ACCOUNTABILITY SOCIAL EM DEBATE: ESTUDO DA TRAJETÓRIA, AÇÕES E RESULTADOS DE UM OBSERVATÓRIO SOCIAL DO LITORAL DO PARANÁ

SOCIAL ACCOUNTABILITY IN DEBATE: STUDY OF THE PATH, ACTIONS AND RESULTS OF A SOCIAL OBSERVATORY OF THE COAST OF PARANÁ

- Elaine Cristina de Oliveira Menezes 1
 - João Vitor da Silva Zanelatto 2
 - Paula Michelisa 3
 - Daniela Resende Archanjo 4

RESUMO: A pesquisa tem como objetivo analisar a trajetória, as ações e os resultados de um Observatório Social do Litoral do Paraná, buscando reconhecer como ele tem contribuído para ampliação da transparência e da accountability social no nível local. O artigo parte do conceito de accountability e de accountability social entendida como uma modalidade que faz referência a iniciativas, práticas e dispositivos de controle não eleitoral impulsionados por cidadãos, ONGs, organizações da sociedade civil ou meios de comunicação para exigência na prestação de contas, avaliação do desempenho dos políticos, funcionários e empresas privadas que usam recursos públicos. Quanto aos aspectos metodológicos a pesquisa vale-se de uma abordagem qualitativa, do tipo exploratório-descritiva, cujos instrumentos de coleta de dados são entrevistas semiestruturadas e análise documental. Os resultados demonstram que no litoral do Paraná há emergência da sociedade civil preocupada em acompanhar a gestão pública municipal, dando suporte ao controle social e institucional. As principais ações do observatório pesquisado estão relacionadas ao acompanhamento das licitações e contratações públicas, mas em termos de resultados a metodologia utilizada pelo observatório social é ainda limitada.

PALAVRAS-CHAVE: Accountability; Accountability Social; Observatório Social.

ABSTRACT: The research to analyze the trajectory, actions and results of a Social Observatory of the Paraná Coast, seeking to recognize how it has contributed to the expansion of transparency and social accountability at the local level. This study, it uses the guiding concept of accountability and social accountability, understood as a modality that refers to initiatives, practices and non-electoral control mechanisms driven by citizens, NGOs, civil society organizations or the media to demand accountability., performance appraisal of politicians, officials and private companies using public resources. Regarding the methodological aspects the research uses a qualitative approach, exploratory-descriptive type, whose data collection instruments are semi-structured interviews and document analysis. The results show that on the coast of Paraná there is an emergence of civil society concerned with accompanying municipal public management, supporting social and institutional control. The main actions of the surveyed observatory are related to the monitoring of bids and public procurement, but in terms of results the methodology used by the social observatory is still limited.

KEYWORDS: Accountability; Social Accountability; Social Observatory.

Professora do Curso de Adminsitração Pública e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná.

Graduado em Administração Pública - UFPR.

Graduado em Administração Pública - UFPR.

Professora do Curso de Adminsitração Pública da UFPR.







1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se insere no contexto de ampliação da democracia e da transparência na administração pública brasileira. Tem como conceito central o de accountability, que de maneira ampla significa a responsabilidade e a obrigação dos agentes públicos em prestar contas, sendo o representante público premiado ou punido por atos realizados ou não. (PINHO e SACRAMENTO, 2009). Embora esse seja um termo que ganha espaço no setor público brasileiro após a Reforma do Aparelho do Estado dos anos 1990, ele ainda não é capaz de responder sozinho às diferentes variações e tipos de definições que têm emergido nesse início do século XXI, em função da ampliação do engajamento cidadão no processo de monitoramento da gestão pública.

Para aprofundar tal debate Hernandez e Cuadros (2014) têm uma definição mais ampla, nomeando-a de Accountability Social, que é uma modalidade de accountability vertical não eleitoral que faz referência a iniciativas, práticas e dispositivos de controle não eleitoral impulsionados por cidadãos, Organizações Não Governamentais -ONGs, organizações da sociedade civil ou meios de comunicação para exigências na prestação de contas e avaliação do desempenho dos políticos, funcionários e empresas privadas que usam recursos públicos. A Accountability Social, no Estado brasileiro, caminha de maneira lenta e com algumas dificuldades, havendo certa resistência dos agentes públicos responsáveis pela prestação de contas em dar espaço ao controle social, justificando a necessidade de multiplicação de trabalhos acerca dessas experiências. Para o presente estudo parte-se dos trabalhos de Silva (2017) e de Schommer, Nunes e Morais (2012) e considera-se accountability social como controle social, compreendendo-o como um "bem público essencial à accountability em uma nova relação Sociedade-Estado". (SILVA, 2017, p. 54).

Destaca-se que no Brasil a accountability social vem se instalando por meio de iniciativas da sociedade, que buscam transparência e responsabilização, aperfeiçoados com o apoio de novos dispositivos legais e institucionais, como a legislação relativa ao acesso à informação e transparência. È nesse contexto de mudanças institucionais e sociais que emergem as experiências dos Observatórios Sociais que, segundo Schommer, Nunes e Moraes (2012), são fruto das iniciativas de lideranças empresariais e de servidores públicos, frente aos inúmeros escândalos de corrupção, no sentido de promover a cidadania e a educação fiscal pelo país.

Os Observatórios Sociais - OS têm sido iniciativas cuja função típica é o monitoramento dos gastos públicos, no sentido de produzir e traduzir informações geradas pelos órgãos públicos, que são muitas das vezes confusas e de difícil compreensão para a sociedade em geral. Essas experiências podem ser caracterizadas como parte do controle social, que interage com o sistema de controle institucional (controle interno e externo da administração pública, controle judicial etc.).



> (SILVA, 2017; SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012). Observa-se que, por serem experiências recentes de accountability social, há carência de estudos que compreendam suas trajetórias, ações e resultados no Brasil. Além disso, os estudos sobre a atuação dos observatórios sociais brasileiros têm focado no viés técnico, deixando de lado os demais eixos de atuação de experiências de accountability social, como os eixos voltados à política e à ética. (SILVA, 2017).

> O objetivo deste estudo é o de analisar a trajetória, as ações e os resultados de um Observatório Social do Litoral do Paraná, o Observatório Social de Matinhos, buscando reconhecer como ele tem contribuído para a ampliação da transparência e da accountability social. Busca-se avançar na análise de experiências de accountability social no Brasil e no nível local.

> O artigo está estruturado em cinco seções. A primeira seção é a da introdução aqui apresentada. A segunda seção traz a revisão de literatura. A terceira seção apresenta os principais procedimentos metodológicos do estudo. A quarta seção apresenta os principais resultados da pesquisa. E, por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais.

