



OBSERVATÓRIO SOCIAL: INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Ellen Cristina de Matos¹
Daniele Fernandes Rocha²

¹Mestre em Administração pela FEAD-MG; Bacharel em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Federal de Rondônia.

² Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

RESUMO

A pesquisa apresentada refere-se ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), no âmbito do Instituto de Previdência Municipal (IPRAM) do município de Espigão do Oeste (RO), objetivando-se investigar a percepção e o conhecimento de servidores municipais segurados acerca do RPPS-IPRAM do Município de Espigão do Oeste – RO quanto à situação financeira e atuarial à luz da transparência pública e acesso às informações daquela entidade. Fez-se um levantamento de dados financeiros e atuariais do período de 2012 a 2016, verificando-se o equilíbrio financeiro e atuarial do período selecionado, resultando da análise das informações evidenciadas nos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA). Utilizou-se o método dedutivo por meio das informações contidas nas demonstrações do RPPS-IPRAM. Aplicou-se roteiro de entrevista aos servidores municipais e segurados do RPPS-IPRAM residentes no setor urbano. A natureza da pesquisa define-se como aplicada, com abordagem qualitativa, registrando-se a existência de fragilidade na situação financeira e atuarial da entidade, em que os dados levantados demonstram desequilíbrio no comportamento do resultado atuarial e financeiro, e de acordo com os cálculos atuariais apontam um déficit técnico, pois as obrigações do plano superam de forma excessiva os seus direitos. Constatou-se pela pesquisa de campo o desconhecimento e o pouco entendimento dos servidores segurados acerca do RPPS. Conquanto, o IPRAM faz cumprir à luz da transparência pública e acesso às informações pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação destes, conforme prevê a Lei nº 9.717/1998. Este artigo apresenta resultados de pesquisa no Observatório Social de Rolim de Moura (OSRM), município do estado de Rondônia, abordando-a como uma experiência empírica de mecanismo societário no controle da gestão de recursos públicos no cerne dos processos de licitação, analisando-se a atuação do OSRM a partir da percepção de seus associados mantenedores e voluntários. A metodologia utilizada consistiu em pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas com associados mantenedores e voluntários do OSRM. Os resultados se apresentam favoráveis quanto à atuação do OSRM, mesmo diante da escassez de recursos financeiros, que inviabiliza a contratação de pessoal para atuar de forma mais ativa em seus programas, alcançando assim os objetivos e finalidades da entidade. O quantitativo restrito de associados voluntários e a escassez de recursos humanos vinculados ao OSRM (empregados), impedem a participação e representação do OSRM em todos os processos licitatórios que ocorrem. Ainda assim verificou-se a existência de benefícios consideráveis como: a economia em processos licitatórios no período analisado (2009 até 2012) de R\$ 35.342.597,27; e maior transparência nos processos de licitação por meio da publicidade realizada pelo OSRM.



PALAVRAS-CHAVES: *Governança no Setor Público. Controle Social. Licitação.*

ABSTRACT

This article presents research results at the Social Observatory of Rolim de Moura (OSRM), a municipality in the state of Rondônia, approaching it as an empirical experience of a corporate mechanism in the control of the management of public resources at the core of the bidding processes, analyzing the performance of the OSRM from the perception of its supporting and voluntary associates. The methodology used consisted of bibliographical research, documentaries and interviews with OSRM volunteer and support members. The results are favorable regarding the performance of the OSRM, even in the face of the scarcity of financial resources, which makes it impossible to hire personnel to act more actively in their programs, thus achieving the objectives and purposes of the entity. The limited number of voluntary associates and the scarcity of human resources linked to the OSRM (employees) prevent the participation and representation of OSRM in all tender processes that occur. Nevertheless, there were considerable benefits such as: the savings in bidding processes in the analyzed period (2009 to 2012) of R \$ 35,342,597.27; and greater transparency in bidding processes through publicity by OSRM.

KEYWORDS: *Governance in the Public Sector. Social Control. Bidding.*

1 INTRODUÇÃO

Observa-se, cada vez mais, a necessidade e o direito de acompanhamento da gestão dos recursos públicos disponibilizados pelos cidadãos, por meio de tributos, o que implica na exigência de transparência, eficiência e responsabilização aos representantes públicos. A Emenda Constitucional nº 19/1998 que inseriu o § 3º no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988/2017) (CFRB), prevê a existência de lei que discipline as formas de participação do cidadão na administração pública direta e indireta: é o chamado controle popular.

Cruz e Silva (2001) consideram o controle social como um instrumento, que, aliado às leis de transparência e às leis reguladoras das discricionariedades dos governantes, propicia à sociedade os meios para pautar reivindicações relacionadas à gestão e aplicação dos recursos públicos para atender as necessidades básicas da população.

Observa-se que o exercício do controle social é um indicativo de engajamento de setores da sociedade para melhoria da qualidade da gestão pública e da qualidade de vida dos cidadãos, aliando elementos técnicos e estratégicos (políticos) na ação dos agentes públicos, contemplando a participação popular na gestão dos atos e fatos dos agentes públicos (Rino, Santos, Carrer, & Zinatto, 2011).

Em diversos municípios brasileiros, surgem iniciativas voltadas ao combate da corrupção, objetivando a promoção da cidadania fiscal, promovendo uma avaliação da qualidade de programas governamentais e auxiliando na construção de indicadores de desenvolvimento e de qualidade de vida (Lei n. 131, 2009). Dentre essas iniciativas, destaca-se a constituição de entidades como o Observatório Social, tornando efetiva a participação do cidadão para o exercício do Controle Social (Schommer & Moraes, 2010).

Embora os Observatórios Sociais não tenham poder de exercer sanção direta sobre os governantes, sua ação pode mobilizar e influenciar mecanismos de *accountability* (controle judicial, parlamentar ou administrativo), gerando efeitos mais amplos sobre a cidadania e a democracia de uma cidade ou de um país e propiciando o exercício do direito de influenciar políticas públicas, conforme previsão do art. 1º da CRFB (Abrucio & Loureiro, 2005).

Dentre as atividades executadas pelo Observatório Social (OS) destacam-se: propagar o interesse da sociedade em fiscalizar e exigir mudanças, quando necessárias. O OS fiscaliza a compatibilização do orçamento público com a sua execução e exige soluções para incoerências observadas; para tanto, apoia ações populares e faz com que os munícipes queiram participar da administração de sua cidade, fiscalizando e auditando as contas e gastos públicos, bem como observando o comprometimento dos políticos com a ética, eficiência, eficácia, economicidade e transparência em suas ações, conforme previsão estatutária.

