

**OBSERVATÓRIOS SOCIAIS COMO PROMOTORES DE CONTROLE SOCIAL
E ACCOUNTABILITY: REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO
OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ITAJAÍ**

**SOCIAL OBSERVATORIES AS PROMOTERS OF SOCIAL CONTROL AND
ACCOUNTABILITY: REFLECTIONS ON THE ITAJAÍ SOCIAL OBSERVATORY
EXPERIENCE**

Paula Chies Schommer¹

Rubens Lima Moraes²

RESUMO

Este artigo discute potenciais e limites da atuação de observatórios sociais voltados à cidadania fiscal na promoção de controle social e *accountability*, partindo da experiência do Observatório Social de Itajaí (OSI). O OSI integra a rede do Observatório Social do Brasil, que reúne cerca de 50 observatórios. No trabalho, descreve-se o recente “boom” de observatórios sociais com foco em cidadania fiscal no Brasil, analisa-se tais organizações como instrumentos de controle social potencialmente ativadores de outros mecanismos de *accountability*, discute-se a relação entre técnica e política em suas práticas e identifica-se limites e dilemas na sua ação. A pesquisa, realizada entre 2009 e 2010, baseia-se em referenciais sobre *accountability* na administração pública, análise documental, entrevista em profundidade com integrantes do OSI e observação direta. Conclui-se que observatórios sociais potencialmente aproximam governo e sociedade, articulam técnica e política em sua ação e contribuem para a qualidade da administração pública e da democracia. Embora enfrentem desafios, como o de produzir continuamente informações com credibilidade técnica-metodológica e o de envolver diversos segmentos da sociedade, refletem o potencial de engajamento da sociedade no controle social, em meio ao amadurecimento da cultura política e à incorporação da noção de *accountability* no arcabouço institucional brasileiro.

Palavras-chave: *Accountability*. Controle Social. Observatórios Sociais. Observatório Social de Itajaí.

Artigo recebido em 08.10.2010, aprovado em 05.11.2010

¹ Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC. Doutora em Administração de Empresas – FGV/EAESP. Endereço: Av. Madre Benvenuta, 2037 - Itacorubi – Florianópolis – SC – 88035-001 - Fones: (48) 3321.8200 e 8444.9400 - Email: paulacs3@gmail.com

² Centro de Ciências da Administração e Sócio-Econômicas – ESAG- Acadêmico em Administração Pública, bolsista de Iniciação Científica pelo PROBIC/UDESC. Endereço: Av. Madre Benvenuta, 2037 - Itacorubi – Florianópolis – SC – 88035-001 - Fones: (48) 3321.8200 e (47) 9119.9262 – Email: rubenslimamoraes@gmail.com

ABSTRACT

This article discusses the potentialities and limitations of social observatories that focus on citizenship audit in promoting social control and accountability, starting with the experience of the Itajaí Social Observatory (Observatório Social de Itajaí: OSI). The OSI is part of the Brazilian Social Observatory (Observatório Social do Brasil), network which brings together approximately 50 organizations. The study describes Brazil's recent boom in social observatories that focus on citizenship audit; analyses these observatories as instruments of social control and potential activators of other accountability mechanisms; discusses the relationship between their methods and their political practices; and identifies limitations in their activities. The research took place between 2009 and 2010, based on conceptual frameworks of accountability in public administration, document analysis, in-depth interviews and direct observation. It concludes that social observatories potentially connect government and society, coordinate technical with political action and contribute to the quality of public administration. Although facing challenges, such as that of the continuous production of technically and methodologically credible information and of involving diverse sectors of society, they reflect the potential for society's engagement in social control, amid the maturing of political culture and the incorporation of the concept of accountability into the Brazilian institutional framework.

Key-words: Accountability. Social Control. Social Observatories. Itajaí Social Observatory.

1 INTRODUÇÃO

A *accountability* democrática, entendida como responsabilização contínua dos governantes por seus atos e omissões perante os governados (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005), constitui um dos alicerces da democracia e da qualidade da administração pública. Avanços em termos de responsabilização relacionam-se diretamente com o amadurecimento da cultura política de cada país, a qual influencia e é influenciada pela construção de mecanismos institucionais de controle e de sanção (CAMPOS, 1990; CENEVIVA, 2006; ABRUCIO e LOUREIRO, 2005).

Embora a incorporação da noção de *accountability* na democracia brasileira seja fragilizada por características históricas, os avanços políticos vividos no país, nos últimos 25 anos (FARAH, 2001; PINHO e SACRAMENTO, 2009; SERRA, 2010), refletem-se em regras e formas de controle diversas que contribuem para que a noção de responsabilização permanente esteja mais presente no cotidiano de governantes e cidadãos. São parte disso a

institucionalização de regras estatais intertemporais, o processo eleitoral e os mecanismos de controle parlamentar, judicial e administrativo, os sistemas de avaliação de resultados e o controle social exercido pela população. Diversos avanços sociais, políticos e econômicos observados no Brasil tornam evidente a interdependência entre cultura política e instituições, contrariando visões que colocam em lados opostos democracia e eficiência econômica (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005) ou que antagonizam decisões de caráter técnico e de caráter político.

Em meio à diversidade de formas de controle que ganham espaço no país, focalizamos nosso olhar neste trabalho para experiências de controle social que indicam o engajamento de setores da sociedade em torno do propósito de contribuir para a melhoria da qualidade da gestão pública e da qualidade de vida em suas cidades, aliando elementos de natureza técnica e política em sua ação. Em diversos municípios brasileiros, surgem iniciativas voltadas ao combate à corrupção, à promoção da cidadania fiscal, à avaliação da qualidade de programas governamentais e à construção de indicadores de desenvolvimento e de qualidade de vida.

Um exemplo disso é o movimento iniciado por lideranças do meio empresarial e do funcionalismo público no estado do Paraná, que, desde 2005, levou à criação de aproximadamente 50 observatórios sociais dedicados à educação e à cidadania fiscais em suas cidades, reunidos no Observatório Social do Brasil (OSB). A rede tem origem na experiência de Maringá, que criou seu observatório depois que este município paranaense vivenciou um escândalo de corrupção na administração pública, no início da década de 2000 (SER Maringá, 2010a). Outro caso de mobilização para o controle da administração pública pela sociedade é o da Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), organização criada em 1999, no interior paulista, motivada pelo desejo de combater a corrupção que grassava na administração pública, bem como promover o desenvolvimento humano e a qualidade de vida na cidade. A mobilização social ativou mecanismos institucionais de responsabilização, levando à cassação do prefeito e a processos judiciais contra ele e demais envolvidos em delitos. A experiência motivou a elaboração do livro *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil* (TREVISAN et al., 2003), que relata a experiência de Ribeirão Bonito e oferece orientações sobre como a sociedade pode atuar para reduzir a corrupção.

Nova frente de mobilização formou-se no âmbito da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, em articulação desde 2008, reunindo iniciativas sociais que

fomentam a elaboração de instrumentos de planejamento e controle da administração pública, visando contribuir para a qualidade de vida nas cidades (NOSSA SÃO PAULO, 2010a). Muitas dessas iniciativas contam com observatórios sociais dedicados à coleta, sistematização e disseminação de informações relativas ao município, as quais subsidiam a ação técnica e política dos envolvidos. Esta Rede inspira-se na experiência de cidades latino-americanas, sendo a mais conhecida delas o *Bogotá Cómo Vamos*, movimento que há mais de uma década dedica-se à criação de indicadores de desenvolvimento, à mobilização e ao controle social, contribuindo para melhorias na qualidade de vida naquela cidade colombiana. No Brasil, a Rede Nossa São Paulo, iniciada em 2007, vem mobilizando a sociedade paulistana na discussão de indicadores e ações em prol da qualidade de vida no município, com base no que é produzido pelo Observatório de Cidadania e por demais integrantes da Rede, complementando outras fontes de monitoramento, como as do Executivo e do Legislativo.

Todos esses são exemplos de controle social, um dos mecanismos de promoção de *accountability* democrática. De acordo com Abrucio e Loureiro (2005), o controle social é exercido pela população em geral ou por usuários de serviços públicos, geralmente por meio de alguma forma de organização da própria sociedade ou por meio de conselhos, plebiscitos e espaços de diálogo abertos pelos governos, como o orçamento participativo.

Um observatório, ao monitorar sistematicamente as ações de certo setor ou órgão, um tema de interesse coletivo ou um território, exerce controle social e pode contribuir para avanços em *accountability*. O nome fantasia Observatório costuma vir acompanhado de uma palavra que indica seu campo de atuação, como em *Observatório da Imprensa*, *Observatório da Violência*, *Observatório Cidadão* ou *Observatório Social de Maringá*. Embora seus focos temáticos e suas metodologias de atuação sejam diversas, possuem em comum a ideia de observação de atividades, de monitoramento e análise de indicadores e de difusão de informações (ALBORNOZ e HERSCHMANN, 2006).