2 ACCOUNTABILITY, ACCOUNTABILITY SOCIAL E OBSERVATÓRIOS SOCIAIS

Accountability é um conceito polissêmico e que emerge em função das reformas direcionadas à gestão pública no Brasil, a partir da década de 1990. Rocha (2011) agrupa o termo accountability em três planos: i) hierárquico: controle da conformidade às leis e às normas procedimentais, conforme a tradição da Administração Pública Tradicional - APT; ii) regras de mercado: controle dos resultados, da máxima produtividade dos recursos públicos com base nos conceitos de eficiência e eficácia/efetividade, da tradição da Nova Gestão Pública - NGP; iii) valores democráticos: controle social, destacando a complexidade da atuação do servidor público que reconceitua o seu papel, sobressaindo-se a responsividade, o desempenho responsável, a postura ética, a defesa do interesse público e a ação comprometida com os princípios democráticos, do modelo do Novo Serviço Público - NSP.

Muitos autores costumam relacionar o conceito de accountability à responsabilidade na prestação de contas pelo gestor. A accountability remete ao controle eleitoral, ao controle institucional durante os mandatos e ao controle das regras temporais interestatais. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004). No quadro dos controles institucionais estão as agências de controle, sendo elas de controle interno e externo. No quadro do controle das regras temporais interestatais tem-se a Constituição Federal de 1988, que estabelece em seu artigo 5º, XXXIII, o direito do cidadão à informação pública como um direito fundamental e em seu artigo 37 estabelece de forma explícita a publicidade como um dos princípios da atuação da Administração Pública. Tais elementos apresentados na Constituição foram sendo delineados na legislação esparsa. A Lei Complementar 101/2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal,



> estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e coloca a informação e a transparência como elementos obrigatórios.

> Em 2004, a Corregedoria Geral da União consolida o Portal da Transparência, uma demanda da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em 2009 a Lei Complementar 131, complementando a LRF, determina a disponibilização, em tempo real, da informação e, em 2011, a Lei 12.527, chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, estabelecendo o acesso como regra e o sigilo como exceção. Todos esses mecanismos institucionais fortalecem o acompanhamento da gestão pública pelo cidadão.

> Tais discussões de fundo teórico remetem à noção de que accountability é um termo complexo que resgata elementos relativos à política, à gestão, ao direito, à contabilidade, às finanças públicas, entre outras áreas, sendo de difícil tradução para o português. (PINHO e SACRAMENTO, 2009). O termo tem, certamente, relação direta com os valores democráticos e a participação do cidadão e ele é parte de uma discussão que resgata, conforme Schommer (2014), novas e antigas práticas combinadas.

> A evolução desse debate é fortalecida pelos estudos de Hernandez e Cuadros (2014) que destacam que a accountability, por um lado, encerra a responsabilidade e obrigação dos governantes, funcionários, empresas e organismos civis responsáveis pelo uso dos recursos e prestação de serviços públicos de informar e justificar suas ações, seus comportamentos e seus resultados, sujeitando-se às punições e recompensas quando violadas as leis e os deveres públicos ou em casos de mau desempenho, sendo a prestação de contas um ato voluntário. Por outro lado, entende-se accountability como a existência de um conjunto de atores sociais e estatais locais, nacionais e internacionais que exigem prestação de contas, que controlam, avaliam, exercem vigilância e contrapeso, e sancionam.

> Hernandez e Cuadros (2014) identificam diferentes tipos de accountability citados na literatura: i) accountability vertical, que se refere às eleições, tidas como dispositivos clássicos de exigência da prestação de contas nas democracias; ii) accountability horizontal, que se refere a existência de agências estatais que têm autoridade legal e estão taticamente dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções legais, incluindo o impeachment; iii) accountability transversal, que seria o caso misto em que o exercício direto do controle do cidadão se institucionalizou ou em que o cidadão participa dos organismos institucionais de controle; iv) accountability social, que constitui uma modalidade de accountability vertical não eleitoral que faz referência a iniciativas, práticas e dispositivos de controle não eleitoral impulsionados por cidadãos, ONGs, organizações da sociedade civil ou meios de comunicação para exigência da prestação de contas e avaliação do desempenho dos políticos, funcionários e em-



presas privadas que usam recursos públicos.

Os trabalhos sobre accountability social apontam que todas as transformações institucionais, sejam elas legais ou de estruturação dos órgãos de controle, foram amparadas por mudanças da sociedade no acompanhamento da gestão pública. Para Schommer, Nunes e Moraes (2012) os mecanismos de controle social têm papel essencial na ativação dos sistemas de accountability. As atividades de monitoramento e produção de informações técnicas, educação para a cidadania e pressão política sobre órgãos de controle institucionalizados, potencialmente levam à responsabilização contínua dos governantes perante os governados.

A accountability social é baseada em iniciativas da sociedade que procuram maior transparência nos atos praticados pelos governos, e maior responsabilização dos governantes. Uma dessas iniciativas sociais são os Observatórios Sociais, que se propõem a monitorar, produzir e difundir informações sistemáticas sobre temas e problemas públicos (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012).

Essa modalidade de accountability social teve como ponto de partida o Observatório Social de Maringá, no Paraná. Após escândalos de corrupção envolvendo a administração municipal, cresceu em um grupo de pessoas o desejo de promover a educação fiscal, a cidadania e a melhoria da gestão dos recursos públicos, sendo criado, em 2006, o Observatório Social de Maringá. Ele foi o ponto de partida para a proliferação de dezenas de observatórios em todo o Brasil, destacando-se o alastramento dessas organizações na região sul do país1.

Os observatórios têm por finalidade melhorar as condições de realização dos gastos públicos municipais, para que sejam mais eficientes e eficazes no atingimento de resultados positivos. São iniciativas que oportunizam que o cidadão acompanhe, entenda, fiscalize e opine sobre a gestão de seu município, compreendendo o funcionamento das contas públicas e capacitando-o para exigir e buscar o uso mais adequado dos recursos públicos. (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012).

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

De acordo com o site da Rede Observatório Social do Brasil, a região Sul do país concentra 47% dos Observatórios do país. (OSB, 2019).







públicas. (SCHOMMER, NUNES e MORAIS, 2012, p.08).

As características descritas pelos autores constituem um modelo exemplar de como deveria ser o trabalho de um observatório. Contudo, a formação de uma instituição deste porte e complexidade, ainda que alicerçada no intuito de promover a coprodução do bem público, acaba por ser influenciada por diversos fatores.

> Na prática, cada OS tem suas peculiaridades e desafios, o que faz variarem sobremaneira suas linhas de atuação: alguns fiscalizam somente a prefeitura, outros priorizam o Legislativo e só parte deles consegue fazer as duas coisas. Enquanto a maioria monitora somente os editais de compras e contratações, poucos conseguem acompanhar a folha de pagamento, que geralmente ultrapassa 50% do orçamento municipal. E mesmo com o crescimento da rede, emergem conflitos pessoais e divergências organizacionais não identificadas por grande parte dos observatórios, nem pela mídia, a sociedade em geral ou os agentes públicos que interagem com a rede. [...] O fenômeno dos OS transforma a postura da sociedade frente à realidade: da inação e passividade à ação concreta, que traz resultados consistentes. (SILVA e BOEIRA, 2018, p. 217).

