

Controle social: as ações do Observatório Social (OSFI) em Foz do Iguaçu (PR/Brasil)¹

Social control: the actions of the Social Observatory (OSFI) in Foz do Iguaçu (PR/Brazil)

Control social: Las acciones del Observatorio Social (OSFI) en Foz do Iguaçu (PR/Brasil)

Rafaela Marçal Buono² / Maria Alejandra Nicolás³

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.393>

Resumo: A Constituição Federal brasileira autoriza uma série de iniciativas de ente público, que viabilizam o controle social por parte da população, tais como os conselhos de políticas públicas e as conferências. Por outro lado, há ações mobilizadas pela sociedade civil organizada, tais como os Observatórios Sociais do Brasil. O objetivo desta pesquisa é analisar as ações do Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI), em relação ao controle e monitoramento da aplicação de recursos financeiros no município de Foz do Iguaçu nos últimos cinco anos (2014-2019). Para investigar as ações do OSFI utilizou-se o enfoque de pesquisa qualitativa de estudo de caso e, para a coleta dos dados, os métodos de análise de conteúdo e entrevistas semiestruturadas. Analisou-se o website do OSFI, os relatórios das atividades e, foram realizadas entrevistas com voluntários e contratados da organização. Os entrevistados relataram a falta de transparência por parte dos órgãos governamentais, o que dificulta maior acesso da população aos dados públicos, o que impede o controle social. Quanto ao OSFI, os entrevistados relatam que há impacto positivo do Observatório na cidade, especificamente, no que diz respeito ao monitoramento das licitações e obras públicas, assim como, nas ações que visam o aprimoramento da gestão pública e *accountability* no município.

Palavras chaves: controle social; participação da sociedade civil; monitoramento e fiscalização das contas públicas; Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI).

Abstract: The Brazilian Federal Constitution authorizes a series of public entity initiatives that make social control by the population viable, such as public policy councils and conferences. On the other hand, there are actions mobilized by organized civil society, such as the Social Observatories in Brazil. The objective of this research is to analyze the actions of the Social Observatory of Foz do Iguaçu (OSFI) in relation to the control and monitoring of the application of financial resources in the municipality of Foz do Iguaçu in the last five years (2014-2019). To investigate the actions of OSFI, the qualitative research approach of the case study was used and, for data collection, the methods of content analysis and semi-structured interviews. The OSFI website, activity reports were analyzed and, lastly, interviews were conducted with volunteers and contractors from the organization. Respondents reported the lack of transparency on the part of government agencies, which makes it more difficult for the population to access public data, which prevents social control. As for OSFI, the interviewees report that there is a positive impact of the Observatory in the city, specifically, with regard to the monitoring of public tenders and works, as well as, in actions aimed at improving public management and *accountability* in the municipality.

1 Artigo recebido em 14/02/2020 e aprovado em 30/06/2020

2 Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

3 Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

Keywords: social control; civil society participation; monitoring and inspection of public accounts; Foz do Iguaçu Social Observatory (OSFI).

Resumen: La Constitución Federal de Brasil autoriza una serie de iniciativas de entidades públicas que hacen viable el control social de la población, como los consejos y conferencias de política pública. Por otro lado, hay acciones movilizadas por la sociedad civil organizada, como los Observatorios Sociales en Brasil. El objetivo de esta investigación es analizar las acciones del Observatorio Social de Foz do Iguaçu (OSFI), en relación al control y seguimiento de la aplicación de recursos financieros en el municipio de Foz do Iguaçu en los últimos cinco años (2014-2019). Para investigar las acciones del OSFI se utilizó el enfoque de investigación cualitativa de estudio de caso y, para la recolección de datos los métodos de análisis de contenido y entrevistas semiestructuradas. Se analizó el website del OSFI, los informes de las actividades y, además, fueron realizadas entrevistas con voluntarios y contratados de la organización. Los entrevistados informaron la falta de transparencia por parte de las agencias gubernamentales, lo que dificulta que la población acceda a los datos públicos, lo que impide el control social. En cuanto al OSFI, los entrevistados informan que el Observatorio tiene un impacto positivo en la ciudad, específicamente, en lo que respecta al monitoreo de las licitaciones y obras públicas, así como en las acciones dirigidas a mejorar la gestión pública y la rendición de cuentas en el municipio.

Palabras clave: control social; participación de la sociedad civil; monitoreo e inspección de cuentas públicas; Observatorio Social de Foz de Iguaçu (OSFI).

O controle na administração pública brasileira possui o intuito de fiscalizar e verificar se os atos estão dentro da lei e defender os direitos dos cidadãos. Seus fundamentos são os princípios previstos no Art. 37 da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O controle institucional do Poder Executivo é realizado através do controle interno (pela administração e controladorias) e do controle externo (poder judiciário, poder legislativo, polícia judiciária, tribunal de contas e ministério público). Por outro lado, o controle externo é também exercido pela sociedade civil através do chamado “controle social”. Conforme enfatiza Nuria Grau Cunill (2002, p. 194 e 195), entende-se por controle social: “[...] cualquier intento de intervención ciudadana en las acciones o decisiones de los entes públicos con miras a la expresión y defensa de intereses de la sociedad.” Refere-se à participação dos cidadãos na gestão pública, auxiliando na fiscalização e monitoramento da administração pública. Em última instância, é a sociedade controlando o Estado (GURGEL, JUSTEN, 2013).

Fox (2019), a partir de evidências de avaliações de impacto, destaca que há duas abordagens principais para analisar as ações do controle social. Por um lado, as abordagens táticas e, por outro as abordagens estratégicas. As primeiras reforçam que o acesso à informação é um fator de mudança, que, poderá ocasionar ações coletivas capazes de influenciar os governos. As abordagens estratégicas, além de colocar em destaque as iniciativas que viabilizam o controle cidadão, enfatizam reformas governamentais que possibilitam uma melhor

resposta por parte do setor público. O grande desafio das estratégias de controle social seria, de fato: “romper as armadilhas de baixo controle e desencadear círculos virtuosos em que entornos propícios incentivam os cidadãos a exercer a voz, o que por sua vez pode engatilhar e empoderar reformas que incentivariam mais participação” (FOX, 2019, p. 1352).