Considerando a contextualização acerca da atuação do Observatório Social, o estudo exposto apresenta resultados de pesquisa no Observatório Social de Rolim de Moura (OSRM), município do estado de Rondônia, abordando-a como uma experiência empírica de mecanismo societário no controle da gestão de recursos públicos no cerne dos processos de licitação, analisando-se a atuação do OSRM a partir da percepção de seus associados.

1.1 Aspectos metodológicos

Pesquisa qualitativa e explicativa, realizada no Observatório Social de Rolim de Moura – RO (OSRM), no setor de Compras e Licitação da Prefeitura Municipal de Rolim de Moura e na Câmara Legislativa Municipal.

Para a coleta de dados, utilizou-se investigação documental nos relatórios de Prestações de Contas do OSRM de 2009 a 2012 e pesquisa de campo, com a aplicação de questionário estruturado com questões objetivas e discursivas a 57 (cinquenta e sete) associados voluntários e mantenedores do observatório (100% da amostra); somente 30 (trinta) responderam (identificados como R-1 a R-30) (representando uma abrangência de 53% da amostragem total); aplicou-se ainda questionário a 02 (dois) servidores do setor de Compras e Licitação da PMRM, identificando-se os respondentes como S-1 e S-2.

Os dados foram coletados em 2013 e organizados em tabelas e figuras, sequencialmente analisados conforme a estatística descritiva, com cálculos de medidas de porcentagem e média aritmética e discussão com a teoria apresentada no referencial teórico.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração Pública e Governança

Para Meirelles (2016, p. 65), a Administração Pública trata-se de: Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefícios da coletividade.

Numa perspectiva normativa, a Administração Pública brasileira norteia-se pelos seguintes princípios definidos pelo art. 37 da CRFB: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação, razoabilidade/proporcionalidade e supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

A temática Administração Pública ganhou ênfase a partir das proposições de mudanças pautadas nas críticas à burocracia do Estado, as quais se traduziram em estímulo para a proposta de redesenho gerencial da Administração Pública, no sentido da *new public management* – NPM (Carneiro & Menicucci, 2011).

Matias-Pereira (2008) argumenta que a NPM está ligada à melhoria do desempenho dos governos, no entanto:

- a) o gerencialismo propiciou a descentralização administrativa, fazendo com que dentro da estrutura organizacional, os gestores tivessem autonomia (Martins, 1997);
- b) enquanto que o *consumerism* propiciou uma descentralização viabilizando uma aproximação entre a tomada de decisões relacionadas aos serviços públicos ofertados/prestados e os cidadãos consumidores desses serviços, proporcionando opções ao indivíduo para que o mesmo pudesse escolher aqueles que oferecessem melhor qualidade (Abrucio, 1997);
- c) surge o *Public Service Oriented* (PSO), fundamentado na noção de equidade, de resgate do conceito de esfera pública e de ampliação do dever social de prestação de contas (*accountability*), a qual introduziu a valorização da descentralização considerando-a um meio para implementação de políticas públicas, surgindo então uma mudança no conceito de cidadão, o qual não somente é consumidor/cliente, mas participa de uma coletividade com deveres e direitos (Marini, 2003).

Carneiro e Menicucci (2011) argumentam que um renovado debate sobre Estado e desenvolvimento tem levado a novas reflexões em relação à gestão pública, em que se destacam dois aspectos: a necessidade

de capacitação do Estado, em termos de suas burocracias, e a ênfase na relação com a sociedade e com processos democráticos, portanto:

Ampliar o controle real do cidadão sobre a alocação de recursos públicos amplia a identificação com as instituições públicas e valoriza a noção de serviço público, podendo ser muito eficaz em melhorar a qualidade da administração pública (Carneiro & Menicucci, 2011, p. 49).

Por conseguinte a essas reflexões tem-se o surgimento e a aplicação da expressão *governance* no setor público, motivados e conduzidos principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente”, afirmando-se, ainda, que “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Diniz, 1996, p. 400).

Considerando a distinção entre os conceitos de governabilidade e governança, conforme Diniz (1996) a governabilidade refere-se às condições sistêmicas genéricas relacionadas ao exercício do poder numa sociedade, como por exemplo a forma de Governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, dentre outros.

Enquanto a governança está relacionada à capacidade governativa na qual há o envolvimento da capacidade e da ação do estado para implantar políticas e atingir metas coletivas, abrangendo ainda o conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa da sociedade (Diniz, 1996).

Na perspectiva da *governance* (governança), a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas, principalmente, pela forma como o governo exerce o seu poder, implicando, entre outros aspectos, na promoção de *accountability* (Santos, 1997).

2.1.2 *Accountability*: Conceito

Accountability envolve um mecanismo de controle, punições e recompensas. Considera que um dos objetivos de um regime democrático é o de aumentar a responsabilização (*accountability*) dos governantes; para tanto, os agentes políticos devem prestar contas aos cidadãos sobre as atividades resultantes de seus cargos de representação. Quanto mais clara for a prestação de contas do político perante os cidadãos e mais houver cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime (Paludo, 2012).

Portanto, a noção de *accountability* é relacionada à utilização do poder e dos recursos públicos, em que o titular da coisa pública é o cidadão e não os políticos eleitos; refere-se à contrapartida do poder de tomar decisões e de utilizar recursos públicos, refere-se à prestação de contas, mas não se limita a ela, ampliando-se para a responsabilização pela correta utilização dos recursos, para que atenda as necessidades públicas, observando os princípios que regem os atos e fatos dos agentes públicos (Mota, 2006).

Accountability é uma ferramenta de aprimoramento dos serviços públicos e de desenvolvimento da capacidade do Estado em responder às demandas dos cidadãos; e, para tanto, a adoção de mecanismos de controle social como forma de *accountability* fortalecem o espaço público e mobilizam o cidadão a participar, posicionando-se diante das questões políticas e sociais, integrando-o e fazendo com que o mesmo interaja enquanto indivíduo ou membro de grupos organizados da sociedade, ampliando a qualidade das formas de participação da sociedade civil na esfera pública (Bresser-Pereira, Grau, 2006).

