que deve ser prioridade, as principais questões e direcionamento normativos, nas políticas públicas, nos próximos anos. [...] São convocadas, em geral, pelo poder executivo, por meio de um decreto do presidente da república, do governador ou prefeito [...]. (ENAP, 2015a)

Os conselhos de políticas públicas estão dispostos nos artigos 198 (saúde), 204 (assistência social) e 206 (educação) da CF/88, e preveem a participação da população através de organizações representativas.

A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecer a participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrado nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). (ENAP, 2015a)

Em abril de 2019, o atual presidente da República, Jair Bolsonaro, emitiu o Decreto nº 9.759, que “[...] extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.” (Art. 1º, Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019). O intuito com a assinatura do referido decreto é de diminuir de setecentos para menos de cinquenta o número de conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social. Além dos conselhos, o decreto também inclui encerramento de comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e outros. Para tanto, foi dado um prazo de sessenta dias para os órgãos justificarem a sua existência⁴. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu no mês de junho do presente ano suspender o decreto por entender que o Presidente não pode extinguir colegiados e conselhos criados por lei⁵.

As audiências públicas proporcionam a participação popular na gestão e controle da administração pública. Prevista na CF/88, elas permitem que o cidadão possa expor suas preferências, ser ouvido e opinar. Porém, as manifestações dos cidadãos não são vinculantes para o poder público.

É um espaço em que os poderes executivo, legislativo e judiciário ou o ministério público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor. É uma consulta a sociedade acerca de suas opiniões e demandas para o caso específico. (ENAP, 2015a)

Já o governo eletrônico refere-se à prestação de serviços públicos através de sistemas informatizados, visando a agilidade, a transparência e a aproximação do

⁴ Para mais informações: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/04/decreto-de-bolsonaro-extingue-orgaos-de-participacao-popular>>. Acesso em: 7 maio 2019.

⁵ Para mais informações: <<https://www.conjur.com.br/2019-jun-12/stf-forma-maioria-derrubar-decreto-extingue-conselhos>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

governo com a sociedade. Promove, pois, uma governança mais aberta, conforme coloca Prado *et al* (2012)⁶, que também contextualiza o surgimento e a necessidade do governo eletrônico durante a reforma do Estado, que se deu em dois momentos no Brasil, anos 1980 e 1990. Nos anos 80, a necessidade do governo eletrônico no país deu-se devido ao surgimento de privatizações e parcerias entre governo e iniciativa privada, entre outros. Já nos anos 90, surgiu por conta da “[...] obtenção de maior eficiência administrativa e no aumento da participação da sociedade na gestão e provisão de serviços públicos. Além da busca de melhorias no controle e na participação social [...]” (PRADO *et al*, 2012, p. 17). Em última instância, o governo eletrônico foi incorporado pela necessidade de modernizar a administração pública, incrementando as tecnologias por conta da expansão do uso da internet e por meio do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

Segundo Braga e Gomes (2015, p. 526):

Governo eletrônico também pode ser visto como o uso da TIC na administração pública, combinado com mudança organizacional e novas práticas, a fim de melhorar os serviços públicos, os processos democráticos, e fortalecer o suporte as políticas públicas (EUROPEAN COMMUNITIES *apud* BRAGA; GOMES, 2015, p. 526).

Sendo assim, o governo eletrônico pode ser visto como uma prestação de serviços aos cidadãos, ampliação dos processos democráticos e dinamização dos processos de elaboração de políticas públicas (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005).

Conforme Vaz (2005, p. 6), “a participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação”⁷. A Lei Complementar nº 131, de 2009, conhecida como Lei da Transparência, cobra a obrigatoriedade das publicações das informações na internet, da União, estados e municípios. Como forma de participação social, a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, aplica-se a toda a administração pública direta e indireta de qualquer esfera federal, distrital, estadual e municipal e também qualquer dos três

⁶ PRADO, O. MAIA, R. M., DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal. In: PINHO, José Antônio Gomes de (org.) Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas. Salvador: EDUFBA, 2012.

⁷ VAZ, J. C. Governança eletrônica: para onde é possível caminhar? Edição especial: Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

poderes (executivo, legislativo e judiciário). A LAI também se aplica ao particular vinculado à administração pública por convênios ou contratos, por exemplo.

No artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos consta:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, ART. 19)

Na Constituição, capítulo I sobre Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, inciso XXXIII do artigo 5, também ressalta que todos possuem direito de receber informações dos órgãos públicos para fins particulares ou coletivos⁸. O Brasil estabelece que o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo é a exceção.

O grande marco foi a criação do Portal da Transparência do Governo Federal⁹, em 2004, onde é possível acompanhar a execução do orçamento público e colher informações sobre os recursos e suas devidas aplicações. Segundo a Cartilha de Acesso à Informação¹⁰, a comunicação entre o Poder Público e a sociedade através do portal da transparência é de forma transparente e objetiva, com linguagens atuais e acessível para pessoas com deficiência.

Em Foz do Iguaçu, a Lei Municipal nº 3.528, de 14 de maio de 2009¹¹, trata sobre a implementação do portal da transparência na cidade, nos âmbitos dos poderes executivo e legislativo dos órgãos públicos do município. Neste portal são disponibilizados os gastos com pessoal, contratos e aditivos, passagens e diárias, consultas públicas, processos licitatórios, material de consumo, entre outros¹².

O controle social também possui ferramentas que são de iniciativa da sociedade, como nas redes sociais, em forma de manifestações e por grupos

⁸ “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”. Artigo 5, inciso XXXIII da Constituição Federal, 1988.

⁹ Disponível em: <www.transparencia.gov.br>.

¹⁰ Para mais informações: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

¹¹ Para mais informações: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2009/352/3528/lei-ordinaria-n-3528-2009-dispoe-sobre-a-implementacao-do-portal-da-transparencia-no-ambito-dos-poderes-executivo-e-legislativo-de-foz-do-iguacu-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 maio 2019.

¹² Disponível em:

<<http://www2.pmf.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/defaultPortalV2.aspx>>. Acesso em: 13 maio 2019.

organizados. De forma geral, as manifestações ocorrem quando os indivíduos se agrupam no intuito de expandirem a possibilidade de terem voz diante das autoridades com relação a determinado problema social.

Os grupos organizados de controle social são “[...] grupos que se organizam por demandas comuns e buscam, por meio de sua atuação, chamar atenção para as pautas pelas quais lutam e mobilizar mais pessoas em torno delas” (ENAP, 2015b). Como exemplo de grupos organizados, temos o OSB e das cidades em geral. O OSB é uma instituição não governamental, que visa ao exercício da cidadania para melhorar a gestão pública, devendo ser democrático e apartidário, ou seja, os voluntários não podem ter filiação partidária. É formado por pessoas que estejam dispostas a se voluntariar em favor da transparência pública e bom uso dos recursos públicos. Este funciona a partir do monitoramento das compras públicas de cada município, desde o edital de licitação até a entrega do produto/ serviço. Atua também na educação fiscal, expressando a importância social e econômica, na inserção de micro e pequena empresa nas licitações, corroborando para o crescimento da geração de emprego, e na construção de indicadores de gestão pública “com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte.”¹³.

Conforme dados do Observatório Social, os OSB já estão presentes em cento e trinta e quatro cidades de dezesseis estados brasileiros. Seu objeto de atuação, ainda segundo o OSB:

As ações de educação para a cidadania fiscal e controle social focadas no presente serão objeto de atuação do OS, atuando preventivamente, em tempo real, contribuindo para a eficiência da gestão pública, por meio da vigilância social da execução orçamentária, em sinergia com os órgãos oficiais controladores.¹⁴

Ou seja, o OSB contribui para que a gestão pública tenha eficiência em seus trabalhos, isto é, tenha uma boa aplicação dos recursos públicos, com custo e benefício.

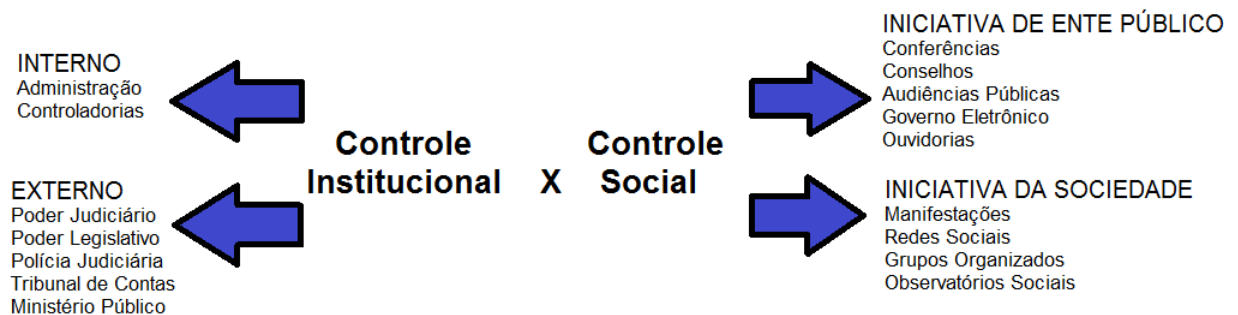
¹³ Para mais informações, disponível em: <<https://osbrasil.org.br/como-funciona/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

¹⁴ Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>>. Acesso em: 6 maio 2019.

Portanto, conforme a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) “Quando o cidadão reconhece sua responsabilidade perante a sociedade e acredita que pode fazer a diferença, a situação muda, a aplicação dos recursos se dá de maneira mais eficiente e os serviços públicos são prestados com maior qualidade.” (ENAP, 2015b, p. 5).

As informações acima podem ser resumidas conforme a figura a seguir:

Figura 1 – Controle Institucional e Controle Social.



Fonte: Elaboração própria.

