

Qualidade do Gasto Público em Educação Fundamental: uma análise de eficiência dos municípios paulistas

Public Spending Quality in Fundamental Education: an efficiency analysis in São Paulo's municipalities

Alessandra Ayumi S. B. de S. Kakihara¹, Vanderléia de Souza da Silva^{1*}, Johan Hendrik Poker Junior¹

¹Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – São Paulo, Brasil.

INFO ARTIGO

Palavras-chave:

Educação fundamental,
Eficiência,
Qualidade do gasto público.

RESUMO

O estudo analisou a eficiência do gasto público em educação fundamental realizados nos municípios paulistas que compreendem as diretorias de ensino de Americana, Botucatu, Capivari, Limeira, Piracicaba, Pirassununga, São Carlos e Sumaré, no período entre 2009 a 2013, devido à disponibilidade de dados. Em uma segunda etapa, buscou-se a identificação de variáveis que interferem na eficiência resultada. Para isso, foi aplicada a metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA) e Regressão Linear Múltipla (RLM). Os resultados da DEA apontaram os municípios eficientes em cada ano estudado e que alguns municípios demonstram a necessidade imediata de mudanças na gestão educacional. A RLM apontou as variáveis que interferem nessa eficiência foram: quantidade de população rural, quantidade de alunos por turma, docentes com nível superior e a regularidade destes no processo educacional. Assim, consegue-se expor ao gestor público a necessidade de dirimir a interferência destes fatores, obtendo melhoria da aplicação dos recursos em educação e, conseqüentemente, melhoria na qualidade do ensino.

ARTICLE INFO

Keywords:

Elementary
education,
Efficiency,
Quality public
spending.

ABSTRACT

The study analyzed the efficiency of public spending on basic education carried out in São Paulo municipalities that comprise the boards of education of Americana, Botucatu, Capivari, Limeira, Piracicaba, Pirassununga, São Carlos and Sumaré, in the period between 2009 and 2013, due to data availability. In a second step, we sought to identify variables that interfere with the resulting efficiency. For that, the Data Envelopment Analysis (DEA) and Multiple Linear Regression (MLR) methodology was applied. The DEA results showed efficient municipalities in each year studied and that some municipalities demonstrate the immediate need for changes in educational management. The MLR pointed out the variables that interfere in this efficiency were: number of rural population, number of students per class, teachers with higher education and their regularity in the educational process. Thus, it is possible to expose to the public manager the need to resolve the interference of these factors, obtaining an improvement in the application of resources in education and, consequently, improving the quality of teaching.

* Correspondência para autor:

alessandra_savassi@hotmail.com (Kakihara, A.A.S.B.S.), vanderleia_adm@hotmail.com (da Silva, V.S.)
(0000-0003-0525-9137), johan.poker@fca.unicamp.br (Poker JR., J.H.).

1 Introdução

O Controle social sobre a Administração Pública está previsto na Constituição Federal do Brasil de 1988 que ocorre por meio de mecanismos a partir dos quais a sociedade civil organizada fiscaliza e controla os gastos com o dinheiro público e a atuação dos agentes públicos no desempenho das suas funções (SCHOMMER; NUNES; MORAES, 2012). Diversos movimentos de combate à corrupção, pela necessidade de melhoria da gestão dos recursos públicos e das políticas públicas, pela promoção da qualidade de vida nas cidades e responsabilização dos governantes por seus atos e omissões, despertaram na sociedade o interesse em participar da vida pública, manifestando com isso sua indignação e insatisfação com as irregularidades praticadas na Administração Pública (SCHOMMER; NUNES; MORAES, 2012).

De acordo com a cartilha Cidadania Consciente no Regime Democrático, emitida pela organização Bauru Transparente, a participação de integrantes da sociedade de forma organizada, no controle dos gastos públicos, por meio do monitoramento das ações do governo e, solicitando o bom uso dos recursos arrecadados via carga tributária, é chamado de controle social. Assim, quanto mais conhecedora de suas prerrogativas e mais informada sobre as diferentes possibilidades de exercer a cidadania, melhores serão os processos desenvolvidos pela população para promover o controle social dos órgãos públicos (BATRA, 2012).

Nesse contexto, surgem diversos instrumentos e meios de controle social, dentre os quais merece destaque o Observatório Social que se apresenta como uma ferramenta de controle dos gastos públicos. Trata-se de um instrumento de controle social que atua por meio da interação com mecanismos de controle institucional, contribuindo para gerar debates, auxiliar na tomada de decisões e fiscalizar políticas e governantes (SCHOMMER; NUNES; MORAES, 2012).

Os Observatórios Sociais tiveram sua origem na cidade de Maringá, no Paraná (Brasil), após um escândalo de corrupção que provocou a indignação e o engajamento de diversos segmentos da sociedade no combate a esse problema, na promoção da educação fiscal e na melhoria da gestão dos recursos públicos naquele município (JUNGES; CARDOSO; FARIA, 2018). Além disso, atuam na fiscalização dos entes públicos, principalmente quanto à gestão eficiente dos recursos repassados aos respectivos órgãos que fazem a máquina pública funcionar na prestação de serviços ao seu cliente final (sociedade). Todavia, há a necessidade de adequação das normas brasileiras de contabilidade aplicada ao setor público àquelas internacionais e a sua utilização nas entidades públicas, tornando-as mais transparentes e reforçando os seus canais de interação com a sociedade (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

É importante ressaltar que a contabilidade pública está apoiada em dois princípios: evidenciação e universalidade dos registros (SILVA, 2011). Os Observatórios Sociais, ao monitorarem as ações de determinado setor ou órgão, também exercem controle social e podem contribuir para os avanços em *accountability*, que consiste na prestação de contas de forma responsável perante outrem (SCHOMMER; NUNES; MORAES, 2012).

Diante do exposto, pretende-se investigar o seguinte problema de pesquisa: Quais são os procedimentos contábeis utilizados pelos Observatórios Sociais na operacionalização de suas atividades? O objetivo do estudo foi elencar os procedimentos contábeis utilizados pelo Observatório Social de Porto Alegre (RS) na operacionalização de suas atividades no intuito de demonstrar o Observatório Social como uma adequada ferramenta de controle e fiscalização dos gastos públicos.

A importância do tema pesquisado consiste em apresentar os procedimentos contábeis utilizados nos Observatórios Sociais como ferramentas de controle social para auxiliar nas atividades de fiscalização dos gastos públicos. Além disso, propicia uma melhor qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos. Assim, a principal contribuição deste trabalho, no âmbito nacional, é promover o estreitamento da relação entre a comunidade e os governantes, e conseqüentemente, o fortalecimento da democracia e cidadania. Além disso, outros Observatórios Sociais poderão utilizar esta pesquisa como referência na implantação e/ou melhoria de suas práticas contábeis.

2 O Controle Social no Brasil

Nesta seção serão apresentados os principais conceitos de controle social e sua importância na fiscalização da gestão dos recursos públicos. Serão identificados os principais instrumentos de controle social com destaque ao estudo dos Observatórios Sociais mostrando as bases legais que amparam a atividade de controle exercida

pela sociedade. Além disso, será abordado o papel da contabilidade pública no controle social, principalmente após a convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público às legislações internacionais, a fim de evidenciar os procedimentos contábeis utilizados pelos Observatórios Sociais na fiscalização da gestão dos recursos públicos.

2.1 Os Principais Instrumentos de Controle Social

O controle social consiste num mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania por meio da participação do cidadão na gestão pública. São os órgãos fiscalizadores que exercem o controle institucional e o fazem com o auxílio desse controle social. Para que os cidadãos possam exercê-lo de maneira eficaz, é necessária a mobilização e orientação sobre como exercer a fiscalização dos gastos públicos (BATRA, 2012).