Empecilhos como a má administração técnica e política dos próprios observatórios, que contam basicamente com o trabalho de voluntários, acaba por, diversas vezes, levar ao não atingimento dos objetivos pretendidos. Dentre os fatores que interferem, também estão: o elitismo, o corporativismo, o formalismo, o individualismo, a falta de transparência, os padrões políticos e as dificuldades culturais, estruturais e gerenciais. Além disso, ainda há a pressão e as ameaças que essas organizações sociais sofrem dos esquemas de corrupção e crime organizado, aos quais muitas vezes se opõem. (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012).

Estudos sobre a atuação dos observatórios sociais brasileiros e discussões sobre as potencialidades e limites dessas iniciativas para a accountability democrática², accountability social e para a qualidade da gestão pública precisam ser difundidos. Para tanto, faz-se necessário avançar no estudos sobre a atuação dos OS que, em geral, têm focado no viés técnico, deixando de lado os demais eixos de atuação de experiências de accountability social, como os eixos voltados à política e à ética. (SILVA, 2017).

> A Rede brasileira de OS tem forte atuação técnica no controle social sobre a Administração, qual seja, no monitoramento da gestão pública, acompanhamento de licitações e gastos. Já a atuação política - como a participação do cidadão nos debates sobre priorização de políticas públicas, a organização social por grupos de interesses para influência temática etc. – parece ser mais incipiente na Rede e, quando ocorre, ainda tem forte viés administrativo e

Sobre accountability democrática ver Abrucio e Loureiro (2005).







busca priorizar uma imparcialidade técnica. (BONA, 2017, p. 54).

Por isso, estudos sobre os OS no Brasil demonstram que "[...] a negação da política partidária pelos OS não contribui, necessariamente, para a prevenção da corrupção ou a melhoria da eficiência pública que almejam". (SILVA e BOEIRA, 2018, p. 230). Ao excluírem os partidos os OS estão tirando da arena de debate público, sobre a qualidade do gasto público, os representantes eleitos que poderão, também, ser orientados ou mesmo fiscalizados por OS. O princípio apartidário, que fundamenta os OS, nega, em alguma medida, o princípio da participação social. "Isso porque, ao excluir do debate determinado segmento (um partido político), o OS já não é mais um espaço tão participativo". (SILVA e BOEIRA, 2018, p. 230).

Todavia, considerando que há um déficit de accountability no Brasil, que é também fruto do incipiente conhecimento da sociedade sobre a estrutura e o funcionamento da administração pública e da falta de apropriação social dos direitos e deveres que lhe cabem, há que se reconhecer o potencial dos observatórios sociais, com vocação para estimular a cidadania e a educação fiscal, para auxiliar no melhor funcionamento da gestão pública municipal, atuando como ferramenta de controle social.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa, de natureza descritiva, a partir de abordagem predominantemente qualitativa, busca, com base em levantamento de fontes de dados primários e secundários, descrever como um Observatório Social do litoral do Paraná, atua e obtém resultados, no âmbito local, que coadunam com o movimento de ampliação da accountability e da accountability social.

Os dados primários foram obtidos com a pesquisa de campo, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2018. Os participantes da pesquisa foram: um representante do Ministério Público Estadual que atua na Comarca do município; dois representantes do Observatório Social de Matinhos; e um representante da Prefeitura Municipal de Matinhos, totalizando quatro entrevistas. Os dados secundários foram obtidos por meio de pesquisa documental, destacando-se a legislação e os documentos produzidos e disponibilizados pelo Sistema Observatório Social do Brasil e pelo Observatório Social pesquisado, e por meio de pesquisa bibliográfica, dados levantados em periódicos, manuais técnicos e revistas.

Para dar suporte à coleta e à análise dos dados, elaborou-se uma matriz teórico-metodológica, apresentada no quadro abaixo, cujos conceitos norteadores são os de accountability, accountability social e observatórios sociais:





QUADRO 1: Matriz teórico-metodológica

CONCEITOS	ELEMENTOS	COLETA DE DADOS	FONTES
Accountability e accountability social	 - Sistema de accountability - Relação do sistema de accountability com a sociedade - Relação entre órgãos de controle e OS 	- Entrevistas - Documentos e literatura	- Entrevistados - Pinho e Sacramento (2009) - Hernandez e Cuadros (2014)
Observatórios Sociais	 - Caracterização - Frentes de atuação - Relação com o sistema controle - Relação com a comunidade - Resultados das ações (economia de despesa e demais medidas) 	- Entrevistas - Documentos e literatura	 - Entrevistados - Schommer et al (2012) - Silva (2017) - Silva e Boeira (2018) - Giacomini (2012) - STN (2018) - Relatório de Prestação de Contas OS Matinhos (2018)

FONTE: Elaborado pelos autores com base na revisão de literatura

Os conceitos norteadores, - accountability, accountability social e observatórios sociais -, guiaram a pesquisa de campo, bem como a pesquisa documental. Assim, a análise do conteúdo temático das entrevistas e dos dados secundários é feita a partir desses temas principais. A interpretação dos dados é desenvolvida de acordo com a análise qualitativa e descritiva do conteúdo, relacionando-os com o referencial teórico assumido. Vale-se parcialmente da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2016) que, baseada no Quadro 1 acima, foi organizada em três fases: i) uma análise descritiva das entrevistas, apresentando o conteúdo descritivamente, trajetória e estrutura do Observatório Social pesquisado; ii) uma análise explicativa, buscando analisar as entrevistas e apontar para as convergências e divergências em termos do conteúdo com o quadro teórico mobilizado, destacando-se para as ações e resultados da atuação do Observatório Social pesquisado e sua relação com diferentes atores sociais; iii) uma análise prospectiva, destacando os limites e potencialidades da experiência estudada. (VIEIRA, 2006; BARDIN, 2016).







4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 COMPREENDENDO O OBSERVATÓRIO SOCIAL E SUAS INICIATIVAS

O Observatório Social pesquisado integra o sistema Observatório Social do Brasil (OSB), que organiza as unidades de observatórios em rede e coordena as suas atividades. O Sistema OSB se apresenta como

> uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, disseminadora de uma metodologia padronizada para a criação e atuação de uma rede de organizações democráticas e apartidárias do terceiro setor. O sistema OSB é formado por voluntários engajados na causa da justiça social e contribui para a melhoria da gestão pública. (OSB, 2018).

Os observatórios que compõem o Sistema OSB são espaços voltados ao exercício da cidadania. Devem reunir o maior número possível de pessoas e entidades que representam a sociedade civil, tendo como objetivo contribuir para o aprimoramento da gestão pública e do monitoramento da máquina pública, por meio da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos de forma preventiva. (OBERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2018). Além do monitoramento das compras públicas em nível municipal, os observatórios atuam em outras frentes, como:

- a educação fiscal, demonstrando a importância social e econômica dos tributos e a necessidade do cidadão acompanhar a aplicação dos recursos gerados pelos impostos;
- a inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios, contribuindo para geração de emprego e redução da informalidade, bem como aumentando a concorrência e melhorando qualidade e preço nas compras públicas;
- a construção de Indicadores da Gestão Pública, com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte;
- E a cada 4 meses realiza a prestação de contas do seu trabalho à sociedade. (OSB, 2018).