2.1.2.1 Tipos de *accountability*: vertical, horizontal e societal.

Na *accountability* vertical, os eleitos prestam contas *ex-post* de suas ações e submetem-se à avaliação dos eleitores, regularmente, a cada eleição. Se a avaliação é positiva ele é reconduzido ao cargo e/ou influencia os rumos da eleição/votação ao apoiar seu candidato favorito (Silva, 2010). Nesse tipo de *accountability*, a relação ocorre entre partes desiguais, neste caso, os agentes públicos devem prestar contas sobre seus atos e suas decisões à opinião pública (O'Donnell, 1999).

Enquanto *Accountability* horizontal, por sua vez, ocorre por meio de agências estatais que têm direitos e poderes de exercerem controle umas sobre as outras, ou por meio de agências governamentais externas, as quais têm como objetivos avaliar o cumprimento das metas previstas; comprovar a legalidade; exercer o

controle das operações de crédito; apoiar o controle externo (no Brasil, isso é previsto pelo art. 74, da CRFB/1988).

Para O’Donnel (1998), o propósito da *accountability* horizontal seria evitar ou minimizar o efeito de ações e omissões consideradas delituosas. Em democracias consolidadas, a maior preocupação é com a atuação de autoridades em geral bem posicionadas no Estado ou no regime, podendo ter sido ou não eleitas. O delito, nesse caso, se caracteriza por um abuso dessas autoridades, quando não se sujeitam de maneira adequada à lei ou quando priorizam interesses particulares em detrimento do dever público.

No que se refere à *accountability* societal, se caracteriza pela existência de espaços de decisão que ampliam o controle da sociedade sobre as ações governamentais, de forma que a sociedade pode interferir, em vários níveis, na definição e/ou o cumprimento de ações e políticas. No entanto, para Paludo (2012) a *accountability* societal é incapaz de aplicar sanções contra os agentes públicos em casos de transgressões, pois não possui competência/poder legal para isso, pressupondo a existência de liberdade de expressão que possibilita denunciar os erros/falhas dos governos e gestores públicos, assim, as advertências e denúncias ganham efetividade apenas quando sensibilizam alguma instituição de controle: o Ministério Público, o Tribunal de Contas, ou o eleitorado (Miguel, 2005).

Na percepção de Carneiro e Costa (2001), *accountability* societal é um mecanismo de controle não eleitoral, envolvendo uma multiplicidade de ações (jurídicas, denúncias, participações em conselhos, dentre outras), lembrando que *accountability* societal não pode ser confundida com a perspectiva dos grupos de pressão ou de interesse, mas trata-se do modo de agir de uma autoridade pública. Assim, resulta do fato de que não há uma satisfação imediata ou um interesse material em disputa, além de que o mecanismo de responsabilização só poderia ser formulado na perspectiva da busca dos direitos e da legalidade, bem como possibilitaria o surgimento de novos atores nas instâncias de decisão e de mediação nas relações Estado *versus* sociedade (Carneiro & Costa, 2001)

Enfim, *accountability* societal é elemento básico do chamado controle social e está fundamentado no ambiente democrático de participação efetiva da sociedade e na formação de espaços de auditoria e/ou controladoria das ações estatais. Missão que, até há pouco tempo, ficava restrita aos parlamentares, aos partidos políticos e aos meios de comunicação (Campello, 2003).

2.2 Controle social

O termo controle social na Administração Pública está relacionado ao exercício da cidadania na busca de fazer com que o Estado atenda as necessidades de seus cidadãos, de forma que a cidadania pode ser entendida “enquanto o direito a ter direitos” (Vieira, 1999, p.213).

O exercício do controle social pressupõe: de um lado o Estado que deve assegurar aos cidadãos o exercício desse poder de controle e, do outro, uma sociedade civil representada por cidadãos conscientes do seu papel e dispostos a uma cidadania ativa frente ao Estado (Carvalho, 1995).

Considerando-se que controle social é uma expressão que corresponde a uma moderna relação entre o Estado e a sociedade; cabendo a segunda o estabelecimento de práticas de vigilância e controle sobre o primeiro (Estado). Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (2012) considera-o como a participação do cidadão na gestão pública, fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública no acompanhamento das políticas, um mecanismo de fortalecimento da cidadania.

A partir da CRFB/1988, a legislação posteriormente editada alinha-se a ela, garantindo a ampla participação dos cidadãos junto à Administração Pública, citando-se como exemplo a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) (1993), a qual garante, em seu art. 4º, que qualquer cidadão tem o poder de acompanhar o desenvolvimento do processo licitatório.

A participação da população, do cidadão e de suas entidades representativas na fiscalização dos recursos federais, inspirou a edição da Lei Federal nº 9.452/1997, que disciplina a ampla publicidade sobre a liberação de recursos federais para os municípios.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 inseriu o § 3º no art. 37 do texto constitucional, prevendo lei que discipline as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, ou seja, por meio

do controle popular, criando-se a figura do controle social, introduzindo-se no ordenamento jurídico instrumentos legais que objetivam a participação da sociedade na fiscalização dos recursos envolvidos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar 101/2000), em seu art. 48, estatui instrumentos de transparência da gestão fiscal, salientando que a esta será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, possibilitando, assim, a consulta e a apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, em busca da transparência das contas públicas e o seu conhecimento por parte da comunidade contribuinte (Rino *et al.*, 2011).

Conforme Culau e Fortis (2006), a LRF determinou que as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo das três esferas da federação, incluam também as contas dos chefes dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, as quais receberão parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas. Ademais, a responsabilidade pela verificação do cumprimento das normas da LRF é competência do: a) Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas; b) sistema de controle interno de cada poder; e c) Ministério Público. Deve-se observar que a introdução de quatro instâncias de poder, atuando legitimamente como fiscalizadores do cumprimento das regras fiscais, evidencia a relevância, atribuída pelo legislador, aos mecanismos de controle.

Tem-se ainda a Lei da Transparência e a Lei de Acesso a Informações (LAI), as quais têm as seguintes distinções básicas:

a) Lei de Transparência: Lei complementar n. 131/2009, a qual alterou a redação da LRF no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando, ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

b) Lei de Acesso a Informações (LAI): Lei nº 12.527/2011 regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, sendo regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012.