Embora os Observatórios não tenham poder de exercer sanção direta sobre os governantes, sua ação pode mobilizar e influenciar outros mecanismos de *accountability* – como os controles judicial, parlamentar ou administrativo e até influenciar as eleições e as regras estatais intertemporais (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005), gerando efeitos mais amplos sobre a cidadania e a democracia de uma cidade ou de um país.

Considerando esse potencial de atuação dos Observatórios como promotores de *accountability* e admitindo que enfrentam limites e dilemas na sua atuação, buscou-se conhecer de perto uma experiência voltada à cidadania fiscal em um município catarinense e sua relação com uma rede de observatórios em formação no Brasil. A escolha foi pela cidade de Itajaí, duramente atingida por uma enchente, em 2008, o que gerou impactos significativos em termos econômicos, sociais e ambientais para a cidade. Parte da reconstrução ocorreu em estado de emergência, o que permitiu a dispensa de licitação em várias contratações públicas, um dos motivos para a criação do Observatório Social de Itajaí (OSI), em 2009, integrando a Rede do Observatório Social do Brasil (OSB).

Define-se, pois, como objetivo geral deste trabalho: discutir potenciais e limites da atuação de observatórios sociais voltados à cidadania fiscal na promoção de controle social e *accountability*, partindo da experiência do Observatório Social de Itajaí. Com base em elementos da ação do OSI, considerando-o como parte de um movimento nacional que reflete o engajamento da sociedade na promoção da *accountability*, buscamos cumprir alguns de nossos objetivos específicos neste trabalho, quais sejam: a) descrever o recente “boom” de observatórios com foco em cidadania fiscal no Brasil; b) analisar tais observatórios como instrumentos de controle social potencialmente ativadores de outros mecanismos de *accountability*; c) discutir a relação entre técnica e política na prática do Observatório de Itajaí; d) identificar limites e dilemas na ação dessas organizações.

A pesquisa, de natureza descritiva e exploratória, foi realizada entre 2009 e 2010, baseada em referenciais teórico-conceituais sobre *accountability* no contexto brasileiro. A investigação empírica iniciou-se com a participação dos pesquisadores em reuniões e eventos de observatórios sociais ligados ao OSB. Em seguida, contactou-se o coordenador executivo do Observatório de Itajaí, propondo uma entrevista em profundidade. A mesma foi realizada na sede do OSI, partindo-se de um roteiro-base contendo questões semi-estruturadas (DUARTE, 2005), contando com a participação do coordenador executivo e de um técnico. O coordenador é professor aposentado de direito e participa do OSI desde a sua origem, integrando, também, a diretoria da Rede OSB. O técnico é estudante de direito e atua prioritariamente no monitoramento de licitações em Itajaí.

Os entrevistados disponibilizaram documentos, os quais foram posteriormente explorados, entre eles o Projeto de Implantação e Estruturação do OSI (OSI, 2009a), que

descreve os passos que levaram à constituição da entidade e seu Planejamento Estratégico para 2010 (OSI, 2009b). Foram explorados, ainda, documentos e informações sobre outros observatórios. Ocorreram outros momentos de encontro – reuniões e eventos – com integrantes do OSI (voluntários, estagiários e diretoria) e de outros observatórios da rede nacional (OSB), com a presença de seu presidente e vice-presidentes. Os dados e análises efetuadas pelos pesquisadores, após sistematizadas, foram enviadas aos dois membros do OSI entrevistados, os quais apontaram correções necessárias e referendaram seu conteúdo geral.

O texto ora apresentado, um dos frutos dessa investigação inicial sobre o tema e a organização, está assim estruturado: em seguida a esta introdução, apresenta diferentes formas de *accountability*, entre elas os controles social, parlamentar, judicial, administrativo e de resultados, e o desenvolvimento recente da noção de *accountability* no contexto brasileiro.

Na seção seguinte, são descritas experiências de mobilização pela qualidade da administração pública em cidades brasileiras e o que podemos chamar de “boom” de observatórios sociais voltados à cidadania fiscal. Chega-se ao Observatório Social de Itajaí, apresentado sua constituição, equipe de trabalho, metodologias de planejamento, acompanhamento e comunicação e fatos de sua trajetória. Com base nesta experiência e na bibliografia consultada, são apontados limites e dilemas da ação dos observatórios na promoção da *accountability*, chegando-se às considerações finais do trabalho.

2 CONCEITO E MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* E SEU ESPAÇO NOS DEBATES E PRÁTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Accountability democrática - ou responsabilização política – pode ser definida como o conjunto de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos e omissões perante os governados (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). *Accountability* é um conceito complexo (KLUVERS e TIPPETT, 2010), de difícil tradução para o português (CAMPOS, 1990; PINHO e SACRAMENTO, 2009), não apenas porque nos faltam sinônimos para a palavra ou porque a cultura política brasileira não favoreça a presença da noção de *accountability*, como já apontava Campos (1990) em instigante artigo sobre o tema. Trata-se de um termo complexo e de difícil tradução também em outros idiomas e culturas (KLUVERS e TIPPETT, 2010; PINHO e SACRAMENTO,

2009), porque multifacetado, permitindo abordagens que envolvem, de um lado, uma dimensão substantiva e, de outro, uma dimensão instrumental (CENEVIVA, 2006; ETZIONI, 2009; HEIDEMANN, 2009).

De modo geral, *accountability* corresponde a uma estratégia para responder a expectativas (HEIDEMANN, 2009) ou à obrigação de uma pessoa ou grupo de prestar contas por sua conduta diante de uma responsabilidade assumida perante outrem (KLUVERS e TIPPETT, 2010).ⁱ No que tange à administração pública, às relações entre Estado e sociedade e à responsabilização política, consideramos três grandes formas de *accountability*, com base em Abrucio e Loureiro (2005), Ceneviva (2006) e Ceneviva e Farah (2006):

- i) **regras estatais intertemporais** - correspondem às cláusulas pétreas da Constituição, que garantem direitos básicos à população, a defesa de direitos intergeracionais, a segurança contratual individual e coletiva, os limites legais ao poder dos gestores públicos, o acesso prioritário a cargos administrativos por concursos, os mecanismos de restrição orçamentária, entre outros;
- ii) **processo eleitoral** - base do governo democrático, por meio do qual se realiza o princípio da soberania popular e o controle dos governantes. Seus instrumentos incluem o sistema eleitoral e partidário, a atuação da justiça eleitoral, as regras de financiamento de campanhas e as formas de disseminação de informações. As eleições não garantem integralmente o controle sobre os governantes, o que exige a criação de formas de controle e de participação dos cidadãos durante o mandato;
- iii) **controle institucional durante o mandato** - incluem mecanismos de controle social, parlamentar, judicial, administrativo e de resultados.

O objetivo primordial do controle judicial é garantir os direitos fundamentais e garantir que os governantes e servidores públicos atuem de acordo com a lei. Tribunais analisam a legalidade das normas produzidas pelo Legislativo e pelo Executivo e o Ministério Público zela para que as leis sejam cumpridas, inclusive por meio de ações civis públicas. Para que exerça com qualidade seu papel, é importante que o Judiciário conte com independência funcional, fundamente-se na burocracia meritocrática para o provimento de cargos e que haja formas de controle político sobre os próprios atores judiciais, em sua maioria burocratas. Isso pode ocorrer por meio de controles exercidos pelo Executivo e pelo

Legislativo, por meio de agências de fiscalização da atividade administrativa do Judiciário e, tal como ocorre em certos países, pela ocupação de postos por meio do voto popular.

O controle parlamentar é exercido por meio de fiscalização orçamentária, avaliação de desempenho de agências governamentais, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, instauração de comissões de inquérito para averiguar possíveis equívocos em políticas públicas e/ou atos de improbidade administrativa, e pela promoção de audiências públicas.

Algumas das condições para que o controle pelo Legislativo alcance bom desempenho é a cultura democrática e a classe política que valorize a ação fiscalizatória do parlamento, além da definição de competências legais, autonomia financeira e corpo técnico qualificado.

Já o controle administrativo-financeiro (ou de procedimentos) volta-se para verificar se os gestores públicos efetuam as despesas de acordo com o orçamento, cumprindo leis e regras gerais e respeitando limites de endividamento e vinculação orçamentária. O foco está na probidade, buscando evitar corrupção e uso inadequado de recursos públicos, considerando critérios de eficácia e efetividade dos gastos. É realizado por Tribunais de Contas, órgãos de controladoria interna e auditorias independentes. Seu exercício depende de regras que prevejam procedimentos, limites orçamentários e punições administrativas, quando for o caso.