Nesse sentido, no Brasil há várias experiências de controle social de iniciativa da sociedade civil quanto viabilizadas pelo poder público. Um exemplo de iniciativas da sociedade civil organizada, bastante disseminada no país, é o Observatório Social (OSB), organização não governamental que possui como intuito o monitoramento e controle das contas públicas. O Observatório Social (OSB) é “[...] um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2019). No total, existem dezenove estados brasileiros que implementaram OSB, contabilizando cento e quarenta e três cidades. Em Foz do Iguaçu, a primeira reunião para discussão da implementação do Observatório Social ocorreu em 16 de julho de 2009, na sede da Receita Federal da cidade, porém as atividades se iniciaram dia 1º de fevereiro de 2010. Os Observatórios Sociais auxiliam na obtenção de informações para o controle social,

como um lugar de exercício da cidadania, integrado por voluntários dispostos a lutar por justiça social.

A problemática desta pesquisa dar-se-á em torno do seguinte questionamento: em que medida o controle social por meio de atividades de acompanhamento fiscal pode contribuir para o aperfeiçoamento das contas públicas municipais? O objetivo deste trabalho foi analisar as ações do Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI), em relação ao controle e monitoramento da aplicação de recursos no município nos últimos cinco anos (2014-2019). Para isso, realizou-se: i. uma revisão bibliográfica da literatura sobre o assunto, assim como de conceitos fundamentais para esta pesquisa, tais como controle na administração pública, controle externo e, controle social; ii. coleta e análise das ações do OSFI em prol do controle social; iii. entrevistas semiestruturadas com os atores que participam do OSFI; iv. análise de conteúdo dos dados a fim de mapear os impactos das ações do OSFI na gestão pública do município.

A hipótese inicial é de que as ações do Observatório Social têm colaborado para o município, no que diz respeito à aplicação eficiente dos recursos da prefeitura de Foz do Iguaçu. Parte-se do pressuposto, que o monitoramento das licitações públicas, por parte do OSFI tem contribuído para o bom funcionamento das contas públicas municipais.

Para estudar a problemática desta pesquisa recorreu-se ao enfoque de pesquisa qualitativa de estudo de caso. Para a coleta dos dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas com um roteiro de questões para os voluntários e contratados do Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI). Assim como a técnica de análise de conteúdo textual, no que diz respeito aos dados do website do observatório e dos relatórios trimestrais das ações deste.

A primeira parte deste trabalho versa sobre uma breve revisão dos conceitos que guiaram a pesquisa empírica. Na sequência, apresenta-se a metodologia para abordar o objeto de estudo. Logo, são apresentados os resultados da pesquisa. E, por fim, nas considerações finais são discutidos os principais achados do estudo.

O controle Social e a fiscalização das contas públicas

O controle na administração pública brasileira diz respeito ao poder de fiscalização e correção que o Executivo, Legislativo e Judiciário possuem sobre a própria administração pública em sentido amplo, com o intuito de garantir os princípios jurídicos que a regem (DI PIETRO, 2018). Em termos mais específicos, po-

de-se assinalar que refere-se à fiscalização, controle e monitoramento das contas públicas, assim como dos processos operacionais das políticas públicas. Em última instância, o intuito é assegurar que os princípios que regem a administração pública sejam atendidos (legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, eficiência).

O controle na administração pública brasileira, pode-se classificar conforme as modalidades referidas ao órgão (administrativo, legislativo, judicial), quanto ao espaço temporal em que se realiza (prévio, concomitante ou posterior) e, quanto à posição desse controle na administração pública (interno ou externo) (DI PIETRO, 2018). Esta última classificação, estrutura-se em dois eixos fundamentais: o controle institucional e o controle social. O primeiro é exercido pelo poder público visando tanto o uso eficiente dos recursos quanto a efetividade dos princípios da administração pública. Devido ao sistema presidencialista vigente no Brasil e, nesse sentido, pelos freios e contrapesos entre os poderes, o controle institucional divide-se em controle externo e interno. O controle externo é viabilizado pelo poder legislativo, com o auxílio de outros órgãos públicos, tais como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, estas são agências estatais de controle para supervisionar e monitorar o próprio Estado. Segundo Farenzena (2010, p. 239) o controle institucional: “[...] é elemento indispensável para o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, pois viabiliza a *accountability* em ações públicas” (FARENZENA, 2010, p. 239). O termo *accountability*, de difícil tradução na década de 1990 no Brasil (CAMPOS, 1990), refere-se a processos de prestação de contas e de responsabilização gerados, uma vez que há delegação de poderes (ROS da, 2019). Na área de ciência política, o conceito é discutido nos debates sobre a qualidade da democracia, a representação e, principalmente, a transparência das políticas públicas (ARATO, 2002; MIGUEL, 2005; FILGUEIRAS, 2011; GURZA LAVALLE; VERA, 2011; MARQUES, 2015). Uma classificação seminal nesses debates, apontou a diferenciação entre a *accountability* horizontal e a *accountability* vertical (O'DONNELL, 1991; 1998). O primeiro termo, diz respeito ao exercício de eleições livres e regulares, por meio das quais, os cidadãos podem premiar ou castigar os candidatos a ocupar cargos representativos. O segundo, refere-se a mecanismos institucionais de controle do próprio Estado. Incluídos o monitoramento rotineiros das atividades burocráticas, assim como processos complexos que podem levar a destituição de chefes de governo (*impeachment*).

No campo da administração pública, o foco da discussão centra-se na responsabilização das ações e atividades dos agentes públicos. A transparência governamental em sintonia com os mecanismos de *accountability*, surgem no contexto das reformas do estado no Brasil de final de século XX, precisamente, como tópicos da agenda governamental (MACEDO, 2019). Especificamente, as reformas administrativas iniciadas na década de 1990 no Brasil contribuíram para ampliar os mecanismos de *accountability*. Tais mecanismos foram incorporados como metas da administração pública brasileira (SILVA de SÁ *et al.*, 2010). As perspectivas para pensar o conceito na administração pública podem partir, seja dos modelos teóricos da administração pública, tradicional, nova gestão pública e novo serviço público (ROCHA, 2011). Quanto por tipologias que privilegiam as formas nas quais a “responsabilização” dos agentes pode operar: responsabilização por controles clássicos; responsabilização por controle parlamentar; responsabilização pela introdução da lógica dos resultados; responsabilização por meio de competição administrada; e responsabilização por meio de controle social (PINHO, SACRAMENTO, 2009; SILVA de SÁ *et al.*, 2010). Embora, cada área tenha seu foco de estudo, em última instância, como lembra Campos (1990), o olhar para compreender como o fenômeno se aplica em um país, relaciona-se com dimensões referidas ao contexto institucional e político, assim como aos valores democráticos compartilhados.