A necessidade de fiscalização e cobrança no que diz respeito à aplicação correta dos recursos públicos tem resultado no crescimento exponencial das organizações do terceiro setor, como, por exemplo, o Observatório Social, que constitui objeto deste estudo (Rino *et al.*, 2011).

2.3 Observatório Social

O Observatório Social do Brasil (OSB) (2011), em seu site institucional, apresenta o Observatório Social (OS) como um espaço disponibilizado para a execução de ações relacionadas à cidadania e 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. Cada Observatório Social é integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social (OSB, 2011, p. 08).

Considerando as denúncias de corrupção e comportamentos inadequados quanto ao investimento do dinheiro público, a indiferença da população frente aos escândalos políticos, a não fiscalização do poder público, a violência no trânsito, a sonegação de impostos, dentre outros, cria-se, em 2005 (conforme dados do OSB [2011]), o Movimento pela Cidadania Fiscal, com vistas à qualidade na aplicação dos recursos públicos, à redução da carga tributária e em prol da educação fiscal.

O movimento se consolidou a partir da XV Convenção Estadual da Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná – FACIAP, evento no qual definiram-se ações da Federação com o objetivo de esclarecer aos cidadãos quanto à arrecadação e aplicação de impostos, por meio de palestras, concursos de redação e feirões, a serem realizados em diversas regiões do Estado (OSB, 2011).

Do Movimento pela Cidadania Fiscal nasceu o Instituto de Cidadania Fiscal (ICF) que, posteriormente, criou a ONG Sociedade Eticamente Responsável – SER, que, por sua vez, desenvolveu o Observatório Social de Maringá, ferramenta concreta de monitoramento das licitações públicas e de educação fiscal, segundo o Observatório Social de Rolim de Moura (OSRM) (2011).

O Instituto de Cidadania Fiscal (ICF) criou um modelo padronizado de Observatório Social, viabilizando parcerias nacionais, estaduais e municipais, com o fim de dinamizar a sociedade organizada de cada município, no sentido de implantar e manter o seu próprio Observatório Social, disseminando e implantando o modelo padrão no Paraná e em outros Estados, e criando-se o Observatório Social do Brasil, o qual, por adotar metodologia padronizada e ações integradas, tornou-se o gestor da Rede de Observatório Social (Observatório Social de Santa Maria [OSSM], 2011).

O Observatório Social se estabelece como pessoa jurídica de direito privado, de fins não econômicos, regido pelo seu estatuto, pela Lei n. 9.790/1999 e pelas disposições legais aplicáveis, podendo se configurar como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, com prazo de duração indeterminado. Se enquadrando, portanto, como uma organização do terceiro setor.

O Observatório Social do Brasil (OSB), no cerne do controle social, não abrange somente o combate à corrupção, mas, inclusive, a avaliação e o monitoramento do sistema de compras das prefeituras e câmaras de vereadores, pressupondo uma atuação efetiva junto aos responsáveis pela tomada de decisão e autorizadores de gastos públicos (OSB, 2011).

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3.1 Informações sobre o Observatório Social de Rolim de Moura (OSRM)

O Observatório Social de Rolim de Moura (OSRM) foi fundado em 28 de novembro de 2008, com o apoio do Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado, Procuradoria Geral da União e sob a coordenação do Instituto de Cidadania Fiscal de Maringá/PR. Profissionais de diversas áreas formam o grupo de associados do OSRM.

O OSRM é composto por pessoas que compartilham os mesmos objetivos e se dispõem a atuar no acompanhamento de licitações, no monitoramento dos estoques da Prefeitura Municipal de Rolim de Moura e no acompanhamento das sessões do Legislativo Municipal.

Para participar das ações do Observatório Social não basta ser voluntário, há também a exigência de que o voluntário seja apatidário, (OSRM, 2009) e para Silva (2010) são geridos pelo Instituto de Cidadania Fiscal, enfatizando que os Observatórios Sociais seguem um modelo padronizado, compondo-se de: Conselho Deliberativo, Consultivo e Executivo.

Conforme Estatuto, Capítulo III, art. 4º, o OSRM é constituído por número ilimitado de associados, distribuídos nas categorias apresentadas na figura 1:

ASSOCIADO	DESCRIÇÃO
Fundador	Pessoa física e ou jurídica presente na assembleia de constituição, ou que venha associar-se no prazo máximo de sessenta (60) dias corridos, após a assembleia de constituição (Art. 6º)
Mantenedor	Pessoa jurídica que patrocina as atividades da associação, de forma constante ou periódica (Art. 10);
Voluntário	Pessoa física que venha a participar das atividades de forma espontânea e estando isento do pagamento de anuidades (Art. 12).

Figura 1. Categorias de associados.

Fonte: Observatório Social de Rolim de Moura (OSRM). Estatuto.

Conforme o OSB (2011), o direito de participar como associado do Observatório Social (OS) é concedido a entidades de classe, organizações sociais ou de representação comunitária, empresas e

instituições públicas, por meio de cidadãos que as integrem e por elas nomeados para contribuir com a consecução da missão do OS.

Os associados voluntários podem ser divididos em duas categorias:

- Voluntário eventual: exerce os atributos de sua função conforme sua disponibilidade de tempo, participando vez ou outra das ações e atividades do OSRM.
- Voluntário regular: realiza o acompanhamento do máximo possível das ações executadas pelo OSRM.

3.2 Perfil dos entrevistados

Total de 30 respondentes dos questionários, dos quais 63% de homens. A faixa etária predominante foi entre 25 e 45 anos, sendo que as informações obtidas quanto ao grau de escolaridade foram: 64% nível superior e 23% o grau de especialização (74% tinham por formação acadêmica os cursos de Administração e de Ciências Contábeis).

De acordo com o previsto no art. 13 do Estatuto do OSRM, uma pessoa poderá pertencer a mais de uma categoria de associado.

A figura 2 destaca um percentual maior de associados que são somente mantenedores e apenas 17% são unicamente voluntários.

