



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

VICTÓRIA BARROS PIMENTA

Participação Social na Gestão Pública:
Caso Observatório Social de Brasília

Brasília – DF
2017

VICTÓRIA BARROS PIMENTA

Participação social na Gestão Pública:
Caso Observatório social de Brasília

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professor (a) Orientador (a):
Ana Paula Vidal Bastos

Brasília – DF
2017

BV645p Barros Pimenta, Victória
Participação Social na Gestão Pública: Caso Observatório
social de Brasília / Victória Barros Pimenta; orientador Ana
Paula Vidal Bastos. -- Brasília, 2017.
49 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
Universidade de Brasília, 2017.

1. Participação Social. 2. Sociedade Civil Organizada. 3.
Gestão Pública. I. Vidal Bastos, Ana Paula, orient. II.
Titulo.

VICTÓRIA BARROS PIMENTA

Participação Social na Gestão Pública:
Caso Observatório social de Brasília

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

Victória Barros Pimenta

PhD Ana Paula Vidal Bastos
Professor-Orientador

Dr. Daniel Bin
Professor-Examinador

Brasília, 29 de novembro de 2017

Dedico o presente trabalho à minha família. Meus amados pais José Deusimar e Sandra, minha querida irmã Gabriela.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, prioritariamente, a Deus pela vida abençoada e por todas as oportunidades que Ele me concedeu.

Serei eternamente grata aos meus pais, que com amor me estimularam e promoveram uma vida de conhecimento, não somente em estudos, mas também, ofertaram sábios conselhos que procuro aspirar para utilizar em todos os caminhos. Sinto gratidão pelo apoio e confiança de minha irmã, amiga e companheira Gabriela.

Reservo agradecimento especial a Universidade de Brasília e a todos os professores que fizeram parte da minha jornada acadêmica, resultando em crescimento pessoal e profissional por meio das experiências vivenciada na instituição.

Em especial, agradeço ao amparo e acolhimento de minha professora Ana Paula, que com parceria me orientou nesta pesquisa na busca de um resultado satisfatório.

Por fim, agradeço a todos os amigos que, de uma forma ou de outra, colaboraram com essa jornada.

Mais uma vez foi aplicado o provérbio: “Ninguém vence sozinho”.

RESUMO

Este trabalho apresenta estudo sobre a participação social por meio do Observatório Social do Brasil (OSB) em sua unidade de Brasília e as suas contribuições para uma gestão social mais ativa. A importância do estudo é respaldada na relevância da participação da sociedade civil organizada no processo de aperfeiçoamento da democracia e das políticas públicas. Nesta pesquisa, nos debruçamos, por meio de pesquisa qualitativa, sobre o caso do OSB, uma instituição presente em 15 outros estados e que promove, por metodologia própria, o monitoramento das compras públicas em nível municipal. Nosso objetivo com este estudo é entender, qual o papel desta instituição, participativa, na gestão social por meio do monitoramento dos gastos públicos e pelo uso de indicadores de gestão pública. Através da análise documental e de entrevista, percebe-se que a atividade realizada pela associação fomenta uma atividade mais responsiva por parte do Estado, além de estimular a participação da sociedade no controle dos atos da administração pública.

Palavras-chave: Participação social; Sociedade civil organizada; Gestão Pública.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Eixos de atuação da Rede OSB.....	29
Figura 2 – Análise e Acompanhamento dos editais	32

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Análise e acompanhamento de editais:.....	34
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

OSB – Observatório Social do Brasil

CF/88 – Constituição Federal de 1988

ONG – Organização Não Governamental

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PIB – Produto Interno Bruto

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
3. METODOLOGIA.....	27
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	31
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
6. Apêndice A.....	48
7. Apêndice B.....	49

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas ocorreu um ressurgimento da valorização na área do conhecimento referente ao campo de políticas públicas. A participação social em todas as etapas das políticas públicas tem sido cada vez mais defendida como fator primordial para bons resultados das atividades da administração pública. Grass (2015) salienta que o entendimento de que a efetividade, a eficácia e a eficiência de uma determinada política pública relacionam-se ao nível de controle e participação popular exercido sobre esta.

O monitoramento social, que consiste na responsividade direta dos governantes às demandas da sociedade e à capacidade desta em responsabilizá-los, se faz cada vez mais necessário. Essa ferramenta é fundamental para a democracia, estimula os representantes a agirem comprometidos a cumprir com o que propuseram antes de eleitos. Machado (2016) explica a relevância da responsividade:

A necessidade de ser responsivo é imanente às democracias representativas e se os partidos não conseguem ser bem-sucedidos nessa atribuição, por conseguinte perdem a legitimidade representativa. Essa perda de legitimidade também pode estar intimamente ligada aos recorrentes casos de corrupção no cenário brasileiro. Já que a mídia é tão importante nas democracias de audiência, os partidos e representantes se tornam mais responsáveis junto à sociedade, pelo menos neste sentido específico. Os governantes devem ser responsabilizados por suas ações, contribuindo para o controle por parte dos cidadãos. (MACHADO, 2016 p. 14)

Uma vez que os governantes são atores políticos que atuam representando a administração pública, seu acompanhamento se faz necessário, em conformidade com as motivações relacionadas por Ramos e Schabbach (2016, p. 1274): primeiramente a crise fiscal que gerou a redução dos gastos dos governos e o aumento da pressão por maior eficiência. Em segundo, o fim do processo inflacionário que diminuiu as receitas financeiras dos governos e expôs os problemas das finanças públicas. Além disso, a reestruturação democrática incluiu novos atores sociais que ampliaram ainda mais as reivindicações sociais aos governos.

Outro motivo pelo qual o monitoramento dos atos da administração pública ser relevante encontra-se amparada na duradoura crise econômica brasileira que expandiu a desigualdade social e a busca por programas sociais públicos, assim como a pressão dos organismos internacionais de fomento pela averiguação dos resultados dos programas sociais por eles financiados. Ademais, o acompanhamento se faz necessário pois procura

restaurar desestruturação da função de planejamento a qual resultou em governantes que atuam sem elementos de informação e avaliação.

Tendo em vista que há obrigatoriedade da prestação de contas dos atos praticados pela Administração Pública, Manin, Przeworski e Stokes (1999, apud MACHADO, 2016, p. 16) enfatizam a capacidade do controle social. Eles explicam que os cidadãos podem exercer certo controle perante os seus representantes, uma vez que a Administração Pública que tem por obrigação a prestação de contas de seus atos por serem vinculados aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Apesar da participação social no exercício da administração pública ser prevista em lei, isso não garante que ela irá ocorrer. É necessário que a sociedade civil desperte para a necessidade de atuar em face ao Estado e para que isso ocorra é necessário que se fomente a construção de uma sociedade democrática.

Caso a participação seja uma prática cotidiana, ocorrerá um fortalecimento do sentido de responsabilidade pelo bem público e “estimulo à crítica do modelo capitalista centrado em interesses egoístas, assim combatendo práticas patrimonialistas” (GUGLIANO, 2002 p.147).

Além dos fatores acima expostos, que buscam fundamentar a relevância deste estudo, acrescente-se, por demais, o fato de que países em desenvolvimento, em especial os da América Latina, ainda não conseguiram formar coalizões políticas capazes de formular políticas públicas que impulsionem minimamente o desenvolvimento econômico e a inclusão social de grande parte da sua população (SOUZA, 2006).

No Brasil, a necessidade do monitoramento da atividade da administração pública de acordo com Laisner e Mário (2014) é mais evidente devido o cenário de crise econômica, a escassez de recursos pós-redemocratização e os escândalos de corrupção.

Ainda no início dos anos 1990, Keinert (1994) apontou que entre 1980-89, o país vivenciou uma intensa mobilização político-social e um processo de reorganização institucional. O modelo de desenvolvimento, até então adotado, demonstrou sua ineficácia na crise econômica e, especialmente, na crise social que foram presenciadas nesse período.

Devido à intensa pressão exercida pela sociedade por espaços de participação social, Ciconello (2008) salienta que ocorreu uma gradual abertura política, na qual foi possível criar mecanismos institucionais de participação, tais quais ONGs, movimentos sociais e sindicatos. Esses eventos possibilitaram uma ampliação da forma de atuação da população brasileira quanto ao acesso e interferência no controle social das políticas

públicas. Segundo o autor, na década de 1990, as lutas sociais eram direcionadas à construção e defesa de políticas públicas universais e garantidoras de direitos por meio da criação de sistemas descentralizados e participativos nas políticas públicas. Esses sistemas possibilitaram a ampliação dos espaços de gestão social.

Ciconello (2008) destaca que os espaços de participação que estimulam a relação entre governo e sociedade apresentam vantagens como o aumento do grau de acerto no processo de tomada de decisões, o enfraquecimento das redes de clientelismo, a ampliação da transparência administrativa e também o aumento da pressão perante o governo por resultados. O crescimento do interesse de participação social nas atividades desenvolvidas pela administração pública contribuiu para a consolidação, no Brasil, da gestão social como campo de estudo e também como prática social. A gestão social é um tipo de gestão pública não estatal, onde a sociedade é a protagonista da ação (JUNIOR; PEREIRA; OLIVEIRA, 2013).

O Observatório Social do Brasil surge nesse contexto, com a proposta de auxiliar os governos na realização de suas atividades, evitando desvios e promovendo a eficiência. Essa associação tem por objetivo promover a transparência, controle social dos gastos públicos, entre outras atividades que contribuem para o bom uso dos recursos públicos. Assim, como defendido por Ciconello (2008), esses espaços de participação, onde os indivíduos debatem e deliberam acerca de questões coletivas, são fundamentais para o fortalecimento da democracia.

O OSB contribui para a gestão social por meio de suas ações de educação para a cidadania fiscal e controle social. As suas filiais promovem a disseminação desse propósito a nível local. A unidade do Observatório Social em Brasília não se distancia desse ideal.

A unidade do Observatório Social em Brasília não se distancia desse ideal. O OS-Brasília propõe-se atuar para contribuir para que haja maior transparência na gestão pública, fomentar o controle social dos gastos públicos, promover a educação fiscal e incentivar a atividade de micro e pequenas empresas no Distrito Federal, por meio da democratização das compras públicas.