Por outro lado, a sociedade civil cumpre um papel de destaque no controle da administração pública. Especificamente, é o chamado controle social. Este controle pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática, que determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho do Estado com o cidadão. A responsabilidade de controle social recai sobre cidadãos que controlam e monitoram as ações dos políticos e administradores públicos na formulação e execução das políticas. O controle social é voluntário, mas muito se ganha e adquire em questão de desenvolvimento social para a comunidade, buscando o melhor para a coletividade (GRAU, 2002).

Além de apontar que o controle social é o mecanismo mais democrático e difuso, Bresser Pereira salienta ainda que através do controle social “[...] a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas — e é isto que importa neste contexto — para controlar as organizações públicas” (BRESSER-PEREIRA, 1997, P. 37 APUD GURGEL E JUSTEN, 2013, p. 359).

Sposati e Lobo (1992) relatam três instrumentos constitucionais que a população pode utilizar para re-

alização do controle social, são eles: poder legislativo, poder judiciário e poder executivo. Desta forma, a sociedade pode monitorar os projetos de lei criados pelo legislativo, participar de audiências e conselhos, por exemplo. Cabe sublinhar, a capacidade do cidadão de fiscalizar a contabilidade, financiamentos e orçamentos das instituições públicas, e em caso de irregularidades, denunciar para o Tribunal de Contas ou Ministério Público. Assim como, a possibilidade de exigir das instituições públicas o acesso à informação e a publicização das atividades públicas. (Sposati e Lobo, 1992). Com relação à importância do acesso à informação, os autores Piterman *et al.* (2013) buscaram estudar os conselhos urbanos de quatro cidades de Minas Gerais: Contagem, Nova Lima, Sete Lagoas e Vespasiano; e, “a falta de” controle social, ou seja, as ações de saneamento dos municípios não eram estudadas a fundo e nem tão pouco debatidas abertamente, ocasionando, portanto, que as decisões fossem feitas de forma vertical e tecnicista. Os autores chamam a atenção da relevância do controle social no Brasil, especificamente, no que se refere à participação com representatividade coletiva e de forma aberta à população. Isso ainda não ocorre na grande maioria das cidades brasileiras. (PITERMAN *et al.*, 2013)

Cabe lembrar que partir da Constituição Federal de 1988 foram instauradas no Brasil, modalidade de controle social de iniciativa do poder público como conferências, conselhos, audiências públicas e, inclusive o governo eletrônico. Sobre as conferências, a característica principal refere-se a reunir governo e sociedade civil organizada para debater e decidir o que deve ser prioridade, as principais questões e direcionamentos normativos, nas políticas públicas. “[...] São convocadas, em geral, pelo poder executivo, por meio de um decreto do presidente da república, do governador ou prefeito [...]” (ENAP, 2015a).

Os conselhos de políticas públicas são previstos nos artigos 198 (saúde), 204 (assistência social) e 206 (educação) da CF/88, e preveem a participação da população através de organizações representativas. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecer a participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.

As audiências públicas proporcionam a participação popular na gestão e controle da administração pública. Prevista na CF/88, elas permitem que o cidadão possa expor suas preferências, ser ouvido e opinar. Porém, as manifestações dos cidadãos não são vinculantes para o poder público. É um espaço em que os poderes executivo, legislativo e judiciário ou o ministério público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública,

de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor.

Um aspecto importante a destacar, refere-se à informação pública. Como bem aponta Vaz (2005, p. 6), “a participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação”. O desenvolvimento do governo eletrônico (e-gov) no Brasil contribuiu para a circulação de informação pública. A implementação do e-gov no Brasil aconteceu no contexto das reformas da administração pública de finais da década de 1990. Este refere-se à prestação de serviços públicos através de sistemas informatizados, visando a agilidade, a transparência e a aproximação do governo com a sociedade ao promover uma governança mais aberta (PINHO, 2012). No que diz respeito ao processo de implementação do e-gov no país, uma iniciativa de destaque, foi a criação do Portal da Transparência do Governo Federal, em 2004, onde é possível acompanhar a execução do orçamento público e colher informações sobre os recursos e suas devidas aplicações. Segundo a Cartilha de Acesso à Informação, a comunicação entre o Poder Público e a sociedade através do portal da transparência é de forma transparente e objetiva, com linguagem atual e acessível para pessoas com deficiência. Em Foz do Iguaçu, a Lei Municipal nº 3.528, de 14 de maio de 2009, relata sobre a implementação do portal da transparência na cidade, nos âmbitos dos poderes executivo e legislativo dos órgãos públicos do município. Neste portal são disponibilizados os gastos com pessoal, contratos e aditivos, passagens e diárias, consultas públicas, processos licitatórios, material de consumo, entre outros.

Ainda, cabe mencionar duas leis brasileiras que contribuem com o acesso à informação pública. A primeira, é a Lei Complementar nº 131, de 2009, conhecida como Lei da Transparência, exige a obrigatoriedade das publicações das informações na internet, da União, estados e municípios. E a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Esta última, aplica-se a toda a administração pública direta e indireta de qualquer esfera federal, distrital, estadual e municipal e também qualquer dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário). A LAI também se aplica ao particular vinculado à administração pública por convênios ou contratos, por exemplo. O amplo acesso à informação pública, a transparência e a participação popular, ou seja, o controle social, traz resultados significativos para a democracia (MACEDO, 2019).