No controle de resultados, o foco está no desempenho dos programas governamentais e políticas públicas e no cumprimento de metas. Pode ser realizado por órgãos do governo, inclusive aqueles que fazem o controle administrativo-financeiro, por conselhos de políticas públicas e/ou por agências independentes da sociedade civil. Entre as condições para seu desempenho em termos de responsabilização estão a definição de metas e indicadores para monitorar políticas públicas, a transparência das ações governamentais e o desenho institucional dos sistemas de avaliação que estimulem a transparência das informações, a participação de diferentes sujeitos e a discussão de resultados.

Já o controle social, nosso foco neste trabalho, é exercido pela sociedade durante os mandatos, incluindo a participação em consultas populares, como o plebiscito, em conselhos consultivos e deliberativos de políticas públicas (conselhos de saúde, de segurança, de educação etc.), em canais abertos pelos governos para ouvidoria e processos de orçamento e gestão, e por meio do engajamento na provisão de serviços públicos.

As condições para o bom desempenho do controle social coincidem com os fundamentos para que os mecanismos de *accountability* como um todo sejam efetivos e

contribuam para a qualidade da democracia. Incluem-se entre essas condições a possibilidade de se obter e divulgar diversidade de informações públicas, com transparência e fidedignidade, a existência de imprensa livre e de espaços de debate entre cidadãos, regras que incentivem o pluralismo e coíbam privilégios, respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos, mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o poder público, e possibilidade de que a sociedade acione instituições de fiscalização, as quais tenham poder de impor sanções.

As diferentes formas de *accountability* compõem um sistema político-institucional que, enquanto sistema, depende do desempenho e da articulação entre cada uma de suas partes para que logre conquistar avanços na democracia, tanto em termos de cultura política como de suas instituições. Conforme observam Child e McGrath (2001), em sistemas interdependentes, para analisar o papel e as estratégias de cada um de seus integrantes, é necessário avaliar os papéis e movimentos dos demais envolvidos, pois a compreensão da função de qualquer parte de um sistema só é possível em referência às demais partes. Quanto maior o grau de interdependência em um sistema, mais o desempenho de uma parte é dependente do desempenho da outra.

Assim, o controle social durante o mandato, embora não tenha poder para impor sanção direta aos governantes, é efetivo na medida em que influencia ou aciona outros mecanismos institucionalizados de controle e de sanção, como o processo eleitoral e as demais formas de controle durante o mandato – parlamentar, judicial, administrativo e de resultados. Cabe assinalar que a capacidade de impor sanções aos agentes públicos é considerada essencial por estudiosos de *accountability*, como mostra Ceneviva (2006) em panorama da literatura sobre o tema. A sanção – simbólica, eleitoral, administrativa, penal etc. – evita que *accountability* torne-se um valor “apenas de domingo” ou um “pretexto sutil para a inação”, nas palavras de Etzioni (2009, p. 288), presente em discursos e intenções, mas com pouco valor prático. Ou restrita à transparência, à prestação de contas financeira e ao cumprimento de procedimentos formais de controle burocrático (HEIDEMANN, 2009).

2.1 *Accountability* no contexto brasileiro e na administração pública

O Brasil é marcado por processos e eventos históricos que se refletem em contradições presentes em sua trajetória de modernização e democratização. Embora tenha alcançado

avanços significativos nos últimos 25 anos (FARAH, 2001; PINHO e SACRAMENTO, 2009; SERRA, 2010), a democracia brasileira é ainda assinalada pela herança dos períodos ditatoriais vividos no país, por práticas públicas que refletem padrões clientelistas, paternalistas e corporativistas (NUNES, 2003), além da acentuada desigualdade social entre camadas da população e entre regiões, algo marcante e persistente em sua história (POCHMANN et al., 2003).

Nos últimos 25 anos, porém, o Brasil alcançou conquistas importantes. Em 1985, foi eleito o primeiro presidente civil depois de 20 anos de ditadura militar. Em 1988, foi promulgada uma Constituição que é símbolo de um processo de avanços de ordem social, política e cultural. Entre os progressos desse período, temos eleições regulares, descentralização de recursos e decisões entre níveis de governo, diversos canais de participação social nas políticas públicas, revisão de marcos institucionais-legais, amadurecimento institucional, novas formas de parcerias público-privadas, programas sociais em grande escala, que contribuem para certa redução das desigualdades, estabilização econômica, volta dos investimentos em infra-estrutura e, recentemente, perspectivas de crescimento econômico consistentes (FARAH, 2001; SERRA, 2010).

No que tange à dimensão administrativa, além do maior grau de descentralização de recursos e responsabilidades entre os entes federados do Estado brasileiro e de novas formas de articulação com a sociedade, no âmbito do aparelho estatal vem ocorrendo transformações em relação ao padrão burocrático (centralizado, hierárquico e setorializado). São incorporados elementos da reforma gerencial, fundamentada em princípios do novo gerencialismo (*new public management*), que focaliza resultados e critérios de produtividade e eficiência para avaliação de desempenho de servidores e de programas, redução de níveis hierárquicos, privatização de empresas estatais, além de disseminar a ideia de provisão não-exclusiva pelo Estado de serviços públicos (FARAH, 2001; DENHARDT e DENHARDT, 2000).

Para além da eficiência em termos econômicos ou gerenciais, uma multiplicidade de formas de relação entre Estado e sociedade vem sendo testada e aprimorada, caracterizando um processo de aprendizagem social por meio da participação de atores diversos (ROBERTS, 2004). Entre elas, estão conselhos de políticas públicas, consórcios intermunicipais, câmaras, conferências, fóruns, pactos, parcerias público-privadas e variados desenhos institucionais para participação da população em processos orçamentários, na elaboração de planos diretores

e diretrizes para a gestão urbana (FARAH, 2001), enfim, na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas e na provisão de bens e serviços públicos.

Abre-se espaço para o que é chamado por autores da corrente do novo serviço público (*new public service*) de *coprodução do bem público*, conceito que compreende diversas estratégias de produção compartilhada de bens e serviços públicos por sujeitos públicos e privados, enfatizando-se o engajamento dos cidadãos nesse processo e sua responsabilização pela qualidade desses bens e serviços (DENHARDT e DENHARDT, 2000). Coprodução exige canais de expressão de diferentes interesses e perspectivas, intermediados pelo diálogo e pela construção de consensos e objetivos comuns, em processos permeados por conflitos, relações de poder e articulações negociadas entre os diferentes sujeitos em cena, os quais investem no processo seus conhecimentos, recursos e capacidades.

No âmbito da sociedade civil, observam-se novas formas de ação coletiva, mudanças em características de movimentos sociais, novos tipos de associações e articulações destas com o Estado. Nos anos 1990, o Brasil viveu o chamado “boom do terceiro setor”, tendo sido criadas nessa década 41,5% das 338.000 fundações e associações existentes no país (IBGE, 2009), em meio a moderados avanços no marco legal, como a aprovação da Lei 9.790/99, que instituiu a figura das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e da Lei 9.637/98, que cria a figura das Organizações Sociais (OS), entidades de direito privado que prestam serviços públicos considerados não-exclusivos do Estado.

Por meio dessas diversas formas de participação em políticas e serviços públicos, os cidadãos vêm exercitando o controle social e experimentando formas de coprodução do bem público, demonstrando avanços em relação às fragilidades da cultura política brasileira que Campos (1990), há duas décadas, via com preocupação no que tange às perspectivas de incorporação da noção de *accountability* na democracia brasileira (PINHO e SACRAMENTO, 2009). Como observava tal autora, “A *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (CAMPOS, 1990, p. 4).

Embora a cultura política brasileira ainda apresente fragilidades, pode-se compreender nossa recente história de redemocratização como um processo de aprendizagem social que ocorre pela participação (ROBERTS, 2004), pelo engajamento de cidadãos e agentes públicos na construção de regras institucionais que fazem avançar a democracia, com base em sua

própria prática e recorrendo a experiências de outros países como inspiração para mudanças no âmbito nacional. As mudanças não são lineares, unívocas e sempre num mesmo sentido, sendo possível a combinação de avanços e retrocessos, de padrões arcaicos tradicionais e padrões mais avançados nas novas práticas que se estabelecem no âmbito político e institucional (FARAH, 2001; NUNES, 2003; PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Entre as experiências de cunho político-institucional que são fruto desse processo, estão os observatórios sociais que vem se constituindo no Brasil, dos quais tratamos a seguir.

