

Observatório Social de Mandaguari - ADAMA: Sociedade Civil Organizada como instrumento de Controle Social da Gestão Pública.

Jacqueline Estumano Santos¹

RESUMO

Esta pesquisa aborda a participação popular, por meio do controle social, e os controles estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Para atender este propósito foi feita uma revisão bibliográfica sobre controle externo, interno e social, formando uma base conceitual sobre o tema. Busca-se descrever o avanço da legislação que ampara os controles da Administração Pública no monitoramento das ações estatais e o papel do controle social. Para asseverar a importância do controle social será exposto um estudo de caso sobre o Observatório Social de Mandaguari, abordando os principais benefícios que aconteceram na Gestão Pública no Município de Mandaguari, em virtude das práticas de controle social do observatório. A coleta de dados para a pesquisa foi baseada em referenciais bibliográficos e documentais, no acompanhamento dos relatórios quadrimestrais, no site oficial e nas respostas da gestora do observatório a uma entrevista semiestruturada. A metodologia aplicada é de natureza exploratório-descritiva e a pesquisa se consolida por meio de uma abordagem qualitativa. Conclui-se que apesar dos desafios e dificuldades, o observatório contribui para economia de recursos e melhoria da gestão pública.

Palavras-chave: Controle Externo; Controle Interno; Controle Social; Observatório Social de Mandaguari.

¹ MBA em Administração Pública da Universidade Estácio de Sá. E-mail jacque2204@gmail.com.

Lista de Quadros

Quadro 1 – Média de Recebimentos e Pagamentos.....	Erro! Indicador não definido.	6
Quadro 2 – Comparativo de Redução de Valores nas Licitações.....		19
Quadro 3 – Resultado do Monitoramento de Aquisição de Medicamentos	Erro! Indicador não definido.	0

1. Introdução

O advento do Estado Democrático de Direito, a partir da Constituição de 1988 (CF-88), fez surgir no Brasil um novo formato institucional, resultando na reestruturação interna do Estado. A gestão participativa dos cidadãos na Administração Pública consolidou os princípios democráticos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos, possibilitando a interação entre o povo e o Governo. A partir disso, a sociedade civil passou a se organizar em prol da cobrança de uma gestão pública favorável aos interesses coletivos, com vistas a aumentar o nível da eficiência, eficácia e a efetividade na aplicação dos recursos e políticas públicos.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) de 2017, divulgados em seu site, o brasileiro gastou uma média de cento e cinquenta e três dias por ano trabalhando só para pagar impostos, comprometendo cerca de 41,80% da renda do trabalhador. Segundo cálculos do IBPT, a corrupção consumiu vinte e nove dias de trabalho de cada cidadão para cobrir os rombos causados pela corrupção. O excesso de imposto vai à contramão do desenvolvimento econômico, quando há corrupção sistêmica, falta de eficiência, eficácia e efetividade nas ações governamentais, além da má gestão dos recursos públicos.

Ao observarmos os escândalos políticos, como o esquema bilionário de desvio e lavagem de dinheiro envolvendo a Petrobras, empreiteiras e políticos, investigado pela operação lava-jato (MPF, 2017), tornou-se importante potencializar e disseminar a articulação entre controle social (através do engajamento da sociedade civil organizada) e os demais mecanismos de controles previstos no ordenamento jurídico.

Nesse contexto, o assunto apresenta relevância por discutir o monitoramento dos gastos públicos. O artigo se propõe a analisar as práticas do controle social na fiscalização e acompanhamento dos atos da Administração Pública. O tema do estudo justifica-se na importância de se utilizar o controle social como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores.

Optou-se por trazer, como exemplo de participação da Sociedade Civil Organizada e instrumento de controle social, o Observatório Social de Mandaguari - ADAMA (OSM), integrante da Rede Observatório Social do Brasil (OSB). A escolha se deu pela contribuição

relevante, e bem documentada, que vem prestando no fortalecimento do controle social, no fomento da educação fiscal e cidadã e no combate ao desperdício do dinheiro público.

Em vista disso, este trabalho busca responder de que forma a sociedade civil organizada pode contribuir, como mecanismo de controle social, na prevenção de prática corruptivas e na busca da excelência na gestão pública.

O objetivo central do estudo é investigar como o controle social está sendo aplicado na realidade do Município de Mandaguari, através da experiência do OSM. Para alcançar o objetivo geral, propõem-se os seguintes objetivos específicos: identificar as funções dos controles externo, interno e social; descrever o OSM como propulsor do controle social e inibidor da corrupção; identificar os mecanismos utilizados pelo OSM para que os agentes públicos apresentem transparência nos gastos; divulgar os resultados obtidos com as boas práticas do OSM, no monitoramento de atos públicos, evitando atos ilícitos e forçando a aplicação correta das leis.