O controle social, também, pode ser exercido por iniciativas que provenham da sociedade civil, como a utilização das redes sociais, em forma de manifestações ou por grupos organizados. De forma geral, as ma-

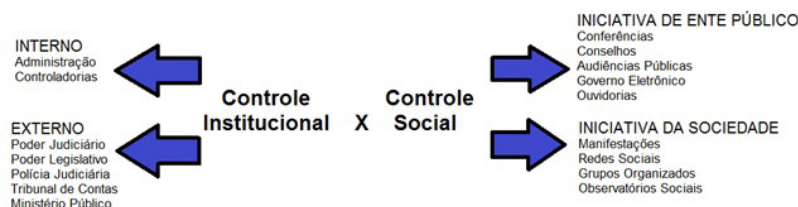
nifestações ocorrem quando os indivíduos se agrupam no intuito de expandirem a possibilidade de terem voz diante das autoridades com relação a determinado problema social. As redes sociais influenciam na divulgação e integração de indivíduos, ampliando o conhecimento e participação nas ações do Estado. Os grupos organizados de controle social se agrupam em torno de demandas que resultam afins para seus integrantes. O intuito é mobilizar e chamar atenção do poder público em torno das demandas (ENAP, 2015b).

Os chamados Observatórios Sociais (OSB) são exemplos de grupos organizados da sociedade, sendo organizações não governamentais, que visam ao exercício da cidadania para melhorar a gestão pública, devendo ser democráticas e apartidárias. Integram os OSB pessoas que estejam dispostas a se voluntariar a essa causa, em favor da transparência pública e o bom uso dos recursos públicos. O objetivo visa o monitoramento das compras públicas de cada município, desde o edital de licitação até a entrega do produto ou serviço. Atua também na educação fiscal, expressando a importância social e econômica, na inserção de micro e pequena empresa nas licitações, corroborando para o crescimento da geração de emprego, e na construção de indicadores de gestão pública “com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte”⁴.

Conforme dados do Observatório Social, os OSB já estão presentes em cento e trinta e quatro cidades de dezesseis estados brasileiros. Em última instância, estes atuam no combate amplo da corrupção. Problemática presente nas agendas governamentais da maioria das democracias contemporâneas. Sendo, muitas vezes tratado como um causador de deficiências na saúde, educação, habitação, entre outras áreas com dificuldades. Para evitar corrupções e desvios, é necessário denunciar irregularidades observadas aos órgãos públicos responsáveis, como: Controladoria Geral da União, Ministério Público e Tribunal de Contas (SADEK, 2019).

Em termos operacionais, o Observatório Social, após perceber uma irregularidade contata a administração pública local (prefeitura) e, em seguida, caso não haja retorno, contata o Ministério Público e, este dará prosseguimento ou arquivará o relatório. O objeto de atuação do OSB visa contribuir para uma gestão pública eficiente, isto é, tenha uma boa aplicação dos recursos públicos.

Em termos amplos, quando o cidadão consegue se aproximar do trabalho dos gestores, seja monitorando as obras e contas públicas, como o OSB, há um retorno em termos do conjunto da coletividade, as políticas públicas podem ser oferecidas com melhor qualidade e eficiência (ENAP, 2015b). As informações sobre o controle institucional e social podem ser resumidas conforme a figura a seguir:

FIGURA 1 – CONTROLE INSTITUCIONAL E CONTROLE SOCIAL

Fonte: Autoras (2019)

Em Foz do Iguaçu, o OSFI foi discutido diversas vezes pela Associação Comercial de Foz do Iguaçu (ACIFI), e foi com o Conselho da Mulher Empresária e Executiva que se iniciaram os grupos de trabalho do Observatório, com participação do Conselho Regional de Contabilidade. A primeira reunião do OSFI ocorreu em 16 de julho de 2009 e desta participaram representantes de entidades governamentais e da sociedade civil organizada. O Conselho da Mulher tomou a frente e implantou o OSFI com a presença da diretora executiva do Instituto Cidadania Fiscal de Maringá, caracterizando, assim, a segunda reunião em agosto de 2009, na ACIFI. Segundo o website do OSFI, neste momento apresentou-se a metodologia de funcionamento do OSFI e discutidos aspectos como espaço físico, financeiros e de contratação de pessoal. Nesta reunião es-

tavam presentes: Conselho da Mulher Empresária, Delegacia da Receita Federal de Foz do Iguaçu, Sescap e De Paula Contadores Associados. No final desse mesmo mês, houve a terceira reunião na ACIFI com o objetivo de instaurar o Estatuto Social do OSFI. O Conselho Regional de Contabilidade do Paraná, Itaipu Binacional, Receita Federal, Convention Bureau e Sescap/PR estiveram presentes nas reuniões e colaborando para sua implantação. No dia 15 de setembro de 2009, foi realizada uma Assembleia Geral de Constituição do OSFI, momento em que foram aprovados o Estatuto Social e a Eleição da Primeira Diretoria, com a participação das entidades civis organizadas. No dia 1º de fevereiro de 2010, foram iniciados os trabalhos do Observatório. Segundo o website do OSFI:

QUADRO 1 - FOCO, MISSÃO, VISÃO E VALORES DO OSFI

FOCO DE ATUAÇÃO	Monitoramento da aplicação dos recursos públicos do governo municipal de Foz do Iguaçu e Educação Fiscal.
MISSÃO	Atuar para garantir a eficiência na aplicação dos recursos públicos, através da promoção da Cidadania Tributária e Controle Social.
VISÃO	Acompanhar o desenvolvimento da administração pública, exercendo o direito cidadão de influenciar as políticas públicas em prol do interesse coletivo.
VALORES	Cidadania e controle social.

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

Metodologia

O estudo de caso foi o enfoque de pesquisa qualitativa utilizado para abordar a problemática desta pesquisa (SOMEKH, LEWIN, 2015). Os estudos de caso são um bom método para responder questões “como” ou o “porquê”, de algum fato quando o investigador não possui controle sobre os eventos e quando o enfoque está centrado em um fenômeno contemporâneo (YIN, 2010). Dessa forma, um estudo de caso seria uma análise com profundidade de um fenômeno específico. Considerou-se, este enfoque mais adequado para a presente pesquisa, pois permitiu estudar o OSFI em profundidade, a partir da realização de entrevistas, análises de conteúdo de relatório e de website institucional. Dessa forma, a pesquisa empírica foi orientada por três momentos: 1. Website eletrônico do OSFI: verificou-se a estrutura e informações existentes na plataforma; 2. Relatórios Quadrimestrais: foram analisados doze relatórios e construídas dimensões de análise e, 3. Entrevistas semiestruturadas: foram realizadas um total de nove entrevistas, entre voluntários e contratados.