4.2 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

Gohn (2011) ressalta que a participação fortalece a sociedade civil e participar é visto como uma cultura de dividir as responsabilidades e construir coletivamente os processos. A constituição de 1988 assegurou canais de participação além do voto. Em termos gerais, após o período de redemocratização no Brasil, a população reivindicou mais canais de participação, e, nesse sentido, os meios de participação popular foram sendo ampliados por parte do Estado. O conceito de cidadania e sua aplicação foi discutido por Alzira Ericeira (2011) *apud* Fernanda Junges e Letícia Cardoso (2015, p. 7):

[...] após a redemocratização do Brasil (final dos anos setenta a meados dos anos oitenta), a população tem reivindicado a ampliação de seus direitos, como a maior participação nos processos decisórios. Afirma ainda que a descentralização político-administrativa surge como um dos mecanismos que poderá permitir a maior aproximação e controle da Administração Pública pela população, mas para que ela ocorra é preciso amplo acesso a informações, que os processos sejam transparentes e que segmentos menos poderosos tenham voz em conselhos de direção. (ERICEIRA, 2011 *apud* JUNGES; CARDOSO, 2015, p. 7)

Gelson Arlei dos Santos (2017), em sua monografia “Observatório Social e o controle cidadão da gestão pública”, também relembra o fato da CF/88 ter trazido aos cidadãos instrumentos de controle social e acompanhamento das contas públicas.

Figueiredo e Santos (2013, p. 3 e 4) citam que “os problemas decorrentes da falta de controle e de instrumentos de fiscalização dificultam avaliar se as ações realizadas pelos gestores públicos estão atendendo as necessidades sociais.”. Segundo eles, para qualificar uma informação de forma transparente, é necessária a compreensão dos fatos expostos, a população alvo deve ter entendimento dos dados divulgados. Cabe, então, aos órgãos responsáveis disseminar as informações e o conteúdo de forma clara e fácil de serem entendidos, evitando dúvidas sobre os dados expostos. Esta transparência permite maior participação social na administração pública, fazendo com que a população acompanhe de maneira clara onde e como está sendo gasto o dinheiro público. Um país transparente reduz os níveis de corrupção das contas públicas e, em grande parte, permite o bom desenvolvimento das políticas públicas, gerando benefícios à população e melhorando a imagem do país nas políticas externas. Essa participação, por conseguinte, desenvolve aumento de membros informados sobre a funcionalidade e aplicabilidade dos canais de participação (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

Nuria Grau (2002) ressalta a importância da prestação de contas e da *accountability* social para o funcionamento do aparato governamental. Com transparência dos dados, maior a participação e o controle social da população para com o governo. A autora diz que há dois modelos de participação cidadã: “uno, que supone una relación constitutiva con el Estado y la política; y otro, que admite sólo un vínculo regulativo respecto de ambos.” (GRAU, 2002, p. 195). Sendo assim, o modelo convencional de participação cidadã estabelece uma relação compartilhada entre os sujeitos e o Estado. Já o modelo alternativo exige o reconhecimento recíproco de sua autonomia política, sendo mais restrita a participação cidadã.

A disponibilização de dados é a principal forma de *accountability* social. Segundo Nuria Grau (2002, p. 206):

La transparencia sobre los actos de gobierno al crear oportunidades para la formación democrática de opinión pública posibilita que la sociedad, sea apelando a los medios de comunicación o incluso a las movilizaciones y protestas, al menos ejerza un control ex-post sobre el aparato del Estado, por medio de la presión social. (GRAU, 2002, p. 206)

Ainda sobre participação popular, Alzira Ericeira (2011, p. 5), em seu artigo “Participação e controle social na administração pública: um exercício de cidadania”, ressalta que:

A participação popular enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão, sem interesse individual imediato, tem como objetivo o interesse comum, buscando algo por vias administrativas ou judiciais. Ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos. (ERICEIRA, 2011, p. 5)

Ser participante da administração pública seria o mesmo que exercer os direitos de participação já previstos na Constituição Federal de 1988, é um ato de cidadania e efetividade de direitos através de ferramentas (ERICEIRA, 2011).

Em relação ao Observatório Social, Junges e Cardoso (2015) tratam como uma das principais conquistas o reconhecimento que o OSB obteve da sociedade, entendendo, assim, a causa e a relevância do mesmo para os municípios. As autoras procuraram mostrar a importância da atuação dos cidadãos no controle social, trazendo o OS como exemplo. Além do reconhecimento, as autoras relatam sobre o trabalho com crianças, jovens e adolescentes, para fomentar esse interesse no controle social, com concursos de redação e projetos com o tema “Cada brasileiro pode ser uma área livre de corrupção”. Outras conquistas estão relacionadas aos gastos públicos, incentivando empresas a participarem de licitações, a fim de que haja maior concorrências e qualidade de serviço. E, ainda, relacionado aos gastos públicos, há grande economia para os municípios devido aos erros em licitações e editais que são apontados pelos OS.

Lécia Dias Queiroz (2017, p. 70) também comenta sobre a cidadania fiscal que envolve as crianças e familiares através de um Projeto da Turma da Mônica:

Outro exemplo em relação à cidadania fiscal é realizado pelo OS-10 com o projeto Turma da Mônica voltado a orientar crianças e seus familiares. A parceria com a CGU e o Instituto Maurício de Souza disponibiliza aos professores da rede de ensino municipal e outras escolas interessadas as cartilhas e um roteiro de trabalho com os temas: autoestima; aceitação; mobilidade e acessibilidade; ética e cidadania. (QUEIROZ, 2017, p. 70)

Márcia Alves (2015, p. 24), em sua monografia “Transparência e Controle Social no acompanhamento da aplicação de recursos públicos: atuação do

Observatório Social”, também ressalta a importância de tratar sobre esse tema com as crianças:

É fundamental que o controle social seja exercido desde a infância ensinando às crianças a democracia direta em que os bens públicos são para todos, sendo essencial sua conservação visto que outras pessoas irão utilizar. Que se ensine o significado de cidadania desde o início de sua vida pelos pais e na continuação de sua vida escolar.

Indispensável se faz que a escola se renove e traga para a sala de aula o que significa um estado democrático, sua liberdade, suas responsabilidades, que as crianças, jovens e adolescentes tenham espaço para exercerem a participação social na escola. Que eles se sintam parte do sistema, que eles possam ter participação na gestão escolar dando sugestão, acompanhando implementação de novos programas educacionais. (ALVES, 2015, p. 24)

Constrói-se, assim, através da inserção das crianças no controle social, uma sociedade que seja mais consciente e participativa e que tenha maior engajamento na justiça social (ALVES, 2015).

Vale destacar que o OSFI possui uma Cartilha “Somos todos cidadãos – Transforme sua indignação em atitude!” que é distribuída nas escolas do ensino médio, estimulando a cidadania entre os jovens da região com um personagem chamado “Lupinha”, com linguagem simples, objetiva e informal¹⁵.

Ferreira *et al* (2016), em seu artigo “A importância do controle social na gestão dos recursos públicos”, relata sobre as formas e mecanismos de controle social. O autor cita os seguintes dispositivos: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a qual “estabeleceu regras voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, especialmente quanto à responsabilidade, legalidade e transparência nas finanças públicas.” (FERREIRA *et al*, 2016, p. 6) e a LAI, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta o acesso às informações públicas. Além da LRF e da LAI, o autor cita também os portais de transparência, onde ficam disponíveis os dados das ações governamentais.

Marcus Carneiro (2015, p. 34) salienta que a prestação de contas do OSB é fundamental para sua continuidade:

A prestação de contas de uma entidade como o Observatório Social do Brasil é fundamental para continuidade da instituição, uma vez que as entidades mantenedoras e as pessoas físicas que a auxiliam financeiramente não possuem vinculação contratual com as doações de recursos. São totalmente

¹⁵ Disponível em: <http://fozdoiguacu.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/sites/43/2018/10/Revista-OSFI_web_.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2019.

voluntárias. Ou seja, quando deixarem de acreditar no trabalho do OSB, os recursos que ele precisa para se manter deixarão de chegar, causando o colapso da ONG. (CARNEIRO, 2015, p. 34)

Portanto, além da participação popular, através do voluntariado, os OS necessitam exercer *accountability*, isto é, prestar contas à sociedade para que haja sua continuidade, uma vez que os mantenedores são voluntários e não possuem vínculo algum.

Gelson Arlei dos Santos (2017, p. 13) salienta que:

O trabalho do Observatório Social tem por escopo contribuir, através do controle social, para a melhoria da gestão pública com práticas de cidadania e participação popular, como o monitoramento das licitações municipais e de ações de educação fiscal. Também, atua em favor da transparência e da qualidade na correta aplicação dos recursos públicos, reunindo entidades representativas da sociedade civil e os voluntários em um espaço democrático e apartidário. (SANTOS, 2017, p. 13)

Nesse sentido, monitoramento, participação e transparência são palavras que se repetem quando o assunto é controle social e/ou OS. Santos (2017) também diz que a publicização dos atos administrativos é fundamental no controle social.

Tais controles efetuados pelo OS não têm poder de punir ou aplicar sanções aos órgãos monitorados; podem, entretanto, influenciar outros mecanismos e conscientizar a população, que são os destinatários dos serviços públicos (SANTOS, 2017).

Lécia Dias Queiroz (2017, p. 39 e 40) ressalta que os OS desempenham papel relevante ao fomentar transparências:

Os Observatórios Sociais, em diversas práticas, a exemplo do acompanhamento dos processos licitatórios, por meio do monitoramento das ações que envolvem desde a publicação de edital à contratação e entrega do produto, desempenham um importante papel no sentido de fomentar e demandar ações transparentes e lícitas de controle interno e externo nos municípios em que atuam. (QUEIROZ, 2017, p. 39 e 40)

O princípio da publicidade, em que os atos administrativos são abertos aos cidadãos, vem sendo afetado em relação a essa transparência, conforme Nascimento *et al* (2017, p. 30) "insuficiência da mera publicação dos atos administrativos em meios oficiais". Por isso, a transparência deve ser feita de maneira clara e por meios

acessíveis, o que auxilia a maior eficiência na gestão pública (NASCIMENTO *et al*, 2017).