A participação nas decisões públicas por meio dessa organização da sociedade civil contribuiu para “a institucionalização de mecanismos de democracia direta, favorecendo um maior controle social da gestão estatal e incentivou-se a descentralização político administrativa” (COSTA, 2008, p. 859). Levando em conta a importância da

atuação popular cada vez mais presente na esfera pública evidencia-se a necessidade de se compreender como se dá a participação do cidadão nesse processo.

Perante o exposto, definimos como nosso a problemática a ser respondida: Qual o papel desempenhado pelo Observatório Social de Brasília para o desenvolvimento da gestão social?

Esse questionamento levou a indagar de que modo o OSB, como representante da sociedade civil organizada, estimula a gestão social por meio de suas atividades. Para melhor estruturação e organização das fases de pesquisa dividimos este estudo em:

1. Apontar os conceitos relevantes à pesquisa;
2. Entender como a metodologia de monitoramento dos processos licitatórios realizados pelo OS – Brasília contribui na melhoria da aplicação dos recursos públicos;
3. Examinar, por meio da coleta de dados da pesquisa documental e entrevista, as contribuições da ação do OS – Brasília na gestão social; e
4. Identificar barreiras e obstáculos de atuação do OS – Brasília.

Verifica-se no Brasil que a participação social na Gestão Pública vem sendo cada vez mais presente, justificando-se a necessidade do estudo de como esse processo acontece.

É fundamental compreendermos de que forma se dá o exercício da democracia pelos brasileiros, bem como suas limitações. Este estudo auxilia na percepção da importância do cidadão como ator político e fomentador do monitoramento da atividade da administração pública desenvolvendo a gestão social e aumentando a eficiência dos gastos públicos.

Esse estudo poderá servir como compêndio para os agentes da Administração Pública, uma vez que informados quanto à prática do monitoramento realizado pela sociedade civil busquem agir com a ética e moralidade, por fim, contribuir para que os gestores públicos se conscientizem da importância da sociedade no processo de monitoramento de Políticas Públicas.

O presente trabalho se divide em quatro partes. Na primeira são explicados os conceitos e a revisão da literatura que serão usados como fundamento para a pesquisa. A segunda contém a metodologia usada pela pesquisadora para a coleta dos dados. Em seguida é realizada a discussão e análise das informações coletadas. Por fim é apresentado as conclusões e contribuições do trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A Administração Pública e a participação da sociedade

Entender a relação entre administração pública e sociedade é fundamental para compreender como os cidadãos atuam em face ao Estado a fim de que suas demandas sejam atendidas. O debate se materializa dentro do que podemos denominar como esfera pública.

A esfera pública, por sua vez, é o domínio da vida social no qual a opinião pública é formada (HABERMAS, 1995 apud PERES, et al., 2013) materializando-se por meio de uma rede composta de informações, tomada de posição e opiniões; “nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”. É na esfera pública que se travam as relações entre agentes e se estrutura a formação da opinião pública com vistas a tomar decisões políticas. Nesse cenário que se dá a interação dialógica entre a sociedade, o Estado e o mercado.

Uma condição para o desenvolvimento da esfera pública contemporânea é a existência de um sistema democrático que garanta a liberdade de reunião e associação e a liberdade de expressar e dar visibilidade às opiniões de todos (HABERMAS, 1995, apud PERES, et al).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu o marco quanto à necessidade de garantir os direitos sociais e consolidou a redemocratização do Brasil pós período da ditadura militar, possibilitando, também, uma correlação entre a sociedade e a esfera pública.

O Estado por meio de seu conjunto de entidades, possui o papel fundamental nos debates apresentados na esfera pública. A manifestação da opinião da sociedade perante as atividades da administração pública constrói um espaço de constante interação e debate. Nessa perspectiva, o papel do Estado é repensado e assume nossa função de agir como “catalisador de energias e potencialidades governamentais e comunitárias” (KEINERT, 1994, p. 46).

A atuação do Estado em prol de atender aos interesses coletivos se dá por meio da administração pública. O caput do art. 37 da CF/88 apresenta os princípios da administração pública:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 2005)

Fundamentados nos princípios constitucionais, a Administração Pública deve prestar contas dos seus atos, ou seja, os atos do administrador público são vinculados a normas previamente delimitadas, entre elas a obrigatoriedade da publicação desses atos para que ocorra transparência na relação Estado e sociedade. “Essas transformações na noção de publicidade passam a influenciar as tomadas de atuação da Administração Pública, conferindo certeza a condutas do Estado e, portanto, segurança aos administrados”. (ANDREAZZA; PERES, et al, 2015, p.122). A consequência direta dos princípios estabelecidos é o fato de que a prestação de contas estreita a relações entre Administração Pública e sociedade.

A CF/88 destaca-se mundialmente por garantir aos cidadãos brasileiros uma lista de direitos até então nunca contemplados. Entre as garantias por ela assegurada pode-se ressaltar o voto direto, secreto, universal, periódico (art. 60º, § 4º, inciso II). É por meio da eleição em espaços de tempo regular que os cidadãos escolhem seus representantes. Essa prática governamental é conhecida por democracia representativa.

Diferente da forma clássica de democracia direta, na modalidade representativa, os cidadãos escolhem pessoas que levarão suas demandas para um outro nível, onde essas reivindicações são discutidas e podem vir a entrar na agenda governamental (MACHADO, 2016, p.9). Ou seja, há o “reconhecimento dessa demanda como questão social e/ou problema público e evidencia-se a necessidade da ação governamental para sua solução” (LAISSER; MARIO, 2014, p. 621).

Porém, o fato de se escolher um representante político nas eleições não resulta uma sociedade mais democrática onde as questões de interesse público sejam de fato atendidas. Percebeu-se que a atuação do indivíduo precisava estar presente, acompanhando e participando do desenvolvimento das atividades públicas para que se alcance os resultados mais condizentes com o esperado pela população. Desse modo, considerou-se a necessidade de expandir o lócus (objeto empírico de análise) da participação social, fazendo-se presente nas arenas decisórias, como os conselhos sociais de gestão e de controle de políticas públicas e orçamentos participativos (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2015).

De acordo com Keinert (1994) o fortalecimento da cultura democrática estimulou a participação da sociedade civil para além das urnas, alcançando a esfera de participação na gestão pública. Nessa perspectiva, o papel do Estado é repensado e assume a função

de agir como “catalisador de energias e potencialidades governamentais e comunitárias” (KEINERT, 1994, p. 46).

Nessa nova abordagem, a participação social na esfera pública é enfatizada assumindo papel relevante na construção da cidadania, portanto, os “administrados despertaram para o seu papel de coautores, como componentes de uma esfera pública de cidadãos ativos, e não de meros clientes e expectadores passivos das prestações materiais por parte da administração” (PIRES, 2011, P. 64-65).

Contribuições do constructo Gestão Social na consolidação da democracia

A participação ativa da população perante as atividades da administração pública é compreendida pela ciência como Gestão Social. Esta por sua vez é protagonizada pela ação da sociedade, diferentemente da Gestão Pública estatal. Por meio dela configuram-se processos que visam à transformação da relação societária perante o Estado. Esse processo se dá fundamentalmente por meio do diálogo entre representantes de diversos setores da sociedade constituintes da ação pública (GRASS, 2015).

Cansado (2011, p. 164, apud, JUNIOR, et al, 2013 p.22) apresenta essa forma de ação popular como “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”.

Alinhado a essa abordagem, Grass (2015) afirma que a gestão social pressupõe a contemplação das diferentes representatividades e, sem impor suas aspirações, busca estabelecer decisões coletivas a partir da escuta das diferentes expressões. Estas, expressadas e compreendidas racionalmente, tendem a contribuir para o estabelecimento de uma legitimidade em torno da ação pública e potencializar sua eficácia.

A gestão social trata-se de um novo modelo da interação Estado-sociedade, o qual permite que os cidadãos tenham acesso a instrumentos de controle sobre as políticas públicas. “Não apenas em sua dimensão qualitativa – de promoção da cidadania – mas também nos resultados quantitativos, uma política tende a ser impactada positivamente pelo fortalecimento do controle social” (GRASS, 2015, p. 408).

A gestão social é indispensável, esta afirmação encontra amparo nas interjeições propostas por Grass (2015) o qual salienta que mesmo o Estado tendo condições e recursos para identificar e compreender os variados elementos de uma determinada realidade social na qual se implementa uma política, são os atores sociais no contato

cotidiano com os problemas possuem significativa legitimidade para apontar as verdadeiras demandas que ali se encontram.

Desse modo o conceito de gestão social está diretamente relacionado ao conjunto de “processos sociais com caráter emancipatório, transformador e de fortalecimento da democracia entre todos os agentes que atuam nas políticas públicas” (NOGUEIRA; SAUER, 2016, p. 451). Infere-se que gestão social está relacionada ao ato da governança das políticas públicas, e em específico das políticas sociais, em uma determinada direção ético-política.

Governança de processos

Ao buscar identificar como se efetiva a gestão social na prática, nos relacionamos com uma perspectiva que aborda esse tipo de gestão como um ato de governança das políticas sociais, em seu aspecto ampliado, englobando a participação dos diversos atores sociais envolvidos.

A governança pública está sendo discutida mais recentemente no Brasil como um modelo pautado na cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil em prol de objetivos comuns (ALCANTARA; PEREIRA; SILVA, 2015).

Governança foi um termo amplamente difundido pelo Banco Mundial nos anos 1990, que o definiu como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento. Podemos inferir que o Banco demonstrava preocupação com a boa gestão, de forma que fosse estabelecido um quadro transparente para a condução dos negócios e que promovesse uma prestação de contas para o desempenho econômico e financeiro (NOGUEIRA; SAUER, 2016).

Atualmente, a discussão acerca do conceito de governança se expandiu, uma vez que incorpora o fato da participação popular se fazer presente nos processos decisórios. Nogueira e Sauer (2016, p. 452) evidenciam que esse processo possibilitou a criação de canais mais “eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja na capacidade efetiva de regulação”.