Uma das questões operacionais da pesquisa mais complexas se dá pela entrada no campo. Entendido este em termos de uma instituição ou um grupo de específico de pessoas. Nesta pesquisa, a entrada no OSFI foi muito cortês, com grande receptividade e abertura ao serem indagados sobre pontos relevantes para a pesquisa. Conforme Flick (2009), após ter conseguido acesso à instituição, o problema está em como chegar até as pessoas para que se consiga mais participantes para as entrevistas. Com isso, depois de ter entrado no campo e obtido acesso, iniciaram-se as entrevistas com os contratados e diretora do OSFI. Em seguida, com a estratégia da bola de neve, isto é, “[...] fazer com que um caso o leve a outro.” (FLICK, 2009, p. 113), foram realizadas as entrevistas com alguns voluntários do Grupo de Obras. Este grupo participa das ações externas do OSFI, visitando e acompanhando as obras públicas desde o início até a entrega.

Para a realização da análise das entrevistas, do website e dos relatórios das atividades do OSFI (momentos 1 e 2 desta pesquisa) aplicou-se o método de coleta de dados de análise de conteúdo. Busca-se principalmente por meio deste método “trabalhar com procedimentos sistemático de redução textual com o intuito de realizar inferências de conhecimento” (BARDIN, 1979, p. 42). É um procedimento no qual se analisa o material levantado com o objetivo de reduzir material textual. Conforme Bardin (1979, p. 44) a análise de conteúdo “é o trabalhar a palavra [...] e seus significados, buscando compreender os entrevistados e o ambiente”.

O procedimento que orientou a análise de conteúdo dos momentos desta pesquisa empírica seguiu as recomendações de Flick (2009), o processo metodológico possui três técnicas: 1. A síntese do conteúdo: parafraseando o material, condensando frases semelhantes e omitindo frases menos consideráveis. 2. Análise explicativa de conteúdo: “[...] esclarece trechos difusos, ambíguos ou contraditórios por envolver o material do contexto da análise.” (FLICK, 2009, p. 292); 3. Análise estruturadora do conteúdo: “[...] busca tipos ou estruturas formais no material [...] no nível formal, de caráter tipificador e escalonado, ou relativo ao conteúdo [...]” (FLICK, 2009, p. 293), ou seja, descrevendo o conteúdo de forma mais precisa e detalhada.

Cabe sublinhar, que o roteiro, as perguntas da pesquisa e a construção da análise de conteúdo foram orientados a partir do conceito de controle social e *accountability*. No que diz respeito às entrevistas semiestruturadas, estas consistem em um diálogo informal, deixando o entrevistado mais à vontade ao debater sobre o assunto e dizer suas opiniões e pensamentos. Conforme Flick (2009, p. 131), “*As questões devem ser formuladas de tal modo que - no contexto planejado e com a utilização dos recursos disponíveis - sejam capazes de serem respondidas*”. Portanto, em primeiro lugar, foi construído um roteiro e aplicado para nove pessoas, sendo dois contratados, uma diretora e seis voluntários do grupo de obras do Observatório Social disponíveis para a pesquisa. Com relação ao roteiro para os voluntários, foi construído um bloco 1 com perguntas sobre o perfil dos entrevistados: idade, nacionalidade, ano de ingresso no OSFI, sua formação acadêmica e breve descrição sobre sua rotina administrativa no setor ao qual está vinculado, apenas para criarmos um quadro de perfil dos entrevistados. Como forma de preservação e sigilo, os entrevistados não serão identificados pelo nome. O roteiro da entrevista possui, ainda, um bloco 2 de perguntas com algumas questões sobre o controle social e *accountability* resgatadas a partir da revisão da literatura sobre o assunto. E, por último, o bloco 3 consistiu em perguntas sobre o OSFI. Após a aplicação deste roteiro, foi percebida a necessidade de indagar uma série de ações específicas respeito a processos licitatórios realizadas pelo OSFI. Para isso, foi realizada uma nova entrevista, apenas com dois contratados do OSFI com questões sobre as ações mencionadas.

Discussão dos resultados

Com relação à análise do website do OSFI, este possui um link institucional, com questões sobre quem são, definições estratégicas, equipe técnica, histórico do OSFI, a rede OSB e seus mantenedores. Na aba Programas e Sub-Programas há um documento que mostra os programas existentes. São divulgados, como forma de transparência, os documentos fiscais e contábeis, ofícios enviados e os relatórios trimestrais. Na parte do blog, colocam-se notícias do OSFI e do OSB. Divulgam-se o modo de entrar em contato com os mesmos e como contribuir com a organização.

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

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

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

O OSFI também possui redes sociais, Facebook e Instagram, ambos possuem os mesmos conteúdos, isto é, nessas plataformas são divulgadas datas de reuniões trimestrais, educação fiscal, fotos de eventos que participaram e notícias relevantes para o controle social por meio de compartilhamentos de outras instituições como o Senado Federal ou Controladoria Geral da União (CGU).

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

Conforme relatado na metodologia, foram construídas oito dimensões de análise, como verificado no quadro a seguir.

QUADRO 2 - INFORMAÇÕES NOS RELATÓRIOS QUADRIMESTRAIS

	SOBRE O OSFI	ESTUDOS DE CASOS	PRESTAÇÃO DE CONTAS DO OSFI	EDUCAÇÃO FISCAL	PRESENÇA/AUSÊNCIA DE VEREADORES	EVENTOS DO OSFI	OFÍCIOS ENVIADOS	COMO FAZER PARTE/CONTATO OSFI	TOTAL
2014: RQ 1	X	X	X	X					4
2014: RQ 2	X	X		X	X		X		5
2014: RQ 3	X	X		X					3
2015: RQ 1	X	X	X	X		X		X	6
2015: RQ 2	X	X	X	X		X		X	6
2016: RQ 1	X	X		X	X	X		X	6
2016: RQ 2	X	X		X	X	X		X	6
2016: RQ 3	X	X	X	X		X			5
2017: RQ 1	X	X		X		X			4
2017: RQ 2	X	X	X		X	X			5
2018: RQ 1	X	X				X	X		4
2018: RQ 2	X	X	X	X		X		X	6
TOTAL	12	12	6	10	4	9	2	5	