Conforme Moura e Oliveira (2013), controle social compreende um conjunto de instrumentos empregados pela sociedade, que regulam a atuação institucional dos Poderes Públicos no ambiente social a fim de se alcanças os objetivos almejados pelo grupo social. Ele é caracterizado como um controle público não estatal, no qual a sua ação ocorre de fora para dentro do Estado, na fiscalização da atividade pública, demonstrando que a eficiência da atuação do Tribunal de Contas da União é determinada pela ampliação da participação popular no exercício do controle (SANTOS e LIMA, 2013).

Para Mileski (2006), o controle social, de acordo com a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional pode ser exercido sobre os atos da Administração Pública tendo como elementos importantes para esse exercício a transparência e a participação popular. Isso porque ele possibilita ao cidadão participação efetiva e fiscalização do orçamento público, dando-lhe condições para propor, acompanhar, avaliar e controlar a ação dos Gestores Públicos.

Num estado democrático de direito, o exercício do controle social se faz presente desde o processo de elaboração das políticas públicas até o acompanhamento e monitoramento da execução. A transparência e a participação popular na gestão pública contribuem para um controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública (LIMA, 2011).

O controle social é muito importante quando se almeja uma administração Pública eficiente, exigindo-se do Estado uma relação pautada nos direitos e garantias fundamentais elencados na Constituição. Ele promove, ainda como consequência de suas atividades, os objetivos fundamentais da República Federativa, sejam eles: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento social; erradicação da fome e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 2012).

Dada a extensão territorial do Brasil, a descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos entes federativos e a história de corrupção no país, a preocupação em estabelecer um controle social eficaz e atuante se tornou cada vez mais necessário. O exercício do controle social ocorre por meio da fiscalização das ações governamentais pelo cidadão e pelas entidades constituídas pela sociedade organizada. As instituições não governamentais utilizam sua estrutura e ferramenta na identificação do uso correto dos recursos públicos de acordo com as normas e as exigências da sociedade (JUNGES; CARDOSO; FARIA, 2018).

Em seus argumentos, Ribeiro e Borborema (2006) defendem que para se alcançar um controle social efetivo é necessária a criação de instrumentos ou ferramentas que facilitem o entendimento das contas públicas possibilitando um maior controle dos gastos públicos pela sociedade. Entende-se por instrumentos de controle social as ferramentas que se encontram a disposição da população para analisar e controlar a gestão pública, os quais mostram caminhos, propõem ideias e possibilitam a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público. Em seu artigo, Cunha (2003) aponta as várias ferramentas e meios de controle social, como por exemplo, os como os conselhos de políticas públicas, os Observatórios Sociais, o orçamento participativo, a audiência pública, a ouvidoria, entre outros.

Os conselhos de políticas públicas estão divididos em deliberativos e consultivos. Estes, considerados órgãos de assessoria e apoio à tomada de decisões pelos governantes, caracterizam-se por reunirem pessoas reconhecidas por suas capacidades e conhecimento em determinada área da política. Já aqueles são responsáveis por decisões sobre prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, assim como por exercer o controle público sobre a ação do Estado decorrente dessas deliberações (CUNHA, 2011).

Os Observatórios Sociais são órgãos não governamentais, sem fins lucrativos, cuja principal atividade consiste em acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas. Essas entidades foram constituídas a partir de iniciativas autônomas da sociedade, encontrando-se desvinculadas de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa (MAIA, 2010).

O orçamento participativo consiste numa nova forma de planejar os gastos públicos em que a elaboração do orçamento ocorre com a participação de indivíduos de diferentes classes sociais. Com isso, recursos públicos são direcionados para projetos e atividades do interesse da coletividade, permitindo melhor identificação das soluções dada a proximidade do interessado em relação à causa (GIACOMONI, 2002).

A audiência pública apresenta-se como instrumento de controle social no qual determinada questão é decidida a partir da interação do poder público com a sociedade. Consiste na forma de participação popular pela qual uma questão relevante, objeto de processo administrativo, é sujeita debate público realizado por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil (CARVALHO FILHO, 2013).

A ouvidoria é um espaço aberto para a sociedade. É um órgão que permite o intercâmbio entre o usuário do serviço e a administração pública, servindo para ouvir e registrar as opiniões, reclamações, sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias sobre as políticas e os serviços públicos (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

A atuação dessas ferramentas de controle social é possível graças à existência de dispositivos legais como: a Lei Complementar nº 131 de 2009, conhecida como Lei da transparência, a Lei Complementar nº 101 de 2000, intitulada de Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 12.527 de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação. Esses dispositivos legais regulamentaram as atividades exercidas pelos cidadãos dentro desses órgãos contribuindo para uma atuação eficiente (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

A Lei Complementar nº 131 de 2009, Lei da Transparência, é um dispositivo legal que altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal. O texto inova e determina que sejam disponíveis, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (PORTAL, 2017).

A transparência estimula a participação social uma vez que a informação divulgada aproxima a sociedade da gestão exercida pelos seus representantes. As entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e o acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

Conforme Jacobi (2003), as mudanças na participação da sociedade estão condicionadas às transformações institucionais que garantam acessibilidade e transparência da gestão. O aumento da transparência possibilita a participação de diferentes grupos sociais no acompanhamento da gestão da coisa pública.

No tocante a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101 de 2000, Platero (2012) menciona que ela traz ferramentas de controle governamental com a finalidade de preservar as organizações sob seu comando da ocorrência de ilegalidades, erros, desvios ou fraudes, buscando cumprir as metas fixadas e realizar os ajustes necessários para atender as exigências tender às necessidades gerenciais. Por meio do planejamento, transparência e controle, a LRF se apresentou como um dos importantes mecanismos reguladores das finanças públicas tendo como objetivos melhorar a gestão dos gastos públicos e aumentar a responsabilidade dos administradores (ROGERS e SENA, 2007).

Portanto, de acordo com o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12527 de 2011, tem o objetivo de garantir aos cidadãos brasileiros o livre acesso aos dados dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, assegura o acesso às informações das suas respectivas entidades públicas, sejam elas, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, ou mesmo das entidades privadas sem fins lucrativos, mas que recebam recursos públicos (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

2.2 Os Observatórios Sociais do Brasil e o Observatório Social de Porto Alegre como Ferramenta de Controle Social

Observatório Social (OS) trata-se de um lugar democrático, sem fins lucrativos e sem participação político-partidária, onde o cidadão pode de forma participativa e voluntária contribuir para a eficiência e melhoria da gestão pública. A denominação Observatório Social vem sendo utilizada no campo social e político dada a sua função de monitorar de forma minuciosa o funcionamento ou desempenho de um setor específico (OSB, 2017).

O observatório Social “*é uma pessoa jurídica de direito privado de fins não econômicos, regido pelo estatuto e pelas disposições legais aplicáveis, com prazo de duração indeterminado*”. Os Observatórios Sociais (OS) encontram-se organizados em rede, cuja coordenação é feita pelo órgão central, o Observatório Social do Brasil (OSB), estabelecendo a propagação da metodologia padronizada para o exercício dos voluntários, promovendo a capacitação e fornecendo suporte técnico, fixando também parcerias no âmbito estadual e nacional para ensejando melhor desempenho das ações realizadas nos municípios (OSB, 2017).

Os Observatórios Sociais são órgãos presentes em diversos municípios com o objetivo de aumentar a participação popular e a proteção dos direitos dos cidadãos. Eles visam à constituição de uma sociedade organizada, objetivando a conscientização a cerca da importância dos recursos angariados pelo Estado, assegurando à completa fiscalização e vigilância dos atos praticados pela administração pública. Conforme o site do Observatório Social do Brasil (OSB), esses órgãos funcionam da seguinte forma:

Ao atuar como pessoa jurídica, em forma de associação, o Observatório Social prima pelo trabalho técnico, fazendo uso de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos (OSB, 2017).