O ato de governança utiliza processos inter-relacionais e sociais que buscam a concretização das prioridades inscritas na agenda pública, com a participação dos diversos atores sociais. Essa forma de participação constitui as arenas políticas,

entendidas enquanto espaços de alianças, forças políticas e mobilização de conflitos (NOGUEIRA; SAUER, 2016).

Desse modo, ainda que possam existir demandas similares, enquanto partes de uma mesma realidade, há que se ter em vista os diversos processos inter-relacionais que compõem diversas arenas políticas; assim, a gestão social, enquanto ato de governança, nunca poderá se dar de forma igual dentro de municípios de um mesmo estado, ou até mesmo dentro de estados de um mesmo país (NOGUEIRA; SAUER, 2016, p. 452).

Nogueira e Sauer (2016) alertam para o fato de que devido ao princípio da descentralização federal, a atuação da administração pública ocorra de modo a se adequar às particularidades locais de cada município, evidenciando diferentes formas de gestão, que muitas vezes irá remeter à diferentes prioridades, diferentes entendimentos técnicos. No caso brasileiro para que se estimule a governança é necessário fomentar a participação da população por meio da gestão social.

Accountability

A *accountability*, de acordo com Alcântara, et al (2016), é um conceito atrelado aos atos de governança e que está sendo discutido no âmbito da administração pública no Brasil desde a década de 1990.

No entanto não há consenso na literatura quanto ao conceito de *accountability*. Este termo refere-se a uma ideia plural que pode ter diferentes significados levando em conta os atores e seus propósitos, não existindo uma única definição concreta e operacional (RUELA; ALBUQUERQUE, 2015). Pinho e Sacramento (2009, p.22 apud. MACHADO, 2016, p. 14) conceituam *accountability* como “responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”.

Iremos levar em conta para este trabalho e seus devidos fins *accountability* sendo também a responsabilização dos agentes públicos e governantes pelos seus atos no exercício da administração, usando como base o ponto de vista de Filgueiras (2011):

O pressuposto é o de que uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos[...]. Nesse sentido, o conceito de *accountability* permite consolidar uma diferenciação entre o público e o privado,

e proporciona formas de gestão pública abertas à participação da sociedade (FILGUEIRAS, 2001, p. 67).

A *accountability* sendo compreendida no sentido da transparência, da prestação de contas por parte dos governantes e ainda na responsabilização dos mesmos pelos seus atos incorpora-se aos princípios da governança no setor público (ALCANTARA et al, 2016).

Desse modo, governos *accountable* são aqueles em que proporcionam aos cidadãos conhecimento para discernir se os agentes públicos estão ou não fazendo seu papel de forma correta. Uma vez que a ação do Estado está pautando em princípios fundamentais como a transparência, equidade, prestação de contas e a responsabilidade, suas instituições devem atuar refletindo tais valores. Nessa abordagem, um representante *accountable* possui mais chances de fazer um bom governo uma vez que sua relação com o representado é mais alinhada.

Tendo em vista que o controle social, a transparência e prestação de contas são pressupostos da democracia, ao exigir que a administração pública atue baseada em tais princípios, a população por meio da gestão social promove governos mais *accountables*.

A Gestão social e a sociedade civil organizada

Em uma sociedade democrática onde as demandas feitas perante a administração pública são fortemente reivindicadas para que atendam aos interesses públicos, é necessário que se avalie se os esforços públicos atendem às exigências sociais. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicação de serviços, como saúde, educação e segurança pública. Assim como demandas de participação no sistema político ou reconhecimento do direito de voto de analfabetos, ou ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, entre outras (RUA, 1998).

No Brasil, a participação, pensada de forma articulada como instrumento estratégico de gestão e de controle social, está diretamente relacionada com a discussão sobre as possibilidades de ampliação da democracia no país, sem perder de vista a eficiência das políticas públicas (LAISNER; MARIO, 2012).

As políticas públicas por sua vez são o “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos [...]” (RUA, 1998, p.1). Laisner e Mário (2012) afirmam que a participação nas políticas públicas deve ser analisada dentro de uma chave de

construção da cidadania e, portanto, como uma exigência democrática. Sobretudo do ponto de vista da sociedade como um todo e, principalmente, de seus beneficiários

Os envolvidos agentes que atuam de forma direta ou indiretamente nas políticas públicas são chamados atores políticos. De acordo com Rua (1998) evidencia-se dois grandes grupos: atores públicos e atores privados. Os atores públicos são aqueles que exercem funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções, sendo exemplos os políticos e burocratas. Já os atores privados destacam-se pelos empresários que influenciam nas políticas públicas uma vez que são capazes de afetar a economia do país.

Rua (1998) acrescenta outra categoria de atores importante: os trabalhadores. O seu poder resulta da ação organizada, atuando através de seus sindicatos e eventualmente são ligados a partidos, ONGs e até mesmo organizações religiosas. Porém, outro grupo de ator político ganha destaque no contexto democrático: a sociedade civil organizada. Ilse Scherer-Warren (2006) expressa que:

A sociedade civil, embora configure um campo composto por forças sociais heterogêneas, representando a multiplicidade e diversidade de segmentos sociais que compõem a sociedade, está preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores, incluindo-se o de gratuidade/altruísmo, distinguindo-se assim dos dois primeiros setores acima [Estado e Mercado] que estão orientados, também pelas racionalidades do poder, da regulação e da economia. (SCHERER-WARREN, 2006, p. 110 apud PENTEADO et al., 2014, p. 210).

Essa definição de sociedade civil no mundo contemporâneo está associada à defesa da cidadania. No caso brasileiro, para Gohn (2004, apud PENTEADO et al, 2014, p. 210), a ideia de sociedade civil está ligada com a sociedade política. Os cidadãos assumem papel de atores políticos, uma vez articulados, constituem uma nova forma de organização sociopolítica, a qual instauram novos espaços de participação para que grupos diversos defendam seus interesses, como por exemplo conselhos, fóruns, etc. A participação cidadã começa a se desenvolver por meio de ações coletivas organizadas que se apresentam nos espaços públicos por meio de diferentes agentes representantes da sociedade civil em suas diversas formas de organização e composição.

Grass (2015) contribui para essa nova concepção de ator político ao afirmar que:

A perspectiva clássica e tradicional das políticas públicas, combinada com teorias modernas da administração, fortaleceu a noção de gestão como uma iniciativa técnica e burocrática. No entanto, recentes experiências e abordagens destacam uma nova concepção de gestão, sustentada pela participação intensa da sociedade

civil organizada nas diversas etapas das políticas públicas. Trata-se da concepção de gestão social (GRASS, 2015 p. 405).

Essa gestão social segundo Laisner e Mario (2014) almeja a garantia de resultados mais condizentes com a realidade daqueles sujeitos que são o alvo da política, o que se realizaria através da aproximação entre Estado e cidadão, e também garantiria resultados mais justos e condizentes com os seus propósitos.

Laisner e Mario (2014), quebram os estereótipos de que a política só é elaborada por técnicos e também a exigência de que aqueles que participam da deliberação precisam ter conhecimento formal, técnico e político sobre o tema que se discute. As políticas públicas, uma vez que se referem a um procedimento democrático, não devem distinguir o valor da fala das pessoas, pois se entende que as opiniões das pessoas sejam qualificadas independente do grau de erudição delas, seja formal ou técnico.

Desse modo pode-se associar a participação social a capacidade gerar efeitos distributivos, uma vez que consigam impactar nas decisões das instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades de alocação desses recursos públicos. Lavallo (2011, apud LAISNER; MARIO, 2012, p. 625) descreve que os efeitos distributivos “são apenas uma subcategoria da relação mais geral entre participação e a capacidade da sociedade de influir nas políticas públicas e, em termos mais gerais e ambiciosos, de racionalizar o exercício do poder político”.

O que dificulta por vezes o atendimento às demandas da ação popular pelas políticas públicas é o fato de que frequentemente os espaços de participação são apenas mais um procedimento de gestão democrática à disposição do gestor público, e sua existência por si só não é garantidora de políticas mais justas e condizentes com as demandas da sociedade civil (LAISNER; MARIO, 2014). Entende-se que:

Para que esses espaços tragam elementos que resultem em melhoria efetiva da qualidade da política pública o importante não é somente o conteúdo e, principalmente, formato da fala, mas sim o direito à fala através do qual se constroem percepções sobre a política e reifica-se a própria noção de direito e cidadania, com a ideia do direito a ter direitos no sentido de Hannah Arendt (LAISNER; MARIO, 2014 p. 628).

Devido à importância da formação política do cidadão até aqui demonstrado, é necessário existam mais espaços de participação, pois é por meio deles que se dá voz a novos atores e temas, e visibilidade ao conflito, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes e que se propiciam aos cidadãos acesso à informação, conhecimento e poder.

O fortalecimento da Sociedade civil organizada

A sociedade civil organizada se expressa por meio das organizações sociais. O Código Civil Brasileiro de 1916 conceitua essas organizações, por meio da Lei de introdução nº 4.657/42, como: “organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e as fundações, e que obedecerão à lei do Estado em que se constituírem” - cabe acrescentar que o novo Código Civil em seu art. 53 apresentou algumas modificações no seu texto sobre as organizações da sociedade civil, inserindo a expressão de fins não econômicos.

Percebe-se que no Brasil as Entidades de Interesse Social atuam no cenário político há muito tempo. Porém, é por meio dos movimentos sociais de atitudes voluntárias que ocorrem grande parte das intervenções de interesse humanitário (FRANÇA; SILVA; MASCARENHAS; FARIA; ANDRADE, 2003).

No cenário brasileiro pós-ditadura militar, o país se encontrava em um cenário de crise econômica e escassez de recursos. Nesse sentido, a população acaba por reivindicar conhecer e acompanhar como se dá o processo de aplicação dos gastos públicos e custo-efetividade de políticas em programas destinados a produzir maior equidade social. A solução para estes problemas dependia da articulação dos agentes sociais, o que gerou forte crescimento da intervenção da sociedade civil, que objetivava ocupar espaços e propor mudanças, principalmente no acompanhamento da prestação de contas por parte do Estado.