Assim sendo, o controle social tem suma importância para a sociedade, garantindo direitos aos cidadãos, como o de acompanhar e monitorar órgãos públicos. Para isso, os OS, junto com os voluntários, auxiliam na verificação dos gastos e recursos públicos e, em última instância, se esses estão sendo realizados conforme os critérios da administração pública.

O próximo tópico abordará sobre o Observatório Social do Brasil, um breve histórico e funcionamento. E, na sequência, serão discutidos alguns pontos considerados relevantes sobre o Observatório Social de Foz do Iguaçu.

4.3 OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB)

Após o movimento criado em 2003 pela Cidadania Fiscal através da Sociedade Ética Responsável (SER)¹⁶ devido a escândalos relacionados ao mau uso de recursos públicos, a criação do OSB se consolidou em 2006 em Maringá (Paraná). O OSB é uma entidade civil que não possui fins lucrativos e coordena os demais observatórios dos municípios, assegurando o exercício da cidadania, contribuindo para a gestão pública. O funcionamento se dá através do monitoramento das compras públicas no município, fazendo um acompanhamento desde o edital de licitação até a entrega do produto/serviço. São formados por empresários, professores, discentes, funcionários públicos e qualquer pessoa voluntária que se disponha a auxiliar no Observatório Social.

Conforme dados do *website* do OSB de dezembro de 2018, são cerca de três mil e quinhentos voluntários nos Observatórios Sociais de todo Brasil trabalhando em prol da justiça social. Houve uma economia maior que 3 bilhões de reais para os cofres públicos, entre 2013 e 2017. Segundo o OSB, “O mais importante não são os números! É a nova cultura que está se formando: da participação do cidadão de olho no dinheiro público.”¹⁷.

¹⁶ Para mais informações, disponível em:

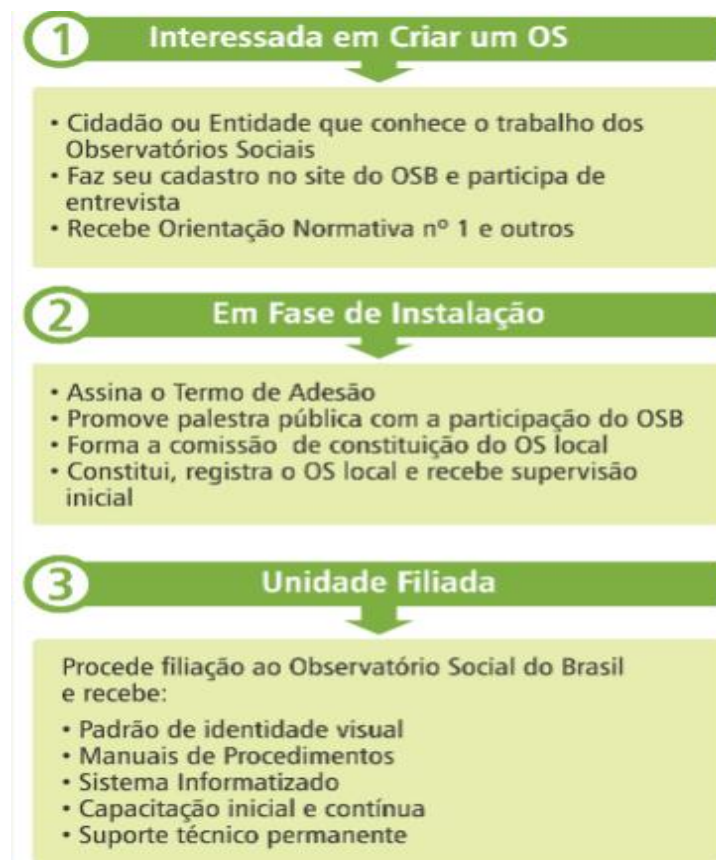
<<http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/ApostilaEticaCidadaniaFiscal.pdf>>.

¹⁷ Para mais informações, disponível em: <<http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

Para criar um Observatório Social em sua cidade, deve-se inicialmente fazer um registro junto à Rede OSB para recebimento de orientações e agendamento de entrevista. Em seguida, já na fase de instalação, é assinado o termo de adesão e promovida a palestra pública com participação do OSB, constituindo e registrando o OS do município. Após isso, a unidade filiada recebe manuais e capacitações contínuas para o aprimoramento do Observatório Social local.

A seguir, representação disponível no sítio do OSB:

Figura 2 – Como criar um OS.



Fonte: Observatório Social do Brasil.

Como já mencionado, os OS acompanham os editais de licitações desde a publicação do edital até a entrega do produto, e o caminho do edital legalmente correto é feito da seguinte maneira:

Figura 3 – Edital legalmente correto no OS.



Fonte: Manual de Licitações: Capacitação técnica de Observadores – Curitiba/PR: OSB, 2014. 1ª edição. Pág. 30.

Ou seja, é realizada a pesquisa dos editais, selecionados os que serão acompanhados, analisados com o uso do *check-list* disponível nas plataformas do OSB, para, em seguida, ser enviado e-mail às empresas cadastradas.

Caso seja percebida alguma irregularidade no edital, a mesma é informada no campo do *check-list* e enviada ao gestor para correção e republicação do edital.

Figura 4 – Edital com irregularidade no OS.



Fonte: Manual de Licitações: Capacitação técnica de Observadores – Curitiba/PR: OSB, 2014. 1ª edição. Pág. 30.

4.4 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU (OSFI)

Em Foz do Iguaçu, o OSFI foi discutido diversas vezes pela Associação Comercial de Foz do Iguaçu (ACIFI), e foi com o Conselho da Mulher Empresária e Executiva que se iniciaram os grupos de trabalho do Observatório, com participação do Conselho Regional de Contabilidade.

A primeira reunião do OSFI ocorreu em 16 de julho de 2009 e desta participaram representantes de entidades governamentais e da sociedade civil organizada. O Conselho da Mulher tomou a frente e implantou o OSFI com a presença da diretora executiva do Instituto Cidadania Fiscal de Maringá, caracterizando, assim, a segunda reunião em agosto de 2009, na ACIFI. Segundo o *website* do OSFI, neste momento apresentou-se:

[...] a metodologia para a implantação e operacionalização do OSFI, discutidos aspectos físicos e financeiros e de pessoal. Participaram representantes das entidades: Conselho da Mulher Empresária, Delegacia da Receita Federal de Foz do Iguaçu, Sescap e De Paula Contadores Associados.¹⁸

No final desse mesmo mês, houve a terceira reunião na ACIFI com o objetivo de instaurar o Estatuto Social do OSFI. O Conselho Regional de Contabilidade do Paraná, Itaipu Binacional, Receita Federal, *Convention Bureau* e Sescap/PR estiveram presentes nas reuniões e colaborando para sua implantação.

No dia 15 de setembro de 2009, foi realizada uma Assembleia Geral de Constituição do OSFI, momento em que foram aprovados o Estatuto Social e a Eleição da Primeira Diretoria, com a participação das entidades civis organizadas. No dia 1º de fevereiro de 2010, foram iniciados os trabalhos do Observatório. Segundo o *website* do OSFI:

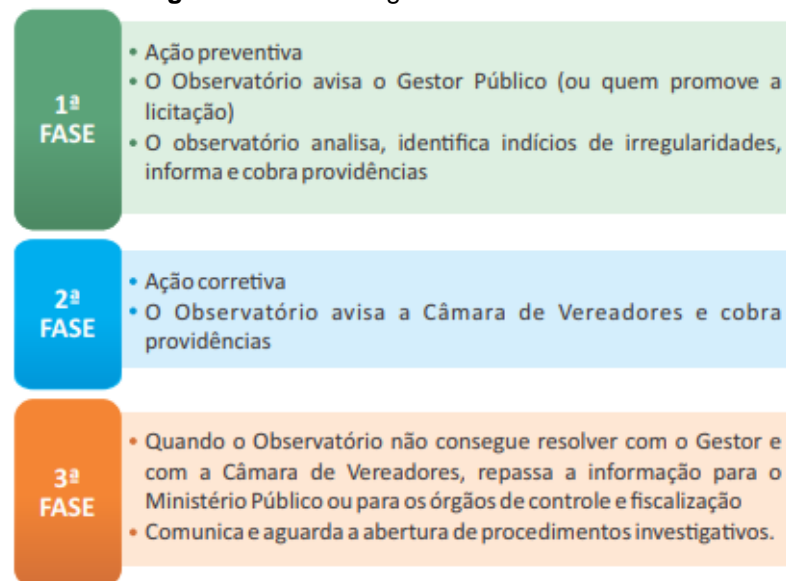
¹⁸ Disponível em: <<http://fozdoiguacu.osbrasil.org.br/contato/como-surgiu-o-observatorio-social-em-foz/>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

Quadro 1 – Foco, missão, visão e valores do OSFI.

| | |
|------------------------|--|
| Foco de atuação | Monitoramento da aplicação dos recursos públicos do governo municipal de Foz do Iguaçu e Educação Fiscal. |
| Missão | Atuar para garantir a eficiência na aplicação dos recursos públicos, através da promoção da Cidadania Tributária e Controle Social. |
| Visão | Acompanhar o desenvolvimento da administração pública, exercendo o direito cidadão de influenciar as políticas públicas em prol do interesse coletivo. |
| Valores | Cidadania e o controle social. |

Fonte: Realização própria baseado em informações obtidas pelo sítio do OSFI.

A metodologia de trabalho dos OS é organizada em três etapas, conforme figura a seguir: ação preventiva, ação corretiva e abertura de procedimentos investigados:

Figura 5 – Metodologia de trabalho dos OS.