E atuam em outras frentes como:

- a educação fiscal, demonstrando a importância social e econômica dos tributos e a necessidade do cidadão acompanhara aplicação dos recursos públicos 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 quatro meses realiza a prestação de contas do seu trabalho à sociedade (OSB, 2017).

O primeiro Observatório Social surgiu em Maringá/PR, no ano de 2006, quando lá aconteceu um escândalo de corrupção envolvendo o Prefeito da cidade que foi afastado e condenado por sonegação e formação de quadrilha e, ao mesmo tempo, a sociedade civil organizada, liderada pela Associação Comercial, resolveu cuidar da qualidade da gestão dos recursos públicos. Os cidadãos adotaram providências para incentivar a cidadania e a ética, monitorando a aplicabilidade de recursos públicos, acompanhando as licitações e incentivando as ações de educação fiscal (SCHOMMER; MORAES, 2010).

Após atuação positiva apresentada pelo Observatório Social de Maringá/PR, e com o objetivo de auxiliar na criação de outros Observatórios Sociais, foi criado o Observatório Social do Brasil (OSB), com sede nesta mesma cidade. Ele foi desenvolvido para estimular as cidades a constituírem seu próprio Observatório Social, suprindo-as com procedimentos e metodologias capazes de orientar o seu trabalho na localidade de forma padronizada (SCHOMMER; MORAES, 2010).

Os Observatórios Sociais atuam no âmbito local, com maior participação de suas atividades em municípios. Com a criação do OSB, foi disseminada a instalação de vários Observatórios Sociais no Paraná e

em outros estados, construindo assim uma rede de controle social. Atualmente, o OSB inclui mais de 100 municípios brasileiros, dentre os quais estão: Brasília, Cuiabá, Porto Alegre, Goiânia, Campo Grande, Curitiba, Palmas, Maringá, Cáceres, Rondonópolis, Sinop, Sorriso, Ribeirão Preto, entre outros. O OSB atua como gestor da rede de observatórios, sob a forma de uma franquia social, auxiliando as cidades que quiserem implantar o seu próprio sistema de monitoramento dos gastos públicos, disseminando a metodologia padronizada para a atuação dos seus voluntários, realizando capacitação e fornecendo suporte técnico aos Observatórios Sociais (OSB, 2017).

O Observatório Social do Brasil descreve a sua missão como sendo “despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada, tornando-a proativa, através do seu próprio Observatório Social, exercendo a vigilância social na sua comunidade, integrando a Rede de Observatório Social do Brasil” (OSB, 2017). Seus valores cultuados são o apartidarismo dos integrantes; a cidadania; as ações preventivas e praticadas com objetivos a longo prazo, intencionadas para o bem-estar das gerações presentes e futuras; o compromisso com a justiça social e a atitude ética, técnica e proativa (OSB, 2017).

De acordo com o OSB, os objetivos dos Observatórios Sociais, são:

Fomentar e apoiar a consolidação da Rede OSB de Controle Social, a partir da padronização dos procedimentos de monitoramento e controle da gestão pública, além da disseminação de ferramentas de educação fiscal e de inserção da micro e pequena empresa no rol de fornecedores das prefeituras municipais (OSB, 2017).

Ainda, conforme o OSB, o objeto de atuação dos Observatórios Sociais está descrito da seguinte forma:

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 (OSB, 2017).

Observa-se que o foco de atuação dos Observatórios Sociais é o acompanhamento da gestão pública por meio do monitoramento das compras públicas municipais, verificando o processo desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço objeto do certame. Desta forma, eles buscam aumentar a concorrência no processo licitatório na medida em que possibilita o aumento do número de empresas participante, contribuindo para a aquisição de um produto de melhor qualidade a um valor mais justo (OSB, 2017).

De acordo com a obra de Luqui (2014), Manual de Licitações: Capacitação Técnica de Observadores, é possível verificar o procedimento de acompanhamento das compras públicas, desde a fase de publicação dos editais até a verificação da entrega dos produtos ou da prestação serviços. Ainda conforme Luqui (2014), após a abertura do edital de licitação, os OS atuam da seguinte maneira:

Após a publicação do edital de licitação, os Observatórios Sociais (OS) entram em ação, realizando análise do edital do seu município, com base no checklist fornecido pelo Observatório Social do Brasil (OSB). Depois de verificada a conformidade com a legislação vigente, deve-se buscar empresas no mercado local para participar do processo licitatório, e as mesmas devem ser cadastradas no SIM (Sistema Informatizado de Monitoramento), também fornecido pelo OSB o edital deve então ser cadastrado no SIM, sendo anexados obrigatoriamente o edital e seus anexos, bem como o checklist pretendido. Estando o edital de acordo, o mesmo deve ser enviado para as empresas já cadastradas no sistema com o ramo de atividade pertinente ao objeto do edital (2014, p. 30).

Esse procedimento, de acordo com o Manual de Licitações, consiste na primeira fase de monitoramento das licitações. A segunda consiste em analisar o material ou serviço licitado, os preços praticados e a qualidade exigida. Por último, é feito o acompanhamento da entrega do serviço ou produto, verificando se corresponde ao especificado no edital (LUQUI, 2014).

Outro programa de atuação dos Observatórios Sociais e que merece destaque é o programa de Educação Fiscal, como por exemplo palestras em escolas, universidades e clubes de serviço, concursos de redação e de

monografia, seminários e outros eventos possibilitando a conscientização dos cidadãos sobre seus deveres em relação ao pagamento de impostos e do direito de exigir uma aplicação correta e de qualidade dos recursos. A Educação Fiscal, principalmente nas escolas, permite informar aos professores e alunos sobre a importância das suas atuações no desenvolvimento de uma consciência crítica, direcionada ao exercício da cidadania, tornando-os conhecedores da função social dos tributos e da necessidade de uma gestão mais democrática dos recursos públicos (OSB, 2017).

No Rio Grande do Sul existem quinze Observatórios Sociais espalhados pelos respectivos municípios: Porto Alegre, Bento Gonçalves, Caxias do Sul, Cruz Alta, Cachoeirinha, Erechim, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Lajeado, Novo Hamburgo, Santa Maria, Pelotas, Santa Rosa e São Leopoldo (OSB, 2017). O Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA) foi fundado em 16 de dezembro de 2014 e começou sua atuação em maio de 2015, de forma preventiva no fluxo do processo, antes que os recursos públicos sejam gastos, seguindo o padrão pré-estabelecido pelo OSB. Consiste num ambiente democrático e sem ideologia política, que reúne o maior número de membros e organizações da sociedade civil atuando em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos, por meio do monitoramento das licitações municipais e de ações de educação fiscal, visando contribuir para a melhoria da gestão pública (OSPOA, 2017).

O Manual de Capacitação do OSPOA descreve, no sumário executivo, a missão, a visão e os valores dessa entidade, quais sejam, respectivamente: servir de instrumento aos cidadãos no desenvolvimento da responsabilidade social e como forma de monitoramento proativo da gestão pública do município; conscientizar cidadãos da importância social dos tributos e da necessidade de medidas de controle social da gestão pública; e apartidarismo, comprometimento com a justiça social, efetividade, inovação, transparência e voluntariado. Assim o OSPOA vem atuando de forma preventiva e proativa, antes que os recursos sejam gastos, conforme padrões estabelecidos pelo Observatório Social do Brasil (OSB, 2017).

Portanto, percebe-se que o Observatório Social não é apenas uma ferramenta de controle social de uso exclusivo da sociedade, mas um aparato para as instituições e empresas. Ele funciona como um parceiro no processo licitatório à medida em que insere a micro e pequena empresa na concorrência, contribuindo para a lisura do processo e evitando desvios, superfaturamentos e favorecimentos, possibilitando, para a Administração Pública, a aquisição de um produto de melhor qualidade a um menor preço possível (OSB, 2017).