A redemocratização enfatizou a necessidade da participação popular em ações que combatessem às questões de exclusão social, preservação do meio ambiente, entre outras. França, et al (2003) contextualizam que na década de 1980 as Entidades de Interesse social avançaram consideravelmente a sua atuação em relação à sociedade brasileira. Com o auxílio dos movimentos sociais, questões específicas passam a ser debatidas, como por exemplo discriminação racial, pobreza, preconceitos sociais, populações indígenas, entre outras. Na década seguinte houve a propagação do termo ONG, sendo utilizado para definir as organizações da sociedade civil, que atuam paralelamente ao Governo em busca do bem-estar da coletividade, constituídas sob a forma de: associações, centros, grupos, fundações, institutos (FRANÇA, et al, 2003).

Nesse cenário há maior incentivo do governo por meio dos fundos governamentais mais diversificados para apoio aos projetos sociais das ONGs. Porém a

crise financeira que se estendeu do final da década de oitenta até o começo dos anos noventa repercutiu fortemente nas ONGs, o que levou as organizações a procurarem outras formas de doação para suas ações. Desenvolveu-se a estratégia de ação conhecida como “auto sustentabilidade” que consiste no ato de capacitar os dirigentes de organizações sociais para a gestão institucional, captação de fundos e continuidade da missão institucional. Assim, “os fundos públicos passam a ser o alvo das Entidades de Interesse Social, acompanhados dos investimentos de empresas e de campanhas por doações voluntárias: é um novo aprendizado para essas organizações” (FRANÇA, et al, 2003, p. 19).

Surge então, segundo França, et al (2003) outra perspectiva da relação entre o Estado e organizações sociais. Esse vínculo passa a ser denominado parceria e é caracterizado pelo fato das organizações sociais passarem a adotar uma nova postura. Devido essa nossa interação entre os atores públicos ampliam-se o espaço público, democratizar o acesso dos cidadãos a políticas públicas e contribuir para a construção de uma nova realidade social, criando canais de inclusão dos excluídos. Esse novo contexto fortaleceu a importância da sociedade civil organizada.

O papel do Terceiro Setor e das Associações

Como vimos anteriormente, a sociedade civil organizada pode ser representada por diversas Entidades de Interesse Social como, por exemplo, as associações, centros, grupos, fundações, institutos. Para regularizar essas organizações foi criado o denominado Marco Legal do Terceiro Setor. Percebeu-se a necessidade de uma regulamentação própria, pois o Primeiro Setor (Estado) e o Segundo Setor (Mercado) já possuíam leis e regras estabelecidas.

França, et al (2003) destacam que a bandeira alçada foi a da transparência da gestão dos recursos nas organizações sociais. Assim, o marco legal, envolvia além do conceito de uma legislação societária, uma legislação sobre o trabalho voluntário, que envolvia relações do trabalho em geral e recursos oriundos de incentivos fiscais e sobre a fiscalização e acompanhamento dos recursos gerenciados pela entidade.

Dentre a legislação que compõe o Marco Legal do Terceiro Setor encontra-se a Lei nº 9.608, aprovada em 1998 que regulamenta o trabalho voluntário no Brasil, direcionado para o recrutamento feito pelas organizações sociais. “Muitas dúvidas surgiram sobre os conflitos com a legislação trabalhista, mas, com o passar do tempo, a

questão parece se amainar diante da convivência com o voluntário e da definição clara do seu papel na entidade” (FRANÇA, et al, 2003, p. 21).

Já em 1999, foi promulgada a Lei nº 9.790 intitulada a Lei das OSCIPs, que trouxe uma caracterização específica das Entidades de Interesse Social perante o Estado: a qualidade de interesse público.

Este conceito altera o de Utilidade Pública, pois cria dois tipos de organizações sociais: as declaradas de interesse público para fins de relações com o Governo, e aquelas de qualidade social não-declaradas de interesse público. A Lei nº 9.790/99 relacionou as atividades sociais que são admitidas para homologação de uma organização social como de interesse público. O intuito era restringir o acesso generalizado aos recursos públicos de ações sociais, canalizando-os de maneira mais direcionada para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, dando uma direção orçamentária mais controlada no âmbito do Poder Público (FRANÇA, et al, 2003, p. 21).

A regulamentação do Terceiro Setor ainda está sendo construída e ganha destaque no século XXI, tanto pela sua representatividade quantitativa – fala-se em mais de 200 mil entidades, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho (RAIS), mas ainda pelo seu nível de empregabilidade que é mais de 1 milhão de empregados no Brasil.

As associações como representante da sociedade civil organizada são definidas por Guimarães e Siqueira (2001, p. 96) “sociedade civil, formada com ou sem capital, diferindo, porém, de sociedade; geralmente não tem fins econômicos, podendo ser beneficente, recreativa, literária, artística, cultural, científica, de amparo, proteção, religiosa ou de utilidade pública”.

França, et al (2003) reforçam esse conceito ao afirmarem que as associações são pessoas jurídicas constituídas pela união de pessoas que se organizam para a realização de atividades não-econômicas, ou seja, sem finalidades lucrativas. Nessas entidades, o fator preponderante são as pessoas que as compõem.

As associações como espaço de participação dão voz a novos atores e temas, proporcionando a seus participantes acesso à informação, conhecimento e poder. Auxiliam na formação política dos cidadãos fortalecendo suas identidades sociais e individuais (LAISNER; MARIO, 2014).

A participação de associações no monitoramento dos gastos públicos é cada vez mais relevante, uma vez que nos deparamos com a crise fiscal que gerou a redução dos gastos dos governos e assim maior procura por eficiência (RAMOS; SCHABBACH,

2016). Para que isso ocorra é necessário que se faça o acompanhamento da prestação de contas por parte do Estado.

Devido a importância da sociedade civil participando do processo de controle da administração pública até aqui esplanada, justifica-se o estudo mais aprofundado do OSB para entender de que modo o mesmo, por meio da gestão social resulta em maior governança do Estado e accountability por parte da administração pública.

3. Metodologia

Este capítulo apresenta a metodologia utilizada para a realização do trabalho e se divide em quatro seções. Na primeira parte, é apresentado o escopo geral da pesquisa e a maneira pela qual será abordado o problema de natureza qualitativa. Em seguida, realiza-se a descrição da associação social, retratando a organização e forma de atuação do Observatório Social, tendo em vista sua amplitude em quase todos os estados do território brasileiro. Logo após serão apresentados os instrumentos de pesquisa, primeiramente acerca dos relatórios, pesquisas e documentos para a análise institucional do OSB, e em seguida apresenta-se o roteiro de entrevistas. A quarta etapa refere-se ao procedimento da coleta de dados e a justificativa da escolha das mesmas.

Desse modo, o presente estudo não visa somente estimular os processos políticos de deliberação e levar o tema para discussão, mas sim encontrar respostas ou soluções para os problemas enfrentados pela sociedade no processo de estabelecer sua participação na gestão pública.

Levando em conta a metodológica pós-positivista, na qual supera o “entendimento tradicional da prova científica ou de verificação para uma compreensão discursiva, contextual, de investigação social” (FICHER, 2016, p. 164), é possível compreender que as percepções e dados constatados no estudo da associação OSB são instrumentos para confirmar as transformações do meio social.

A pesquisa pode ser considerada exploratória, segundo Creswell (2007) o seu uso se dá quando não foi escrita muita coisa sobre o tópico ou população em questão. Nesta pesquisa, preferiu-se abordar essa metodologia descritiva, pois foi possível que a pesquisadora obtivesse uma maior familiaridade com o tema pesquisado, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.

Por conseguinte, a pesquisa é qualitativa. Nesse trabalho, a pesquisadora usou a literatura para abordar o problema por meio da interpretação dos fenômenos e atribuição de significados. Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, não foi necessário o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural foi fonte direta para coleta de dados e por meio da análise indutiva, a pesquisadora enfatizou os processos que se dá a gestão social por meio da ação do Observatório Social.

Para analisar os fatos do ponto de vista empírico e assim estabelecer uma relação da visão teórica com os dados da realidade foi estabelecido um planejamento da pesquisa. Por meio da diagramação, foi elaborado um esquema onde se coletou todos dados

necessários para a estruturação de uma análise conceitual, através dos atos normativos, relatório de atividades, manuais da associação estudada.

Ao entrar em contato com o Observatório Social via correio eletrônico, a associação colocou-se à disposição da pesquisadora para fornecer os dados necessários em sua pesquisa além dos já disponibilizados em seu site, e ainda viabilizou contribuir com relatos pessoais por meio de entrevista. O acompanhamento periódico semanal às plataformas de interação social on-line (redes sociais) serviu para embasar a confirmação da ação contínua do OS – Brasília.

Por fim, foi realizada uma entrevista com o Presidente do Observatório Social de Brasília que contribuiu na pesquisa para captar a visão do participante da associação e construir um entendimento baseado na percepção dele da efetivação das atividades supostamente realizadas pela organização da sociedade civil.

Caracterização da organização

De acordo com as informações disponíveis no site do Observatório Social do Brasil na internet, essa organização é definida como um espaço que promove o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário, reunindo o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.

O Observatório Social já está presente em dezesseis estados brasileiros e possui mais de cem unidades. Essa rede é composta por cidadãos brasileiros que procuram atuar em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. Entre os membros encontram-se empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que atuam voluntariamente. Os membros em qualquer nível organizacional não possuem vinculação partidária ou subordinação a órgão observado.

A organização funciona como pessoa jurídica, em forma de associação. O OSB por meio de trabalho técnico, utilizando de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos.

A presença de mais de cem unidades do OSB em todo o Brasil e a construção dessa rede de atuação articulada estimula cada vez mais a participação cidadã nos espaços públicos. Essa prática potencializa de acordo com Laisner e de Mário (2014) resultados

mais alinhados com a realidade dos sujeitos alvo da política além de garantir a alocação mais devida com a necessidade.