Fonte: Cartilha “Somos todos cidadãos: transforme sua indignação em atitude”. Pág. 12

Conforme dispõe o Art. 6º da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação:

Art.6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, Nº 12.527/2011, ART. 6º)

Em Foz do Iguaçu, os Portais de Transparências estão dispostos na figura a seguir, incluindo o Portal da Transparência do município, da Câmara de Vereadores, do Estado do Paraná e do Governo Federal:

Figura 6 – Portais de Transparência.

| | |
|--|---|
| <p>Acesse o Portal da Transparência do nosso Município</p> <p>http://www2.pmfi.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/defaultPortalV2.aspx</p> | <p>Acesse o Portal da Transparência da Câmara dos Vereadores de Foz do Iguaçu</p> <p>http://www2.cmfi.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/defaultPortalV2.aspx</p> |
| <p>Acesse o Portal da Transparência do Estado do Paraná</p> <p>http://www.transparencia.pr.gov.br/</p> | <p>Acesso o Portal da Transparência do Governo Federal</p> <p>http://www.portaltransparencia.gov.br/</p> |
| <p>Acesse o Portal Informação para Todos (PIT) do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:</p> <p>http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Entidade</p> | |

Fonte: Cartilha “Somos todos cidadãos: transforme sua indignação em atitude”. Pág. 11

O OSFI, assim como os outros OSB, possui seus trabalhos divididos em quatro eixos, conforme figura a seguir: gestão pública, educação fiscal, transparência e ambiente de negócios:

Figura 7 – Quatro eixos de atuação do OSB.



Fonte: Observatório Social de Foz do Iguaçu

Os quatro eixos são subdivididos em atividades que variam desde acompanhamento de licitações e obras, palestras e desenvolvimento da semana da cidadania, produção de relatórios quadrimestrais, até capacitação das Micro e Pequenas Empresas (MPE) para participarem das licitações.

O OSFI, segundo informações extraídas de seu *website*, é composto por uma equipe técnica de oito pessoas, subdividida em cargos de diretoria (4), conselho fiscal (2) e equipe técnica (2). Atualmente, o OSFI possui dezenove mantenedores: Asupel, Hotel Continental, Encopel, Hotel Tarobá, Exacta, Idisa, Acifi, De Paula Contabilidade, Banco Sicoob, Makropel, Venson, Panorama Home Center, Parque das Aves, Postos Azteca, Recanto Park Hotel, Centro Ótico, Sindhotéis, Maçonaria Rotary e Conselho da Mulher Empresaria Executiva.

Também é possível contribuir com qualquer quantia. Para os contribuintes fiéis, o OSFI lançou cinco planos diferentes: bronze (R\$ 50 por mês), prata (R\$ 100 por mês), ouro (R\$ 200 por mês), platino (R\$ 500 por mês) e diamante (R\$ 1.000 por mês). Em seu *website*, o OSFI declara “O ideal é assumir o plano por 12 meses, mas é claro que o período pode ser adaptado conforme a condição de cada colaborador.” Os recursos auxiliam no fortalecimento da equipe técnica, auxiliam em trabalho do dia a dia, despesas administrativas e viabilizam cartilhas educativas.

O OSFI possui cinco programas e subprogramas que visam a contribuir para a mudança cultural do país, estimulando a educação para cidadania fiscal, criando novos hábitos nos cidadãos (Anexo C)¹⁹.

Os programas são: 1) Qualidade na aplicação de recursos públicos (executivo/ legislativo); 2) semeando a cidadania fiscal; 3) dinamizando a cidadania fiscal; 4) indicadores de gestão pública; e 5) prestação de contas quadrimestral. Dentro do programa 1, estão inclusos monitoramento das licitações e da execução orçamentária, inventário de recursos humanos, inventário da frota municipal, inventário dos prédios públicos municipais, diagnóstico dos almoxarifados, diagnóstico das transferências voluntárias, monitoramento das diárias e da produção legislativa, diagnóstico dos recursos humanos e da frota. O programa 2 diz respeito a parcerias com instituições de ensino e entidades, concursos de redação, feirão de imposto, pesquisas e palestras como meio de divulgar os trabalhos do OS. O programa 3 também se refere a parcerias com entidades de classe e conselhos municipais, divulgação dos editais de licitações e capacitação para MPE. O programa 4 corresponde à coleta de dados do balanço contábil, alimenta o sistema com os dados coletados e apresenta os indicadores para a comunidade e ao OSB. Por fim, o programa 5 refere-se à prestação de contas através de relatórios quadrimestrais

¹⁹ Disponível em: <<http://fozdoiguacu.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/sites/43/2015/03/Programas-e-Subprogramas-do-Observat%C3%B3rio-Social.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2019.

divulgados no sítio eletrônico, apresenta o monitoramento do legislativo e os indicadores da gestão pública.

Dessa forma, o OSFI é mantido por empresas que compreendem a causa da organização e necessitam de voluntários para desenvolverem os trabalhos nas cidades. O OSFI possui estratégias bem definidas para a realização de seus objetivos, como caminho de editais regulares e irregulares, metodologia de trabalho e eixos de atuação. Nos resultados serão resgatadas várias questões em relação ao funcionamento do Observatório Social.

5 ANÁLISE DO OSFI

5.1 CONTEÚDO DO SÍTIO ELETRÔNICO DO OSFI

O sítio eletrônico do OSFI possui a parte institucional, com questões sobre quem são, definições estratégicas, equipe técnica, histórico do OSFI, a rede OSB e seus mantenedores. Na aba Programas e Sub-Programas, há um documento que mostra os programas existentes (Anexo C). São divulgados, como forma de transparência, os documentos fiscais e contábeis, ofícios enviados e os relatórios quadrimestrais. Na parte do blog, colocam-se notícias do OSFI e do OSB. Divulgam-se o modo de entrar em contato com os mesmos e como contribuir com a organização.

Na página inicial, há um link para ser voluntário pela transparência e abas como:

1. De olho nos gastos públicos: com os links para os *sítes* de órgãos municipais e do portal da transparência;
2. Monitoramento de entregas: não possui nenhum documento;
3. Monitoramento de merenda escolar: não possui nenhum documento;
4. Notícias locais: direciona para a mesma página em que colocam as notícias do OSFI;
5. Acompanhamentos de obras públicas: possui as obras que estão acompanhando, a data da visita e fotos do andamento das obras;
6. Acompanhamentos da Câmara Municipal: aparece somente o estudo comparado da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu de 2016;
7. Sala de licitações: mostram as licitações de cada autarquia dos anos 2017, 2018 e parte de 2019;
8. Educação fiscal: direciona para a Cartilha “Somos todos Cidadãos”.

O sítio do OSFI é bem estruturado, entretanto, algumas informações dispostas não estão atualizadas ou há abas que não possuem nenhuma atividade do que foi realizado. Ainda assim, é um sítio com um design amigável para o usuário e fácil de localizar o que é buscado, as informações que existem estão acessíveis para serem encontradas.

O OSFI também possui redes sociais, Facebook e Instagram, ambos possuem os mesmos conteúdos, isto é, nessas plataformas são divulgadas datas de reuniões quadrimestrais, educação fiscal, fotos de eventos que participaram e notícias

relevantes para o controle social por meio de compartilhamentos de outras instituições como o Senado Federal ou Controladoria Geral da União (CGU).

5.2 DESCRIÇÃO DAS AÇÕES DO OSFI

O OSFI mantém uma estrutura e áreas de abrangência das ações em consonância com os outros observatórios do Brasil. Concentram suas atividades em quatro eixos: gestão pública, educação fiscal, transparência e ambiente de negócios. As principais ações visam ao acompanhamento das licitações de vários órgãos do município, tais como: Prefeitura Municipal, Câmara Municipal, Foz Habita, Foz Previdência, FozTrans, Fundação Cultural e Fundação Municipal da Saúde. O controle social é um dos mais importantes meios de exercício da democracia, é através dele que os cidadãos podem expressar seus interesses nas ações do Estado, participar das formulações de políticas públicas, assim como fiscalizar os gastos públicos.

O OSFI divulga em seu sítio eletrônico todos os relatórios apresentados nas reuniões com os voluntários. Em geral, todos possuem os mesmos tópicos, apresentando a organização, mostrando os trabalhos efetuados em determinado tempo, os estudos de casos, receitas e despesas, como fazer parte e contato. Porém, alguns possuem mais informações, como a prestação de contas do OSFI, educação fiscal, presença e ausência dos vereadores nas sessões da Câmara, eventos do OSFI, ofícios enviados e como fazer parte e ser um voluntário.

O quadro a seguir apresenta os relatórios divulgados nos últimos cinco anos pelo OSFI e algumas das informações existentes e relevantes.

Quadro 2 – Informações nos RQ.

| | Sobre o OSFI | Estudos de Casos | Prestação de Contas do OSFI | Educação Fiscal | Presença/ Ausência de Vereadores | Eventos do OSFI | Ofícios Enviados | Como fazer parte/ Contato OSFI | TOTAL |
|--------------|--------------|------------------|-----------------------------|-----------------|----------------------------------|-----------------|------------------|--------------------------------|-------|
| 2014: RQ 1 | X | X | X | X | | | | | 4 |
| 2014: RQ 2 | X | X | | X | X | | X | | 5 |
| 2014: RQ 3 | X | X | | X | | | | | 3 |
| 2015: RQ 1 | X | X | X | X | | X | | X | 6 |
| 2015: RQ 2 | X | X | X | X | | X | | X | 6 |
| 2016: RQ 1 | X | X | | X | X | X | | X | 6 |
| 2016: RQ 2 | X | X | | X | X | X | | X | 6 |
| 2016: RQ 3 | X | X | X | X | | X | | | 5 |
| 2017: RQ 1 | X | X | | X | | X | | | 4 |
| 2017: RQ 2 | X | X | X | | X | X | | | 5 |
| 2018: RQ 1 | X | X | | | | X | X | | 4 |
| 2018: RQ 2 | X | X | X | X | | X | | X | 6 |
| TOTAL | 12 | 12 | 6 | 10 | 4 | 9 | 2 | 5 | |

Fonte: Elaboração Própria.