2.3 A Importância da Contabilidade para o Controle Social

A sociedade na sua maioria não se interessava pela contabilidade pública por meio do seu orçamento e sua execução. O cidadão tinha como principal interesse a evidenciação patrimonial, por meio do acompanhamento da evolução do patrimônio e da destinação da verba pública (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

Conforme Figueiredo e Santos (2014), mudanças ocorridas no mercado internacional repercutiram em modificações na contabilidade societária. Com a criação do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), órgão responsável pela convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade aos padrões internacionais expedidos pelos órgãos internacionais, a contabilidade brasileira publicou a Lei nº 11.638/2007, conhecida como Nova Lei das Sociedades por Ações contribuindo para o desenvolvimento do processo de adaptação às normas internacionais (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

Nesse mesmo sentido, o setor público publicou a Portaria nº 184/2008, do Ministério da Fazenda, contendo as dez primeiras Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCASP). Em 2008, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) publicou as primeiras Normas de Contabilidade aplicada ao Setor Público (NBC T 16) com o objetivo de uniformizar as práticas contábeis brasileiras do setor público e iniciar a adoção dos padrões internacionais. Logo, foram estabelecidas as diretrizes para a promoção da convergência das normas contábeis brasileiras aplicadas ao setor público àquelas internacionais, denominadas *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), emitidas pelo IFAC (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

Assim, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2016), a contabilidade governamental tem como objetivo fornecer aos seus usuários informações sobre os resultados alcançados e outros dados de natureza orçamentária, econômica, patrimonial e financeira das entidades do

setor público, em apoio ao processo de tomada de decisão, à prestação de contas, à transparência da gestão fiscal e à instrumentalização do controle social. É por meio dos sistemas e relatórios contábeis fornecidos à população que se obtém informações necessárias ao controle social (MCASP, 2016).

Conforme a NBC T 16 (2008), a contabilidade pública é o segmento que utiliza os princípios fundamentais da contabilidade e as normas contábeis direcionadas ao controle patrimonial de entidades públicas. Seu objeto é o patrimônio e a sua função social consiste em evidenciar informações de natureza orçamentária, econômica, financeira e física a respeito do patrimônio da entidade apoiando à tomada de decisão, à prestação de contas e contribuindo para o fomento do controle social (MCASP, 2016).

A construção do controle social mencionado é caracterizada pelo compromisso fundado na ética profissional, por meio do exercício diário de prestação de informações que sejam compreensíveis e úteis aos cidadãos na eficiência do controle de utilização dos recursos e do patrimônio público pelos agentes públicos. Verifica-se, portanto, a importância da contabilidade para o controle social, uma vez que as informações prestadas aos cidadãos devem ser fidedignas, retratando atos gerenciais praticados pelos agentes públicos, assumindo o desafio de prestar informações úteis ao processo decisório (MCASP, 2016).

A contabilidade pública passa a atuar no controle de técnicas orçamentárias com o objetivo de melhorar o desempenho da administração pública e apresentar um papel importante no controle social a partir da prestação de contas e do controle governamental. Isso ocorre por meio da integração de registros orçamentários, econômicos, financeiros e patrimoniais, destacando as movimentações ocorridas no patrimônio público e identificando os agentes responsáveis pelas referidas transações (SILVA, 2011).

Conforme Silva (2011), a contabilidade governamental está legitimada em dois princípios: o da evidenciação, de acordo com os artigos 83, 89 e 104 da Lei nº 4.320/64, e o da universalidade dos registros contábeis, de acordo com os artigos 93 e 100 da mesma lei. A evidenciação busca deixar a disposição dos usuários informações pertinentes e relevantes permitindo a sua tomada de decisão e o acompanhamento das ações realizadas. De acordo com o MCASP (2016), a evidenciação é definida como:

A evidenciação, conforme preconizada por este Manual, auxilia a entidade a cumprir os objetivos das demonstrações contábeis, que é o fornecimento de informações úteis sobre a entidade ou órgão público que elabora demonstrações contábeis, voltadas para os usuários dessas demonstrações para fins de prestação de contas e responsabilização (accountability) (2016, p. 210).

De acordo com Santana Junior et al. (2009), a *accountability* deve ser entendida como uma ferramenta possível ao cidadão para que este possa visualizar as responsabilidades de cada gestor público, de forma a poder jogar e cobrar pelos atos inidôneos praticados contra a administração pública. Assim, a *accountability* se torna imprescindível para a prática da transparência das contas governamentais, sendo fundamental para a existência do controle social, uma vez que para haver fiscalização por parte da sociedade é necessário a existência de cidadãos conscientes e organizados em torno das demandas reivindicadas cujo cumprimento delas pelo poder público representa a melhoria das condições de vida de toda a sociedade (GUIMARÃES et al., 2008).

3 Procedimentos Metodológicos

3.1 Classificação da Pesquisa

A pesquisa realizada neste estudo é classificada quanto aos seguintes aspectos:

- a. pela forma de abordagem do problema, consiste em uma pesquisa qualitativa, pois, além de ser muito comum o uso dessa tipologia de pesquisa na contabilidade, de acordo com Richardson citado por Beuren et al. (2013), essa pesquisa poderá contribuir para a transformação social de determinado grupo;
- b. de acordo com seus objetivos, classifica-se em descritiva, a fim de identificar e obter informações sobre as características de um determinado problema. Conforme menciona Andrade citado por Beuren et al. (2013), o pesquisador não interfere nos dados coletados na pesquisa, devendo apenas

realizar a análise sem manipulá-los;

- c. com base nos procedimentos técnicos utilizados, a pesquisa foi classificada em pesquisa documental, caracterizada pela utilização de documentos como fonte de dados, informações e evidências. Nesse tipo de pesquisa são utilizados como fonte de informação documentos que ainda não receberam nenhuma análise aprofundada (SILVA & GRIGOLO apud BEUREN et al., 2013). Para pesquisa documental, foram obtidas informações por meio de documentos coletados do Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA) e do endereço eletrônico de acesso público (<http://portoalegre.osbrasil.org.br/>) durante os meses de março e abril de 2018. Este site é responsável pela divulgação do Observatório Social de Porto Alegre (RS), bem como de suas atividades e dos resultados obtidos por meios dos trabalhos dos voluntários. A pesquisa também é classificada como bibliográfica, pois se pretende inicialmente, fundamentar a teoria do objeto da pesquisa, por meio de livros e artigos científicos (SILVA & GRIGOLO apud BEUREN et al., 2013).

3.2 Coleta e Tratamento de Dados

A amostra selecionada para a pesquisa foi o Observatório Social de Porto Alegre (RS), procurando evidenciar os principais procedimentos contábeis utilizados na operacionalização de suas atividades e a coleta de dados foi realizada por meio da pesquisa documental junto a este órgão. Primeiramente, foi realizada uma pesquisa inicial no portal do Observatório Social do Brasil (<http://osbrasil.org.br/>) para verificar todo suporte correlato a fim de construir uma base inicial teórica para a pesquisa.

Paralelamente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, artigos, estudos acadêmicos, bem como na legislação existente, visando agregar o embasamento teórico sobre o assunto em discussão e buscando informações que possam ser úteis no decorrer do artigo. Posteriormente, foi realizada uma análise dos procedimentos (*checklist*) que o Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA) utiliza no monitoramento dos editais de licitação, e dos dados existentes nos Relatórios Quadrimestrais e Anuais das atividades desenvolvidas por este órgão no período de 2015 a 2016.