Porém o Observatório atua também em outras esferas como, por exemplo, a educação fiscal, demonstrando a importância social e econômica dos tributos e a necessidade do cidadão acompanhar a aplicação dos recursos públicos gerados pelos impostos; a inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios, contribuindo para geração de emprego e redução da informalidade.

Suas ações também visam proporcionar estímulo da concorrência e a melhora qualidade e preço nas compras públicas; e também construção de Indicadores da Gestão Pública, com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte. E a cada quatro meses realiza a prestação de contas do seu trabalho à sociedade.

Os eixos de atuação do Observatório são representados na imagem abaixo:



Figura 1 – eixos de atuação da Rede OSB

Fonte: site da organização na internet, 14/11/2017

Devido ao fato do OSB ser uma associação não há controle estatal prévio dos seus atos constitutivos – ata de criação e estatuto (FRANÇA et al, 2003). Logo, de acordo com o seu estatuto de 28 de agosto de 2008, a estrutura organizacional é constituída por associados que são denominados Conselheiros, que compõem os diversos órgãos administrativos. Os órgãos são: Deliberativos (Assembleia geral, Conselho de Administração e Conselho Fiscal), Consultivos e de apoio (Conselho Superior, Conselho

de Rede de Observatórios Sociais e Conselho Técnico) e Executivos (Secretaria executiva, Departamentos e Licenciadas).

Neste trabalho, iremos analisar a atividade desenvolvida por uma unidade específica, o Observatório Social de Brasília. Uma vez que cada observatório segue as diretrizes estabelecidas pelo OSB, fundamentado na padronização de suas ações, investigar a filial de Brasília permite que tenhamos uma perspectiva de atuação local. O OS – Brasília foi fundado em 2013, atualmente conta com a participação de cerca de 350 membros, entre eles voluntários e associados.

Participantes do Estudo

Devido o destaque dado pela pesquisadora à análise documental e a correlação da teoria com as experiências práticas, a seleção dos participantes para o trabalho pautou-se na possibilidade de contribuição por meio de uma perspectiva mais ampla da unidade estudada. Desse modo, o foco foi o ponto de vista individual, sendo escolhido para fazer parte do trabalho o presidente do Observatório Social unidade de Brasília. A definição do participante de acordo com o conhecimento do membro em relação à organização. Logo, foi decidido entrevistar o Presidente da diretoria do OS- Brasília, pois ele é membro fundador da filial, e atua junto ao conselho diretor há mais de um ano.

Instrumentos de coleta de dados de pesquisa

O instrumento de coleta de dados foi o roteiro da entrevista individual, com questões que visam entender a dinâmica interna do OSB, além de confrontar as características apresentadas pela empresa na prática aliados à teoria, o roteiro semiestruturado encontra-se na íntegra no anexo A. Todas as informações foram autorizadas a ser utilizada pela pesquisadora em seu trabalho por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, modelo presente no anexo B do trabalho. Foi utilizado uso de gravador durante as entrevistas além de anotações feitas pela pesquisadora durante o processo de entrevista.

Procedimentos de coleta e análise dos dados

A pesquisa realizasse por meio da análise de conteúdo, para os dados secundários, entre ele arquivos utilizados será o site na internet da associação OSB, assim como os relatórios, regimento interno, manuais da organização, etc. Além disso, foi realizada análise de discurso, para os dados primários coletados na entrevista semiestruturada individual com o membro do OS – Brasília, no mês de novembro. A pesquisadora após a coleta dos dados transcreveu as informações de áudio, para em seguida analisá-la.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo é realizada a discussão dos resultados obtidos na análise documental das informações encontradas no sítio da organização OSB, além da análise da entrevista. Por meio do cruzamento dos dados coletados e da pesquisa documental com a interpretação do referencial teórico procura-se entender como se dá a gestão social por meio da atuação do OSB, assim como suas contribuições para o controle social dos gastos públicos e os desafios encontrados nesse processo.

Controle dos gastos públicos por meio do monitoramento das licitações

Os Observatórios monitoram as compras públicas de forma preventiva no controle social do uso dos recursos públicos, por meio de uma metodologia de acompanhamento das licitações desde a publicação do edital até a entrega dos produtos e ou contratação de serviços.

Através do manual de licitações criado pelo OSB, disponível no site da associação, é apresentada de maneira transparente, concisa e de linguagem de fácil compreensão a Legislação vigente acerca das Licitações Públicas no Brasil. É visado com esse manual contribuir para a aplicabilidade do monitoramento das etapas de licitação pelos Observatórios Sociais.

O OS começa a trabalhar com os processos licitatórios em si a partir da obtenção dos editais, realizando análises dos mesmos, preenchendo os *check-lists*, verificando se os valores de referência estão de acordo com os praticados do mercado, e quando possível, verificar as quantidades licitadas, de acordo com o prazo de validade do contrato ou registro de preços. As etapas do monitoramento dos editais são descritas no Manual de licitações – capacitação técnica de Observadores e foram sintetizadas na imagem a baixo:

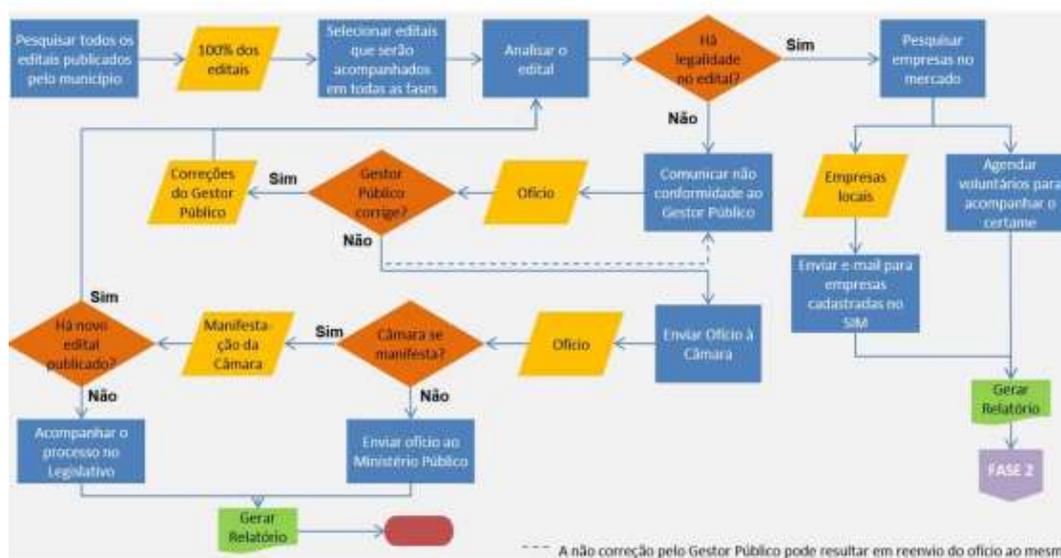


Figura 2– Análise e acompanhamento de editais

Fonte: site da organização na internet

Por meio do uso dessa metodologia, podemos evidenciar uma estratégia de ação conjunta de diversos agentes públicos, entre eles a sociedade civil organizada representada pelos voluntários do OSB, os gestores públicos e o Ministério Público. Essa dinâmica criada pelo Observatório Social proporciona uma interação entre Estado e sociedade.

Esse fato está condizente com a teoria proposta por Keinert (1994). Em seus estudos, o autor afirma que nas sociedades democráticas é percebida cada vez mais a manifestação da ação social perante as atividades exercidas pelo Estado. Essa interação no caso do OSB é um exemplo onde há catalisação de energias e potencialidades com finalidade de atender melhor o interesse coletivo de melhor locação dos recursos públicos e uma gestão mais eficiente.

A importância do trabalho dessa associação consiste no fato de que por meio de suas atividades de monitoramento do gasto público, é possível melhorar a forma com que a administração pública gerencia os recursos econômicos do país, uma vez que essas atividades geram uma economia significativa aos cofres públicos. A ação conjunta do OSB com os municípios estimula a governança pública uma vez que aliados resultam na alocação mais eficiente dos recursos públicos (NOGUEIRA, SAUER, 2016). Associado à esta questão, a atuação local dos Observatórios possibilita que o controle social da aplicação do capital do Estado se adeque às particularidades de cada localidade, resultando numa gestão pública mais eficiente. Podemos verificar os resultados positivos

do monitoramento dos gastos públicos no cálculo da economia gerada pelo OSB apresentado a seguir.

De acordo com os dados da Secretaria de Direito Econômico, em 2007, foi contabilizado uma perda anual correspondente a cerca de R\$ 20 bilhões dos recursos públicos somente com licitações viciadas (combinação, cartel, fraude). Devido à etapa do controle da abertura dos editais das licitações representar a fase do processo de monitoramento em que mais se evidencia a contabilização da economia gerada pela ação dos Observatórios, ela deve ser mais bem analisada.

A Orientação Normativa nº 3, publicada em 18/02/2015, explica que a economia realizada pelo OSB consiste na mensuração do resultado das ações realizadas pelos Observatórios, especialmente no monitoramento das licitações.

O Observatório por meio de ampla pesquisa de mercado das empresas do município consegue cruzar os preços sugeridos de valor máximo do bem ou serviço do edital com a realidade do comércio naquela localidade. Estima-se que nesse processo, seja possível diminuir em torno de 25% do estabelecido originalmente pelo órgão público.

Um exemplo que ocorreu na prática foi o caso do OS-Paranaguá no Paraná:

RESUMO DO EDITAL Nº 002/2015

Objeto: aquisição de material de limpeza e higiene

Sacos de lixo: R\$ 7.399.878,06 / papel higiênico: R\$ 3.017.129,92

Total: R\$ 10.417.007,98

Fonte: site da organização na internet

Ao realizar o cruzamento entre o valor máximo do edital e o preço de mercado do produto, o Observatório percebeu uma discrepância significativa com o valor razoável para aquisição desse tipo de material. A justificativa do órgão público que realizou a abertura do edital foi a de que houve engano ao multiplicar as quantidades. Devido à ação do Observatório o pregão foi cancelado, e como resultado houve criação da Secretaria de Compras e Abastecimento no órgão e um projeto instalação do almoxarifado central.