Quanto à abordagem do problema, foi realizada uma pesquisa fruto de análise qualitativa. Os dados de cunho empírico foram investigados através da análise qualitativa, procedida de estudo de caso, de caráter descritivo, sobre o OSM. Em relação aos objetivos, é descritiva de caráter exploratório. Quanto aos procedimentos técnicos, explora recursos bibliográficos sobre fundamentos teóricos de controles da administração pública e controle social.

Foi realizada análise documental de relatórios quadrienais sobre as ações desenvolvidas pelo OSM, auxiliados pela análise de conteúdos obtidos por meio do site oficial, além de uma entrevista semiestruturada com a voluntária que está há mais tempo atuando na rede OSB.

O trabalho está subdividido em duas seções: a primeira traz uma revisão bibliográfica sobre os tipos de controles: externo, interno e social; a segunda trata sobre OSB e um estudo de caso do OSM, em que se apresenta uma breve caracterização de suas práticas de controle social. Por fim uma entrevista semiestruturada, que permite conhecer a visão da entrevistada, gestora do OSB e OSM, sobre controle social.

2. Controles da Administração Pública: controle externo, controle interno e controle social.

Nesta seção analisaremos as previsões legais dos mecanismos de controles dos atos da Administração Pública, expressos no ordenamento jurídico brasileiro.

A necessidade de controlar a atuação dos agentes públicos é importante para proteção da sociedade em relação ao Estado e essencial para manter o equilíbrio na relação entre eles.

Com promulgação da CF-88 e o Estado Democrático de Direito, os bens e receitas do Estado passaram a ser vistos como pertencentes a toda coletividade. A reorganização do Estado, em consonância com as questões sociais, passou a garantir os direitos sociais e coletivos dos cidadãos e proveu condições essenciais para o exercício democracia, em contraposição à situação anterior, regida pelo patrimonialismo. O povo passou a ter direito de escolher seus representantes e de controlar as tomadas de decisão dos gestores, contemplando o bem-estar social.

O administrador público passou a ser obrigado a buscar o atendimento do interesse da coletividade, sem desperdícios de recursos, além do dever de prestar contas, em conformidade com o princípio da *accountability*, ou seja, de prestação de contas dos seus resultados, mediante as metas estabelecidas. Para assegurar que a coisa pública possa ser administrada e gerida eficazmente, o Estado instituiu os mecanismos de controle.

O objetivo do controle é alinhar as ações da Administração com os princípios do ordenamento jurídico, como por exemplo, o da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade, abrangendo também o controle de mérito, que se consuma pela verificação da conveniência e da oportunidade da conduta administrativa (DI PIETRO, 2007, p. 670).

Doutrinariamente há diversas classificações de controle, conforme expõe Ramis (2013):

1. Quanto ao aspecto ou objeto controlado, o controle pode ser: de legalidade (objetiva verificar se o ato está em conformidade com a Lei), de mérito (Consuma-se pela verificação da conveniência e da oportunidade da conduta administrativa e a harmonia entre os objetivos pretendidos e o resultado do ato) ou de gestão (o controle recai sobre os resultados alcançados com a prática de determinado ato, sendo regido pelos padrões da eficiência, eficácia, efetividade e a economicidade da atuação da administração pública);

2. Quanto à localização ou origem do órgão controlador: controle interno e controle externo;

3. Quanto ao órgão que o exerce, pode ser: administrativo ou interno (quando emana da própria administração, por iniciativa ou provocação externa sobre seus atos); Legislativo ou Político (é aquele exercido pelo Poder Legislativo, através de seus órgãos); Judicial (quando exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, a quem cabe principalmente a análise da legalidade ou moralidade dos atos administrativos);

4. Quanto ao momento em que se realiza, o controle pode ser: prévio (quando se realiza de maneira anterior a produção dos efeitos de um ato administrativo, ou seja, antes do surgimento do ato), concomitante (em todas as etapas do ato) a posteriori ou subsequente (controle feito de forma posterior ou subsequente a produção dos efeitos de certo ato realizado pela administração pública, ou seja, realizado após a emanção do ato);

5. Quanto ao modo de se instaurar, o controle pode ser: de ofício (exercido por iniciativa do próprio agente ou órgão controlador, obedecendo o princípio da autotutela) ou controle por provocação (realizado em atendimento a solicitações da sociedade).

Contudo, para Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 930) o controle é classificado apenas como controle interno e controle externo, conforme o previsto na CF-88 nos artigos 70, 71 e 74. A independência dos três poderes garantiu o equilíbrio do poder e o controle ocorre baseado neste equilíbrio, pois nenhum dos poderes é soberano.

Adicionalmente, para Alexandrino e Paulo (2011, p. 791) há também o controle social, através da participação do povo no monitoramento dos atos públicos. De acordo com eles o povo exerce diretamente ou por meio dos órgãos instituídos, o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa, que devem ser exercidas com eficiência e dentro dos parâmetros ético-jurídicos.

O controle social é garantido na CF-88, quando é afirmado que todo poder emana do povo e pode ser exercido diretamente, via participação social, ou através de representantes eleitos.