O OS pesquisado foi criado em 2016, com natureza de associação sem fins lucrativos. De acordo com o representante entrevistado, o Observatório Social de Matinhos surgiu do contato com o Observatório Social de Paranaguá, cujo presidente (que era também vice-presidente do Observatório Social do Brasil) incentivou o engajamento e a criação.

O OS pesquisado apresenta em seus relatórios de prestação de contas uma estrutura com equipe de 10 integrantes, incluindo presidente, vice-presidentes³, conselheiros do Conselho Fiscal, coordenador

O OS-Matinhos tem cinco vice-presidentes: para assuntos de Secretariado, para assuntos administrativos/financeiros, para assuntos institucionais e de alianças, para assuntos de produtos e metodologia, para assuntos de eventos.







> técnico e estagiário (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MATINHOS, 2016). Quanto ao organograma, o representante do observatório observa que as tarefas são divididas de acordo com o cargo que cada um exerce. O representante do observatório aponta que apesar de a organização ter presidente e vice-presidentes, cumprindo o que determina o Sistema OSB, todos os membros têm autonomia e poder na tomada de decisão.

> No que se refere à capacitação técnica dos membros, o entrevistado relata que são realizados cursos online e presenciais, oferecidos pelo Sistema OSB. De acordo com o entrevistado, a maioria dos integrantes do OS pesquisado em 2017 e 2018 era de empresários locais de diferentes ramos, como turismo, contabilidade e do segmento de serviços.

> Quanto à missão/planejamento estratégico, o entrevistado ressalta que o OS trabalha para realizar os relatórios quadrimestrais de acordo com as diretrizes do OSB. Observa-se assim que o planejamento está focado nas ações de curto prazo, organizadas quadrimestralmente.

> Para o desenvolvimento de suas ações o observatório faz uso da metodologia disponibilizada pelo Sistema OSB, que capacita os observatórios para o monitoramento das compras públicas em nível municipal, acompanhando desde a publicação do edital de licitação até a entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos. (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2018). Destaca-se que a metodologia proposta pelo Sistema OSB, embora muito eficaz, deixa pouca liberdade para que cada observatório trabalhe de acordo com o contexto local. Os observatórios recebem capacitação e diretrizes para padronizar sua forma de atuação.

> Se referindo a uma atividade específica demandada aos observatórios de todo o país pelo Sistema OSB para o acompanhamento das ações dos Conselhos Municipais de Saúde, o representante do observatório explica:

> > [...] a cada fase que você concluiu certinho, mostrou lá para o Observatório Brasil que você fez direitinho, que você cumpriu a cartilha, que está dando resultado, aí você é liberado pra pular pra próxima fase. Se não você, é igual uma escola, você vai ficar repetindo de ano. (REPRESENTANTE OS PESQUISADO).

Além do acompanhamento dos processos licitatórios, o observatório atua, também, em outras frentes programadas pelo OSB, que são: a educação fiscal; a inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios; a construção de Indicadores da Gestão Pública; e a realização das prestações de contas a cada quatro meses. (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MATINHOS, 2018).

No início da sua criação o OS pesquisado atuava na verificação dos editais das licitações e, com o passar do tempo, passou a acompanhar o recebimento dos materiais comprados (liquidação da despesa). Em entrevista com o representante da Prefeitura Municipal verificou--se que o observatório solicita cópias dos procedimentos licitatórios,



> acompanhando desde a elaboração do Edital até a execução do contrato e demais atos de fiscalização, questionando a Prefeitura sempre que encontra lacunas ou irregularidades.

> Com o tempo, o OS passou a fazer o acompanhamento do Poder Legislativo, sendo que observatório percebe resistência do Legislativo municipal em colaborar, visto que não respondem aos ofícios encaminhados pelo OS pesquisado.

> No período da entrevista, em 2018, o OS pesquisado dedicou-se a cumprir uma demanda do Sistema OSB para acompanhamento das ações do Conselho Municipal de Saúde. As atividades planejadas e encaminhadas pelo OS foram: realizar diagnóstico de como o Conselho Municipal do município funciona, bem como a formatação de um plano de ação para todos os itens frágeis em termos de atuação do Conselho Municipal de Saúde, com medidas de correção e aperfeiçoamento.

> > [...] a gente recebeu capacitação, e viemos para as nossas cidades, com todas as ações que a gente deveria desenvolver referente ao diagnóstico do Conselho Municipal, das ações do Conselho Municipal. E a gente fez um levantamento, se o Conselho Municipal executa todas as ações que a Lei determina que têm que ser executadas [...]. Na verdade, seria assim: planejar, controlar e executar todo o planejamento que foi feito de quatro anos. O último foi feito agora, em 2017, pra 2018 até 2021. Aí o papel do concerne é primeiro planejar junto, a Secretaria vem com o planejamento, o Conselho dá orientações, propõe melhorias, e depois que o plano está formado o Conselho tem o papel realmente de executar, de ver se as metas que foram previstas estão sendo executadas, cobrar o porquê de não estarem sendo executadas, enfim. Aí a gente fez um mapeamento, um diagnóstico, de como o Conselho Municipal de Matinhos funciona, e o objetivo principal é formar um plano de ação pra todos os itens que o Conselho Municipal não cumpriu no ano de 2017 e nos anos anteriores, pra eles passarem a cumprir. Então é um plano de ação focado no que o Conselho Municipal (de Saúde) não conseguiu cumprir. Tem uma reunião com o prefeito, o secretário de saúde, e o presidente do Conselho Municipal, pra apresentar o diagnóstico, e já também propor junto com eles o plano de ação que vai resolver esses problemas que a gente identificou. E isso está sendo feito não só aqui, e sim em outros dezesseis observatórios sociais do Paraná, de forma simultânea. E é uma ação feita pelo Observatório do Brasil, e pelo TCU, então é algo que traz bastante credibilidade, e também vai, realmente, ao problema central, ao planejamento pra que no futuro as coisas se corrijam. (REPRESENTANTE OS PESQUISADO).

No que se refere às iniciativas de educação fiscal e feirão de imposto realizadas pelo OS-Matinhos, o representante do observatório destaca que já foram realizados diversos feirões de imposto, principalmente na Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral. Destaca que,





> por enquanto, as ações de educação fiscal realizadas têm sido voltadas mais para os feirões de imposto, com o intuito de levar as iniciativas de educação fiscal também para os alunos do ensino médio.