Outro caso em que é percebido um erro crasso na abertura do edital é encontrado no caso do OS de Lages, Santa Catarina.

Aquisição de Materiais de Consumo para Pronto Atendimento Odontológico e Centro de Especialidades Odontológicas	ITEM	ESTIMATIVO DE MATERIAIS ODONTOLÓGICOS	UND	QUANT	Valor Unitário Máximo R\$	Valor Total Máximo R\$
PP 10-2015	267	SELANTE INCOLOR FOTOPOLIMERIZÁVEL COM FLÚOR FRASCO C/ 10ML	FR	52	7.084,00	368.368,00
PP 34-2014	263	SELANTE INCOLOR FOTOPOLIMERIZÁVEL COM FLÚOR FRASCO C/ 10ML	FR	52	24,00	1.248,00

Tabela 1– Análise e acompanhamento de editais

Fonte: site da organização na internet

Nota-se que o mesmo produto solicitado no edital da licitação, em 2014 custou R\$ 24,00 e no ano seguinte, 2015, estimou-se o preço de R\$ 7.084,00. Este erro poderia ter custado aos cofres públicos um prejuízo de R\$ 367.120,00.

Estima-se pelo OSB que a soma dos trabalhos de todas as unidades do Observatório no Brasil gera uma economia de R\$ 300 milhões para os cofres municipais a cada ano. Assim sendo, o Observatório Social é um exemplo de que a participação social pode gerar efeitos distributivos, pois suas ações impactam nas decisões incumbidas de realizar as compras públicas e de alocação dos recursos públicos.

O OS- Brasília contribui com esse monitoramento, seus voluntários realizam análises de edital e acompanhamento de licitações. O desenvolvimento dessa atividade constatou um grande número de contratações por meio de inexigibilidade de licitação - Modalidade que a Lei de Licitações desobriga a Administração de realizar o procedimento licitatório, por inviabilidade de competição. Se não há competidores, não é necessária a licitação.

Os relatórios do acompanhamento de editais da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) e de e três processos de inexigibilidade promovidos pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) realizados em 2015 concluiu pela razoabilidade da inexigibilidade das licitações. A ação do Observatório de Brasília pode proporcionar aos cidadãos mais confiança no processo licitatório.

Outra contribuição evidenciada pela ação dos Observatórios Sociais é a ampliação da participação de empresas nos editais de compras públicas estimulando a livre concorrência. Estima-se que as licitações feitas pelas prefeituras das cidades onde não há filiais do OS somente 3 empresas participam dos editais. Já nos municípios que possuem

uma unidade do Observatório é percebido em média 9 empresas participando do processo de licitação.

Esse resultado é alcançado devido o trabalho de divulgação dos editais para um maior número de empresas, além da capacitação das empresas para participação nas licitações feita pelos Observatórios.

O Observatório e seu papel na promoção da transparência pública

O projeto desenvolvido pelo OS- Brasília chamado Cliente Oculto, visa verificar o cumprimento, no Distrito Federal, da legislação sobre acesso à informação e identificar possíveis fragilidades no processo de solicitação de informações públicas pelo cidadão e de atendimento pela administração pública. Por meio de visitas-surpresa a órgãos públicos para verificar o cumprimento do disposto na Constituição Federal e nas Leis de Acesso à Informação federal (Lei 12.527/2011) e distrital (Lei 4.990/2012).

Foram realizadas visitas a 22 órgãos e entes públicos de 11 de julho a 10 de agosto de 2016 nas quais os voluntários averiguaram quesitos relativos ao ingresso e tratamento da solicitação de informações. Dentre as unidades contatadas, em cinco delas os voluntários do Observatório simplesmente não conseguiram registrar o pedido de informação no local. No total, em 9 casos, os voluntários não receberam resposta aos pedidos. Dos 13 que obtiveram resposta, 8 (61,5%) indicaram ter recebido informação completa.

O presidente do OS- Brasília, em entrevista, relatou que ainda em projetos nos quais os voluntários se identificam como representantes do Observatório, muitos órgãos públicos não dispõem as informações solicitadas, e quando respondem às solicitações o fazem em até um ano após o pedido. O entrevistado afirma que *“a resposta por transparência ainda é precária, falta cultura do próprio funcionário público de compreender que disponibilizar as informações é um direito do cidadão”*.

De modo geral, constatou-se o despreparo dos órgãos e entidades para atender o cidadão que deseja solicitar informações públicas. Os resultados aferidos indicam a necessidade urgente de treinamento, capacitação e conscientização dos servidores, melhor estruturação dos serviços de informação ao cidadão e imposição de sanções disciplinares nos casos mais graves de descumprimento da legislação pertinente.

Enfatiza-se nesse aspecto a importância da prestação de contas das ações do governo, uma vez que ser transparente não é um ato discricionário. Como afirma Cansado (2011,

apud, JUNIOR, et al, 2013) a gestão social é baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último. É por meio do acesso à informação que a sociedade pode exercer o seu papel no controle social.

Essa ação promovida pelo OS – Brasília evidencia que a prestação de contas à população ainda é deficitária e estimula que a administração pública crie mecanismos para atender às solicitações dos cidadãos. Os órgãos demonstram ser incapazes de acatar ao direito constitucional de acesso à informação. Desse modo, por meio do desenvolvimento dessas atividades o Observatório contribui para a gestão social, como Grass (2015) salienta, a participação da sociedade na gestão caracteriza-se pelos processos que visam à transformação do Estado perante a sociedade.

Resultados da ação do OSB do ponto de vista institucional

O Observatório Social atua por meio da associação do maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública. Essa forma de participação social, assim como defendida por Grass (2015) estreita a relação entre o Estado e a Sociedade, promovendo a cidadania e dando aos cidadãos acesso a mecanismos de controle das políticas públicas.

O OS – Brasília tem papel fundamental nesse processo de controle social pois ele ocupa a presidência do Conselho de Transparência e Controle Social da Controladoria Geral do DF. Esse conselho é formado por 17 entidades da sociedade civil no qual muitas delas, são entidades classistas, representam uma classe, o Observatório é umas das poucas que não representa uma classe, representa o cidadão como um todo.

O Presidente do Observatório de Brasília, durante a entrevista, destaca a significância da participação nesse Conselho pois *“nós ocupamos esse espaço lá para que esse conselho não fique setorizado. Nós temos lá (representantes da) federação da indústria, federação do comércio, federação da agricultura, cada um representando uma classe. Nós achamos importante que nesse conselho tenha uma presidência que não seja de uma classe que seja de um todo e esse papel que a gente faz lá é muito importante”*.

Em um país democrático, é necessário que os interesses de todos os setores da sociedade sejam representados perante o Estado. Assim como Laisner e Mario (2012) defendem, no Brasil a participação social articulada como instrumento estratégico está diretamente ligada com a possibilidade de ampliar a democracia no país. Ao contribuir

para que todos os cidadãos estejam representados nesse Conselho, o Observatório Social estimula a democracia por meio da gestão social, além de criar espaço de aproximação entre o Estado e o cidadão, onde os sujeitos alvo da política podem exigir decisões alinhadas com os seus interesses.

A relevância do trabalho realizado pelo Observatório é respaldada no fato de que as associações, como representantes da sociedade civil organizada, proporcionam a todos os cidadãos um espaço de participação. Espaço este que possibilita a população reivindicar programas que produzam maior equidade social.

Ao realizar a entrevista com o Presidente do OS – Brasília, é reafirmado que *“devido ao fator cultural, nós (brasileiros) temos a prática de reclamar, mas não agir. Cada vez mais, a gente aumenta nossa visibilidade como meio de participação social, agora aparecemos na tv, temos um programa na CBN de dez minutos por semana e tudo isso tá ajudando a devagar levar a população a consciência de participar”*.

Apesar dos esforços para obter maior visibilidade da população a respeito das ações que o Observatório promove, os veículos de propaganda são em certo grau limitados considerando que não são todas as pessoas que utilizam esses meios. Este acontecimento nos faz atentar ao fato de que encontrar espaços de divulgação desse tipo de ação ainda são limitados em nossa sociedade.

De acordo com Laisner e Mario (2014) essas ações que estimulam a participação social no processo de decisão pública auxiliam na formação política do cidadão e promove o fortalecimento da democracia. A fala do entrevistado confirma esse ponto de vista *“nós temos que sair desse momento em que nós nos entregamos à democracia representativa, para uma democracia participativa. Você (cidadão) tem que fazer (o monitoramento) na sua escola, cuidar da merenda, fazer uma auditoria na escola para saber o que falta e cobrar do administrador público”*.

A participação do OSB nos processos de gestão pública consiste num conjunto de ações que promovem tanto a governança como a accountability, de acordo com Ciconello (2008), devido ao fato de ser um processo educativo voltado para o exercício da cidadania, direcionando o estabelecendo de conexões entre as esferas públicas e privadas.

As ações do Observatório consistem também na educação fiscal. Ao ser questionado quanto a esse aspecto, o Entrevistado afirma que *“o OS – Brasília deve ser uma escola, desde que assumi a presidência, chamei para a diretoria professores,*

pedagogos, e pessoas da área de educação para a gente implementar essa parte da educação, [...] não dá só para fiscalizar e punir as pessoas é preciso também ensinar. A linha de ação é a educação para a cidadania”.

Educar os cidadãos para serem mais presentes no processo de gestão pública é apontado como chave fundamental no processo de gestão social. O OS – Brasília trabalha com a visão de que o processo de gestão social é representado como um tripé que se fundamenta no princípio básico da educação. *“Uma perna é a transparência pública, deve ser a principal para que depois deva haver controle social (segunda perna). Mas para haver controle social nós precisamos de uma educação para a cidadania (terceira perna)”*. As organizações sociais atuando em base de processos educativos com a finalidade de gerar emancipação e consciência cidadã é um fenômeno apontado por Ciconello (2008) como meio pelo qual se promove a diminuição das desigualdades.