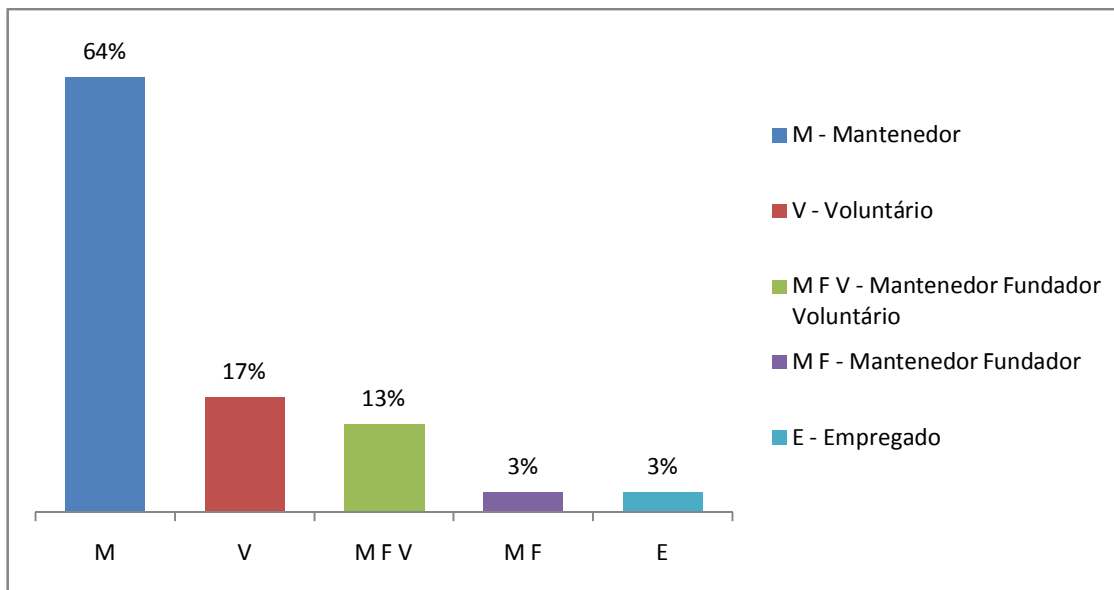


Figura 2: Categorias de associado do OSRM

Fonte: Dados da pesquisa.

Considerando-se a fundação do OSRM em novembro de 2008 e início efetivo das atividades a partir do ano de 2009, 43% dos respondentes eram associados há mais de três anos e os 7% associados há menos de 1 ano tratavam-se de voluntários.

3.3 Participação dos entrevistados no OSRM

No que se refere à participação em conselhos (Deliberativo, Consultivo e Executivo), conforme o que está previsto no Capítulo VI do Estatuto do OSRM, art. 25, somente 17% dos respondentes participam ativamente.

No quesito participação em ações de monitoramento de processos públicos da gestão municipal, realizadas pelo OSRM, 53% dos respondentes nunca participaram de ações como essa; logo, considera-se

que sem uma participação ativa (não somente com recursos financeiros), não há conhecimento efetivo sobre o funcionamento da entidade, nem tampouco sobre a Administração Pública no município.

Aos respondentes que afirmaram terem participado de pelo menos uma ação de monitoramento (47% do total), foi solicitado que informassem de quais ações já participaram (pelo menos uma vez), sendo que poderiam assinalar mais de uma ação, considerando que podem participar de mais de uma ação.

As quatro ações que podem ser elencadas como aquelas das quais os associados mais participaram são:

- (1) Acompanhamento de licitações: 13 respondentes participaram pelo menos uma vez - num percentual de 92%;
- (2) Acompanhamento da entrega de produtos nos almoxarifados: 8 respondentes participaram, proporcionando um percentual de 57% ;
- (3) Intervenção nos processos de licitação: ação de monitoramento da qual participaram sete dos respondentes, perfazendo um percentual de 50%;
- (4) Acompanhamento presencial de certames e pedidos de esclarecimento de situações: total de seis respondentes participaram pelo menos uma vez de cada uma dessas ações, totalizando um percentual de 43%.

A maior frequência de participações, portanto, está relacionada aos processos de licitação, os quais são objeto de análise mais aprofundada.

3.3.1 Monitoramento das licitações da Prefeitura de Rolim de Moura

A fiscalização das licitações realizadas pela Prefeitura de Rolim de Moura foi a primeira atividade típica exercida pelo OSRM e deu-se a partir da premissa de auxiliar a administração municipal no exercício de uma melhor gestão dos gastos públicos.

Conforme dados da primeira prestação de contas do OSRM, realizada publicamente no dia 09 de julho de 2009, no Anfiteatro Municipal, o OSRM atuou em 60% dos certames, fomentando a ampliação da participação de empresas no processo e acompanhando as entregas (OSRM, 2009).

Observou-se que as ações do OSRM ocorrem por meio de visitas regulares tanto ao almoxarifado municipal, para que sejam acompanhadas todas as movimentações ocorridas no setor, como nos setores de utilização dos produtos.

Conforme Manual de Implantação de Operacionalização de um Observatório Social (2011), o acompanhamento das licitações municipais inclui várias atividades, tais como:

- a) divulgação dos editais às empresas locais, objetivando o aumento da concorrência e a redução da possibilidade de fraudes e direcionamentos, possibilitando uma economia aos cofres públicos por meio da participação de um maior número de empresas nos processos licitatórios;
- b) entrega do produto/serviço, implicando na realização de conferência do que foi entregue em relação ao licitado;
- c) realização de visitas surpresa ao almoxarifado da Prefeitura de Rolim de Moura para conferência, averiguação de data de validade, excesso ou falta de produtos essenciais, qualidade e adequação da estocagem, dentre outros propósitos.

Pela análise documental das Prestações de Contas apresentadas pelo OSRM dos anos de 2009 a 2012, acerca das licitações que foram acompanhadas, é perceptível a oscilação no acompanhamento desses processos pelos seus associados, observando-se uma drástica redução no exercício dessa atividade, pela escassez de recursos humanos (associados) atuantes no OSRM, pois voluntários (alegando questões profissionais ou pessoais) tornaram-se menos ativos. Na figura 3 evidencia-se a atuação do OSRM quanto ao acompanhamento das licitações de 2009 a 2012.

ANO	REALIZADAS	CANCELADAS (1)	DESERTAS (2)	ACOMPANHADAS	NÃO ACOMPANHADAS	% ACOMP. (3)
2009	193	01	05	108	85	56%
2010	233	11	-	89	130	38%
2011	137	10	-	63	64	46%
2012	127	13	09	44	61	35%
TOTAL	690	35	14	304	340	44%

Figura 3: Acompanhamento de processos licitatórios, pelo OSRM, ocorridos na Prefeitura de Rolim de Moura

Fonte: Observatório Social de Rolim de Moura. (2012). Prestação de Contas do OSRM (2012, p.16).