3 EXPERIÊNCIAS DE OBSERVATÓRIOS SOCIAIS NO BRASIL E SEU POTENCIAL PARA O CONTROLE SOCIAL

A origem do termo *observatório* está relacionada aos primeiros observatórios astronômicos (nos séculos XVIII e XIX) e meteorológicos e ao uso crescente de indicadores estatísticos por órgãos governamentais e agências multilaterais, sobretudo a partir do século XX (ALBORNOZ e HERSCHMANN, 2006). Desde a década de 1990, o termo vem sendo amplamente utilizado no campo social e político. Governos locais e nacionais, organizações não-governamentais, universidades e organizações supranacionais, como a União Européia, vem implantando observatórios de diversos tipos. Seu ponto em comum é o de monitorar de forma sistemática o funcionamento ou desempenho de um setor ou tema específico. Observatórios costumam coletar, registrar, acompanhar e interpretar dados, produzir indicadores estatísticos, criar metodologias para codificar, classificar e categorizar informações, estabelecer conexões entre pessoas que trabalham em áreas similares, bem como monitorar e analisar tendências (ALBORNOZ e HERSCHMANN, 2006). De acordo com o ESCWA-UN (2010), referindo-se ao papel dos observatórios sociais para o alcance dos Objetivos do Milênio (ODM):

Observatórios sociais e conselhos econômicos e sociais podem ser modelos de estruturas institucionais efetivas na promoção de políticas sociais integradas. Ao proverem pesquisas e análises baseadas em evidências e bem informadas em termos sociais, e assegurando espaço institucionalizado para diálogo entre diferentes atores e *policymakers*, esses mecanismos institucionais podem informar políticas e programas dedicados à promoção de um desenvolvimento inclusivo, equitativo e sustentável (ESCWA-UN, 2010, p. 2. Tradução nossa.)

Com base nas informações e análises que produzem, no que se relaciona com a *accountability* democrática, os *observatórios sociais* podem fiscalizar a ação de gestores públicos, contribuir para a observância dos princípios constitucionais da administração pública – publicidade, legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (BRASIL, 1988), estimular os demais mecanismos de *accountability* durante os mandatos – parlamentar, judicial, administrativo e de resultados –, gerar mobilização coletiva e influenciar decisões e o processo de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas.

Formalmente, um observatório pode ser um órgão de governo, parte da estrutura de uma universidade, de uma ONG ou de um organismo multilateral, ou, ainda, constituir-se na forma de uma associação independente (ESCWA-UN, 2010).

Os observatórios sociais integram um conjunto de iniciativas que vem surgindo no Brasil, voltadas à fiscalização da administração pública, à coprodução de bens e serviços públicos e à qualidade de vida nas cidades. Escândalos de corrupção em governos locais e o desejo de contribuir para a qualidade da administração pública no âmbito das cidades tem motivado a criação de organizações como a já mencionada Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), a Rede Nossa São Paulo, integrada à Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, e as cerca de 50 entidades que integram a Rede do Observatório Social do Brasil (OSB).

A Rede Nossa São Paulo, lançada em maio de 2007 como Movimento Nossa São Paulo, foi motivada pela “percepção de que a atividade política no Brasil, as instituições públicas e a democracia estão com a credibilidade abalada perante a população” o que torna “necessário promover iniciativas que possam recuperar para a sociedade os valores do desenvolvimento sustentável, da ética e da democracia participativa” (NOSSA SÃO PAULO 2010a, p. 1). Esta Rede, que articula mais de 600 organizações de diversos setores, “pretende construir uma força política, social e econômica capaz de comprometer a sociedade e sucessivos governos com uma agenda e conjunto de metas a fim de oferecer melhor qualidade de vida para todos os habitantes da cidade” (NOSSA SÃO PAULO, 2010b, p. 1).

Uma das inspirações da Nossa São Paulo é a experiência do *Bogotá Cómo Vamos*, resultado de uma aliança entre a *Casa Editorial El Tiempo*, a *Fundación Corona* e a *Cámara de Comercio de Bogotá*, que teve como “estopim” a campanha eleitoral de 1997 na Colômbia, em que se percebia a ausência do exercício cidadão de prestação de contas em relação às

promessas eleitorais dos candidatos eleitos e seu impacto na qualidade de vida da cidade (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, 2010). A atuação de diferentes setores da sociedade civil em Bogotá, muitos ligados ao meio empresarial, e sua articulação com iniciativas de governo, contribuiu para avanços na qualidade de vida na cidade, incluindo indicadores de saúde, educação, segurança, mobilidade, qualidade dos gastos e equilíbrio das finanças públicas. A ênfase estava na mobilização cidadã e na qualificação da administração pública, pela geração de dados precisos, confiáveis e publicizados e pelas decisões pautadas na participação dos cidadãos e na qualidade das informações.

O exemplo de Bogotá motivou iniciativas similares em cidades latinoamericanas, difundindo-se no Brasil a partir da criação da Nossa São Paulo, e, em 2008, da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, a qual busca articular cidades que vem constituindo movimentos pela qualidade de vida no âmbito localⁱⁱ. Assim como em Bogotá, nas experiências em cidades brasileiras, muitas das lideranças são ligadas ao meio empresarial e ao meio universitário.

Um dos instrumentos de ação da Nossa São Paulo, já adotado em outras cidades que integram a Rede, é a Lei do Programa de Metas (Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo), aprovada pela unanimidade de vereadores daquele município em fevereiro de 2008, prevendo que cada prefeito apresente ao Legislativo, até noventa dias após sua posse, um Programa de Metas da gestão, detalhando linhas de ação estratégica, indicadores e metas quantitativas para cada setor da administração pública, discriminando cada uma delas por subprefeitura. A Emenda prevê o amplo debate do Programa de Metas e a divulgação semestral dos indicadores de desempenho da execução de cada item programado (NOSSA SÃO PAULO, 2008).

Para acompanhar os indicadores e gerar novos dados, inclusive para contrapor dados oficiais, um dos eixos de sustentação é o Observatório Cidadão Nossa São Paulo, o qual “disponibiliza um conjunto de indicadores sociais, ambientais, econômicos, políticos e culturais sobre a cidade de São Paulo e cada uma de suas 31 subprefeituras, constantemente atualizados, avaliados e divulgados para toda a sociedade” (NOSSA SÃO PAULO, 2010c, p.1). A geração de dados por subprefeitura evidencia a desigualdade de equipamentos e serviços e no investimento de recursos públicos entre as regiões da cidade. Ao gerar e divulgar dados em cada área das políticas públicas, por subprefeitura e de forma contínua, é

possível gerar comparações, qualificar decisões e mobilizar lideranças de cada região da cidade. Outras linhas de ação da Nossa São Paulo em áreas temáticas (mobilidade urbana, meio ambiente, segurança, saúde, educação etc.) nutrem-se de informações geradas e sistematizadas pelo Observatório, as quais contribuem para os debates e novas propostas.

3.1 A Rede ligada ao Observatório Social do Brasil

O Observatório Social do Brasil (OSB) foi constituído em 2005, definindo como missão: “despertar o espírito de cidadania fiscal pró-ativa, via sociedade organizada, em cada cidadão, tornando-o atuante na vigilância social em sua comunidade” (OSB, 2010a, p. 1). Sua visão de futuro almeja “toda a sociedade brasileira consciente de seus deveres e direitos como contribuintes e cidadãos, praticando a vigilância social, assegurando a justiça social” (OSB, 2010a, p.1). A organização auxilia cidades que se dispõem a implantar processos de monitoramento dos gastos públicos, desenvolvendo metodologias e orientando a organização do trabalho em cada local, de acordo com certo padrão de atuação (OSB, 2010a).

A rede de controle social do OSB tem origem na atuação de organizações do estado do Paraná, com destaque para a Associação Comercial e Industrial de Maringá (ACIM), uma das instituidoras da Sociedade Eticamente Responsável (S.E.R. Maringá). A associação sem fins econômicos S.E.R. Maringá foi oficialmente constituída em março de 2004, fruto da mobilização de lideranças daquele município, em torno de ações para valorizar a cidadania e a ética. A iniciativa foi impulsionada pela indignação com denúncias de corrupção no governo municipal, revelados pela imprensa no ano 2000 e que levaram à prisão de um secretário municipal, além da insatisfação com problemas como aumento da violência, sonegação de impostos e não fiscalização do poder público (OSM, 2010a). Vinculado à S.E.R. Maringá, foi criado o Observatório Social de Maringá, como instrumento que busca promover transparência na administração dos recursos públicos, enfatizando:

O Observatório Social trabalha no sentido de levar à comunidade a importância social e econômica dos tributos e, principalmente, viabilizar a correta aplicação dos recursos públicos através de um controle social, pois para qualquer resultado positivo em políticas públicas que visem à melhoria de condições de vida dos brasileiros (educação, saúde, segurança, etc), dois fatores são essenciais: recursos (que vêm dos tributos) e a correta aplicação destes recursos (OSM, 2010b, p.1).