3.3 Caracterização do Observatório Social de Porto Alegre

O Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA) atuam conforme padrão estabelecido pelo Observatório Social do Brasil e caracteriza-se por ser democrático e sem ideologia política, que reúne voluntários da sociedade atuando em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. A missão, a visão e os valores dessa instituição são: servir de instrumento aos cidadãos no desenvolvimento da responsabilidade social e como forma de monitoramento proativo da gestão pública do município; conscientizar cidadãos da importância social dos tributos e da necessidade de medidas de controle social da gestão pública; e apartidarismo, comprometimento com a justiça social, efetividade, inovação, transparência e voluntariado, respectivamente (OSB, 2017).

4 Análise de Dados

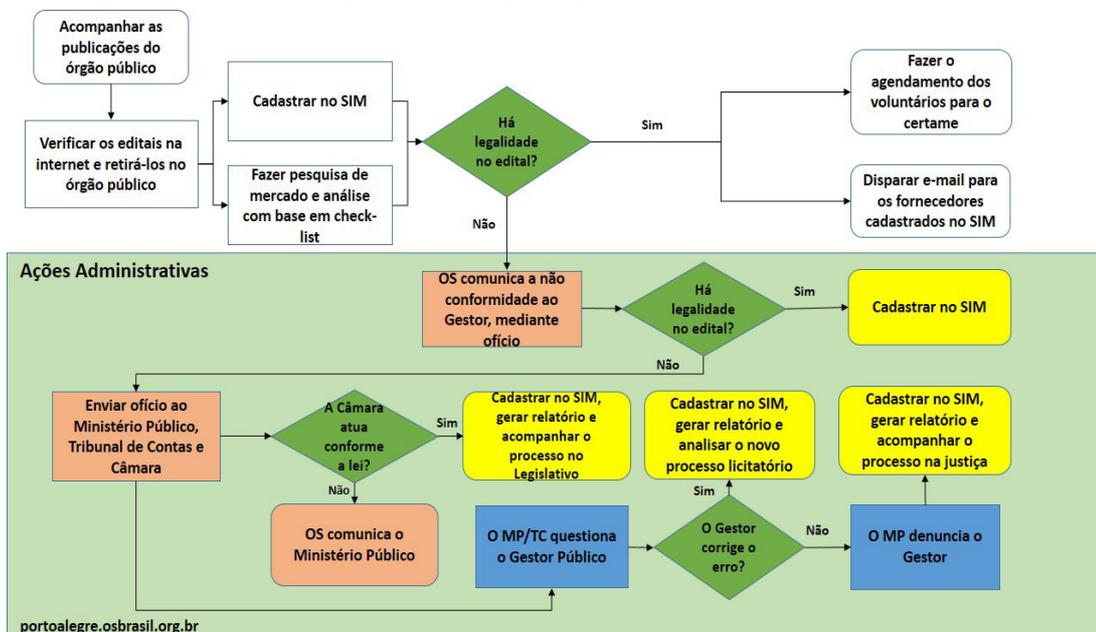
A coleta dos dados foi realizada no OSPOA a partir de documentos relacionados às ações do órgão (*checklist* para análise de edital de licitação, Relatórios Quadrimestrais e Relatórios Anuais) e com o auxílio da equipe composta por gestores, voluntários e estagiários. Os eixos de atuação do OSPOA foram evidenciados em quatro segmentos: gestão pública, educação fiscal, transparência e ambiente de negócios. Além disso, os seus programas de atuação, conforme estabelecidos pelo OSB, são: Programa 1 - qualidade na aplicação dos recursos públicos; Programa 2 – semeando a cidadania fiscal; Programa 3 – dinamizando a cidadania fiscal; Programa 4 – relatório quadrimestral; e Programa 5 – indicadores da gestão pública.

4.1 Análise de Editais de Licitação

A Administração Pública Municipal se utiliza do processo licitatório que consiste num conjunto de procedimentos administrativos utilizados para a aquisição de materiais, contratar obras e serviços, alienar ou ceder bens a terceiros e prestar serviços públicos, buscando com isso selecionar a melhor proposta utilizando critérios objetivos e impessoais (KHAIR, 2001). Um dos eixos de atuação do Observatório Social consiste em fiscalizar os editais de licitação do município a fim de verificar superfaturamentos dos itens e favorecimentos de determinados fornecedores (OSPOA, 2017). Desta forma, para direcionar as suas atividades, os voluntários dispõem de um fluxograma de trabalho (Figura 1) para a análise dos editais.

Na Figura 1, é possível identificar as etapas do processo de análise de um edital de licitação. Os editais são escolhidos de acordo com três critérios: criticidade (susceptibilidade ao erro), relevância (abrangência e impacto) e materialidade (valor, preço e quantidade). A partir dessa figura é possível qualificar o processo licitatório como um procedimento contábil utilizado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre para aquisição de bens e serviços de acordo com o MCASP.

Figura 1 – Fluxograma para análise de edital



Fonte: Adaptado de Observatório Social de Porto Alegre (RS).

Inicialmente, os editais de licitação são acessados pela internet ou diretamente no órgão público, os quais são cadastrados no SIM (Sistema Informatizado de Monitoramento) que atualmente foi substituído pelo RCC (Revista de Cotações e Concorrências), então inicia-se a análise propriamente dos editais. O voluntário encarregado da análise aplica um *checklist*, no qual é verificada a adequação do edital de licitação com a norma legal. Caso seja constatada a não conformidade do edital com a norma legal, o OSPOA comunica a ocorrência ao gestor público (Prefeitura Municipal e Câmara dos Vereadores). Diante da omissão do gestor, o OSPOA oficiará o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o gestor (Câmara) sobre as irregularidades existentes. O OSPOA comunicará novamente ao Ministério Público se o gestor não atuar conforme a lei. Após ser encaminhado o ofício pelo OSPOA, o Ministério Público ou Tribunal de Contas questionará o gestor público sobre as irregularidades, oferecendo denúncia caso estas não sejam sanadas (OSPOA, 2017).

Com relação ao documento *checklist* utilizado pelo observador no monitoramento da licitação, foi mostrado o que é utilizado na licitação de modalidade Pregão Eletrônico, pois se apresenta como a modalidade mais utilizada pela administração pública, como foi verificado nos relatórios anuais de atividades desenvolvidas pelo Observatório Social. A partir deste documento, pode-se destacar como informações úteis para a contabilidade, uma vez que sua obtenção se caracteriza como procedimentos contábeis, as seguintes: habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação econômico-financeira e procedimentos para pagamento (OSPOA, 2017).

Na verificação da habilitação jurídica são solicitados dos participantes do certame o registro comercial, ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor e decreto de autorização, quando se tratar de empresa ou sociedade estrangeira. Referente à regularidade fiscal, é solicitado das empresas participantes do certame a inscrição no cadastro nacional de pessoas jurídicas (CNPJ), a inscrição nos cadastros de contribuintes estadual ou municipal, prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, prova de regularidade relativa à seguridade social (INSS), prova de regularidade relativa ao fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS) e prova de inexistência de débitos inadimplidos junto à justiça do trabalho (OBSPOA, 2017).

A contabilidade se apresenta de forma indireta, por intermédio dos voluntários que atuam como

auditores na análise desses itens, funcionando como elemento de ligação entre a empresa e o fisco, pelo monitoramento dos editais e da verificação da existência de cobrança dos referidos requisitos. Todavia, esses procedimentos informam sobre a existência legal da licitante, bem como da legitimidade de sua representação e aptidão em assumir obrigações com Administração Pública, bem como verificar se o licitante se encontra regular perante suas obrigações para com a legislação tributária federal, estadual, municipal e que o mesmo atende a todas as exigências do fisco (OBSPOA, 2017).

De forma direta, a informação contábil pode ser verificada no procedimento de qualificação econômico-financeira. Nele, é verificado se estão sendo solicitados nos editais de licitações alguns documentos como: balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, exigíveis e apresentados na forma da lei; certidão negativa de falência, concordata, insolvência, recuperação judicial ou extrajudicial ou execução patrimonial; índices contábeis e sua respectiva avaliação como os índices de liquidez corrente, liquidez geral, solvência geral (OBSPOA, 2017).