Observações:

Licitações Canceladas: revogação (realizada pelo órgão que praticou o ato da licitação, por motivo de inconveniência e não oportunidade, e não retroage); ou anulação do certame licitatório (realizada tanto pela Administração Pública, quanto pelo Judiciário, em virtude de ilegitimidade ou ilegalidade e retroagem no tempo). Borges, C. *Licitações e contratos*. (2014). 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

Licitações Desertas: licitação convocada e não aparecem interessados, tornando-se dispensável a licitação, podendo-se realizar a contratação diretamente, desde que apresente-se prejuízo na realização nova licitação, e desde que sejam mantidas as condições constantes no instrumento convocatório. Alexandrino, M. & Paulo, V. *Direito Administrativo Descomplicado*. (2017). 25. ed. São Paulo: Método, 2017.

ACOMP.: Abreviação da palavra **ACOMPANHADAS**. Essa coluna representa o percentual anual de licitações acompanhadas pelo OSRM.

Com a pesquisa, verificou-se ainda que, no ano de 2012, o OSRM não contava com estagiários, pois estava aguardando a renovação dos convênios com as Instituições de Ensino Superior (IES) existentes no Município de Rolim de Moura e o seu contingente de empregados foi reduzido pela falta de recursos financeiros, dificultando ainda mais e reduzindo a realização do acompanhamento dos processos licitatórios ano após ano.

Ressalte-se que o OSRM, em decorrência de limitações relacionadas à escassez de voluntários para acompanhar os processos, tem dado prioridade ao acompanhamento de licitações com maiores volumes de compras.

Mesmo com um número reduzido de associados voluntários, o OSRM tem conseguido acompanhar um número expressivo de licitações, considerado o período sob análise, observando-se que, de 2009 a 2012, o OSRM acompanhou, em média, 44% do total das licitações realizadas pela Prefeitura de Rolim de Moura, impactando positivamente, resultando numa economia de 35,3 milhões de reais aos cofres públicos, conforme evidencia-se na figura 4.

ANO	VALOR MÁXIMO R\$	LICITADO R\$	ITENS DESERTOS R\$	ECONOMIA R\$	% DE ECONOMIA
2009	17.073.795,96	12.273.185,31	-	4.800.610,65	28%
2010	43.069.963,64	38.137.687,71	320.465,82	4.842.324,92	11%
2011	61.229.139,56	43.239.698,20	258.201,78	17.523.938,75	29%
2012	28.875.427,78	20.359.551,24	340.143,93	8.175.722,95	29%
TOTAL	150.248.326,94	114.010.122,46	918.811,53	35.342.597,27	24%

Figura 4: Economia média resultante da atuação do OSRM nos processos de licitação de 2009 a 2012.

Fonte: Prestação de Contas do OSRM (2012, p.17).

O OSRM atua impedindo que valores exorbitantes referente a produtos ou serviços licitados sejam aceitos nos processos licitatórios.

Nos informes analíticos dos Relatórios de Prestações de Contas do OSRM (2012) encontram-se informações sobre cada um dos processos licitatórios ocorridos no período, demonstrando, por exemplo, que as compras realizadas na modalidade Pregão Eletrônico, com acompanhamento do OSRM, obtiveram diferença econômica entre o valor solicitado e o valor licitado, conforme segue evidenciado na figura 5.

Processo	Descrição	Valor Solicitado	Valor Licitado	Economia
Pregão n.002/2012- Processo 5646/2011	Aquisição de Material Penso	R\$ 2.775.859,35	R\$ 1.574.790,99	1.201.068,36
Pregão n.004/2012- Processo 0132/2011	Aquisição de Medicamentos	R\$ 1.043.186,40	R\$ 617.495,40	R\$ 425.691,00
Pregão n.012/2012- Processo 7824/2011	Aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis	R\$ 3.175.887,20	R\$ 2.200.098,14	R\$ 975.789,06

Figura 5: Exemplos de economia, por processo, obtida por meio da atuação do OSRM.

Fonte: *Observatório Social de Rolim de Moura*. (2012). Relatório de Prestação de Contas 2012.

Os motivos que levam os órgãos públicos a pagar mais caro são diversos: desde editais mal elaborados até a repetição de antigos vícios contidos nos certames licitatórios, como favorecimentos a determinadas empresas em detrimento de outras.

Portanto, mais que fiscalizar, o Observatório Social contribui com orientações para melhoria do sistema, ao aumentar a concorrência e reduzir a possibilidade de fraudes e direcionamentos, bem como ao estimular as empresas a aproveitarem o “nicho” de mercado das compras públicas, ou seja, das compras institucionais.

Na percepção dos associados atuantes no OSRM, esses são os motivos pelos quais surge a economicidade, o que remete às considerações sobre os efeitos do controle social quanto à discricionariedade dos governantes (Cruz & Silva, 2001), com o exercício de *accountability* societal (Schommer & Moraes, 2010), com possíveis impactos no fortalecimento democrático (Carneiro & Menicucci, 2011).

Uma das estratégias sugeridas pelo OSRM à Prefeitura de Rolim de Moura é a realização da economia em escala obtida quando diversas secretarias compram em conjunto, proporcionando uma redução nos custos do processo licitatório, pois quanto maior a quantidade adquirida, menor o preço a ser negociado pela Administração Pública.

Diante da atuação do OSRM por meio de seus associados, estes foram arguidos quanto aos tipos mais comuns de fraudes detectadas nos processos acompanhados, obtendo-se como respostas:

- (1) a falta de sigilo de proposta;
- (2) pesquisas de preços constantes do processo administrativo são idênticas, possuindo apenas diferença de valores;
- (3) caracterização de combinações prévias entre os concorrentes pela alternância de vencedores;

- (4) contratações mediante dispensa de licitações; e
 (5) desclassificação de propostas ou inabilitação de empresas por erros meramente formais e possivelmente sanáveis, restringindo o número de participantes.

As respostas dos entrevistados são corroboradas por estudo realizado pela entidade Contas Abertas (2012) - entidade que reúne pessoas físicas e jurídicas, lideranças sociais e interessados em conhecer e contribuir para o aprimoramento do dispêndio público, quanto à qualidade, à prioridade e à legalidade. De acordo com esse estudo, os seis tipos de fraudes mais comuns nos processos licitatórios são: superfaturamento; direcionamento da licitação; inexigibilidade de licitação; dispensa ilegal; acordo antecipado entre os participantes nos pregões, presenciais ou eletrônicos; e acordo prévio.