Ao ser questionado quanto aos impactos e resultados encontrados pelas atividades exercidas na unidade do Observatório, o entrevistado afirma que *“por meio de nossas ações, sim, nós influenciemos nas mudanças aqui no DF, sim. Só não dá pra dizer quanto, nós não temos instrumento de medida ainda, mas se nós olharmos hoje estamos encontrando muito mais respaldo que há dois três anos atrás”*. Nesse contexto, o cidadão tem papel fundamental na gestão social: *“O que eu vejo que nós vamos caminhar, para nossa visão de futuro, para alcançar, nós queremos um cidadão do DF muito mais participativo, acompanhando os seus representantes nos 3 poderes, acompanhando o gasto público, e os poderes de estado os governantes.*

Assim sendo, o Observatório Social parece contribuir para o fortalecimento da sociedade civil organizada, pois tende a estimular a participação do cidadão no processo de aplicação dos gastos públicos, por meio da criação de espaços de representação social como o Conselho de Transparência, o incentivo a educação para a cidadania, além de manter um canal aberto de comunicação com a população por meio das redes sociais e da sua página online, onde possível interagir de maneira mais dinâmica. França, et al (2003) salientam a importância desse fato pois segundo os autores é por meio das organizações da sociedade civil em atuação com o Governo que é possível alcançar um bem-estar da coletividade.

Limitações da atuação do Observatório Social de Brasília

As barreiras de atuação do OSB podem ser divididas em duas categorias, as que são internas à associação, e as que são externas.

As principais dificuldades de ação do Observatório Social de Brasília estão associadas à escassez de recurso e planejamento estratégico. Uma vez que todo o recurso financeiro para o funcionamento do OS vem de doações ou dos associados. Além disso, o número de participantes ainda é insuficiente para atender todas as ações demandadas à instituição. Dos 350 membros, voluntários e associados, quando solicitados para participar dos projetos, somente cerca de 15 pessoas comparecem.

O Presidente do OS- Brasília ao ser questionado quanto a essa dificuldade de quórum nos projetos, posiciona-se perante a essa questão ao esclarecer que o *“Observatório procura melhorar a aproximação com o voluntário e com o associado, ainda tem essa distância, porém estamos tentando abrir caminhos onde conseguir mais adesão das pessoas”*. Na tentativa de promover mais visibilidade e propagar a ação do Observatório, a associação se faz presente nas redes sociais, nos canais abertos de comunicação como a televisão e a estação de rádio CBN.

Já as dificuldades de atuação encontradas pelo OSB externas à organização da associação encontram-se a dificuldade de obter informações dos órgãos públicos. Para que o Observatório consiga realizar suas ações, como por exemplo, acompanhar os processos de licitação, é necessário que os voluntários tenham acesso a dados como: quais são os fornecedores atuais do órgão, bem como os do último exercício, o que era fornecido e os valores destes fornecimentos. E também informações de como são elaborados os termos de referência, se são utilizados os quantitativos e valores das últimas licitações ou os valores são baseados na média de preços fornecidos nos orçamentos solicitados para abertura do processo. É necessário ainda, conhecer os processos por onde passam as notas fiscais (NF), para que o pagamento seja efetuado.

Infelizmente nem todas estas informações serão fáceis de se obter, ou de serem repassadas aos cidadãos como foi evidenciado no programa Cliente Oculto. Mas para um trabalho de qualidade é importante que o OS consiga reunir a maioria destas informações, pois uma vez que seja de conhecimento público, todo o processo interno das atividades públicas e das pessoas nelas envolvidas, pode haver situações onde o próprio servidor alerta o OS para irregularidades.

O Entrevistado destaca quanto à essa questão o fato de que *“a resposta por transparência e prestação de contas ainda é precária. Eu já fui funcionário público e eu sei que a gente guarda informação com medo de revelar, porque essa era a cultura. Nós estamos em meio de mudança cultural, não somente a nível de Brasil, mas do mundo até, é uma proposta de muitos países aderindo a ideia de abertura e transparência”*.

Devido aos fatos até aqui explanados percebe-se que os espaços de participação estão sendo transformados. A conscientização da importância da ação coletiva entre Estado e sociedade se dá de forma gradual, tanto por parte da esfera pública e privada. Porém as lacunas presentes nos processos de formação política e educação popular limitam a obtenção de resultados positivos pela ação da gestão social.

Resultados da ação do OSB na gestão social

Tendo em vista dos dados apresentados, podemos evidenciar as contribuições feitas pelo Observatório no processo de gestão social. As ações realizadas pela associação buscam a aproximação do que a teoria diz ser necessário para ampliar a participação social e a experiência prática. Segundo o site do planalto, a ampliação da participação popular teve como resultado a elaboração de políticas públicas onde a prioridade é atender à demanda social apresentada.

O próprio Observatório salienta a importância da educação no processo de conscientização do cidadão como ator político. Em 2015, o Governo elaborou um Plano Nacional de Educação (PNE) onde o Ministério da Educação articulou-se com outros entes federados e instâncias representativas do setor educacional para reduzir as desigualdades e a garantir acesso à educação por todos os brasileiros. Nessa estratégia criada pelo Governo Federal ficou evidente a procura da parceria com a sociedade na ação do Estado.

Outra ação feita em 2015 foi a criação do Dialoga Brasil, programa criado devido ao reconhecimento da importância das contribuições da sociedade nas políticas públicas. A plataforma criada é compreendida como espaço no qual a população apresenta ideias e propostas ao governo, além de apoiar sugestões de outros participantes e contribuir com o aperfeiçoamento dos programas já em andamento. Com 14 temas e 80 programas prioritários, o espaço on-line busca a participação popular para melhorar políticas públicas e a vida dos cidadãos brasileiros.

Não é possível afirmar categoricamente que foi devido às atividades do Observatório Social que o Estado adotou essas medidas. Entretanto é evidente que foi por meio da exigência social por maior participação na esfera pública que se ampliou esses espaços participativos. Ampliação percebida em diversas áreas como saúde, educação e desenvolvimento social.

É possível estabelecer esse efeito de causa e consequência das ações do OSB nas mudanças de Estado devido ao fato de que “uma avaliação adequada dos resultados da investigação tem de ir além de uma avaliação dos dados empíricos para um exame dos julgamentos práticos que moldam tanto o instrumento quanto o objeto” (FISCHER, 2016, p.167).

Levando em consideração que o OSB visa ampliar a presença da população nos espaços públicos, o resultado na prática de suas ações é percebido nas mudanças da estrutura do Estado como os exemplos do PNE e do Dialoga Brasil. O Observatório Social pode ser desse modo considerado ente da sociedade civil organizada o qual tem papel construtor de um Estado que objetiva alcançar o interesse público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada por meio deste trabalho buscou compreender o papel do Observatório Social de Brasília no processo de aprimoramento da participação social na gestão pública. Por meio da revisão teórica do tema de estudo, a pesquisadora adquiriu conhecimento para analisar de forma empírica a relação que esta instituição tem com o Estado.

A participação da sociedade em todas as áreas de atuação do Estado é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988. Entende-se que a ação social no controle da administração pública auxilia no atendimento às demandas da população contribuindo para o desenvolvimento da sociedade. A conquista de espaços participativos tem sido gradual, porém sua efetividade ainda não foi alcançada.

Tendo em vista que a educação é o caminho pelo qual há possibilidade de conscientizar a população da sua significância na gestão pública, ela deve ser incentivada. Por meio dela é possível fortalecer a democracia e fomentar que a ação do Estado se dê através da governança e de modo que se efetive a *accountability*. Nesse sentido os Observatórios Sociais no Brasil visam contribuir para uma gestão pública mais eficiente através da abertura de espaços de participação social democráticos.

O Observatório é uma associação que atua de forma técnica, por meio da fiscalização social, da metodologia de monitoramento das licitações municipais, do incentivo à transparência pública, fundamentada a partir da educação fiscal. Suas ações são estabelecidas a nível municipal em mais de cem cidades em todo o país e buscam maior transparência e prestação de contas de modo a facilitar o controle social.

O controle social contribui para que as ações do Estado sejam tomadas em conformidade com o interesse público. O OSB, como ente da sociedade civil organizada, permite que a representação dos cidadãos ocorra de forma integral. Sendo plataforma para o controle social no monitoramento das ações do governo, percebe-se, por meio dos resultados alcançados com as atividades realizadas pelo OS, a importância do fortalecimento da participação social da relação Estado-sociedade. Uma vez que suas ações contribuem para que as ações do Estado atendam às necessidades sociais com um menor gasto de recursos públicos. Além de melhorar os canais de transparência pública e incentivar a participação ativa dos cidadãos em todas as esferas de atuação do Estado.

Por meio da análise documental e da entrevista semiestruturada realizada foi possível evidenciar as contribuições que a associação OSB gerou no processo de gestão

social. Devido à limitação de tempo da pesquisadora, não foi possível analisar a percepção da população em relação a ação feita pela entidade.

Este trabalho contribui também para a conscientização dos gestores públicos no que tange ao fato de que o interesse da sociedade deve ser prioridade nos objetivos das políticas públicas e que sua participação em todas as suas etapas estimula resultados mais condizentes com os demandados. No que se refere ao ambiente acadêmico, esta pesquisa propôs ampliar o entendimento e o alcance da participação social nas ações públicas. Servindo então como base para se estudar outras entidades que igualmente propõem aumentar os espaços participativos.

Por fim, para o Observatório, este trabalho serve como respaldo para salientar as contribuições alcançadas no processo de gestão social, além de difundir a existência da associação a mais pessoas e fomentar o interesse em participar da associação, como também salientar os pontos fracos que devem ser melhorados em sua atuação.

Considerando os resultados expostos nessa pesquisa, evidencia-se que o aprimoramento das relações entre Estado e sociedade se faz necessário para atender o interesse público. Para isso, se faz relevante a participação social consciente e ativa na atuação da administração pública, elevando a democracia representativa à uma democracia participativa. Com isso o cidadão deixa de ser somente usuário dos serviços e públicos e torna-se elemento fundamental da gestão pública.