Com essas informações, é possível garantir ao órgão licitante que os produtos ou serviços serão fornecidos, visto que o vencedor do processo licitatório terá plenas condições de cumprir com as obrigações contratuais (OBSPOA, 2017). O balanço patrimonial por exemplo, evidencia a posição financeira da empresa em um determinado período de tempo, apresentando de forma equilibrada os seus componentes patrimoniais, sejam eles os ativos, os passivos e o patrimônio líquido. Outra informação importante evidenciada na análise diz respeito à demonstração do resultado do exercício. Ela fornece, de forma vertical e resumida, os resultados (lucro ou prejuízo) auferidos pela empresa em relação ao conjunto de operações realizadas em um determinado exercício social (NETO, 2010).

Os índices contábeis solicitados pelo *checklist* servem para comprovar a boa situação financeira da empresa licitante conforme os valores encontrados. O índice de liquidez corrente mostra a capacidade da empresa de saldar suas obrigações a curto prazo, calculando-se pelo uso do ativo circulante em razão do passivo circulante. Logo, quanto maior a liquidez corrente, maior será a capacidade da empresa em financiar suas necessidades de capital de giro (NETO, 2010).

O índice de liquidez geral mede a capacidade da empresa em liquidar suas obrigações levando em consideração a situação a longo prazo da empresa, incluindo no cálculo os direitos e obrigações a longo prazo. Ele compreende a razão entre o ativo circulante e o realizável a longo prazo pelo passivo circulante e o exigível a longo prazo da empresa (NETO, 2010).

O índice de solvência geral identifica a capacidade financeira da empresa a longo prazo para satisfazer as obrigações assumidas perante terceiros, exigíveis a qualquer prazo. Compreendido pela razão entre o ativo total e o passivo circulante somando ao passivo não circulante, o índice de solvência geral identifica o grau de garantia que a empresa tem distribuído em seus ativos totais para o pagamento do total de suas obrigações e é composto por de recursos líquidos e permanentes. Ele também representa um índice importante para a saúde financeira da empresa (NETO, 2010).

Para os três índices analisados o resultado esperado seria um valor maior que 1, comprovando assim que a empresa licitante apresenta boa situação financeira com equilíbrio nas respectivas contas, lembrando que, quanto maior o resultado melhor será condição financeira da empresa. Concluímos que enquadrar uma empresa nos requisitos exigidos pela qualificação econômico-financeira significa comprovar a sua boa situação financeira capaz de viabilizar a execução de um contrato com a administração pública (NETO, 2010).

Logo, esses procedimentos analisados por meio do *checklist* possibilitam ao Observatório Social, na sua atividade de monitoramento dos editais de licitação, detectar as empresas licitantes que apresentam uma contabilidade fidedigna conforme a realidade das suas contas e aptas a cumprirem seus compromissos com o destinatário final dos serviços, a sociedade. Nesta análise destaca-se também o princípio da evidenciação da informação contábil por meio do fornecimento de informações úteis sobre a entidade voltadas para os usuários dessas informações na tomada de decisões (OSPOA, 2017).

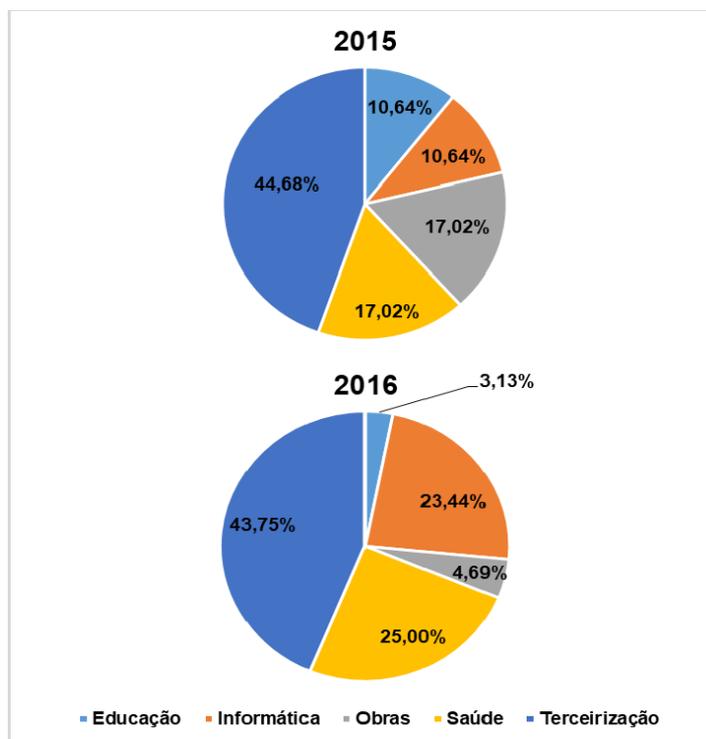
4.2 Análise dos Relatórios Quadrimestrais (2015-2016) do Observatório Social

Outro segmento de atuação do Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA) diz respeito à apresentação de Relatórios Quadrimestrais sobre as ações desenvolvidas por este órgão. Estes relatórios revelam os resultados

dos trabalhos desenvolvidos no município pelos voluntários. Ao atuar de forma preventiva, frente aos objetos de sua investigação, esses agentes informam às autoridades competentes da Prefeitura Municipal e da Câmara Municipal sobre a existência de irregularidades na Administração Pública Municipal, para que estas adotem procedimentos de correção e coíbam as referidas práticas. Quando estas solicitações não são atendidas pelos responsáveis, o Observatório aciona as instituições de controle e de garantia de direitos, que são o Tribunal de Contas e o Ministério Público (OSPOA, 2017).

A partir dos relatórios quadrimestrais foi possível extrair as informações sobre as ações desenvolvidas pelo Observatório Social. No Gráfico 1, foram apresentados os percentuais de áreas atendidas pelas licitações no período estudado:

Gráfico 1 – Porcentagem de áreas atendidas pelas licitações monitoradas pelo Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA) no período de 2015 a 2016



Fonte: Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA).

Este gráfico tem o objetivo de mostrar as áreas em que o OSPOA atuou no monitoramento das licitações no período de 2015 a 2016. O número de licitações analisadas de um período para o outro aumentou consideravelmente. As áreas que mais tiveram atuação, de acordo com os critérios de criticidade, relevância e materialidade, foram a terceirização, saúde e informática. Comparando os dois períodos, as áreas que mais variaram em nível percentual de licitações monitoradas foram a informática, que teve um aumento de 47%, e obras, que apresentou uma redução de 72,44%, conforme critérios especificados anteriormente (OSPOA, 2017).

4.2.1 Análise das Licitações Monitoradas e Intervenções

A partir dessas informações, foi verificado quantas licitações do total analisado sofreram intervenções do Observatório Social. Na Tabela 1, são apresentados os dados relacionados ao número de editais de licitação analisados e intervenções feitas pelo Observatório.

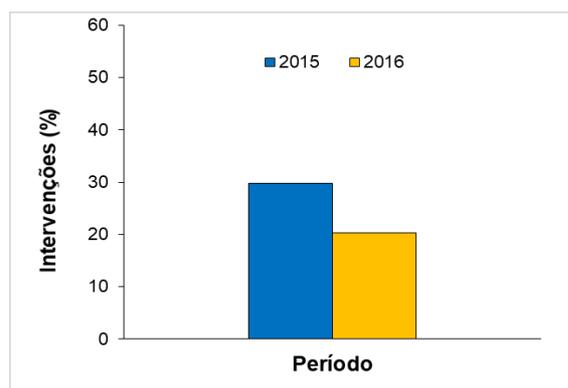
Tabela 1 – Licitações analisadas no período de 2015 a 2016

PARAMETRO	2015	2016
Nº de Licitações	47	64
Nº de Intervenções	14	13
Nº Suspensão/Revogação	7	2

Fonte: Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA).