O Observatório de Maringá conta com o engajamento de integrantes do meio empresarial e servidores de instituições públicas, como a Justiça Federal, o Ministério Público Federal e a Receita Federal e Estadual, além de Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Universidade Estadual de Maringá (UEM).

De acordo com o OSB, entre os principais objetivos dos observatórios da rede estão:

Atuar como organismo de apoio à comunidade para pesquisa, análise e divulgação de informações sobre o comportamento de entidades e órgãos públicos com relação à aplicação dos recursos, ao comportamento ético de seus funcionários e dirigentes, aos resultados gerados e à qualidade dos serviços prestados.

[...]

Possibilitar o exercício do direito de influenciar as políticas públicas que afetam a comunidade, conforme assegurado pelo Art. 1º da Constituição Federal de 1988: "todo poder emana do povo. (OSB, 2010a).

O OSB segmenta suas atividades em quatro programas (OSB, 2010b): 1) *Qualidade na Aplicação dos Recursos Públicos*, por meio do qual monitora ações dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no que se refere a licitações, recursos humanos, receitas municipais, diárias e andamento de processos judiciais contra órgãos públicos e gestores de recursos públicos; 2) *Semeando a Cidadania Fiscal*, realizando concursos de redação e de monografia, feirão do imposto e pesquisa periódica sobre cidadania fiscal; 3) *Dinamizando a Cidadania Fiscal*, buscando fortalecer os conselhos municipais e incentivar a competitividade nas licitações municipais por meio da inserção de micro e pequenas empresas; 4) *Semana de Prestação de Contas Quadrimestral*, quando cada observatório presta contas de suas ações à sociedade e apresenta o monitoramento realizado aos vereadores. Uma das linhas de atuação que vem ganhando espaço no OSB é a de indicadores da gestão pública a serem monitorados em cada município, na linha do trabalho enfatizado pelo *Bogotá Cómo Vamos* e pela Nossa São Paulo, antes mencionados.

Um exemplo da influência direta da atuação de um Observatório é o aprimoramento do controle interno e a estruturação do controle de estoques na Prefeitura de Maringá. Como amostra de engajamento em regras gerais está a ligação da Rede OSB com a campanha que levou à aprovação da Lei Complementar nº135, conhecida como Ficha Limpa, promulgada

em 2010, a qual impede a candidatura de políticos condenados em decisões transitadas em julgado ou proferidas por órgão colegiado da Justiça Eleitoral (DOU, 2010, p. 01)ⁱⁱⁱ.

Para ampliar o alcance da Rede, o OSB tem incentivado pessoas de diversas cidades brasileiras a engajar-se em iniciativas voltadas para a cidadania fiscal, contabilizando, em julho de 2010, 32 observatórios instalados, 19 em fase de instalação e 39 em fase de sensibilização, em diferentes estados brasileiros^{iv}. Do total de 90 cidades, 44,4% estão localizadas no estado do Paraná e 59% na região sul do Brasil, sendo uma das explicações para tal o fato de suas lideranças serem do Paraná.

Nos eventos de sensibilização que ocorrem pelo país, usualmente são convidadas pessoas da Justiça Federal, Ministério Público Federal, Receita Federal, Secretaria da Fazenda Estadual, Prefeitura, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Rotary Club, Lions Club, Maçonaria, Associação de Bairros, Sindicatos dos Contabilistas, Sindicatos dos Comerciantes, Associação Comercial e Industrial, universidades e ONGs reconhecidas na região. Embora sigam metodologias e recebam orientação do OSB e compartilhem experiências com outras entidades da Rede, em cada cidade o Observatório assume características particulares, de acordo com seu contexto sociopolítico e a trajetória profissional e os valores de suas lideranças. A influência dos valores individuais sobre o que é priorizado em termos de *accountability* no contexto local foi um dos achados da pesquisa conduzida por Kluvers e Tippett (2010) em municípios australianos.

Buscando conhecer mais sobre a ação de um Observatório da Rede, passamos a analisar o caso do Observatório Social de Itajaí.

3.2 O Observatório Social de Itajaí e sua atuação em controle social e *accountability*

Itajaí é uma cidade situada na região do Vale do Rio Itajaí, no nordeste do estado de Santa Catarina, com área de 282 km², população de 172.081 habitantes (IBGE, 2010) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de 0,825 (PNUD, 2000). No final de 2008, a cidade foi atingida por uma enchente de grandes proporções, que destruiu casas, ruas, estabelecimentos comerciais e parte da estrutura portuária, comprometendo atividades do município e gerando prejuízos. O esforço de reconstrução, baseado em estado de emergência, dispensou por certo período as licitações para contratações públicas, o que contribuiu para a

motivação de se criar o Observatório Social de Itajaí (OSI), uma vez que recursos públicos de diversas fontes estavam sendo empregados na cidade.

O OSI foi criado em 12 de janeiro de 2009, como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, voltada para a promoção da cidadania, da participação coletiva e da cultura. O OSI dedica-se à análise e divulgação de informação sobre o comportamento de entidades e órgãos públicos de Itajaí, no que tange à aplicação de recursos, ao comportamento ético de funcionários e dirigentes, aos resultados gerados e à qualidade dos serviços prestados (OSI, 2009a). Seus instituidores são entidades tradicionais da região: Associação Empresarial de Itajaí (ACII); Câmara de Dirigentes Lojistas de Itajaí (CDL); Associação Intersindical Patronal de Itajaí (Intersindical); Sindicato dos Contabilistas de Itajaí e Região (Sindicont); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC Subseção Itajaí) e; Associação de Distribuidores e Atacadistas Catarinenses (ADAC).

A composição do grupo instituidor e seu slogan “Cidadania Fiscal: Educação para a Cidadania. Este é o nosso negócio.” evidenciam a forte ligação com o meio empresarial. Estas entidades engajam-se nas decisões e atividades do Observatório e contribuem com recursos financeiros para custear a equipe executiva, a sede e as despesas administrativas, sendo o custo total mensal em torno de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais). A equipe executiva do OSI conta com um coordenador geral (professor aposentado da área de direito) e dois estagiários remunerados do curso de direito, além de voluntários, que atuam na secretaria ou na análise técnica em grupos de trabalho, em áreas como: almoxarifados públicos, proposição de textos de lei, programas de educação fiscal, concursos de redação e desenho, produção e divulgação de conhecimento sobre cidadania fiscal (OSI, 2009a).

Entre os objetivos da entidade, um deles está diretamente relacionado com *accountability*: “Reverter o quadro de desconhecimento, por parte de indivíduos, empresas e entidades, de mecanismos capazes de possibilitar o exercício da cidadania fiscal e o controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos” (OSI, 2009a, p.09). Atualmente, o OSI focaliza seu trabalho no acompanhamento de licitações e contratos firmados pela Prefeitura de Itajaí, o que é realizado de acordo com as seguintes etapas (OSI, 2009a):