> > A gente (Observatório Social) já fez diversos feirões de imposto, principalmente na Universidade Federal [...] as ações que a gente fez nesse sentido de educação fiscal, foram mais feirões de imposto, onde a gente apresentou pra diversas turmas diferentes do curso de Administração Pública, como que é o feirão de imposto, que quê é o imposto, como que ele é utilizado, como que ele deveria ser aplicado, informações nesse sentido. Agora, nesse ano de 2018, a gente está com o objetivo de mudar o foco, de não apresentar mais na Universidade Federal, para os alunos em nível superior, e focar em alunos do ensino médio, tentar atingir um público diferente dessa vez, apresentar em colégios, realmente fazer uma apresentação pra todo o colégio sobre o feirão do imposto, trazendo material com slides de apoio, enfim, apresentando tudo sobre o tema, tentando realmente proporcionar uma educação fiscal pra todos os envolvidos. [...] E a gente mudou o foco, justamente porque a gente acredita que é mais fácil essa galera mais jovem, do ensino fundamental para o ensino médio, a partir do momento que eles souberem se conscientizarem sobre a educação fiscal, sobre controle social, eles já venham do ensino médio cobrando com mais ênfase, não no ensino superior, mais tanto no ensino fundamental e médio, enfim, tornem-se mais ativos. (REPRESENTANTE OS PESQUISADO).

Quanto aos limites da atuação do OS-Matinhos o entrevistado destaca a questão da sustentabilidade econômica do observatório. Quanto mais receita o observatório possui, mais projetos ele consegue desenvolver e acompanhar, e quando a receita é pequena os projetos ficam com o seu desenvolvimento comprometido. O número de voluntários também é uma fragilidade, pois o trabalho do OS depende do trabalho voluntário. Já no quadro das potencialidades verificam-se os trabalhos de educação fiscal:

> [...] nas apresentações que a gente faz, na Universidade, em colégios, porque é nesses espaços de apresentação, que às vezes conseguimos voluntários, que vão atuar de forma espontânea, sem remuneração, mais pela causa, e por acreditar no objetivo, esse é um potencial que a gente ainda tem que desenvolver mais, é uma parte que a gente ainda não vem desenvolvendo com tanta ênfase, com tanta força, a questão de conseguir atrair voluntários, mais esse é um potencial que a gente tem que explorar, e se explorado vai fazer com que as nossas atividades cheguem a um alcance maior. (REPRESENTANTE OS PESQUISADO).

As apresentações realizadas na ação do Feirão de Imposto são uma potencialidade do OS pesquisado, sendo que nesses espaços há







> a divulgação do trabalho do observatório e a conquista de voluntários que acreditam na sua missão, na cidadania e na participação mais efetiva do cidadão.

4.2 A ATUAÇÃO DO OBSERVATÓRIO PESQUISADO E SEUS RESULTADOS

Um termo bastante utilizado pelo Sistema OSB para avaliar os seus resultados é o de "economia de despesas". A definição de economia de despesas na contabilidade aplicada ao setor público, deriva da Análise do Balanço orçamentário. A SUCON/STN (Secretaria de Contabilidade Pública - da Secretaria do Tesouro Nacional) descreve economia de despesa como sendo a dotação atualizada menos a execução orçamentária. Ou seja, a dotação atualizada que demonstra a dotação inicial (orçamento inicial), somada aos créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício de referência, deduzidos das respectivas anulações e cancelamentos, menos a execução orçamentária. (STN, 2018). Logo, o excesso (execução maior que a previsão) é negativo e a economia (execução menor que a previsão) é positiva.

No decorrer da pesquisa observou-se que o entendimento do Sistema OSB sobre economia de despesa é diferente do da SUCON/ STN (2018). Conforme a orientação normativa no. 03 da Rede OSB, com data de 18/02/2015, há preocupação para um melhor entendimento sobre a que se refere o termo "economia", uma vez que o OSB espera trazer "economia" nos processos licitatórios dos municípios (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2018). Para o OSB a "economia" está ligada diretamente ao resultado de sua ação, especialmente no monitoramento das licitações, conseguindo realizar alterações no valor máximo do edital. Assim, os observatórios devem agir para atingir esta "economia" da seguinte forma: i) devem fiscalizar as licitações, verificando se os valores lançados pela Prefeitura, para a realização da compra ou serviço, estão compatíveis com os valores de mercado; ii) devem pesquisar e comparar os valores lançados na licitação com valores cobrados pelas empresas, comércios e prestadores de serviços locais. (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2018).

Uma vez que existam diferenças entre os valores lançados pela Prefeitura e os encontrados pelo observatório, é papel do observatório indicar ao gestor público, por meio de um ofício, a irregularidade encontrada. Com essa manifestação de irregularidade, o observatório aguarda o retorno da correção do valor máximo da licitação. Tendo um retorno positivo diante da sua manifestação de irregularidade, por meio da correção dos valores da licitação, se o observatório conseguir medir que houve aumento de fornecedores no certame e que tal fato acarretou a redução do valor total do certame, em função da concorrência, ele contabiliza como geração de economia, pois atingiu o objetivo de reduzir os gastos municipais. (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2018).

Dessa forma, percebe-se que o entendimento de economia de despesa da Rede OSB diverge da noção de economia de despesa da





> contabilidade aplicada ao setor público. (STN, 2018). Para a contabilidade aplicada ao setor público a economia de despesa ocorre quando o valor constante de despesas contida na Lei Orçamentária Anual é maior do que a execução da despesa realizada no exercício. A concepção de economia de despesa compreendida pelo Sistema OSB pode trazer distorções a compreensão do que é ou não economia gerada pelo observatório e ainda promover mais dificuldade na prestação do serviço ao cidadão.

> Um fato relevante e que merece registro é o de que os observatórios devem prestar contas quadrimestralmente para o Sistema OSB acerca do seu desempenho, caso contrário recebem advertência, podendo não receber seu certificado de filiação e contrato de franquia.

> Ao analisar-se os quadros de prestação de contas do OS pesquisado verifica-se que o relatório de acompanhamento das licitações em 2016 demonstrou que houve uma economia (natural do processo) conforme entrevista a economia natural do processo é aquela que a Prefeitura efetuou no decorrer dos processos licitatórios sem a interferência do observatório -, no total de R\$ 3.875.233,35. Essa soma advém da redução de valores em dezoito processos (totalizando R\$ 2.978.239,95), da deserção em três processos (totalizando R\$ 236.212,00), e da anulação de outros três processos (totalizando R\$ 660.781,40). Quanto às economias resultantes da interferência direta do observatório, tem-se um processo cancelado por irregularidade, totalizando R\$ 1.790.000,00 (RELATÓRIO QUADRIMESTRAL DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MATINHOS 2016 e 2017).

> Em entrevista, o representante do OS destaca que a economia de despesa gerada pelo observatório foi, assim, em 2016, de R\$ 1.790.000,00, pois eles consideram somente aqueles processos em que a sua atuação modifica o valor do certame.

> No relatório de prestação de contas do ano de 2017, o OS-Matinhos apresenta as seguintes informações:

> > De 254 editais de compra, 40 não foram contratados por algum motivo já mencionado, sobrando o valor de R\$ 66.856.756,09 disponível para ser licitado. Após a fase do certame, R\$ 43.078.508,47 foram contratados e R\$ 9.056.769,80 se encontram em situação "aberta" no Portal da Transparência. Somado o valor dos editais licitados mais o valor dos editais abertos chegamos ao valor de R\$ 52.135.278,27, esse valor subtraído do valor disponível para ser licitado, resulta no valor da redução, que nesse período foi de R\$ 14.721.477,79 (22%). Já a economia gerado pelo OSMTS foi de R\$ 3.525.596,41 (5%). (RELATÓRIO QUADRIMESTRAL DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MATINHOS 2016 e 2017).