Com as informações apresentadas na Tabela 1, nota-se que houve um aumento considerável de licitações monitoradas de um período para o outro, embora o número de intervenções tenha reduzido, conforme mostra o Gráfico 2. O número de licitações acompanhadas neste trabalho foi maior que no estudo de Schommer colaboradores (2012), no período de 2009 a 2010, no qual foram monitorados 19 licitações, na cidade de Itajaí/SC e no estudo de Junges et al. (2018), no período de 2012 a 2013, um total de 52 licitações monitoradas, na cidade de Sorriso/MT, demonstrando uma maior eficiência da atuação do Observatório Social de Porto Alegre. As intervenções mais comuns foram aquelas relacionadas com especificações técnicas, capacidade técnica e financeira ou sobre o esclarecimento de alguma informação constante nos editais (OSPOA, 2017). O número de intervenções no presente estudo corroborou com os dados encontrados na pesquisa de Schommer e colaboradores (2012), no período de 2009 a 2010, na qual foram realizadas 15 intervenções.

Gráfico 2 – Intervenções realizadas nas licitações monitoradas pelo Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA) no período de 2015 a 2016

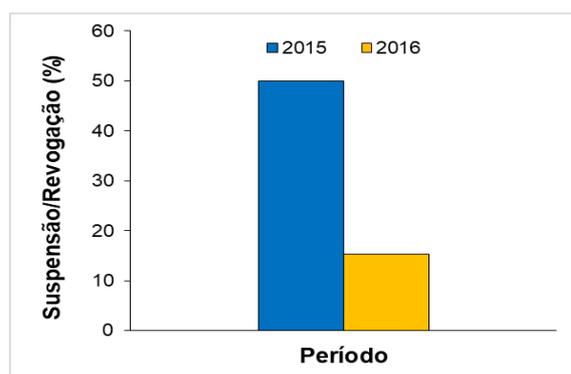


Fonte: Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA).

4.2.2 Análise das Suspensões/Revogações

Conforme mostra o Gráfico 3, o número de suspensões/revogações diminuiu de 50% para 15%, refletindo uma boa atuação do OSPOA frente ao aumento de licitações analisadas. Isto se deve principalmente ao atendimento das reivindicações feitas pelo Observatório Social junto às autoridades responsáveis (OSPOA, 2017).

Gráfico 3 – Suspensão/Revogação das licitações monitoradas pelo Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA) no período de 2015 a 2016



Fonte: Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA).

4.2.3 Análise da Economia Gerada pela Atuação dos Observatórios Sociais

Como consequência das atividades de monitoramento das compras públicas realizadas no período estudado, a Tabela 2 mostra a contabilização da economia gerada pela atuação do OSPOA. O valor máximo representa a quantia que a licitação está disposta a contratar e o valor licitado representa o valor atingido após as intervenções realizadas pelo Observatório Social. O valor economizado correspondeu a mais de 380 milhões de reais, enquanto que, no estudo de Junges et al. (2018), foi demonstrado uma economia maior que 18 milhões de reais, sugerindo que esta diferença de valores se deve ao número de licitações monitoradas.

Tabela 2 – Licitações analisadas no período de 2015 a 2016

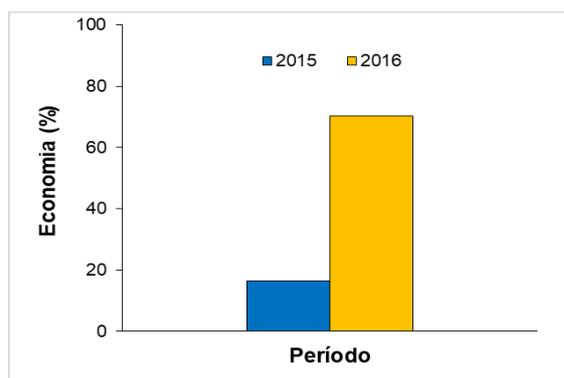
PARAMETRO	2015	2016
Valor Máximo (R\$)	313.692.005,30	470.168.006,58
Valor Licitado (R\$)	262.364.254,78	140.370.718,89
Valor Economizado (R\$)	51.327.750,52	329.797.287,69

Fonte: Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA).

Após análise dos dados acima, percebe-se a grande importância da atuação do OSPOA no controle social dos recursos públicos por meio de atividades de monitoramento das licitações públicas. No estudo desenvolvido por Junges, Cardoso e Faria (2018), elas procuraram caracterizar os Observatórios Sociais explanando a forma de constituição desses órgãos, a atuação deles e destacando a sua importância como ferramenta de controle social. Apresentaram também as principais conquistas trazidas por eles para a sociedade, destacando a sua ligação direta com os gastos públicos principalmente com as compras públicas. Em suas pesquisas, elas demonstraram que os Observatórios Sociais procuraram instruir e incentivar empresas a participarem de licitações aumentando com isso a média de licitantes nas cidades onde existem esses órgãos de controle social, contribuindo para o aumento da concorrência e da qualidade dos produtos e serviços ofertados (JUNGES; CARDOSO; FARIA, 2018).

A atuação do Observatório Social promove a economia de recursos públicos propiciada pelas ações dos voluntários. Como se pode verificar, em 2015 foi produzida uma economia de recursos públicos pelo município no valor de R\$ 51.327.750,52, enquanto que em 2016 essa economia foi no montante de R\$ 329.797.287,69. O Gráfico 4 ilustra melhor as quantias economizadas de um período para o outro (OSPOA, 2017).

Gráfico 4 – Percentual de economia de recursos nas licitações monitoradas pelo Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA) no período de 2015 a 2016



Fonte: Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA).

Logo, verifica-se que, em 2015, o OSPOA conseguiu propiciar uma economia de 16% nas licitações analisadas enquanto que, em 2016, esse valor foi de 70%. Este saldo é resultante da diferença entre valor máximo estabelecido no edital e o valor licitado obtido após a intervenção do Observatório Social. O aumento considerável do percentual economizado se deve ao aumento da quantidade de licitações analisadas na área da saúde, passando de 17,02% para 25% (Gráfico 1), na qual foi constatada uma economia de R\$ 297.695.235,58 nas compras de medicamentos humanos. Diante disso, percebe-se uma maior atuação do Observatório Social bem como sua importância como ferramenta de controle social, contribuindo para uma gestão eficiente dos gastos públicos (OSPOA, 2017).

A partir da análise dos relatórios quadrimestrais, podemos destacar a atuação do Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA) na promoção da *accountability*. Por meio dessa ferramenta, ele cobra da Prefeitura Municipal e Câmara Municipal, por intermédio dos seus gestores, que a prestação das contas públicas seja feita de forma responsável e transparente perante à sociedade. Dessa forma, o cidadão pode visualizar a responsabilidade de cada gestor e exigir ações pelos atos ilícitos praticados contra a Administração Pública (OSPOA, 2017).

Schommer e Moraes (2010), em seu estudo desenvolvido sobre Observatórios Sociais, ressaltaram os potenciais da ação desses órgãos voltados para a cidadania fiscal na promoção do controle social e *accountability* tomando por base o Observatório Social de Itajaí e relacionando com textos e documentos pesquisados. Eles procuraram analisar esses órgãos e, nesse processo, identificaram ameaças ou fragilidades existentes em suas ações como: a diversidade de metodologias empregadas, o fato de serem organismos jovens e com falta de experiência, a escassa vinculação entre observatórios, a ausência de coordenação com outros organismos, a adoção de postura autoritária, a falta de comunicação com os cidadãos, entre outras (SCHOMMER; MORAES, 2010).