Fonte: Autoras (2019)

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

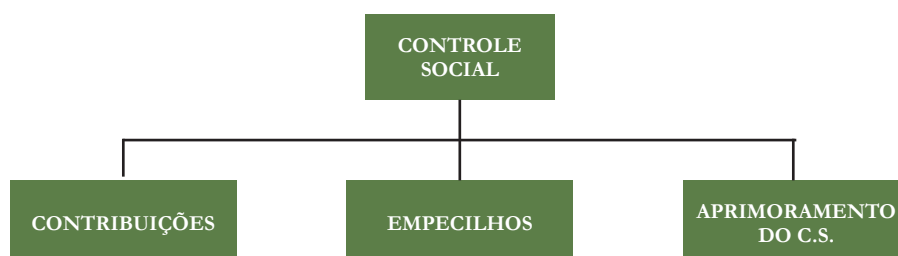
Alguns relatórios possuem mais informações que outros. Os relatórios mais completos foram os de 2015.1, 2015.2, 2016.1, 2016.2 e 2018.2, ambos com seis das oito dimensões de análise. O menos completo foi o de 2014.3, com somente três dimensões, as quais

foram colocadas como dimensões de análise: sobre o OSFI, estudos de casos e educação fiscal. As informações que estiveram presentes em todos os relatórios foram a apresentação do OSFI e os estudos de casos. Os menos presentes foram os demonstrativos de ofícios enviados e a presença/ ausência dos vereadores nas sessões ordinárias e audiências públicas. Cabe destacar que o OSFI não possui um voluntário ou contratado para desenvolver atividades específicas de comunicação ou de relações públicas. Este fato poderia estar contribuindo para a apresentação pouco uniforme da informação nos relatórios, assim como, pelos relatos das entrevistas, percebeu-se que em alguns períodos o OSFI possui mais trabalhos a serem realizados e em outros a demanda é menor, o que pode influenciar o conteúdo divulgado nos relatórios.

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

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

FIGURA 2 – CATEGORIA E SUBCATEGORIAS DO BLOCO 2



Fonte: Autoras (2019)

O controle social é a participação da sociedade na gestão pública, auxiliando no monitoramento e fiscalização da Administração Pública. Nesse sentido, percebemos que os entrevistados, em termos gerais, entendem o significado do conceito e sua importância: “[...] a participação da sociedade civil no acompanhamento dos gastos públicos, não só gastos públicos, mas das políticas públicas também” (Entrevistado B). Partindo dessa mesma ideia, o entrevistado C destaca que o controle social “é a população se interessar mais nos gastos, fazendo o dever de monitorar aos governantes [...]”.

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

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

lação se interessar mais nos gastos, fazendo o dever de monitorar os governantes”.

A próxima subcategoria é a de “empecilhos do controle social”, as dificuldades, obstáculos e barreiras que impedem que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar a administração pública. Foram encontradas três dimensões de respostas: 1) Falta de transparência nas informações: a não publicação das informações públicas, dificultam o acesso da população aos dados; 2) Falta de conhecimento: relacionada à falta de instrução para com a população, falta de informações sobre o controle social e sobre os direitos dos cidadãos; 3) Falta de interesse: relacionada à falta de cultura do brasileiro de buscar informações públicas. No que diz respeito à dimensão de “falta de transparência”, os entrevistados destacaram a falta de transparência na disponibilização de dados: o entrevistado H cita “o empecilho é esse, primeiro o mecanismo de transparência que não existe, aquele que existe é muito arcaico e de difícil acesso [...]”; o entrevistado C também destaca a falta de transparência “[...] a informação deveria estar no portal, só que isso pode ser muito melhorado, o portal não é tão simples de você acessar, às vezes a informação tá lá, mas [...] o caminho é complexo.”. Ou seja, muitos portais da transparência não estão atualizados ou não possuem informação alguma, o que dificulta para que a sociedade possa chegar aos dados públicos. Na segunda dimensão, “falta de conhecimento”, o entrevistado B cita que “[...] é uma questão de educação para a cidadania e a gente percebe que muitas vezes as pessoas não sabem nem onde procurar informação [...]”. Nessa subcategoria, também foi destacada pelos entrevistados a “falta de interesse” da população. “[...] só critica e não quer saber como fazer isso acontecer” (Entrevistado C). Aqui, o entrevistado refere-se àquelas pessoas que criticam os servidores públicos e atos dos governantes, entretanto, não buscam participar ativamente para que haja melho-

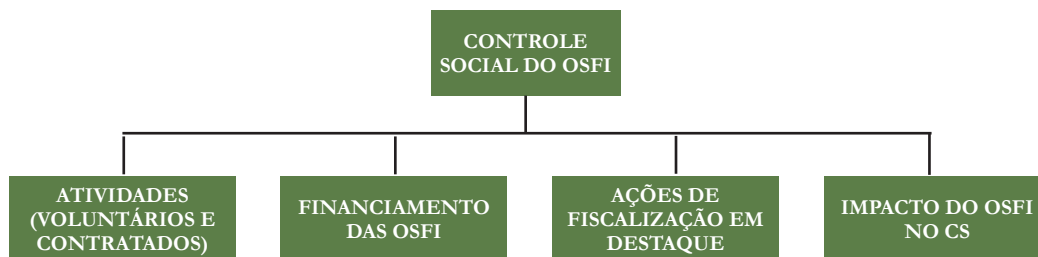
rias e aprimoramento. Somando a esse pensamento, o entrevistado I comenta também sobre a dimensão da “falta de interesse” da população: *“A parte mais cultural das pessoas mesmo”*. Portanto, o que o entrevistado quer dizer é que não está na cultura brasileira o ato de buscar saber sobre as contas públicas e que não somos instruídos a isso desde cedo.