Os respondentes ainda afirmam que ao detectar a fraude já na elaboração do edital, solicita-se à Comissão Permanente de Licitação que esclareça e dessa forma, corrige-se o edital. Quando detecta-se que a venda está direcionada, procura-se fazer com que o maior número possível de fornecedores tomem conhecimento e participem do certame com a pretensão de inibir possíveis fraudes; mas quando a questão é mais complexa, solicita-se a postergação do certame, com embasamento nas dúvidas levantadas ou leis não observadas.

3.3.2 Percepção dos associados mantenedores e voluntários sobre a atuação do OSRM

Conforme Carvalho (1995, p. 8), “controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”. As respostas dos entrevistados com relação ao tema “controle social” revelam-se coerentes com o marco teórico, ou seja, de fato há um conhecimento empírico por parte dos associados acerca do objeto da pesquisa.

O Observatório Social constitui-se como uma ferramenta de controle social a serviço do cidadão e em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. De um modo generalizado, observa-se uma correta compreensão dos entrevistados sobre o que se trata o Observatório Social, uma vez que a resposta mais frequente foi a de que o OS é “uma entidade que representa os cidadãos na busca da transparência da aplicação dos recursos públicos, tendo como maior objetivo a correta aplicação desses recursos pelo bem da cidade”.

Dentre os fatores internos que facilitam a atuação dos associados, foram citados a existência de uma equipe interna e diretores atuantes; a transparência quanto a atuação dessa equipe e o acesso aos trabalhos exercidos em virtude da boa articulação dos membros; a forma clara, objetiva e transparente de comunicação, utilizando-se de todos os meios possíveis para levar a informação sobre as ações da Administração Pública ao cidadão; a convicção de que a sociedade necessita de informações dos fatos e atos políticos; citou-se ainda a credibilidade dos componentes, por ser uma entidade sem partidário político.

Os meios de comunicação internos são importantes para que as ações do OSRM sejam transparentes, favorecendo o exercício dessa articulação. Sobre os principais meios de comunicação utilizados pelo OSRM, destacam-se:

- a) acesso ao Relatório de Prestação de Contas - 57% dos respondentes;
- b) rádio e TV - 50% dos respondentes; e
- c) boletins informativos recebidos via e-mail - 40% dos respondentes.

Dentre os fatores internos que dificultam a atuação dos associados, destacam-se: (a) equipe interna reduzida e falta de assessoramento, principalmente jurídico; (b) falta de recursos financeiros, que inviabiliza a contratação de novos colaboradores; (c) necessidade de uma melhor divulgação do trabalho do OSRM, para que este possa ter um número maior de voluntários; e (d) dificuldade no âmbito operacional do observatório, inclusive para obter mais voluntários.

Evidenciou-se a necessidade de aumentar o número de associados voluntários para uma melhor atuação da entidade (para a maioria dos entrevistados, os trabalhos do OSRM devem ter continuidade).

Existem fatores externos que podem facilitar ou dificultar a atuação dos associados do OSRM. Com relação aos fatores facilitadores externos, os recorrentes foram: a percepção dos cidadãos e das entidades

de Rolim de Moura sobre o trabalho do OSRM; a facilidade de articulação com os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, bem como a articulação com os servidores da Administração Pública Municipal.

Já os fatores externos que dificultam a atuação do associado no OSRM encontram-se: a falta de tempo em virtude do excesso de compromissos relacionados a trabalho, estudos e assuntos particulares, que prejudicam o acompanhamento, por parte dos associados, das ações desenvolvidas pelo Observatório (resposta mais recorrente); o fato de ainda existirem políticos que ameaçam ou procuram manchar a imagem dos participantes e do próprio OSRM.

Observa-se que, em virtude da boa articulação com outras instituições, o OSRM tem facilidade de acesso às informações dos processos de licitação, sendo que 77% dos entrevistados consideram essa articulação como boa (30%), ótima (37%), ou excelente (10%). Esse é um aspecto importante, quando se considera a tendência das organizações em preservarem suas próprias informações.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme Estatuto, o objetivo principal do OSRM é buscar a correta aplicação dos recursos públicos; procurando reverter o quadro de desconhecimento, por parte dos cidadãos, empresas e entidades, com mecanismos capazes de possibilitar o exercício da cidadania fiscal e o controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos.

Observa-se que a atuação do OSRM, no período considerado, proporcionou economia nas compras dos órgãos públicos municipais, por meio da ampla divulgação dos processos de licitação para as empresas com potencial de participação nos certames.

Ressalte-se como potencial de melhoria do gasto público a utilização da estratégia de “economia em escala”, proposta pelo Observatório Social de Rolim de Moura (OSRM), com diversas secretarias comprando em conjunto, o que aumenta a quantidade adquirida e conseqüente redução no custo.

Há limitações quanto à atuação do OSRM, em virtude da quantidade insuficiente de recursos humanos para acompanhar todos os processos de licitação, inclusive observando-se uma redução de acompanhamentos, quando feito um comparativo no decorrer dos anos de sua atuação, no momento da pesquisa.

Sugere-se, por ocasião do desenvolvimento de novos estudos com o tema deste artigo, verificar a existência de tendências de longo prazo resultantes da atuação do OSRM.

REFERÊNCIAS

- Abramo, C. W., Capobianco, E. R. *Licitaciones y Contratos Públicos: El caso de Brasil*. (2004). Nueva sociedad, ISSN 0251-3552, Nº. 194 (nov.-dic.), 2004 (Ejemplar dedicado a: Corrupción y política en América Latina), p. 69-90. Recuperado de http://www.nuso.org/upload/articulos/3230_1.pdf.
- Abrucio, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. (1997). (Cadernos ENAP; n. 10). Brasília: ENAP, 1997. Recuperado de <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>
- Abrucio, F. L., Loureiro, M. R. *Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro*. (2004). In: ARVATE, Paulo R.; Biderman, C. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102. Recuperado de <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>.
- Alexandrino, M. & Paulo, V. *Direito Administrativo Descomplicado*. (2017). 25. ed. São Paulo: Método, 2017.
- CFRB. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (2017)*. Brasília: Senado Federal - Centro Gráfico, 2017.
- Borges, C. *Licitações e contratos*. (2014). 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- Bresser-Pereira, L.C., Grau, N.C. (2006). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD, FUNDAP, 2006. Recuperado em <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2451>
- Carneiro, C. B. L., Costa, B. L. D. (2001). *Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais*. In: Congresso Internacional Del Clad sobre La Reforma Del Estado y de La Administracion Publica, 6,

Buenos Aires, Argentina, 2001. Anais... Buenos Aires: CLAD, 2001. Recuperado de <http://www.clad.org>.