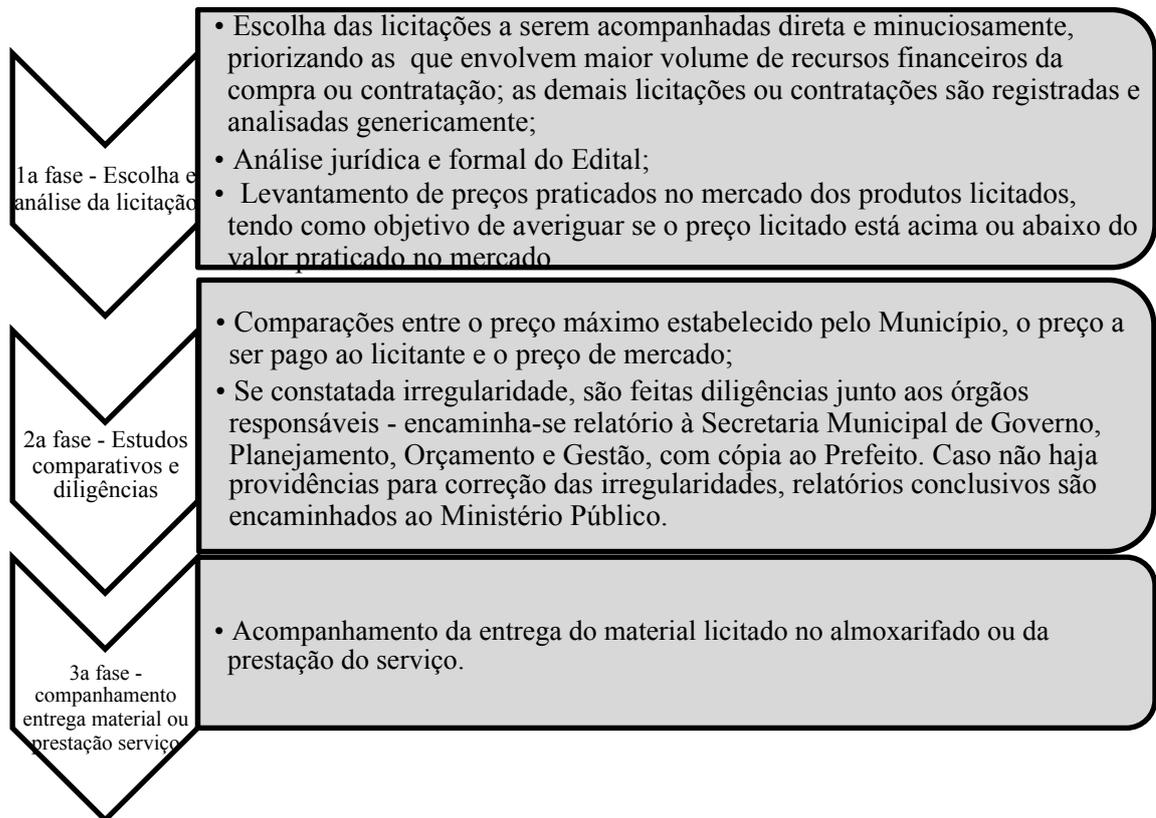


FIGURA 1: Fluxo de acompanhamento de licitações

FONTE: elaboração própria, com base no Projeto de Implantação e Estruturação do OSI (2009a).

Ao acompanhar as licitações, o OSI relaciona-se com servidores do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, além de empresas e segmentos da sociedade. No Legislativo, integrantes do OSI participam de sessões que discutem o orçamento e a prestação de contas pelo Executivo, além de acompanhar contratações do próprio Legislativo. Para o Ministério Público (MP), o OSI costuma encaminhar representações, acompanhadas de estudos documentados, em caso de irregularidade em licitações. De posse dessas informações, o MP pode abrir inquérito civil público, fazer investigações adicionais e, diante dos resultados, encaminhar ação civil pública ou arquivar o processo.

Observa-se que a atuação do OSI no controle social, embora não exerça sanção direta sobre os governantes, pode acionar sanções previstas no âmbito do controle administrativo, legislativo ou judicial (CENEVIVA, 2006), o que depende tanto de boa qualidade técnica na apuração e comprovação de possíveis irregularidades, como no estabelecimento de relações e capacidade de pressão política sobre certos órgãos.

Mais do que a possível punição *a posteriori* por irregularidades detectadas, porém, o OSI tem a intenção de contribuir para evitar e corrigir equívocos durante o processo, por exemplo, apontando inconsistências em editais de licitações que possam ser corrigidos antes que siga adiante. A função preventiva associa-se à educação e à cidadania fiscais, de modo que cidadãos e servidores públicos, uma vez que estejam mais bem informados sobre elementos da gestão pública, comprometam-se com o controle da qualidade de cada ato que tenha relação com a *res* pública.

No início de suas atividades, o OSI enfrentou reações negativas a pedidos de esclarecimentos e vistas em documentos públicos: “O pessoal não gosta de mostrar documento”, disse um entrevistado, o que reflete, segundo ele, a herança patrimonialista brasileira: “o documento é meu”. “Precisamos, porém, passar da cultura do segredo para a cultura do acesso”, complementou. Um dos pedidos feitos à Secretaria de Administração teve como resposta um parecer de sete páginas da Procuradoria do Município, explicando porque não concederiam acesso aos documentos solicitados. Após conversa entre integrantes da OAB (da diretoria do Observatório) e o Procurador, o parecer foi reconsiderado.

Desde que se constituiu, a diretoria do OSI tentou agendar uma reunião com o Prefeito para apresentar seus objetivos e metodologia de trabalho. Somente um ano depois, a reunião ocorreu. Embora houvesse resistência na Prefeitura quanto à atuação do OSI, durante a reunião com cerca de 12 pessoas, o prefeito percebeu que o Observatório poderia ser um aliado e não um inimigo. A contribuição do Observatório poderia, por exemplo, livrá-lo de processos decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal por alguma irregularidade. Um entrevistado comentou que o prefeito teria percebido que o Observatório “é a sociedade fazendo fiscalização preventiva e de graça”. Além disso, estavam presentes lideranças do meio empresarial da cidade, com as quais o prefeito conversou sobre várias questões.

Integrantes do OSI observam que esse processo é educativo para o prefeito, o procurador, secretários, vereadores, servidores e cidadãos envolvidos. Nas licitações acompanhadas, alguns dos equívocos cometidos são básicos e se repetem “pela certeza de que ninguém vai olhar ou que ninguém vai falar nada”, disse um entrevistado. “Se há alguém interessado em ver, perguntar, os servidores e políticos também se tornam mais interessados em qualificar seu trabalho” (*idem*). Os entrevistados percebem o OSI como meio pelo qual as pessoas podem ter voz, elemento essencial da cidadania, constituindo-se em canal de

participação de pessoas interessadas em contribuir com a qualidade de vida e da administração pública na cidade de Itajaí, com base na ética, na cidadania e na justiça.

É perceptível a preocupação do OSI com o uso de instrumentos de planejamento e avaliação e com a qualificação de sua equipe de trabalho, pela parceria com universidades, pela busca de metodologias de monitoramento de informações e de meios para capacitação, o que ocorre na troca de experiências com outros observatórios da rede do OSB, pelo uso de sistemas compartilhados e pela capacitação oferecida por órgãos como a Controladoria Geral da União (CGU). Há incentivo aos voluntários, muitos oriundos de universidades ou do serviço público, na ativa ou aposentados. Sua ação articulada com universidades e escolas tende a contribuir, ainda, para a aproximação de estudantes e professores com a temática da educação fiscal.

O OSI e o OSB reforçam em sua comunicação a importância de que a atuação das entidades seja pautada por um rigoroso e detalhado trabalho do ponto de vista metodológico e técnico, o que exige recursos e capacitação para tal. Imbricada com a dimensão técnica de seu trabalho, está a dimensão política do controle social, que passa pelo trabalho de educação, de mobilização social, de pressão sobre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário para que avancem na qualidade da gestão e para que exerçam sanção quando necessário e, mais amplamente, na influência que podem exercer sobre as políticas públicas. O possível dilema entre as dimensões técnica e política da atuação dos observatórios será discutida a seguir.

4 FRAGILIDADES E DILEMAS DA AÇÃO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ITAJAÍ

Tendo ressaltado os potenciais da ação de observatórios sociais voltados para a cidadania fiscal na promoção de controle social e *accountability*, destacam-se a seguir alguns dos limites e dilemas vivenciados por essas organizações, tomando por base o OSI e fazendo relação com textos e documentos explorados.

Ao analisar observatórios sociais iberoamericanos na área de comunicação, Albornoz e Herschmann (2006) identificaram ameaças ou fragilidades em sua ação: 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 tecnocrata ou autoritária, o risco de constituir-se em instância de *lobby* de grupos políticos ou econômicos constituídos, a falta de diálogo com os cidadãos, entre outras.

Todas essas fragilidades podem ser observadas, em certa medida, no caso do Observatório de Itajaí, embora seus integrantes demonstrem atenção a elas e trabalhem no sentido de superá-las. Observa-se, também, dilemas que envolvem escolhas a serem feitas em cada local.

Um dos dilemas de natureza política é o fato de que o OSI e os demais ligados a Rede OSB não aceitam pessoas filiadas a partidos políticos em seus quadros de associados. Colocam suas lideranças que, embora a política partidária seja importante, é preferível, no contexto atual, que os observatórios não tenham qualquer vinculação formal com partidos, em função do baixo grau de legitimidade destes e pela possível associação com disputas por cargos e recursos e casos de corrupção. Coloca um dos vice-presidentes do OSB que a política pode ser exercida por meio de partidos políticos ou por meio do controle sobre os políticos, em organizações como os observatórios.