Nota-se que o observatório não tem conseguido avaliar qualitativamente o impacto dessa economia para a sociedade. O representante do OS pesquisado também descreve que para se atingir tal economia



> de despesas fazem-se necessárias duas situações: i) que o observatório tenha conseguido impugnar processos licitatórios que estejam em desacordo com a legislação; ii) quando o observatório consegue reduzir o valor (máximo) global ou reduzir, ainda, um gasto desnecessário. Nesse sentido, reforça-se por meio de tal percepção a diferença entre economia de despesa para fins da contabilidade aplicada ao setor público e economia de despesa na concepção do Sistema OSB.

> Aponta-se, também, para o fato de que medir a economia de despesa gerada por tal perspectiva, pela diminuição do gasto ou não realização do contrato por impugnação, pode indicar a não prestação do serviço público e o não atendimento do interesse público. Ou seja, o observatório não consegue avaliar se a suspensão do processo licitatório acarreta prejuízos ao interesse público. Sua análise é focada no resultado quantitativo e não qualitativo.

> Embora a economia de despesa ou orçamentária seja um indicador interessante para medir a capacidade dos observatórios sociais, ela é limitada, do ponto de vista do atendimento das demandas e do interesse público. Propõe-se ao Sistema OSB uma revisão dos indicadores para avaliação do seu trabalho, apontando para outras formas de avaliação dos gastos e serviços públicos. Como por exemplo, a avaliação de impacto, a análise da eficiência alocativa (comparação custo-efetividade), dentre outros mecanismos de avaliação e acompanhamento da prestação dos serviços públicos.

> A busca por eficiência e redução de gasto está no cerne da reforma gerencial dos anos 1990, concebida como a Nova Administração Pública - NAP, Modelo 1, com o impulso para eficiência centrada na redução do gasto público. (FERLIE, 1999). Embora seja importante a boa utilização do recurso, mesmo na linha da Nova Administração Pública, o Modelo 4, é centrado na orientação para a qualidade do serviço público. Nesse início do século XXI a melhoria da administração pública tem se orientado pela melhoria da qualidade do serviço público prestado. Há, assim, uma mudança de foco, do gasto para a qualidade do serviço público. (FERLIE, 1999; DENHART, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2008).

> Em relação aos resultados da atuação do OS pesquisado nos anos 2016 e 2017, o entrevistado destaca que, no início, houve um certo embaraço na aplicação da metodologia, mas que quando o OS finalmente se enquadrou nas medidas necessárias e nas normativas do Sistema OSB a economia de despesa começou a aparecer. O observatório acredita que sua presença no acompanhamento dos processos licitatórios resultou em mais transparência e cumprimento das normas, o que é um aspecto positivo para o controle da gestão pública.

> Questionado sobre os impactos das impugnações às licitações feitas a partir dos apontamentos de irregularidades formulados pelo OS-Matinhos, o representante do observatório entende que podem existir reflexos positivos e negativos. De acordo com o entrevistado, um efeito positivo pode ser a redução do valor da licitação, que garantirá ao município um saldo maior de recursos para, por exemplo, suprir ou-





> tras necessidades da população. Mas pode, também, ter efeito negativo, uma vez que a impugnação trava o processo, causando atraso ou até mesmo inviabilizando o acesso a produtos e serviços.

> No mesmo sentido, o representante do Ministério Público, embora responda que desconhece o entendimento que o OS- pesquisado tem sobre economia de despesa, registra que sempre solicita o uso do "bom senso". De acordo com o entrevistado, o Ministério Público solicita que antes de requerer algum tipo de impedimento da prestação de serviço que se avalie a necessidade do serviço prestado, pensando que a sociedade poderá deixar de receber algo de que necessita, e que isso tem um custo para a população.

> O representante do Executivo municipal percebe como positivo o impacto do acompanhamento realizado pelo OS pesquisado, salientando que ambos, Prefeitura e OS, possuem o mesmo objetivo, que é fazer com que o município adquira produtos de qualidade pelo menor preço, gerando uma economia de despesa para o município.

4.3 RELAÇÃO COM A COMUNIDADE E OUTRAS ORGANIZAÇÕES

O Sistema OSB prevê que os observatórios devem reunir o maior número possível de pessoas e entidades que representam a sociedade civil (OBSERVATORIO SOCIAL DO BRASIL, 2018), sendo relevante a relação dos OS tanto com a comunidade local quanto com órgãos de controle e outras organizações que interferem na esfera pública.

Esse é um pressuposto para a coprodução do bem público, entendida como ação que envolve "a participação ativa e direta do cidadão nos processos de elaboração, desenho, implantação e avaliação das políticas públicas voltadas ao interesse público e, em última instância, à construção do bem público" (SALM, MENEGASSO e DE MORAES RIBEIRO, 2007, p.7), bem como para a coprodução do controle ou accountability social, que enfatiza a necessidade de interação entre mecanismos formais e informais de controle, exigindo interlocução e articulação entre os diferentes atores sociais em prol da geração e uso de informações qualificadas para a promoção do controle e da accountability. (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012; DOIN et al., 2012).

No que se refere à relação estabelecida pelo OS-Matinhos com os governantes, o representante do observatório ressalta que sempre há reuniões junto à equipe do Poder Executivo e do Poder Legislativo para a apresentação das ações do observatório. De acordo com o entrevistado, o Executivo municipal está cada vez mais aberto a recepcionar o que é apontado pelo observatório. Essa também é a visão do Executivo, visto que o representante da Prefeitura Municipal destaca que o observatório auxilia na realização do procedimento licitatório, indicando ajustes.

Entretanto, o entrevistado do OS relata que não há ainda parceria entre o Poder Legislativo e o observatório. Há resistência, por parte do Poder Legislativo local, em colaborar, sendo frequente a falta de resposta aos ofícios encaminhados pelo OS.





> O representante do Ministério Público destaca que os Portais da Transparência do Poder Executivo ou Legislativo ainda estão aquém do desejável. Tais poderes têm resistido ao cumprimento das normas exigidas para transparência e acesso à informação, mesmo estando sujeitos a multas e punições, alegando falta de suporte técnico, e o fato de que a "cultura" do servidor público é a de que as informações devem ser mantidas em sigilo. O representante do Ministério Público destaca a dificuldade e a falta de sincronia entre os sistemas utilizados na formação e alimentação dos dados dos portais da transparência, que poderiam ser de um modelo único adotado entre os poderes e as secretarias, conforme o modelo proposto pelo Ministério Público do Estado do Paraná.

> Nessa busca por exigir maior transparência às ações dos Poderes Executivo e Legislativo, requisito para o exercício do controle, o Ministério Público é reconhecido pelo OS-Matinhos como parceiro e também se reconhece como tal.