Por fim, o estudo apresentado por Figueiredo e Santos (2014) procurou caracterizar os Observatórios Sociais do Brasil demonstrando que a formação destes órgãos geralmente origina-se de iniciativas de associações, órgãos de classes ou mesmo dos exemplos vividos pelo Observatório Social de Maringá/PR. Eles destacaram também a contribuição da contabilidade aos Observatórios Sociais identificando o grau de envolvimento dos profissionais da área contábil nas atividades diárias desses órgãos e a importância da contabilidade pública como ferramenta importante no controle social (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

5 Considerações Finais

Neste artigo foi possível identificar os procedimentos contábeis utilizados na operacionalização das atividades do Observatório Social de Porto Alegre (RS) na atividade de monitoramento dos gastos públicos. Foram observados alguns procedimentos de natureza contábil, a partir de um documento *checklist*, no qual foram destacadas informações úteis para a contabilidade: habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação econômico-financeira e procedimentos para pagamento. Outra informação identificada nesse processo diz respeito aos índices contábeis solicitados para que seja comprovada a boa situação financeira da empresa. Todo esse processo se faz necessário para possibilitar uma concorrência mais justa e garantir que todas as empresas vencedoras do processo licitatório cumpram com as obrigações contratuais perante a Administração Pública.

Em seguida, foram analisados os relatórios quadrimestrais produzidos pelo Observatório Social nos quais são apresentados os resultados das atividades de monitoramento das licitações públicas. Diante das intervenções realizadas, o Observatório Social atua corrigindo equívocos durante o certame, informando sobre as inconsistências existentes nos editais de licitações públicas para que possam ser retificados em tempo. Assim, verificou-se a importância desse órgão na fiscalização da gestão dos recursos públicos.

Por meio desta análise, foi possível identificar também a atuação do Observatório Social na promoção da *accountability*, ou seja, com o engajamento de todos os voluntários envolvidos no processo, bem como dos cidadãos interessados nas atividades desenvolvidas pelo Observatório. Assim, os governantes sentem-se pressionados sobre a sua responsabilidade de prestar contas de forma responsável perante os governados.

Portanto, esta pesquisa procurou mostrar o papel dos Observatórios Sociais do Brasil (OSB), principalmente o Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA), como importante instrumento de controle social e exercício da cidadania, atuando por meio de mecanismos que auxiliam no monitoramento da gestão pública do município ao qual se encontra vinculado. Diante disso, foi destacada a importância do controle social evidenciada pela economia dos gastos públicos e eficiência da aplicação dos recursos a partir do monitoramento das compras públicas. O Observatório Social se mostrou bastante eficiente devido à economia significativa gerada para os cofres públicos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (RS).

Um fator limitador da pesquisa diz respeito aos relatórios quadrimestrais do ano de 2017 que não estavam com as informações completas sendo, portanto, descartados da amostra analisada. Porém, esse fator não impediu de apresentar resultados que comprovem a importância do Observatório Social na promoção do controle social. Sugere-se para estudos futuros, junto ao Observatório Social, investigar a importância da

contabilidade na verificação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela Prefeitura municipal de Porto Alegre (RS) de acordo com a Lei Orçamentária Anual.

Conclui-se que este artigo foi importante para mostrar à sociedade o Observatório Social como importante instrumento de controle social bem como a sua função na fiscalização da gestão pública. Embora não exercendo nenhum poder de polícia sobre os órgãos municipais e seus representantes, o Observatório Social pode instigar os órgãos competentes para fazê-lo, estreitando as relações entre os cidadãos e os governantes e contribuindo para o fortalecimento da democracia e da cidadania.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE *apud* BEUREN, I.M. et al. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- ASSAF NETO, A. **Estrutura e análise de balanços**. 9ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 360 p.
- BATRA. Bauru Transparente. **Cidadania Consciente no Regime Democrático**. São Paulo: Edite, 2012. 77 p.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 20 maio 2020.
- _____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 20 maio 2020.
- _____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 20 maio 2020.
- _____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 20 maio 2020.
- _____. **Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União – CGU**. Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/controlesocial/TransparenciaInstrumentoControle.asp>. Acesso em: 17 fev. 2018.
- _____. **Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU**. Transparência Pública. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/acesso-a-informacao>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- _____. **Presidência da República: Ouvidoria Geral da União**. Disponível em: <http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/ouvidoria-geral-da-uniao>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- _____. Presidência da República: Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 7. ed. Brasília, Tesouro Nacional, 2017. 417p.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Processo administrativo federal: (comentários à Lei 9.784, de 29/01/1999)**. 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Resolução 1.134, de 21 de novembro de 2008**. Disponível em: http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao1134_2008.htm. Acesso 20 maio 2020.
- CUNHA, E. S. M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. **Cadernos Adenauer XII**, Rio de Janeiro, v.3, n. 1, p. 111–126, 2011.
- FIGUEIREDO, V.S; SANTOS, W.J.L. *Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das Propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública*. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, v. 6, n. 1, p. 73-88, jan./abr. 2014.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, I.P. *et al.* Transparência na administração Pública Municipal: Um estudo de caso sob a ótica dos fundamentos da Accountability. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** GETEC, Associação Educacional Dom Bosco, Rio de Janeiro, 2008.

JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v.1, n. 118, 2003, p. 189-206.

JUNGES, F.; CARDOSO, L.; FARIA, A.M.J.B. *Como o controle social pode melhorar a gestão pública utilizando observatórios sociais como ferramenta*. **Observatório Social do Brasil**. Disponível em: http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Artigo-Fernanda-e-Leticia_21mai.pdf. Acesso em: 27 jan. 2018.

KHAIR, A.A. **Guia de orientação para as prefeituras**. Porto Alegre: CRCRS, 2001. 184p.

LUQUI, A.F.M.C. **Manual de Licitações: Capacitação Técnica de Observadores**. Curitiba: OSB, 2014. 104p.

MOURA, E.A. C; OLIVEIRA, L. R. Controle social da administração pública, transparência administrativa e Lei de Acesso à Informação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 1, 2013, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: Universidade de Ribeirão Preto, 2013. p. 53-58.

MILESKI, H. S. Controle Social: um aliado ao controle oficial. **Revista Interesse Público**. Porto Alegre, ano 8, n.º. 36, março/abril de 2006.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Observatório Social do Brasil**. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/>. Acesso em: 20 ago. 2018.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE PORTO ALEGRE. **Observatório Social de Porto Alegre**. Disponível em: <http://portoalegre.osbrasil.org.br/>. Acesso em: 29 ago. 2017.

PLATERO, N.P. Controle e Transparência no Setor Público. Controladoria-Geral da União – CGU. In: 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social de 18 a 20 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.consocial.cgu.gov.br>. Acesso em: 30 mar 2018.

RIBEIRO, C. C.; BORBOREMA, E.A. *A Contas Públicas: Um Diagnóstico de Contribuição para o Controle Social*, 2006. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 20 mar 2018.

RICHARDSON *apud* BEUREN, I.M. *et al.* **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 195p.

ROGERS, P.; SENA, L.B. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v.8, n. 1, p. 99-119, jul./dez. 2007.

SANTANA JUNIOR, BAROS, J. J.; *et al.* Transparência Fiscal Eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados no site dos poderes e órgãos dos Estados e do DF. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, Brasília, v. 4, n. 3, p. 62-84, set./dez. 2009.

SCHOMMER, P.C.; MORAES, R.L. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v.8, n. 3, p. 298-326, set./dez. 2010.

SCHOMMER, P.C.; NUNES, J.T.; MORAES, R.L. Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. **EAGU**, Brasília, v. 4, n. 18, p 229-258, maio 2012.

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 400 p.

SILVA, M.B; GRILOLO, T.M. *apud* BEUREN, I.M. *et al.* **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. Atlas, 2011.