Se, por um lado, entende-se que a ação da organização deve ser independente dos interesses de um ou outro partido, a rejeição ao envolvimento de seus membros em política partidária pode reforçar a cisão entre técnica e política e contribuir para a não renovação dos quadros partidários nos municípios, mantendo em trincheiras opostas aqueles supostamente interessados em “cidadania e controle dos gastos” e aqueles interessados em disputar cargos eletivos. Além disso, ao reforçar que os observatórios são entidades de caráter técnico, pode-se passar a falsa impressão de que a técnica seja neutra. Inclusive no que tange à transparência, estão envolvidas relações de poder ao se escolher o que divulgar, quando, como, por quem e para quem.

Outra observação quanto ao OSI é seu baixo grau de articulação com setores da sociedade não representados pelas entidades instituidoras, as quais estão ligadas a categorias corporativas e ao meio empresarial. Um dos efeitos disso é a reprodução de uma linguagem marcada pelo jargão empresarial, sobretudo nas comunicações oriundas do OSB, sendo mesclada no OSI com o jargão da área de direito, uma vez que seu coordenador executivo e os dois estagiários são dessa área de atuação. Outro possível efeito do baixo grau de articulação com setores sociais diversos é a imagem do OSI como uma entidade de defesa de interesses particulares de grupos empresariais ou corporativos^v.

O OSI reconhece a necessidade de aproximar-se de sindicatos de trabalhadores, de conselhos de políticas públicas e de associações de moradores, dialogando com uma pluralidade de atores e ganhando legitimidade e força política. No mesmo sentido, reconhece a necessidade de ampliar e aprimorar canais de diálogo com a população, na definição de linhas de ação, no encaminhamento de denúncias e na educação fiscal. Algo crucial caso queira ampliar seu escopo de atuação no sentido de influenciar políticas públicas.

Outro dilema é o da definição do foco de atuação *versus* a capacidade operacional para atuar nas frentes priorizadas. O OSI, atualmente, focaliza seu trabalho no acompanhamento de licitações, com capacidade para um número reduzido delas. Seus integrantes percebem a necessidade de atuar em outras frentes, no que tange à educação e à cidadania fiscal, à capacitação de servidores públicos e conselheiros, à participação nos processos das políticas públicas, ao monitoramento de indicadores de gestão pública e ao controle sobre a ação do Legislativo e do Judiciário, sobre os quais os entrevistados consideram ser “mais difícil ainda obter informações”.

A ação integrada com outros observatórios que constituem a Rede OSB ou entidades similares em municípios vizinhos é basilar para que a ação em cada local seja legitimada e potencializada. Entretanto, ao mesmo tempo que a rápida expansão da Rede OSB amplia sua abrangência, seu reconhecimento e sua capacidade de controle social, desafia os gestores do OSB a acompanhar as condições de sustentabilidade dos novos observatórios, prevenindo efeitos negativos sobre a Rede, caso algumas das iniciativas não se consolidem, por falta de capacidade técnica ou política, por falta de recursos, por não terem nascido de demandas da população local ou não refletirem características do contexto de cada município.

No mesmo sentido, é importante a ação integrada com órgãos institucionalizados de controle, como a CGU, o Ministério Público, o Judiciário e o Legislativo, algo que vem ocorrendo, mas que pode ser aprimorado e ampliado, na visão dos entrevistados.

Importante, também, é a construção de confiança na relação com a imprensa, evitando-se denúncias sem fundamentação técnica, porém sem deixar de contar com o poder de difusão de informações e mobilização da mídia. O OSI ressalta que o objetivo não é o escândalo, mas a abordagem preventiva e o processo educativo de cidadania fiscal para cidadãos, servidores e políticos, para que se evitem erros e fraudes e se melhore a qualidade dos gastos.

Outro desafio de natureza técnica é a qualificação das pessoas que colaboram com os observatórios, incluindo o conhecimento sobre legislação, processos administrativos e relações entre os Poderes. No mesmo sentido, há que se trabalhar na qualificação de servidores e de conselheiros de políticas públicas, para se evitar equívocos básicos e oportunidades de fraudes, bem como qualificar os mecanismos de decisão, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Desafio crucial para os Observatórios, uma vez que se trata de sua própria identidade, é a produção continuada de informações com credibilidade do ponto de vista metodológico/técnico e sua ampla divulgação. O que passa pela transparência na gestão dos próprios observatórios.

Outra necessidade apontada pelos entrevistados é a ampliação da equipe e desenvolvimento de metodologias de controle para o acompanhamento sistemático da entrega e distribuição dos produtos comprados e a execução dos serviços no Município.

Mais um aspecto importante para a qualidade do trabalho é o uso de sistemas integrados de informação e controle que aumentem a chance de sucesso na detecção de fraudes e aumentem a concorrência em licitações.

Ainda no sentido da articulação entre as dimensões técnica e política da ação dos observatórios, observa-se que o conhecimento produzido por essas entidades – indicadores, dados, informações e análises, de modo fundamentado, sistemático e continuado, potencialmente subsidia a mobilização política, que passa a ser mais bem informada, o que contribui para melhorias nos procedimentos e nos resultados, facilitando a responsabilização dos agentes públicos e o avanço na qualidade da gestão pública (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005; CENEVIVA e FARAH, 2006). Por outro lado, a atuação política plural, articulada e vigilante, com boa capacidade de pressão e de mobilização, permite que se conquiste legitimidade e recursos para sustentar a ação dos observatórios e os efeitos desejados em termos de educação, cidadania e qualidade da gestão pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se com este trabalho discutir potenciais e limites da atuação de observatórios sociais voltados à cidadania fiscal na promoção de controle social e *accountability*, tendo por

base a exploração da experiência do Observatório Social de Itajaí, relacionando-a a referenciais teórico-conceituais e a iniciativas similares no Brasil.

Tais iniciativas foram analisadas como parte de um movimento de renovação e diversificação de formas de controle social, no âmbito do processo de amadurecimento da democracia brasileira e da incorporação da noção de *accountability* no arcabouço institucional e na cultura política nacional. Analisou-se os observatórios sociais enquanto instrumentos de controle social potencialmente ativadores de outros mecanismos de *accountability*, discutiu-se a relação entre técnica e política na prática de observatórios e identificou-se limites e dilemas na ação do OSI que, possivelmente, refletem-se em organizações similares.

Os dados mostram que na origem de muitos dos observatórios está a indignação da sociedade com escândalos de corrupção, mau uso do dinheiro público e apatia da população diante disso, o que contraria a visão muitas vezes propagada de que as pessoas tendem à acomodação e a acreditar que no Brasil “tudo acaba em pizza”. Mostra que muitas pessoas querem sim participar da esfera pública e podem fazê-lo de diversas maneiras.

As sanções impetradas a políticos e servidores públicos por órgãos de controle institucionalizados, a partir de denúncias e mobilização de cidadãos e organizações da sociedade, contribui para fortalecer a confiança na democracia e gerar nos cidadãos o sentimento de co-responsabilidade pela qualidade da administração pública e da democracia. Entre os servidores públicos, há os que se reinvestem de seu papel de *serviço ao público*, sendo mais reconhecidos e elevando sua auto-estima, seja exercendo corretamente seu trabalho, seja participando do observatório, encontrando espaço de exercício de sua cidadania e de contribuição com seus conhecimentos técnicos fora do aparelho estatal. Espaço esse que nem sempre existe no governo ou em formas mais institucionalizadas de controle, ou que os servidores não se sentem estimulados a ocupar.

A importância do engajamento dos cidadãos evidencia que a *accountability* democrática, ou seja, a responsabilização contínua dos governantes perante os governados, exige que os próprios governados defendam continuamente seus direitos e exerçam plenamente a cidadania. O que combina com a visão de *accountability* na concepção do novo serviço público (DENHARDT e DENHARDT, 2000), a qual depende de engajamento dos cidadãos em todas as etapas, inclusive na definição das regras e dos contratos, na previsão de sanções, no monitoramento de procedimentos, na avaliação dos resultados, na publicização e

debate das informações e na aplicação de punições, quando for o caso. Ou seja, os cidadãos podem coproduzir bens e serviços públicos participando diretamente de sua produção e/ou adotando postura de vigilância em todas as etapas do processo.

Outra evidência na ação dos Observatórios Sociais é de que o controle social se renova e interage com formas institucionalizadas de controle na promoção da *accountability*, de modo sistêmico e articulando elementos técnicos e políticos em sua ação, embora enfrente dilemas nesse sentido. Mostra, ainda, que o fortalecimento da democracia depende de um contínuo processo de aprendizagem social, que pode ser estimulado ao combinarem-se formas mais institucionalizadas com formas dinâmicas e inovadoras de controle.