> Em relação à cooperação para compartilhamento de informações, o representante do OS-Matinhos observa que quando identificada uma irregularidade, tanto de estrutura jurídica, quanto de preço, quanto de conduta é elaborado um ofício, seguindo os parâmetros da LAI. Nesse ofício, o observatório informa a irregularidade e solicita providências. O OS pesquisado tem como metodologia encaminhar, primeiro, para a Prefeitura as solicitações de ajustes das irregularidades. Caso não haja resposta, o OS comunica a Câmara Municipal. Caso nenhum desses dois órgãos respondam, é enviado ofício para o Ministério Público, que costuma fazer a intervenção devida.

> Zanelatto (2019) destaca que o trabalho de levantamento de informações realizado pelo OS pesquisado em 2017 em relação às diárias concedidas aos vereadores da Câmara Municipal subsidiou a denúncia feita pelo Ministério Público, apontando essa como a relação que mais se aproxima da coprodução do controle e da informação e, por consequência, da accountability social.

> O representante da Prefeitura corrobora com a visão de que o Ministério Público é um parceiro do observatório. Tal fato ocorre em função do dever de auxiliar na melhoria da implementação das políticas públicas inclusivas pelo Ministério Público. O representante da Prefeitura destaca, também, a relevância do trabalho do Tribunal de Contas.

> No que diz respeito à parceria do observatório com o Tribunal de Contas, o representante do OS pesquisado destaca que há parceria firmada entre o Sistema OSB e os órgãos de controle, incluindo o Ministério Público e os Tribunais de Contas dos Estados, embora seja uma relação estritamente formal. O entrevistado coloca que quanto às relações de cooperação técnica, o OSB articula essas parcerias, e convida os observatórios em nível municipal a participarem.

> No que se refere à relação estabelecida entre o observatório e a comunidade local, é importante destacar a parceria decorrente do







próprio financiamento do observatório. O Sistema OSB recebe apoio financeiro de entidades de classe empresarial, mas outras entidades de cunho comunitário e de representação de classes costumam participar e colaborar financeiramente também, como Rotary Club, Maçonaria, sindicatos patronais e empresas. (SCHOMMER et al, 2011). O mesmo ocorre com o observatório pesquisado. O OS-Matinhos tem como mantenedores empresas locais ligadas a diferentes ramos de atividades, a Associação Comercial e a Maçonaria, o que corrobora com os estudos de Doin (2012).

Tratando ainda da relação existente entre o OS-Matinhos e a comunidade local, o entrevistado do observatório ressalta que o observatório tem vários canais de comunicação com a sociedade, principalmente canais virtuais. De acordo com o representante do OS, o observatório quadrimestralmente apresenta suas planilhas em reuniões abertas ao público. O entrevistado faz referência à parceria que vem sendo estabelecida com a universidade, principalmente na divulgação dos trabalhos do observatório, através do Feirão do Imposto. O representante do Ministério Público também aponta a Universidade Federal do Paraná como parceira do OS-Matinhos, destacando que a parceria poderia ser estabelecida com outras organizações, como entidades de classe e associações de bairro.

O OS-Matinhos possui laços mais fortalecidos com o Ministério Público e com a Prefeitura. Todavia, há déficits em termos de participação com outras organizações da sociedade civil local, bem como de membros dos conselhos de políticas públicas. Essa aproximação com a sociedade civil local poderá apoiar o observatório em termos de inovações nas práticas de accountability social, bem como poderá ampliar o número de voluntários e os resultados qualitativos da organização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar a trajetória, ações e resultados do OS pesquisado, buscando explorar as consequências da sua atuação no que concerne à ampliação da transparência e da accountability social no nível municipal.

Os resultados demonstram que no litoral do Paraná há emergência da sociedade civil preocupada em acompanhar a gestão pública municipal, dando suporte ao controle social e institucional, com o trabalho dos Observatórios Sociais. O OS pesquisado foi criado em 2016, mesmo ano de criação do OS de Paranaguá, sendo o segundo observatório da região.

O litoral do Paraná apresenta déficits socioeconômicos e Matinhos, especificamente, embora apresente um IDH elevado, é socioeconomicamente vulnerável, pois é dependente do turismo de massa, que é sazonal.

A trajetória do OS pesquisado demonstra a sua atuação em quatro eixos: a Gestão Pública (licitações, cargos em comissão, convênios, obras, processos, estoques e Câmara Municipal), a Educação Fiscal (pa-







> lestras, concurso de redação, semana da cidadania, feirão do imposto, teatro/fantoches e parcerias institucionais), o ambiente de negócios (capacitação das Micro e Pequenas Empresas para que participem das licitações, divulgação das licitações e cadastro gratuito para empresas) e a transparência (portais da transparência, capacitação dos conselhos, indicadores da gestão pública e os relatórios quadrimestrais). O OS pesquisado tem trabalhado principalmente no acompanhamento dos editais de licitação e contratações públicas, seguindo a metodologia e as diretrizes do Sistema OSB.

> No que se refere ao apoio e contato do OS com os órgãos de controle municipal verifica-se que há dificuldade de diálogo com o Poder Legislativo, mas uma aproximação com o Poder Executivo. O OS pesquisado tem encontrado respaldo e apoio, sobretudo, do Ministério Público.

> A pesquisa mostra que as parcerias e alianças do OS-Matinhos com a sociedade civil local ainda são incipientes. É preciso ampliar a atuação do OS em espaços de participação, como nos conselhos de políticas públicas, assessorando-os na avaliação das contas públicas de suas áreas, bem como no acompanhamento do processo de contratação pública; acompanhamento do processo de liquidação das despesas (entrega de materiais e obras públicas); acompanhamento dos portais da transparência; acompanhamento dos fundos públicos; entre outras formas que centrem esforços em avaliar a qualidade dos serviços públicos. (FERLIE, 1999; DENHART, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2008; DAGNINO, 2002; SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012).

> Constata-se que houve a ampliação da transparência municipal com a atuação do OS pesquisado. O OS tem se comunicado com a população por meio das prestações de contas e das redes sociais, bem como tem buscado realizar atividades de educação fiscal. Conclui-se que ele tem se aproximado da noção de accountability social de Hernandez e Cuadros (2014), exigindo prestação de contas, avaliando o desempenho dos políticos, funcionários e empresas privadas que usam recursos públicos, mas ainda é limitado em termos de representatividade local.

> Quanto aos resultados do OS pesquisado verifica-se que o conceito de economia de despesa (ou orçamentária) é controverso e limitado para medir resultados, pois ele avalia somente a realização do gasto público quantitativamente. Todavia, se a economia de despesas vai privar a comunidade de um serviço, a aplicação dela deve ser muito bem avaliada. Há determinados serviços que são essenciais à sociedade e precisam ser prestados, mesmo diante de irregularidades ou deseconomias aos cofres públicos.

> Portanto, embora a economia de despesa ou orçamentária seja um indicador interessante para medir a capacidade dos observatórios sociais, ela é limitada, do ponto de vista do atendimento das demandas e do interesse público. Propõe-se ao Sistema Observatório Social do Brasil - OSB uma revisão dos indicadores para avaliação do trabalho dos OS, apontando para outras formas de avaliação dos gastos e ser-





> viços públicos, como por exemplo a avaliação de impacto, a avaliação custo-efetividade, dentre outras ferramentas.