Sobre o aprimoramento do controle social, isto é, para que seja melhorado esse controle exercido pela sociedade, foram verificadas três dimensões: 1) Maior transparência: mais disponibilização dos dados públicos nos *websites* governamentais; 2) Educação fiscal: mais eventos que possam incentivar o interesse dos cidadãos em participar das atividades públicas e exercer seus direitos; 3) Participação da sociedade: maior interesse da população em atuar nas áreas públicas e acompanhar os gastos e governantes públicos. Alguns entrevistados sugeriram a conscientização do administrador público em transparecer os dados. Conforme a dimensão “maior transparência”, o entrevistado B sugere *“mais transpa-*

rência, que as informações estejam disponibilizadas nos portais completos”. Sobre a dimensão “Educação fiscal”, outro entrevistado diz: *“[...] educar as crianças, fazer mais palestras [...]”* (Entrevistado C), e, somando a esse pensamento, *“a conscientização desde jovem [...] que influenciem seus pais”* (Entrevistado D). Sobre a terceira dimensão, “participação da sociedade”, o entrevistado A comenta a respeito: *“eu acredito que uma maior participação da sociedade, uma maior conscientização [...]”*. Portanto, os entrevistados citados apontam a necessidade da educação fiscal desde crianças para que se acostumem com seus direitos de exercer a cidadania, trazendo maior conscientização.

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

FIGURA 3 – CATEGORIA E SUBCATEGORIAS DO BLOCO 3



Fonte: Elaboração própria

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

rios são importantes devido às várias áreas de licitação, e os OSB necessitam de pessoas especializadas em áreas como engenharia, para o caso de obras, de médicos ou enfermeiros, em caso de licitações relacionada a remédios ou compras de aparelhos médicos, entre outros. O entrevistado F comenta sobre as atividades do grupo de obras, que confere *“planilha de medição, aditivo de prazo, aditivo de preço e valores, se estão condizentes com a realidade do mercado [...]”*. Sobre o eixo mantenedores, será abordado na subcategoria a seguir “financiamento do OSFI”.

A próxima subcategoria é sobre o “financiamento do OSFI”, ou seja, como é sustentado e como se mantém. Nesse ponto, foi observada somente uma dimensão: “Mantenedores”: empresas, pessoas e instituições que fornecem recursos financeiros para que o OSFI se mantenha. Os entrevistados comentaram que esse financiamento é feito através de mantenedores que

se sensibilizam com a causa de ação social e estão dispostos a ajudar, “é uma instituição sem fins lucrativos, não tem ações que visam arrecadar dinheiro, é com doações, né? Tanto de empresas que têm afinidade, como pessoas e voluntários [...]” (Entrevistado D). Como complemento, o entrevistado I descreve que é “[...] sustentado por empresas colaboradores, algumas empresas e instituições, nada vinculado ao governo e à prefeitura, que dão contribuições mensais para que o observatório possa ser sustentado e fazer seu trabalho. Não tem nenhum financiamento público. É uma instituição sem fins lucrativos [...]”.

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

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

Pode-se perceber que as respostas, em suma, são convergentes e com tópicos similares, evidenciando os fatores positivos do OSFI e do controle social em prol do monitoramento e da fiscalização dos atos dos governantes.

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

O OSFI, com seus voluntários, analisa se o edital é publicado com um mínimo de oito dias de antecedência, caso seja pregão, e trinta dias para concorrência

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

A seguir, são relatadas algumas das ações em que o OSFI interveio em contratos ou licitações do município de Foz de Iguaçu e, portanto, e houve economia nas contas públicas municipais.

Em 2017, houve licitação para contratação de uma empresa que prestasse “serviços médicos, hospitalares e ambulatoriais de média complexidade, de assistência em diagnóstico em oftalmologia, tratamento clínico e cirúrgico do aparelho da visão” – Manifestação apresentada pelo COMUS. A empresa contratada foi a Cristalink Serviços Médicos Ltda. Entretanto, algumas irregularidades e considerações foram notadas e apresentadas por meio de reclamações e denúncias recebidas pelo COMUS. Após análise documental pelo OSFI e COMUS, de acordo com o Edital de Chamamento Público nº 002/2017, que resultou na contratação da empresa Cristalink, as considerações feitas foram: não havia base legal que justificasse a contratação da empresa através de inexigibilidade de licitação; havia ausência de informações para custeio das cirurgias realizadas através de mutirões de cirurgia de catarata; a empresa contratada não disponibilizava de espaço próprio em Foz do Iguaçu; não dispunha de Registro no Conselho Regional de Medicina; não apresentou alvará de licença para localização e funcionamento; não apresentou licença sanitária; apresentou comprovantes com validade expirada; entre outros. Portanto, houve suspensão do contrato com a empresa, por apresentarem falta de documentos, documentos expirados, falta de alvará, entre outros.

Outro dos casos analisados pelo OSFI refere-se ao Pregão Eletrônico nº 044/2018, referente à aquisição de diversos equipamentos de proteção individual para uso das equipes da Diretoria de Meio Ambiente.

O OSFI averiguou que havia um valor acima do valor de mercado em relação à compra de capacetes de segurança. O valor unitário, no Pregão, era de R\$ 152,95. Entretanto, foi adquirido pela Prefeitura Municipal por R\$ 8,91 a unidade, depois do OSFI ter alertado o responsável quanto ao valor acima do valor de mercado, o que levou a uma economia de R\$ 1.440,40 somente neste item.

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

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

Conforme Sposati e Lobo mencionam “[...] não se trata só de “vigiar o serviço”, pois o trato do resultado é negócio a ser tratado antes de começar o serviço: quem não diz o que quer de começo acaba recebendo o que não quer ao final.” (Sposati e Lobo, 1992, p. 371 e 372).

Considerações Finais

Os principais achados de nossa pesquisa versam nos seguintes pontos. Em primeiro lugar, sobre o website do OSFI, embora haja informações relevantes, ainda faltam dados, o que provavelmente se deve à falta de um voluntário específico na área de comunicação. A respeito dos relatórios quadrimestrais, em geral, esses possuem os mesmos informes, e, como já mencionado, uns com mais dados e outros com menos. Isso também, provavelmente, deve-se ao fato de que não há um voluntário específico para a área de comunicação, pois este poderia padronizar os relatórios quadrimes-

trais e acrescentar as notícias no website do OSFI e em suas redes sociais.