Embora enfrentem limitações e sua capacidade de influência esteja em permanente construção, pode-se dizer que os observatórios sociais voltados à cidadania fiscal mostram potencial para gerar aproximação entre governantes e cidadãos e para promover articulação entre técnica e política, contribuindo para o aprimoramento da qualidade da administração pública e da democracia.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L.; LOUREIRO, M.R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P.R. (org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

ALBORNOZ, L.A; HERSHMANN, M. Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. *e-compós*. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**. Dez 2006. Disponível em: www.compos.com.br/e-compos. Acesso em: 11 Mai. 2010.

BOGOTA CÓMO VAMOS. **Quiénes Somos – Objetivos**. Disponível em: <http://www.bogotacomovamos.org/scripts/contenido.php?idCnt=2> Acesso em: 12 jul. 2010.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Título III, **Da Organização do Estado**. Capítulo VII, Da Administração Pública, Seção I, Disposições Gerais. Artigo 37. 1988. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/art_37_.shtm. Acesso em 13 jul. 2010.

CAMPOS, A.M. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**. v.2, n.24, p.30-50, fev./abr. 1990.

CENEVIVA, R. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. Anais do EnAPG 2006. **Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD**. São Paulo, ANPAD, 2006.

CENEVIVA, R.; FARAH, M.F.S. Democracia, avaliação e *accountability*: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. Anais do EnAPG 2006. **Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD**. São Paulo, ANPAD, 2006.

CHILD, J.; MCGRATH, R.G. Organizations unfettered: organizational form in an information-intensive economy. **Academy of Management Journal**. v. 44, n. 6, 1135-1148, 2001.

DENHARDT, R.B.; DENHARDT, J.V. The New Public Service: Serving Rather than steering. **Public Administration Review**. v. 60. n. 6, p. 549-59, Nov./Dec. 2000.

DOU - DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO: Seção 1 – n. 106. Brasília, 07 jun. 2010. Disponível em:

<http://www.mcce.org.br/sites/default/files/Projeto%20de%20lei%20da%20Ficha%20Limpa%20Sancionado%202.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 62-83.

ESCWA. ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR WESTERN ASIA. **Social Observatories Information Kit**. Technical Paper.1 20 August 2008. Disponível em: <http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/sdd-08-tech1-e.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2010. 12 p.

ETZIONI, A. Concepções alternativas de *accountability*: o exemplo da gestão da saúde. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009. p. 287-301.

FARAH M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista da Administração Pública**, v. 35, n. , p. 119-44, jan./fev. 2001.

HEIDEMANN, F.G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009. p. 301-9.

IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código Brasileiro das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. São Paulo: IBGC, 2001.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil: 2005**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/fasfil.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2009.

_____. **População** - Itajaí. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/POP2009_DOU.pdf
Acesso em: 17 jul. 2010.

JORDAN, L. **Mechanisms for NGO Accountability**. GPPI Research Paper nr. 3. Global Public Policy Institute, 2005. Disponível em:<www.globalpublicpolicy.net>. Acesso em: 30 out. 2009.

KLUVERS, R.; TIPPETT, J. Mechanisms of accountability in local government: an exploratory study. **International Journal of Business and Management**. v.5, nr. 7: 46-53, Jul., 2010.

NOSSA SÃO PAULO. Movimento Nossa São Paulo. **Conheça a Lei do Programa de Metas**. Folheto de divulgação impresso. São Paulo: Movimento Nossa São Paulo, 2008.

_____. **Rede Social por Cidades Justas e Sustentáveis**. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/cidades>>. Acesso em: 07 jul. 2010a.

_____. **Quem Somos: Missão**. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/missao>>. Acesso em: 12 jul. 2010b.

_____. **Observatório Cidadão Nossa São Paulo: Apresentação**. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/observatorio/index.php?secao=apresenta>>. Acesso em: 12 jul. 2010c.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/ENA, 2003.

OSB - OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Como Atuamos**. Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/como_atuamos>. Acesso em 12 Jul. 2010a.

_____. **Programas**. Disponível em: <<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/programas>>. Acesso em 12 Jul. 2010b.

_____. **Quem Somos: Histórico**. Disponível em: <http://> Acesso em 06 Jul. 2010c.

_____. **Rede: Cidades** – Disponível em: <<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/rede?1>>. Acesso em 07 Jul. 2010d.

OSI – OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ITAJAÍ. Secretaria Executiva (Org.). **Projeto de Implantação e Estruturação do Observatório Social de Itajaí**. Cidadania Fiscal: Educação para a Cidadania. Este é o nosso negócio. Itajaí: Observatório Social de Itajaí, 2009a.

_____. Secretaria Executiva (Org.). **Planejamento Estratégico do Observatório Social de Itajaí**. Itajaí: Observatório Social de Itajaí, 2009b.

PINHO, J.A.G.; SACRAMENTO, A.R.S. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista da Administração Pública**, v. 43, n. 6: 1343-68, nov./dez. 2009.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 1991-2000**. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20\(pelos%20dados%20de%202000\).htm](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20(pelos%20dados%20de%202000).htm)>. Acesso em: 12 jul. 2010.

POCHMANN, M.; et al. **Atlas da exclusão social no Brasil**. Dinâmica e manifestação territorial. São Paulo: Cortez, 2003. vol. 1.

ROBERTS, N. Public Deliberation in an age of direct citizen participation. **American Review of Public Administration**, v.4, n.34,p.315-53, dec. 2004.

S.E.R. Maringá. Sociedade Eiticamente Responsável. Institucional – **Quem Somos**. Disponível em: <http://www.sermaringa.org.br/institucional/institucional.php?id=4> Acesso em: 12 jul. 2010a.

_____. **Áreas de Atuação**. Observatório Social de Maringá. Disponível em: http://www.sermaringa.org.br/atuacao/lista_atuacao.php?id=8 Acesso em 12 jul. 2010b

SERRA, J. Vida longa à Nova República. **Revista Veja**. São Paulo: Editora Abril. 24 de fevereiro de 2010. p. 62-4.

TREVISAN, A.M.; CHIZZOTTI, A.; IANHEZ, J.A.; CHIZZOTTI, J. VERILLO, J. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

ⁱ A noção é relevante não apenas nas relações entre governantes e governados ou entre Estado e sociedade no âmbito da esfera pública, mas em outras esferas de ação organizacional. Na administração empresarial, *accountability* é um dos princípios da governança corporativa, que se refere às relações entre acionistas, gestores e órgãos de controle e decisão, como auditoria, conselho fiscal e conselho de administração (IBGC, 2001). Entre organizações não-governamentais (ONGs), palavras como transparência, prestação de contas e *accountability* são enfatizadas como bases para sua legitimidade e sustentabilidade (JORDAN, 2005).

ⁱⁱ Em julho de 2010, integravam a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis: No estado de São Paulo – Nossa São Paulo, Nossa Campinas, Nossa Ilha Mais Bela (Ilhabela), Nossa Santos Sempre Ética (Santos) e organizações como a já mencionada AMARRIBO (Rio Bonito) e a AMAJAC (Jacareí). No estado do Rio de Janeiro, a Rede informa que estão constituídos os movimentos Nossa Itaboraí, Movimento Itatiaia, Niterói Como Vamos, Nossa Petrópolis e Rio Como Vamos. Em outros estados, apontam: Ação Ilhéus e Nossa Salvador (Bahia), Nossa Vitória (Espírito Santo), Observatório Social de São Luís (Maranhão), ASAJAN – Januária (Minas Gerais), Nossa Campo Grande (Mato Grosso do Sul), Nossa Belém (Pará) e Observatório Social do Recife (Pernambuco). Estão em processo de formação e engajamento da Rede cidades do Ceará (Fortaleza), Distrito Federal (Brasília), Goiás (Goiânia), Paraíba (João Pessoa e Cabedelo), Paraná (Curitiba e Maringá), Pernambuco (Olinda), Rio Grande do Sul (Porto Alegre) e São Paulo (Holambra, Mogi das Cruzes, Peruíbe), Santa Catarina (Florianópolis e Joinville) (NOSSA SÃO PAULO, 2010d).

ⁱⁱⁱ Os tipos de atos sujeitos a Lei da Ficha Limpa incluem “corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou, ainda, por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma” (DOU, 2010, p. 01).

^{iv} Espírito Santo (1 município); Mato Grosso (7); Mato Grosso do Sul (3); Maranhão (1); Minas Gerais (3); Paraná (40); Paraíba (2); Pernambuco (1); Rondônia (2); Rio de Janeiro (12); Rio Grande do Sul (3); Santa Catarina (10) e São Paulo (5 municípios) (OSB, 2010c)

^v Outro aspecto revelador da forte vinculação com o meio empresarial é a predominância de homens nas equipes dos observatórios, sobretudo nas suas diretorias, algo que também se observa em entidades que os constituem.