> A emergência do observatório pesquisado pode contribuir para que passe a vigorar uma nova forma de administração pública mais profissional e mais adequada ao século XXI na região. Em regiões em desenvolvimento, conforme Hernandes e Cuadros (2014) existem iniciativas que unem a sociedade e organizações contra a corrupção. Fica evidente, no presente estudo, os inúmeros aspectos positivos da existência do observatório no município, trazendo para a cidadania uma nova visão política, por um lado. E , para os gestores, por outro lado, um estímulo ao aprimoramento dos serviços públicos.

> Para uma agenda de pesquisas futuras são necessários estudos sobre a articulação dos observatórios sociais com os diferentes grupos sociais locais, as questões da representatividade dentro dos observatórios sociais, conforme já destacado por Zuza (2016), Menezes, Zuza e Archanjo (2018) e Silva e Boeira (2018), bem como quais são os potenciais dos observatórios sociais no sentido de acompanharem as políticas públicas municipais e de promoverem maior integração entre os municípios do litoral do Paraná em prol de políticas regionais de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P.R. (org.). Economia do Setor **Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. In RAP, Rio de Janeiro 42(2):391-410, mar. /abr. 2008.

CADERNO ESTATÍSTICO MUNICÍPIO DE MATINHOS. Disponível em: < http://www. ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1. php?Municipio=83260&btOk=ok>. Acesso em 16 nov. 2017.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração** pública. São Paulo: Cenpage Learning, 2012.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In Dagnino, E. (org). **Sociedade civil e espaços** públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DOIN, Guilherme Augusto et al. Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os







> processos de construção da lei da ficha limpa e da rede observatório social do brasil de controle social. In Revista **Pensamento e Realidade**, Ano XV – v. 27 n° 2/2012.

FERLI, Ewan et al. A nova administração pública em ação. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENA, 1999.

GIACOMINI, James. Orçamento público. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005. (Capítulos 6).

HERNANDEZ, Andres; CUADROS, Diana. Iniciativas de transparencia y *accountability* en America latina: naturaliza, tipología e incidencia en la democracia y el desarrollo / 226-270. In PINHEIRO, D.; MELO, D; COSTA, J.; (Orgs.). Democracia: desafios, oportunidades e tendências. Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Consulta base de dados municipais.** Disponível em: < http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/ imp.php?page=consulta>. Acesso em: 12 jun 2017a.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. IPDM. Disponível em: http:// www.ipardes.gov.br/pdf/indices/ipdm/comentarios_ <u>IPDM 2013.pdf</u>. Acesso em: 29 jun 2017b.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Indicadores dos Municípios Integrantes da Região Administrativa do Paraná, 2005. Disponível em:http://www.ipardes.gov.br/pdf/mapas/ RA1_Paranagua.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017c.

MENEZES, Elaine Cristina de Oliveira, ZUZA, Maria Rachel dos Santos e ARCHANIO, Daniela Resende. Participação e accountability social: estudo a partir da experiência de dois Observatórios Sociais do litoral do Paraná. In Revista Política e Planejamento Regional (RPPR), Rio de Janeiro, Vol. 5, No. 1, Janeiro a Abril de 2018 - publicado em junho de 2018, pp. 101-124.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MATINHOS. Disponível em:<<u>http://matinhos.osbrasil.org.br/</u>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MATINHOS. Estatuto Social do Observatório Social de Matinhos. Matinhos: [s.n.], 2016. (Mimeo)

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em: https://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio- social-os/>. Acesso em: 13 de junho de 2018.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Orientação







> Normativa no 03 – Contabilização da economia gerada pela atuação do OS - Publicada em 18/02/2015. Disponível em: http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/03/ OSB-Normativa-3- contabiliza%C3%A7%C3%A30-daeconomia-gerada-pela-atua%C3%A7%C3%A30- do-OS.pdf>. Acesso em: 13 de junho de 2018.

O'DONNELL, Guilhermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. In Lua Nova, 44. Cedec. São Paulo, 1998.

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzila para o português? In Revista da Administração **Pública**, v. 43, n. 6: 1343-68, nov./dez. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATINHOS. Disponível em: http://matinhos.pr.gov.br/cidade_ matinhos.php>. Acesso em: 13 de jun 2018.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82 – 97, mai/ago 2011.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester e DE MORAES RIBEIRO, Rebeca Co-produção do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do PROERD em Santa Catarina. In **Revista Alcance**, vol. 14, núm. 2, mayo-agosto, 2007, pp. 231-246.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. In Revista Eletrônica de Gestão Organizacional – 8 (3): 298-326 Set/Dez 2010.

SCHOMMER, P. C. et al. Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. SCHOMMER, P.C., BOULLOSA, R. de F. (Org). Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública. Florianópolis: UDESC, 2011.

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

SILVA, Rodrigo De Bona da; BOEIRA, Sergio. Observatório Social do Brasil e os desafios organizacionais do controle







> social. In Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n. 75, maio/ago. 2018, 215-234

SILVA, Rodrigo De Bona da. Observatório Social do **Brasil:** identidade organizacional, controvérsias e desafios na coprodução do bem público. 2017. 253 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2017. Disponível em: <http://www.bu.ufsc.br/teses/PCAD1035-D.pdf>.

STN. Subsecretaria de Contabilidade Pública – SUCON – Análise do Balanço Orçamentário – Brasília DF – Setembro 2015 (pag.06) disponível em: http://www.tesouro.fazenda. gov.br/documents/10180/352552/2+An%C3%A1lise+do+ Balan%C3%A70+Or%C3%A7ament%C3%A1rio.pdf/2249b660fd93-444c-8e20- f6f99e7b69bf>. Acesso em: 13 de junho de 2018.

RELATÓRIO QUADRIMESTRAL DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MATINHOS 2016 e 2017. Disponível em:http://matinhos. osbrasil.org.br/wp-content/uploads/sites/56/2017/11/2%C2%BA-Relat%C3%B3rio-Quadrimetral-01-05- 2017-a-30-08-2017-5%C2%BA-Geral.pdf>. Acesso em: 13 junho. 2018.

TRIVINOS, A. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, Paulo Freire. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. Eisforia: desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teóricometodológicos. Florianópolis, v. 4, n. especial, dez. 2006.

ZANELATTO, João Victor da Silva; MENEZES, Elaine Cristina de Oliveira. Accountability social em debate: a experiência de um observatório social do litoral do Paraná. III Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público. Florianópolis, 02 a 04 setembro, 2019.

ZANELATTO, João Victor da Silva. Iniciativas de coprodução do controle e da informação: análise da experiência do Observatório Social de Matinhos. Trabalho de Graduação (Bacharelado Administração Pública) -Setor Litoral, Universidade Federal do Paraná, 2019.

ZUZA, Maria Rachel dos Santos. Accountability Social: análise da trajetória de dois observatórios sociais do litoral do Paraná. 39 f. Trabalho de Graduação (Bacharelado Gestão Pública) - Setor Litoral, Universidade Federal do Paraná, 2016.