Carneiro, R. & Menicucci, T. M. G. *Gestão Pública no Século XXI: As Reformas Pendentes*. (2011). Brasília: IPEA, 2011.

Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1686.pdf.

Carneiro, R. & Menicucci, T. M. G. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. In Fundação Oswaldo Cruz. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194. ISBN 978-85-8110-015-9. Recuperado de <http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>

Carvalho, A. I. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. (1995). Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231998000100023

Cruz, F. da, & Silva, V. P. da. (2001). *Controle e avaliação na administração pública*. Universidade de Brasília. Brasília, 2001.

Culau, A. A. & Fortis, A.F.M. *Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal*.(2006). in: XI Congresso Internacional Del Clad sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Publica, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006, p. 16. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000215&pid=S0102-6992201300020001200007&lng=pt.

Contas Abertas. *Seis tipos de fraudes são mais comuns nas licitações* (2012). Recuperado de <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/1191>.

Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. (2012). Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm

Diniz, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. (1996). Revista do Serviço Público. Ano 47. Volume 120. Número 2. Mai-Ago 1996. Brasília: ENAP, 1996. Recuperado de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533>.

Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. (1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm.

Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. (1993). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm

Lei n. 9.452, de 20 de março de 1997. (1993). Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9452.htm.

Lei no 9.790, de 23 de março de 1999. (1999). Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm.

Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. (2000). *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm.

Lei Complementar n. 131, de 27 de abril de 2009. (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na

gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm.

Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Martins, L. *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral.* (1997). 61 p. (Cadernos ENAP; n.8). Brasília: ENAP, 1997. Recuperado de <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/239/1/Caderno%20ENAP%2008.pdf>.

Marini, C. *Gestão Pública: o debate contemporâneo.* (2003). Fundação Luiz Eduardo Magalhães. Salvador: Flem, 2003. Recuperado de https://issuu.com/institutopublix/docs/gest_o_p_blica_-_o_debate_contemp

Matias-Pereira, J. *Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia.* (2008). RAP — RIO DE JANEIRO 42(1):61-82, Jan./Fev. 2008. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a04v42n1.pdf>.

Meirelles, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro.* (2016). 42. ed. São Paulo, Malheiros, 2016.

Miguel, L. F. *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política.* (2005). In: Revista de sociologia e política. Curitiba: Universidade Federal do Paraná. n. 25, p. 25-38, nov. 2005. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Controle Social. (2012). Brasília: MDS, 2012. Recuperado de <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>.

Mota, A.C. Y. H. A. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes.* Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2006. Recuperado de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/pt-br.php>.

O'Donnell, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias.* (1998). Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, n. 44, p. 27-103, 1998. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext.

O'Donnell, G. *Horizontal accountability in new democracies.* (1999). In: Schedler, A., Diamond, L., Plattner, M.F. (Org.) *The self-restraining state: power and accountability in new democracies.* Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, p.29-52.

Observatório Social do Brasil (OSB). (2011). Manual de Implantação e Operacionalização de um Observatório Social. (2011). Recuperado de http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/uploadAddress/OSB_Manual_vf%5B37696%5D.pdf.

Observatório Social de Rolim de Moura (OSRM). (2009). II Relatório de Prestação de Contas. Rolim de Moura: OSRM, 2009.

Observatório Social de Rolim de Moura (OSRM). (2010). IV Relatório de Prestação de Contas. Rolim de Moura: OSRM, 2010.

Observatório Social de Rolim de Moura (OSRM). (2011). VII Relatório de Prestação de Contas. Rolim de Moura: OSRM, 2011.

Observatório Social de Rolim de Moura (OSRM). (2012). IX Relatório de Prestação de Contas. Rolim de Moura: OSRM, 2012.

Observatório Social de Santa Maria (OSSM). (2011). Recuperado de <http://observatoriosociaisantamaria.blogspot.com/p/o-que-e.html>.

Paludo, A.V. *Administração Pública: Teoria e Questões.* (2012) 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

Rino, E. M., Santos, J. C. R. dos., Carrer, M. C., Zinato, R. (2011). *Observatório Social como modo de auditoria social.* Revista CRC-PR, Curitiba: CRC, Ano 36, n. 158, 1º Quadrimestre de 2011, p. 5 - 18. Recuperado de

<http://www.crcpr.org.br/new/content/publicacao/revista/online.php?numero=158>.

Santos, M. H. C. *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte*. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376. Recuperado de

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003.

Silva, S. M. *Accountability e Internet: análise dos portais Câmara dos Deputados do Brasil e United States House of Representatives*. (2010). In: 5º Concurso de Monografias da CGU. Brasília: CGU, 2010. Recuperado de

http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/5_ConcursoMonografias/MH-universitarios-silvanamoreira.pdf.

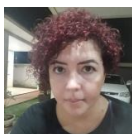
Silva, C. F. *Accountability e Controle Social*. (2011). Anais do 8º Congresso Nacional de Administração Pública. Instituto Nacional de Administração Pública. INA, nov/2011.

Recuperado de <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/591/1/Accountability%20e%20controle%20social.pdf>.

Schommer, P. C., & Moraes, R. L. *Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: Reflexões a partir da experiência do Observatório Sociais de Itajaí*. (2010). Gestão.Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional – 8 (3): 298-326 Set/Dez 2010. Recuperado de

<http://www.spell.org.br/documentos/ver/886/observatorios-sociais-como-promotores-de-controle-social-e-accountability--reflexoes-a-partir-da-experiencia-do-observatorio-social-de-itajai>.

Vieira, L. *Cidadania e Controle social*. (1999). In: Bresser-Pereira, L. C. & Cunill Grau, N. (Org). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.



Ellen Cristina de Matos

Mestre em Administração pela FEAD-MG; Bacharel em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Federal de Rondônia.