Após efetuadas as entrevistas, pôde-se notar, que há pouca transparência nos dados e informações públicas. Além disso, os cidadãos possuem pouco conhecimento sobre o direito de exercício da democracia e participação na sociedade. Para isso, as falas explicitam como possíveis caminhos de superação uma maior educação fiscal para estimular o interesse da sociedade em acompanhar as contas públicas, e, principalmente, incentivar as crianças, adolescentes e jovens a se interessarem pelo assunto através da educação fiscal, explicitando a relevância de fazer parte de ações como as que o OSFI e OSB, em geral, fazem.

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

As atividades do OSFI são divididas entre voluntários e contratados. Os voluntários auxiliam nos horários em que podem e com assuntos de sua área de atuação, enquanto que os contratados ficam disponíveis durante o dia para as atividades rotineiras do OSFI. O financiamento é efetuado através dos mantenedores, pessoas físicas ou jurídicas que se solidarizam com a causa de justiça social.

O impacto do OSFI no controle social e na cidade, conforme relato dos entrevistados, tem sido positivo, com credibilidade e respeito por parte dos órgãos públicos, entretanto, ainda é pouco conhecido pela sociedade e isso ampliaria o impacto. Com relação aos três estudos de casos apresentados, houve uma economia razoável a respeito de itens específicos dentro de licitações, como é o caso dos capacetes de obras, cuja economia foi de R\$ 1.440,40 somente nesse item. O mesmo aconteceu no caso das canecas, que compradas com valor menor geraram economia de R\$ 36.385,15, e no caso dos medicamentos, que estavam fora do valor de mercado e com a intervenção do OSFI houve uma economia de R\$ 348.600,00 para os cofres públicos mu-

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

Como forma de complementar deste trabalho, sugere-se, uma agenda de pesquisa ou sugestões de assuntos a serem desenvolvidos: (1) seria interessante um estudo comparativo das ações dos OSB do Paraná, por exemplo, através dos relatórios que são disponibilizados em seus websites; (2) indagar sobre os trabalhos de fiscalização e monitoramento do gasto público, focalizando apenas no acompanhamento e o impacto no gasto público dos OBS no Brasil. Por fim, (3) focalizar um estudo direcionado a investigar sobre as percepções dos voluntários e gestores dos OSB no Brasil.

O controle social é um dos mais importantes meios de exercício da democracia, é através dele que

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

Não há quem duvide da importância do controle social, porém, por vários fatores, muitos cidadãos, mesmo tendo ciência dos seus direitos, não o exercem. Conforme o lema do Observatório Social do Brasil, “Indignar-se é importante. Atitude é fundamental”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. *Lua Nova* (55-56): 85-103, 2002.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 1979. São Paulo: Edições 70, 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Acesso à Informação Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 06 nov. 2018.
- CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública* 24, (2);30-50, fev./abr. 1990.
- CUNILL GRAU, N. Nudos Críticos de la *Accountability* Social. Extrayendo Lecciones de su Institucionalización en América Latina. IN: PERUZZOTTI, E. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.
- DA ROS, L. *Accountability* legal e Corrupção. *Revista da CGU* 11 (20): 1251-1275, 2019.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Bookman e Artmed. 2006.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ENAP. *Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, 2015a. Módulo 3: Controle Social e Cidadania I. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/4/MODULO%203_CONTROLE_SOCIAL.pdf> Acesso em: 6 nov. 2018.
- ENAP. *Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, 2015b. Módulo 4: Controle Social e Cidadania II. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2718/1/MODULO%204_CONTROLE_SOCIAL.pdf> Acesso em: 06 novembro 2018.

- FARENZENA, N. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. *RBP&E* 26, (2): 237-265, mai./ago., 2010.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova* s/v (84): 353-364, 2011.
- FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Penso, 2009.
- FOX, J. Controle Social: o que as evidências realmente mostram? *Revista CGU*, v. 11, n. 20, 2019.
- GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública-RAP* 47(2): 357-378. 2013.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA, E.. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. *Lua Nova* (84): 95-140, 2011.
- MACEDO, V. Os Impactos da Transparência no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social. *Revista CGU*, Edição, v. 11, n. 20, 2019.
- MARQUES, F.C. *Accountability*. In: Di Giovanni, G.; Nogueira, M. A. (orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.
- MINAYO, M. *O desafio do conhecimento*. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.
- OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU. Disponível em: <<http://fozdoiguacu.osbrasil.org.br/>> Acesso em: 06 nov. 2018.
- OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/>> Acesso em: 06 nov. 2018.
- O'DONNELL, G. *Democracia Delegativa? Novos Estudos Cebrap*, (31): 25-40, 1991.
- O'DONNELL, G. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova* s/v (44): 27-54, 1998.
- PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, (43): 1343-1368, 2009.
- PITERMAN, A.; HELLER, L.; Rezende, S. C. (A falta de) Controle social das políticas municipais de saneamento: um estudo em quatro municípios de Minas Gerais. *Saúde e Sociedade* 22 (4): 1180-1192, 2013.
- PRADO, O; MAIA, R. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar críticos sobre os portais do governo federal. In: PINHO, J. A. G. de (org.) *Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas*. Salvador: EDUFBA, 2012.
- ROCHA, A. C. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, (14):82-97, 2011.
- SADEK, M. T. A. Combate à corrupção: novos tempos. *Revista CGU*, v. 11, n. 20, 2019.
- SILVA de SÁ, F.; GARCIA, LOPEZ, F.; ROCHA, C.; PIRES, R. *Estado, instituições e democracia: democracia* / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010. V 2.
- SOMEKH, B.; LEWIN, C. (orgs.). *Teoria e métodos de pesquisa social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
- SPOSATI, A.; LOBO, E. Controle social, e políticas de saúde. *Cadernos de Saúde Pública* (8): 366-378, 1992.
- VAZ, J. C. *Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?* Edição especial: Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2018.
- YIN, R. K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman. 2010.

Rafaela Marçal Buono

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil

rafabuono97@gmail.com



<https://orcid.org/0000-0003-2055-8514>

Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e faz parte da Equipe Técnica do Observatório Social de Foz do Iguaçu desde outubro de 2019.

Maria Alejandra Nicolas

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil

maria.nicolas@unila.edu.br



<https://orcid.org/0000-0002-6157-6762>

Doutora em Sociologia (UFPR). Docente da área de Administração Pública e Políticas Públicas e do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), integrante do Centro de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (CEPECON).