Vale destacar que se entende por RQ o Relatório Quadrimestral. Conforme relatado na metodologia, foram construídas oito dimensões de análise. O primeiro item, sobre o OSFI, diz respeito aos aspectos gerais do Observatório, como estrutura administrativa, o que é o OSFI, missão, visão e valores. O item de estudos de casos são os casos apresentados por eles em que o OSFI interveio em alguma licitação. A prestação de contas do OSFI está relacionada às entradas e saídas do Observatório, quanto receberam de contribuições e os valores gastos. A educação fiscal, um dos eixos do OSFI, refere-se às palestras e parcerias feitas com instituições de ensino e podem divulgar o trabalho do Observatório. O item “presença/ ausência dos vereadores” monitora quais vereadores participaram das audiências públicas e, assim, podemos tomar conhecimento sobre a participação do poder legislativo. A parte de eventos do OSFI mostra os acontecimentos realizados externamente, com parcerias de outras instituições. O item ofícios enviados representa quando o OSFI demonstrou em seus relatórios que houve ofícios enviados à Prefeitura, à Câmara Municipal ou ao Ministério Público, dependendo da necessidade; em algumas situações menciona-se encaminhamentos a outros órgãos, tais como TCE/PR, Conselho Municipal de Saúde (COMUS). Por fim, o último item, “como fazer parte/ contato OSFI”, refere-se às vezes

em que foi divulgado nos relatórios quadrimestrais como ser um voluntário e quais são os meios de comunicação do OSFI.

Conforme o quadro 2, alguns relatórios possuem mais informações que outros. Os relatórios mais completos foram os de 2015.1, 2015.2, 2016.1, 2016.2 e 2018.2, ambos com seis das oito dimensões de análise. O menos completo foi o de 2014.3, com somente três dimensões, as quais foram colocadas como dimensões de análise: sobre o OSFI, estudos de casos e educação fiscal. As informações que estiveram presentes em todos os relatórios foram a apresentação do OSFI e os estudos de casos. Os menos presentes foram os demonstrativos de ofícios enviados e a presença/ ausência dos vereadores nas sessões ordinárias e audiências públicas. Cabe destacar que o OSFI não possui um voluntário ou contratado para desenvolver atividades específicas de comunicação ou de relações públicas. Este fato poderia contribuir para a apresentação pouco uniforme da informação nos relatórios, assim como, pelos relatos das entrevistas, percebeu-se que em alguns períodos o OSFI possui mais trabalhos a serem realizados e em outros a demanda é menor, o que pode influenciar o conteúdo divulgado nos relatórios.

A seguir, os resultados e ações do OSFI, com perfil dos entrevistados, categorias e subcategorias de análises.

6 RESULTADOS E AÇÕES DO OSFI

6.1 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Após realizadas as entrevistas na sede do OSFI, foi elaborado um quadro com o perfil dos entrevistados, de acordo com o quadro a seguir:

Quadro 3 – Perfil dos Entrevistados.

| Participante | Idade | Início das atividades no OSFI | Formação | Atividades | Cargo | Como conheceu o OSFI? |
|--------------|-------|-------------------------------|--|---|------------|-----------------------|
| A | 24 | 2016 | Acadêmico de Direito | Auxiliar administrativo | Contratado | Referência pessoal |
| B | 54 | 2009 | Contábeis e Mestre em Gestão do Agronegócio | Diretoria do OSFI/ Representante | Voluntária | Através de entidades |
| C | 29 | 2015 | Direito | Administrativo | Contratada | Referência pessoal |
| D | 54 | 2012 | Engenharia Agrícola e Especialização em Gestão Empresarial | Voluntários em ações de educação fiscal e ativos nas reuniões | Voluntário | Através da ACIFI |
| E | 69 | 2016 | Técnico em Sistema Aviário | Grupo de Obras | Voluntário | Referência pessoal |
| F | 60 | 2018 | Engenheiro Civil | Grupo de Obras | Voluntário | Referência pessoal |
| G | 61 | 2018 | Engenheira Agrônoma | Grupo de Obras | Voluntária | Referência pessoal |
| H | 63 | 2017 | Engenheiro Civil | Grupo de Obras | Voluntário | Através da Maçonaria |
| I | 60 | 2017 | Engenheiro Civil | Grupo de Obras | Voluntário | Referência pessoal |

Fonte: Elaboração própria.

Pode-se notar que a maioria possui uma formação superior, entretanto, vale lembrar que não é requisito ter formação alguma, qualquer pessoa disposta a participar pode voluntariar-se. Outro aspecto relevante é que muitos são novos no voluntariado, com cerca de dois anos de atividades no OSFI. Como observado, a maioria dos entrevistados integra o Grupo de Obras, que realiza atividades na área

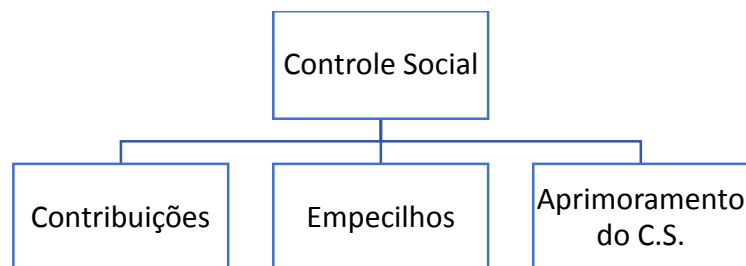
externa, em obras mais precisamente, e se disponibilizam a revisar planilhas referentes às obras, por exemplo, e acompanhar obras públicas do início ao fim. Outro ponto que se pode notar é que muitos conheceram o OSFI através de alguma referência pessoal, ou seja, algum amigo, colega, familiar que se motiva a participar como voluntário na organização.

6.2 CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS DE ANÁLISES

Para fazer a análise das entrevistas, conforme a técnica relatada na metodologia, passou-se à leitura de cada uma das entrevistas, para logo construir as categorias. Portanto, após a análise, chegou-se à construção de duas categorias centrais e algumas subcategorias em cada uma delas. Estas últimas consistem nas falas mais relevantes, assim como também aquelas que eram repetidas pelos entrevistados. Cabe destacar, neste ponto, que a classificação é resultado do alinhamento com os conceitos analisados na revisão teórica.

A primeira categoria, controle social, com as subcategorias contribuições, empecilhos e aprimoramento do controle social, é ilustrada na figura a seguir:

Figura 8 – Categoria e subcategorias do bloco 2.



Fonte: Elaboração própria.

Para isso, faz-se necessário a técnica de análise de dados já descrita, com o intuito de codificar e analisar o material textual.

Como já ressaltado, o controle social é a participação da sociedade na gestão pública, auxiliando no monitoramento e fiscalização da Administração Pública. Nesse sentido, percebemos que os entrevistados, em termos gerais, entendem o significado do conceito e sua importância: “[...] a participação da sociedade civil no acompanhamento dos gastos públicos, não só gastos públicos, mas das políticas públicas também” (Entrevistado B). Partindo dessa mesma ideia, o entrevistado C

destaca que o controle social “*é a população se interessar mais nos gastos, fazendo o dever de monitorar aos governantes [...]*”.

A primeira subcategoria que foi possível de construir diz respeito às “contribuições do controle social” e como o controle social pode fortalecer a democracia. Aqui, foram encontradas três dimensões de respostas: 1) Participação social: a capacidade das pessoas fazerem parte de um processo público; 2) Acompanhamento dos gastos públicos: refere-se ao seguimento dos gastos que o município realiza ao longo dos anos, especificamente através das licitações públicas; 3) Monitoramento aos governantes: essa dimensão está relacionada à *accountability*, ou prestação de contas por parte dos governantes, que devem publicizar suas decisões e ações.

Partindo do ponto de vista de que a democracia habilita dentre seus princípios os cidadãos a expressarem suas opiniões com relação à dimensão de “participação social”, o entrevistado A constata que “*o controle social visa trazer essa participação de todos. Então é de suma importância para a democracia*”. Em consonância com a dimensão “acompanhamento dos gastos públicos”, o entrevistado E comenta que “*através da existência do observatório, ensinando a população a também fiscalizar a verba pública. Então pra democracia eu acho fundamental [...]*”. Sobre a última dimensão, “monitoramento aos governantes”, o entrevistado C relata que o “[...] *controle social é a população se interessar mais nos gastos, fazendo o dever de monitorar os governantes*”.

A próxima subcategoria é a de “empecilhos do controle social”, ou seja, as dificuldades, obstáculos e barreiras que impedem que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar a administração pública. Nesse aspecto, foram encontradas três dimensões de respostas: 1) Falta de transparência nas informações: a não publicação das informações públicas, dificultam o acesso da população aos dados; 2) Falta de conhecimento: essa dimensão está relacionada à falta de instrução para com a população, falta de informações sobre o controle social e sobre os direitos dos cidadãos; 3) Falta de interesse: aqui está relacionada a falta de cultura do brasileiro, em geral, em não buscar sobre as informações públicas – sabe que há, mas não se interessa em ir atrás. Muitos entrevistados destacaram a falta de transparência na disponibilização de dados sobre a dimensão “falta de transparência”: o entrevistado H cita “*o empecilho é esse, primeiro o mecanismo de transparência que não existe, aquele que existe é muito arcaico e de difícil acesso [...]*”; o entrevistado C também

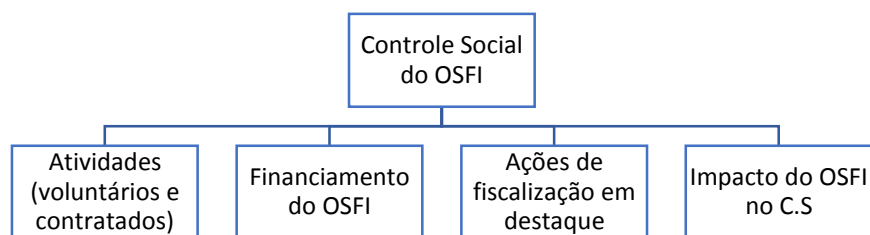
destaca a falta de transparência “[...] a informação deveria estar no portal, só que isso pode ser muito melhorado, o portal não é tão simples de você acessar, às vezes a informação ‘tá’ lá, mas [...] o caminho é complexo.”. Ou seja, muitos portais da transparência não estão atualizados ou não possuem informação alguma, o que dificulta para que a sociedade possa chegar aos dados públicos. Na segunda dimensão, “falta de conhecimento”, o entrevistado B cita que “[...] é uma questão de educação para a cidadania e a gente percebe que muitas vezes as pessoas não sabem nem onde procurar informação [...]”. Nessa subcategoria, também foi destacada pelos entrevistados a “falta de interesse” da população. “[...] só crítica e não quer saber como fazer isso acontecer” (Entrevistado C). Aqui, o entrevistado refere-se àquelas pessoas que criticam os servidores públicos e atos dos governantes, entretanto, não buscam participar ativamente para que haja melhorias e aprimoramento. Somando a esse pensamento, o entrevistado I comenta também sobre a dimensão da “falta de interesse” da população: “A parte mais cultural das pessoas mesmo”. Portanto, o que o entrevistado quer dizer é que não está na cultura brasileira o ato de buscar saber sobre as contas públicas e que não somos instruídos a isso desde cedo.