Conclui-se que o conjunto de esforços do OSB promove a alocação dos recursos públicos de forma mais eficiente, ampliam os espaços de participação social, elevam as demandas sociais à agenda pública, estimulam a educação civil para o controle social, fomentam a transparência pública. Em suma, executa de modo globalizado a gestão social.

Bibliografia

ALCANTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Érica Aline Ferreira. Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Ciências da Administração**, Vol.17(1), pp.11-29, 2015. Disponível em: < https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/21758077.2015v17nespp11/pdf_70>. Acessado em: 18/11/17

ANDREAZZA, Luís Paulo Petersen e JÚNIOR, Sergio Gonçalves Macedo. Transparência Administrativa e o Acesso à Informação. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, XXIV Congresso Nacional do CONPEDI, 2015, pp. 108-139. Disponível em: < <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/919u5o22/R0yRhSl39a37O63T.pdf>>. Acessado em: 18/11/17

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Palácio do Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

_____. **Lei de Introdução ao Código Civil**, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm> Acessado em: 18/11/17

CICONELLO, Alexandre. **A participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International, 2008. Disponível em: < <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>> Acesso em: 18/11/17

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. 42(5):829-74. Set./out. 2008.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FIESP, Equipe Técnica. **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. 2010. Disponível em: < www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021 > acessado em 04/11/2017

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, Issue 84, pp.65-94, 01 Janeiro 2011. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>> acessado em: 18/11/17

FISCER, Frank. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. **Revista NAU Social** - v.7, n.12, p. 163-180 Maio/Nov 2016. Disponível em: < <file:///C:/Users/MAQ%204/Downloads/frank%20Fischer%20em%20portugu%C3%AAs.pdf>>. Acessado em: 18/11/17

FRANÇA, José Antônio de; SILVA, César Augusto Tibúrcio; MASCARENHAS, Iron Brito, FARIA, Luciano Rodrigues de; ANDRADE, Álvaro Pereira de. **Manual de procedimentos contábeis para fundações e entidades de interesse social**. Conselho

Federal de Contabilidade- CFC. Brasília, 2003, p. 17-26. Disponível em: <http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Livro_manual_fund.pdf>. Acessado em: 18/11/17

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri; SIQUEIRA, Luiz Eduardo Alves de. **Dicionário técnico jurídico**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Rideel, 2001.

GRASS, Leandro. Abordagens e Perspectivas de Participação Social no Monitoramento de Políticas Públicas. **Revista de Políticas Públicas**, 19 (Julho - dezembro), 2015. Disponível em:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321143695004>> Acessado em: 18/11/17

GUGLIANO, Alfredo. Alternativas de participação dos cidadãos na gestão pública: uma comparação entre Porto Alegre e Montividéu. **Civitas**, Vol.2(1), pp.141-156, 01 Janeiro 2002. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/92/1674>>. Acessado em: 18/11/17

JANNUZZI, Paulo de Martino et al. **Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação**: os problemas dos programas públicos são. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Org.). Cadernos Reflexões para a Ibero-américa: avaliação de programas sociais. 1. ed. Brasília, DF, v. 1, p. 101-138, 2009. Disponível em: < https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2014/05/texto-apoio-01-_januzzi-e-outros.pdf >. Acessado em: 18/11/17

_____. **Avaliação de programas sociais**: conceitos e referências de quem a realiza - Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014. Disponível em: <<https://www.uniceub.br/media/994310/art.pdf>>. Acessado em: 18/11/17

KAUARK, F. **Metodologia da pesquisa: guia prático**. / KAUARK F., MANHÃES F. C. e MEDEIROS C. H., – Itabuna: Via Litterarum, 2010. Disponível em: < <http://docplayer.com.br/1122732-Metodologia-da-pesquisa-um-guia-pratico.html> >. Acessado em: 18/11/17

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Os paradigmas da administração pública (1900-92)**, RAE. São Paulo, p. 41-48, 1994. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/viewFile/38269/36984>>. Acessado em: 18/11/17

LAISNER, Regina Claudia, MÁRIO, Camila Gonçalves de. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. **Revista de Políticas Públicas** [en linea] 2014, consulta: 3 de outubro de 2017. Disponível em :<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321133267023>>. Acessado em: 18/11/17

MACHADO, Audálio José Pontes. A democracia representativa no Brasil: problemas e questionamentos. **Estação Científica**, Vol.6(1), pp.09-18, 01 março 2016. Disponível em:<<https://periodicos.unifap.br/index.php/estacao/article/view/1935/audaliov6n1.pdf>>. Acessado em: 18/11/17

MARCONI, Marina de Andrade; Lakatos, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas. pp. 177- 215, 2005.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro, SAUER, Mariane. **A efetividade da gestão social e a prática do assistente social na Proteção Social Especial de Média Complexidade**. Textos & Contextos (Porto Alegre), 2016. v. 15, n. 2, p. 450 – 458. Disponível em: < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/22604/15303> >. Acessado em: 18/11/17

PENTEADO, Claudio Luis De Camargo; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel; ARAÚJO, Rafael De Paula Aguiar. **Democracia, Sociedade Civil Organizada e internet: estratégias de articulação online da Rede Nossa São Paulo**. Sociologias, 01 August 2014, Vol.16(36), pp.206-235. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v16n36/1517-4522-soc-16-36-0206.pdf>>. Acessado em: 18/11/17

PERES, Miguel Rivera Júnior; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Lucas Canestri de. Gestão social sob a lente estruturalista RAM. **Revista de Administração Mackenzie**, Vol.14(6), pp.18-49, 2013. Disponível em: < <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/RAM/article/view/4563/4581> >. Acessado em: 18/11/17

PIRES, Maria Coeli Simões. **Transparência e responsabilidade na gestão pública**. In: SEMINÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS, 2011, Belo Horizonte. Estado em Rede e transparência. Belo Horizonte: TCEMG, jun. 2011. Disponível em: < <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1335.pdf> >. Acessado em: 18/11/17

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2012, 46(5):1271-1294. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692> >. Acessado em: 18/11/17

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M^a das Graças & CARVALHO, M^a Izabel V. (Orgs.) **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**, Brasília: Paralelo 15, 1998. Disponível em: < http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf >. Acessado em: 18/11/17

RUELA, Andreia; ALBUQUERQUE, Cristina Pinto. **Intervenção social e processos de accountability: como conciliar interesses e expectativas entre diferentes stakeholders**. Intervenção social, 2015, Issue 42, pp.135-153. Disponível em: < http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/is/article/view/2197/pdf_18 >. Acessado em: 18/11/17

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. 2006, n.16, pp.20-45. ISSN 1517-4522.

WILSON, Woodrow. RSP Revisitada: O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília 56 (3): 259-276 Jul/Set 2005. Disponível em: < https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/05/wilson-w_1887_o-estudo-da-administrac3a7c3a3o.pdf >. Acessado em: 18/11/17

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman p. 18-37, 2001.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. **Ciências da Administração**, Vol.17(1), pp.79-90, 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/2735/273543118005.pdf>>. Acessado em: 18/11/17

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevista

- 1) Qual o seu papel na realização dos projetos do OS – Brasília?
- 2) Em sua opinião qual é a importância do OS – Brasília no processo de Gestão Social?
- 3) Você acredita que as ações do OS – Brasília contribuem para o aumento da participação social no controle da administração pública?
- 4) Quais os desafios/ barreiras enfrentados pelo OS – Brasília no exercício das funções?
- 5) Que sugestões você daria para aprimorar a atuação do OS – Brasília?

APÊNDICE B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TÍTULO : Participação social na Gestão Pública: Caso Observatório social de Brasília

OBJETIVO DO ESTUDO: O objetivo deste projeto é Compreender de que modo o OS – Brasília, como um representante da sociedade civil organizada, estimula a gestão social por de suas atividades.

PROCEDIMENTO DO ESTUDO: Se você decidir integrar este estudo, você participará de uma entrevista em grupo e/ou de uma entrevista individual que durará aproximadamente 30 minutos, bem como utilizaremos seu trabalho final como parte do objeto de pesquisa.

GRAVAÇÃO EM ÁUDIO: Todas as entrevistas serão gravadas em áudio. As fitas serão ouvidas por mim e serão marcadas com um número de identificação durante a gravação e seu nome não será utilizado. O documento que contém a informação sobre a correspondência entre números e nomes permanecerá trancado em um arquivo. As fitas serão utilizadas somente para coleta de dados. Se você não quiser ser gravado em áudio, você não poderá participar deste estudo.

RISCOS: Você pode achar que determinadas perguntas incomodam a você, porque as informações que coletamos são sobre suas experiências pessoais. Assim você pode escolher não responder quaisquer perguntas que o façam sentir-se incomodado.

BENEFÍCIOS: Sua entrevista ajudará a aumentar a percepção da importância do cidadão como ator político e fomentador do monitoramento da administração pública desenvolvendo a gestão social e aumentando a eficiência dos gastos públicos. mas não será, necessariamente, para seu benefício direto. Entretanto, fazendo parte deste estudo você fornecerá mais informações sobre o lugar e relevância desses escritos para própria instituição em questão.

CONFIDENCIALIDADE: Seu nome não aparecerá nas fitas de áudio, bem como em nenhum formulário a ser preenchido por nós. Nenhuma publicação partindo destas entrevistas revelará os nomes de quaisquer participantes da pesquisa. Sem seu consentimento escrito, os pesquisadores não divulgarão nenhum dado de pesquisa no qual você seja identificado.

DÚVIDAS E RECLAMAÇÕES: Esta pesquisa está sendo realizada como trabalho de conclusão de curso de Gestão de Políticas Públicas, da Universidade de Brasília – UnB pela pesquisadora, Victória Pimenta, sob a orientação da Prof^a Ana Paula Vidal Bastos. As investigadoras estão disponíveis para responder a qualquer dúvida que você tenha. Caso seja necessário, contatar no e-mail victoriabarospimenta@gmail.

Eu concordo em participar deste estudo.

Assinatura:

Data: _____

Assinatura

(Pesquisador):

Data: _____