Sobre o aprimoramento do controle social, isto é, para que seja melhorado esse controle exercido pela sociedade, foram verificadas três dimensões: 1) Maior transparência: mais disponibilização dos dados públicos nos *websites* governamentais; 2) Educação fiscal: mais eventos que possam incentivar o interesse dos cidadãos em participar das atividades públicas e exercer seus direitos; 3) Participação da sociedade: maior interesse da população em atuar nas áreas públicas e acompanhar os gastos e governantes públicos. Alguns entrevistados sugeriram a conscientização do administrador público em transparecer os dados. Conforme a dimensão “maior transparência”, o entrevistado B sugere “*mais transparência, que as informações estejam disponibilizadas nos portais completas*”. Sobre a dimensão “Educação fiscal”, outro entrevistado diz: “[...] educar as crianças, fazer mais palestras [...]” (Entrevistado C), e, somando a esse pensamento, “*a conscientização desde jovem [...] que influenciem seus pais*” (Entrevistado D). Sobre a terceira dimensão, “participação da sociedade”, o entrevistado A comenta a respeito: “*eu acredito que uma maior participação da sociedade, uma maior conscientização [...]*”. Portanto, os entrevistados citados apontam a necessidade da educação fiscal desde crianças para que se acostumem com seus direitos de exercer a cidadania, trazendo maior

conscientização.

A figura a seguir demonstra a segunda categoria construída para análise de dados textuais dos entrevistados no bloco 3. Como categoria central está o Controle Social do OSFI, com suas subcategorias: atividades (voluntários e contratados), financiamento do OSFI, ações de fiscalização em destaque, ou seja, as mais citadas pelos entrevistados, e o impacto do OSFI no controle social.

Figura 9 – Categoria e subcategorias do bloco 3.



Fonte: Elaboração própria.

Para essa categoria, foi utilizada a mesma técnica anterior, a análise de dados textuais.

Para a primeira subcategoria “atividades (voluntários e contratados)”, foram construídas três dimensões de análise: 1) Equipe técnica: refere-se ao setor administrativo; 2) Diretoria: representação do OSFI; 3) Voluntários: pessoas que se disponibilizam a atuar espontaneamente, sem qualquer retorno financeiro. Sobre a dimensão “atividades”, o entrevistado C comenta que o observatório possui quatro eixos que auxiliam nas atividades do OSFI, são eles: *“equipe técnica, [...] do escritório, uma diretoria, que é a parte mais operacional que pega as decisões e orientam o trabalho, os mantenedores que a gente não consegue fazer o trabalho sem recursos, e os voluntários [...]”*. A equipe que fica no escritório do OSFI é responsável pela parte administrativa, como parte de pagamentos, reuniões, análises de editais e organização de eventos externos, por exemplo. A diretoria representa o OSFI em reuniões e orienta os trabalhos. Os voluntários são importantes devido às várias áreas de licitação, e os OSB necessitam de pessoas especializadas em áreas como engenharia, para o caso de obras, de médicos ou enfermeiros, em caso de licitações relacionada a remédios ou compras de aparelhos médicos, entre outros. O

entrevistado F comenta sobre as atividades do grupo de obras, que confere *“planilha de medição, aditivo de prazo, aditivo de preço e valores, se estão condizentes com a realidade do mercado [...]”*. Sobre o eixo mantenedores, será abordado na subcategoria a seguir *“financiamento do OSFI”*.

A próxima subcategoria é sobre o *“financiamento do OSFI”*, ou seja, como é sustentado e como se mantém. Nesse ponto, foi observada somente uma dimensão: *“Mantenedores”*: empresas, pessoas e instituições que fornecem recursos financeiros para que o OSFI se mantenha. Os entrevistados comentaram que esse financiamento é feito através de mantenedores que se sensibilizam com a causa de ação social e estão dispostos a ajudar, *“é uma instituição sem fins lucrativos, não tem ações que visam arrecadar dinheiro, é com doações, né? Tanto de empresas que têm afinidade, como pessoas e voluntários [...]”* (Entrevistado D). Como complemento, o entrevistado I descreve que é *“[...] sustentado por empresas colaboradores, algumas empresas e instituições, nada vinculado ao governo e à prefeitura, que dão contribuições mensais para que o observatório possa ser sustentado e fazer seu trabalho. Não tem nenhum financiamento público. É uma instituição sem fins lucrativos [...]”*.

A terceira subcategoria está relacionada às *“ações de fiscalização em destaque”*, ou seja, os estudos de casos em maior evidência no ponto de vista dos entrevistados. É o caso de alguns medicamentos, canecas e capacetes de obras com valores que não eram condizentes com o valor de mercado. O entrevistado A relembrou o caso das canecas e dos capacetes *“uma caneca de R\$ 12,00 que a gente encontrou por R\$ 1,99 em várias lojas da cidade [...] um capacete de obras que o valor de mercado dele gira em torno de R\$ 8,00 a R\$10,00 e a prefeitura ‘tava’ comprando por R\$ 151,00”*. Alguns casos serão descritos no próximo tópico, como exemplificação das ações do OSFI.

A última subcategoria diz respeito ao *“Impacto do OSFI no Controle Social”*. Por impacto entende-se os resultados e as consequências do Observatório para a população. Foi notada uma dimensão relacionada ao impacto positivo, com maior credibilidade e respeito da comunidade. O entrevistado G declara: *“acho que ainda poucas pessoas conhecem [o observatório]”*. Em contraponto, o entrevistado I diz que o impacto é *“extremamente positivo [...] eles respeitam muito [a comunidade e servidores públicos]”*. O entrevistado B ressalta: *“tivemos bastantes resultados positivos e o impacto foi que nós conseguimos a credibilidade e o respeito da população”*.

6.3 ESTUDO DE CASOS DE AÇÕES REALIZADAS PELO OSFI

Os órgãos da prefeitura, para comprar algum item, fazem uma cotação de preços e enviam à área responsável pela abertura do processo um termo de referência. O próximo passo é o lançamento do edital no Diário Oficial do Município. O aviso de licitação é divulgado no Diário Oficial, que é publicado todos os dias. Nesse sentido, a tarefa do OSFI consiste em observar todos os editais publicados.

O OSFI, com seus voluntários, analisa se o edital é publicado com um mínimo de oito dias de antecedência, caso seja pregão, e trinta dias para concorrência – e assim por diante com as demais modalidades e exigências. Observa-se qual o objeto da licitação, o valor, a data do certame e o termo de referência, com sua respectiva justificativa, explicando o motivo da aquisição de tais materiais. O que mais importa são os itens, quantidades e valores unitários e valor dos lotes. O OSFI analisa a descrição dos itens e pesquisa na internet ou em lojas na cidade a média de valores e verifica se está acima do valor de mercado ou não. Se observado que está fora do valor de mercado, o caminho é realizar um ofício a ser encaminhado à Prefeitura solicitando revisão nos valores e informando itens com as mesmas descrições com preços menores. Vale lembrar que nas licitações os valores que aparecem são as médias de valores orçados pela prefeitura. O ofício é encaminhado ao Ministério Público somente se não houver retorno da prefeitura - e, como foi relatado nas entrevistas, nem sempre o OSFI obtém resposta.

Os próximos tópicos contêm algumas das ações em que o OSFI interveio no contrato ou licitação e houve economia dos recursos municipais.

6.3.1 Caso 1: Contrato Cristalink

Em 2017, houve licitação para contratação de uma empresa que prestasse “serviços médicos, hospitalares e ambulatoriais de média complexidade, de assistência em diagnóstico em oftalmologia, tratamento clínico e cirúrgico do aparelho da visão” – Manifestação apresentada pelo COMUS.

A empresa contratada foi a Cristalink Serviços Médicos Ltda. Entretanto, algumas irregularidades e considerações foram notadas e apresentadas por meio de reclamações e denúncias recebidas pelo COMUS.

Após análise documental pelo OSFI e COMUS, de acordo com o Edital de Chamamento Público nº 002/2017, que resultou na contratação da empresa Cristalink, as considerações feitas foram: não havia base legal que justificasse a contratação da empresa através de inexigibilidade de licitação; havia ausência de informações para custeio das cirurgias realizadas através de mutirões de cirurgia de catarata; a empresa contratada não disponibilizava de espaço próprio em Foz do Iguaçu; não dispunha de Registro no Conselho Regional de Medicina; não apresentou alvará de licença para localização e funcionamento; não apresentou licença sanitária; apresentou comprovantes com validade expirada; entre outros.

Portanto, houve suspensão do contrato com a empresa, por apresentarem falta de documentos, documentos expirados, falta de alvará, entre outros.

A imagem a seguir, retirada do relatório quadrimestral do OSFI, apresenta algumas notícias divulgadas na época sobre o caso. O OSFI, juntamente com o COMUS, conseguiu intervir neste contrato e impedir gastos errôneos.

Figura 11 – Suspensão do contrato da Saúde.



Fonte: OSFI - Relatório Quadrimestral 2017.2

6.3.2 Caso 2: Capacetes

Após analisado o Pregão Eletrônico nº 044/2018, referente à aquisição de diversos equipamentos de proteção individual para uso das equipes da Diretoria de Meio Ambiente, o OSFI averiguou que havia um valor acima do valor de mercado em relação à compra de capacetes de segurança. O valor unitário, no Pregão, era de

R\$ 152,95. Entretanto, foi adquirido pela Prefeitura Municipal por R\$ 8,91 a unidade depois do OSFI ter alertado o responsável quanto ao valor acima do valor de mercado, o que levou a uma economia de R\$ 1.440,40 somente neste item.

Figura 12 – Pregão Eletrônico 044/2018 (Capacete Obras)

Pregão Eletrônico 044/2018 - Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu

Aquisição de diversos equipamentos de proteção individual, para serem utilizados pelas equipes da Diretoria de Meio Ambiente.

O Observatório social de Foz do Iguaçu solicita retificação no valor do Item 10 - LOTE 1 - Capacete de segurança classe A na cor branca do Pregão Eletrônico 044/2018, que está com um valor unitário de R\$ 152,95, considerando que esse valor é muito acima de valor de mercado.



| | | | | | |
|----|----|----|--|--------|----------|
| 10 | 10 | Un | Capacete de segurança classe A na cor branca | 152,95 | 1.529,50 |
|----|----|----|--|--------|----------|

O mesmo capacete foi adquirido pela Pmfi por R\$ 8,91

| | | | | | | |
|----|--|----|-----|--------------------|-------------|-----------|
| 10 | Capacete de segurança classe A na cor branca | 10 | UND | CAMPER Ca 34414 | R\$ 8,91 | R\$ 89,10 |
|----|--|----|-----|--------------------|-------------|-----------|

Fonte: OSFI - Relatório Quadrimestral 2018.2

6.3.3 Caso 3: Canecas

Em 2018 houve um Pregão Eletrônico, nº 016/2018, para a aquisição de materiais para a Secretaria Municipal de Assistência Social. O pregão divulgava um valor de R\$ 12,00 cada caneca, porém o OSFI, ao fazer uma pesquisa de mercado, encontrou a mesma caneca por um valor máximo de R\$ 1,68 a unidade. Somente neste item houve uma economia de cerca de R\$ 10.000. Todos os itens do pregão foram analisados e, após envio do ofício para a prefeitura municipal, o edital foi cancelado e republicado com valores novos, o que causou uma diferença de R\$ 36.385,15 no valor de todo o edital. Conforme figura a seguir, o valor do primeiro edital era de R\$ 88.228,00 e o edital republicado ficou de R\$ 51.842,85.

Figura 13 – Pregão Eletrônico 016/2018 (Canecas)

Pregão Eletrônico 016/2018 - Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu

Ofício n° 015/2017: Ref.: Solicita revisão nos valores do Pregão Eletrônico 016/2018, que tem por objeto Seleção de propostas para registro de preços visando aquisições futuras de utensílios de copa e cozinha para atendimento às unidades e conselhos atendidos por esta Secretaria Municipal de Assistência Social, pelo período de 12 meses.

VALOR TOTAL DO EDITAL: R\$ 88.228,00

Solicitamos a pesquisa de preço da Pmfi porque alguns valores estavam acima do valor de mercado.

Por exemplo: Canecas - em polipropileno reforçado 450 ml R\$ 12,00
VALOR DA PESQUISA DO OSFI: R\$ 1,99

O edital foi cancelado e republicado com novos valores: valor total 51.842,85R\$

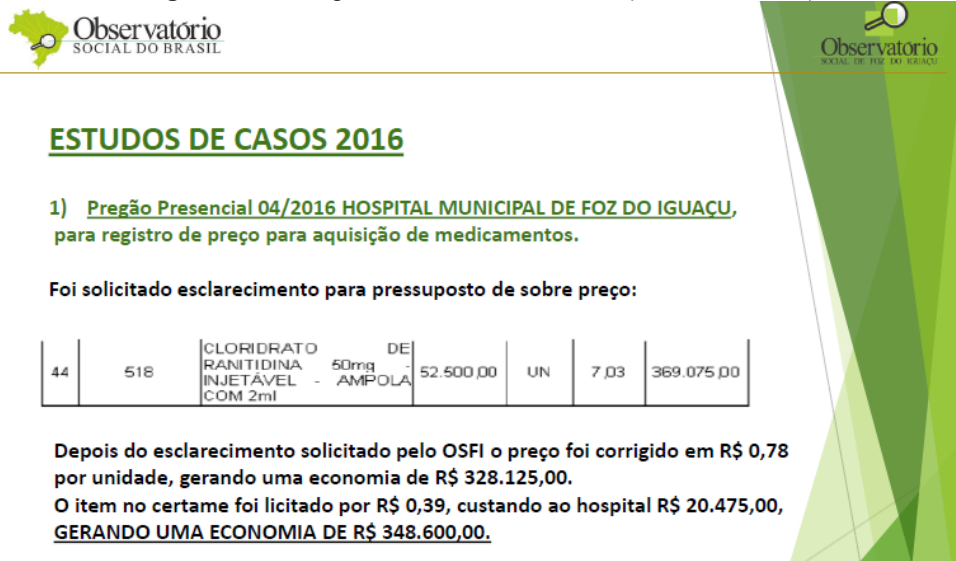
Ex. Caneca valor máximo: R\$ 1,68R\$



Fonte: OSFI - Relatório Quadrimestral 2018.2

6.3.4 Caso 4: Medicamentos

O Pregão Presencial nº 04/2016 solicitou, para uso pelo Hospital Municipal de Foz do Iguaçu, a aquisição de medicamentos. O item que requisitava Cloridrato de Ranitidina chamou a atenção dos voluntários do OSFI por ser pedido por um valor de R\$ 7,03 a unidade, somando um total de R\$ 369.075,00 com 52.500 mil unidades. Após intervenção do OSFI, o item foi licitado por R\$ 0,39 a unidade, custando um total de R\$ 20.475,00. A economia, neste caso, foi de R\$ 348.600,00.

Figura 14 – Pregão Presencial 04/ 2016 (Medicamentos)

Fonte: OSFI - Relatório Quadrimestral 2016.1

Após a realização das análises das entrevistas, dos RQ, do *website* e dos estudos de casos, seguem as considerações finais do presente trabalho.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar as ações do Observatório Social de Foz do Iguaçu. Para tanto, foi necessária uma pesquisa empírica qualitativa, com entrevistas semiestruturadas aos voluntários e contratados do OSFI, análise do sítio eletrônico e dos relatórios quadrimestrais da instituição. Após obtidos os dados necessários, foram analisados os conteúdos com o intuito de mostrar as informações mais importantes que foram obtidas na pesquisa.

Sobre o sítio eletrônico do OSFI, embora haja informações relevantes no *website*, ainda faltam dados, o que provavelmente se deve à falta de um voluntário específico na área de comunicação.

A respeito dos relatórios quadrimestrais, em geral, esses possuem os mesmos informes, e, como já mencionado, uns com mais dados e outros com menos. Isto também, provavelmente, deve-se ao fato de que não há um voluntário específico para a área de comunicação, pois este poderia padronizar os relatórios quadrimestrais e acrescentar as notícias no sítio eletrônico do OSFI e em suas redes sociais.

Com relação aos três estudos de casos apresentados, houve grande economia a respeito de itens específicos dentro de licitações, como é o caso dos capacetes de obras, cuja economia foi de R\$ 1.440,40 somente nesse item. O mesmo aconteceu no caso das canecas, que compradas com valor menor geraram economia de R\$ 36.385,15, e no caso dos medicamentos, que estavam fora do valor de mercado e com a intervenção do OSFI houve uma economia de R\$ 348.600,00 para os cofres públicos municipais.

Contudo, embora nos estudos de casos disponíveis pelo OSFI nos relatórios quadrimestrais conste a economia obtida em algum item específico ou na licitação por inteiro, não há a informação de economias totais do OSFI em relação a todos esses anos de trabalho na cidade. Com esse dado, o OSFI poderia demonstrar melhor seus trabalhos para a comunidade e como é de suma importância o controle social para a democracia e para a sociedade como um todo.

Após efetuadas as entrevistas, pôde-se notar, através das falas dos entrevistados, que há pouca transparência nos dados e informações públicas. Além disso, os cidadãos possuem pouco conhecimento sobre o direito de exercício da democracia e participação na sociedade. Para isso, as falas explicitam como possíveis caminhos de superação uma maior educação fiscal para estimular o interesse da

sociedade em acompanhar as contas públicas, e, principalmente, incentivar as crianças, adolescentes e jovens a se interessarem pelo assunto através da educação fiscal, explicitando a relevância de fazer parte de ações como as que o OSFI e OSB, em geral, fazem.

Para os entrevistados, o controle social é a participação da sociedade nos gastos públicos e nas políticas públicas (entrevistado B). As contribuições do controle social dão-se a partir da participação social, acompanhamento dos gastos e monitoramento aos governantes. Entretanto, os empecilhos encontrados são a falta de transparência nas informações, falta de conhecimento da população em como procurar os dados públicos ou, até, falta de interesse dos mesmos, como sendo uma cultura que o Brasil possui de não apresentar esse direito aos cidadãos. Como forma de aprimoramento, os entrevistados sugeriram mais transparência dos dados governamentais, maior educação fiscal por parte das organizações para que auxiliem a população a participar das contas públicas, desde jovens. Ainda sugerem, também, uma ampla participação da sociedade, pois somente assim haveria um controle social efetivo.

As atividades do OSFI são divididas entre voluntários e contratados. Os voluntários auxiliam nos horários em que podem e com assuntos de sua área de atuação, enquanto que os contratados ficam disponíveis durante o dia para as atividades rotineiras do OSFI. O financiamento é efetuado através dos mantenedores, pessoas físicas ou jurídicas que se solidarizam com a causa de justiça social. O impacto do OSFI no controle social e na cidade, conforme relato dos entrevistados, tem sido positivo, com credibilidade e respeito por parte dos órgãos públicos, entretanto, ainda é pouco conhecido pela sociedade e isso ampliaria o impacto.

Como forma de complementar esta pesquisa, sugere-se, por fim, uma agenda de pesquisa. Como primeiro passo, (1) seria necessário um estudo comparativo das ações dos OSB do Paraná, por exemplo, através dos relatórios que são disponibilizados em seus *websites*. Em seguida, (2) indagar sobre os trabalhos de fiscalização e monitoramento do gasto público, focalizando apenas no acompanhamento e o impacto no gasto público dos OSB no Brasil. Por fim, (3) focalizar um estudo direcionado a investigar sobre as crenças dos voluntários e gestores dos OSB no Brasil.

O controle social é um dos mais importantes meios de exercício da democracia, é através dele que podem se expressar os interesses nas ações do

Estado, participar das formulações de políticas públicas, assim como fiscalizar os gastos públicos. Não há quem duvide da importância do controle social, porém, por vários fatores, muitos cidadãos, mesmo tendo ciência dos seus direitos, não o exercem. Conforme o lema do Observatório Social do Brasil, “Indignar-se é importante. Atitude é fundamental”.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Márcia Dornelas. **Transparência e Controle Social no Acompanhamento da Aplicação de Recursos Públicos: Atuação do Observatório Social (OS)**. Brasília. 2015.
- Assembleia Geral da ONU. (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 1977.
- BONI, Valdete. QUARESMA, Sílvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>>. Acesso em: 6 nov. 2018.
- BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Côrrea. **Governo eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional**. Revista do Serviço Público. 2015.
- BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Decreto Nº 9.759**. 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350>. Acesso em: 13 maio 2019.
- BRASIL. Lei nº 12.527. **Acesso à Informação Pública**. 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 06 nov. 2018.
- CARNEIRO, Marcus Aurélio Alves. **Instrumentalização do controle social: a experiência da Rede Observatório Social do Brasil (OSB)**. Cuiabá. 2015.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública: introdução à Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011.
- CUNILL GRAU, Nuria. **Nudos Críticos de la Accountability Social**. Extrayendo Lecciones de su Institucionalización en América Latina. IN: PERUZZOTTI, E. **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas**. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Bookman e Artmed. 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1998.

ENAP. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2015a. Módulo 3:

Controle Social e Cidadania I. Disponível em:

<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/4/MODULO%203_CONTROLE_SO_CIAL.pdf> Acesso em: 6 nov. 2018.

ENAP. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2015b. Módulo 4:

Controle Social e Cidadania II. Disponível em:

<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2718/1/MODULO%204_CONTROLE_SO_CIAL.pdf> Acesso em: 6 nov. 2018.

ERICEIRA, Alzira. do C.C. **Participação e Controle Social na Administração**

Pública: Um exercício de cidadania. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5, 2011. São Luis. Anais. São Luis, 2011.

FARENZENA, N. **Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil.** RBPAE, v.26, n.2, p. 237-265, mai./ago., 2010.

FERREIRA, Roberto do Nascimento; OLIVEIRA, Aline Silva; ALMEIDA, Mário Sérgio; TEIXEIRA, Elizete Antunes. **A importância do controle social na gestão dos recursos públicos.** Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. 2016.

FIGUEIREDO, Vanuza; SANTOS, Waldir. **Transparência e controle social na administração pública.** 2013.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa.** 2009.

FOZ DO IGUAÇU. Lei nº 3528. **Implementação do Portal da Transparência.** 14 de maio de 2009. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2009/352/3528/lei-ordinaria-n-3528-2009-dispoe-sobre-a-implementacao-do-portal-da-transparencia-no-ambito-dos-poderes-executivo-e-legislativo-de-foz-do-iguacu-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 maio 2019.

FOZ DO IGUAÇU. **Portal da Transparência de Foz do Iguaçu.** Disponível em:

<<http://www2.pmfi.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/defaultPortalV2.aspx>>. Acesso em: 13 maio 2019.

GODOY, A. S. **Estudo de caso qualitativo.** In C. K. Godoi, R. B. de Mello, & A. B. Silva (Org.). Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva. 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 4. ed - São Paulo. Capítulo 1. 2011.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro.** 2005.

JUNGES, Fernanda; CARDOSO, Letícia. **Como o controle social pode melhorar a gestão pública utilizando observatórios sociais como ferramenta.** 2015.

MARTINI, Augusto Jeronimo; **Ética e Cidadania Fiscal**. [2018?]. Disponível em: <<http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/ApostilaEticaCidadaniaFiscal.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

NASCIMENTO, Maria Catia S.; OLIVEIRA, Tatiana Costa G.; CRUZ, Tayane Kerolyn M. **A importância dos Observatórios Sociais na Gestão Pública**. Duque de Caxias (RJ). 2017

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/>> Acesso em: 06 maio 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU. Disponível em: <<http://fozdoiguacu.osbrasil.org.br/>> Acesso em: 06 maio. 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Manual de Licitações**. Disponível em: <http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Manual_de_licitacoes_OSB507871.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2019.

PRADO, O. MAIA, R. M., DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: **olhar crítico sobre os portais do governo federal**. In: PINHO, José Antônio Gomes de (org.) Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas. Salvador: EDUFBA, 2012.

QUEIROZ, Lécia Dias. **Observatório Social Do Brasil: Instrumento de Controle Social da Gestão Pública**. Uberlândia (MG). 2017.

SANTOS, Gelson Arlei dos. **Observatório Social e o controle cidadão da gestão pública**. Marechal Candido Rondon (PR). 2017.

SILVA de Sá, F.; GARCIA, LOPEZ, F.; ROCHA, C. PIRES, R. Estado, instituições e democracia: democracia/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010. V. 2. Cap. 5. **Accountability e controle social na Administração Pública Federal**.

VAZ, J. C. **Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?** Edição especial: Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman. 2010.

ANEXOS

ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Bloco 2 - Controle Social

- 1) Como classifica o controle social exercido pela sociedade? O que entende por Controle Social?
- 2) Qual a contribuição do controle social e como define? Na sua opinião quais seriam as contribuições do controle social para o fortalecimento da democracia?
- 3) Segundo sua perspectiva, consegue identificar empecilhos que impedem que o Controle Social seja exercido pela sociedade? Se sim, quais seriam?
- 4) O que sugere para que seja melhorado o controle social?

Bloco 3 - OSFI

- 5) Quanto tempo trabalha no observatório e como conheceu a organização?
- 6) Como funciona o observatório social (funcionários e voluntários)?
- 7) Como você define suas funções/atividades na organização?
- 8) Como o OSFI é sustentado? Recebe algum tipo de financiamento público?
- 9) Quais foram os trabalhos que mais tiveram retornos financeiros, na ação de fiscalizar a administração pública em Foz do Iguaçu, para o município? Quantos trabalhos ao total?
- 10) Em relação a boa aplicação de recursos, foram eficientes os trabalhos que realizaram?
- 11) Como explicaria o impacto do trabalho da organização em prol do controle social em Foz do Iguaçu?

ANEXO B - ROTEIRO PARA ESTUDO DE CASO:

- 1) Quais são os critérios ao escolher as licitações para analisar, já que a demanda é grande para o pequeno número de voluntários?

- 2) Qual a metodologia de análise? Quais são os aspectos que consideram? Por favor, explique para os casos de licitações (compras e obras) quais são as formas de atuação?

- 3) Sobre o caso, quanto tempo, em geral, levam para a análise?

- 4) Quando percebem uma irregularidade, qual o seguinte passo? Comunicam para a prefeitura via ouvidoria? Ou também, acionam o tribunal de contas do estado?

- 5) Como foi o desenrolar dessa ação? Após os encaminhamentos monitoram o resultado da ação?

ANEXO C - PROGRAMAS E SUBPROGRAMAS DO OSB

| | | SUBPROGRAMAS |
|--|--|--|
| PROGRAMA 1 | Qualidade na Aplicação dos Recursos Públicos (Executivo/Legislativo) | 1. Monitoramento das licitações |
| | | 2. Monitoramento da execução orçamentária |
| | | 3. Inventário Recursos Humanos |
| | | 4. Inventário da Frota Municipal |
| | | 5. Inventário dos prédios públicos Municipais |
| | | 6. Diagnóstico dos Almojarifados |
| | | 7. Diagnóstico das transferências voluntárias |
| | | 1. Monitoramento das licitações |
| | | 2. Monitoramento da execução orçamentária |
| | | 3. Monitoramento das diárias |
| | | 4. Monitoramento da produção legislativa |
| | | 5. Diagnóstico dos Recursos Humanos |
| | | 6. Diagnóstico da Frota |
| | | PROGRAMA 2 |
| 2. Concurso de redação e monografia | | |
| 3. Feirão do Imposto | | |
| 4. Pesquisa sobre cidadania fiscal | | |
| 5. Palestras para divulgação dos trabalhos do OS | | |
| PROGRAMA 3 | Dinamizando a Cidadania Fiscal | 1. Parcerias com entidades de classe |
| | | 2. Parceria com conselhos municipais |
| | | 3. Divulgação dos editais de licitações |
| | | 4. Parcerias para capacitação das MPEs |
| PROGRAMA 4 | Indicadores de Gestão Pública | 1. Coleta de dados do Balanço Contábil |
| | | 2. Alimentação do Sistema |
| | | 3. Apresentação dos indicadores à comunidade e ao OSB |
| PROGRAMA 5 | Prestação de Contas Quadrimestral | 1. Prestação de contas quadrimestral do OS |
| | | 2. Divulgação dos trabalhos do OS à comunidade |
| | | 3. Apresentação do sistema de monitoramento do Legislativo |
| | | 4. Apresentação dos Indicadores de Gestão Pública |