Di Pietro (2007, p. 693) afirma que o controle social é o mais eficaz meio de controle da Administração Pública, pois o povo participa ao provocar o procedimento de controle na defesa de interesses públicos.

Nas próximas subseções serão expostas de forma sucinta as classificações de controle quanto à estrutura: interno, externo e social.

2.1 CONTROLE EXTERNO

Esse tipo de controle é realizado por estrutura diversificada e pela atuação fiscalizadora de órgãos externos de onde surgiu a conduta, constituindo-se de mecanismo de controle totalmente imparcial em relação à atividade que será objeto de controle. Em suma, é exercido pelo Poder Legislativo com apoio dos Tribunais de Contas, pelo Poder Judiciário e pela sociedade através do Controle Social. (CASTRO, 2007, p. 118).

Na definição de Evandro Martins Guerra:

O controle externo é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outro. (GUERRA, 2005, p. 108)

Na esfera federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) é responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Na esfera municipal, é realizado pela Câmara de Vereadores, enquanto que na esfera estadual a Assembleia Legislativa é responsável por esse controle, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, ou dos Tribunais de Contas dos Municípios.

O controle externo se destina a comprovar a probidade dos atos administrativos, a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos e da fiel execução do orçamento (Meirelles, 2004, p. 602). Os tribunais de contas realizam o controle, de forma concomitante, quando estão sendo realizados determinados atos da administração pública.

As formas de controle externo classificadas por Bandeira de Mello (2009, p. 924) são:

- 1) Controle Parlamentar Direto: é exercido diretamente pelas casas parlamentares, através das Comissões Parlamentares de Inquérito, Convocação de Autoridades, pedidos escritos de informação, fiscalização contábil, financeira e orçamentária, sustação dos atos normativos do executivo. Está previsto no artigo 49 da CF-88.
- 2) Controle pelo Tribunal de Contas - TC: Os TC atuam de forma autônoma e independente, exercendo o controle externo, auxiliando o Poder Legislativo em sua incumbência constitucional. (GUERRA, 2005) Realizam a fiscalização operacional, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, de acordo com a determinação do Art. 70 da CF-88. As competências dos TC estão arroladas no artigo 71 da CF.
- 3) Controle Jurisdicional: É realizado pelo Poder Judiciário, mediante provocação, conforme prevê o art. 5º que diz lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito. As medidas judiciais possibilitam o controle direto da população nas condutas da Administração Pública através da ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação popular entre outros.

O controle externo depende da provocação dos cidadãos, refletindo a importância da relação entre controle externo e social.

2.2 Controle Interno

Hely Lopes Meirelles (2004, p. 641) afirma que o controle interno é executado no âmbito da própria administração, pelo agente responsável pela atividade controlada, e qualquer controle realizado pelos três Poderes sobre seus próprios serviços ou agentes é considerado interno.

Para Maffini (2008, p. 217) o controle interno é realizado pela própria Administração Pública e fundamenta-se no princípio da autotutela. É exercido dentro da mesma estrutura hierárquica, por cada um dos Poderes, sobre seus próprios atos, sem a interferência externa, produzindo informações com relação ao cumprimento das normas, avaliação dos resultados da gestão e da aplicação dos recursos públicos.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, introduziu a expressão controle interno como a atividade permanente de competência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, visando promover a fiscalização da execução orçamentária no seu próprio âmbito, com a finalidade de descrever a responsabilidade exigindo sua implementação, nos órgãos públicos.

As principais funções do controle interno estão expressas no artigo 74 da Constituição Federal, e determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno.

O sistema de controle interno busca alcançar os seguintes objetivos, de acordo com Gattringer:

Integralidade – assegurar que as informações, registros e providências etc., abranjam a totalidade dos fatos ocorridos, ou seja, tudo o que deveria ter sido executado, registrado, decidido, promovido, informado, etc., foi de fato, feito. Exatidão – assegurar que a execução, a valorização, a informação e os registros se revistam da necessária e adequada exatidão. Pontualidade – assegurar que as épocas, os cronogramas, as datas etc., sejam rigorosamente respeitadas. Autorização – assegurar que todos os atos de gestão estejam adequadamente autorizados pela pessoa competente e condizente com as normas traçadas. Economicidade – Assegurar que o que está sendo controlado justifica o custo da operação. (GATTRINGER, 2002, p. 42)

A Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, reforça a exigência prevista na CF-88 a respeito da estruturação do sistema de controle interno e suas funções, além de fazer referência à transparência e fiscalização, tratando como algo a ser buscado através da divulgação de relatórios de fiscalização, como estabelece o artigo 48, e assegura a transparência:

[...] A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000)

A implementação do controle interno na Administração Pública proporciona à sociedade instrumentos de transparência na gestão dos recursos públicos e obrigação dos

gestores na prestação de contas. O controle interno se torna fundamental pois proporciona a transparência dos dados que são essenciais para a realização dos demais controles (externo e social).

2.3 Controle Social

A CF-88 (Artigos 204 e 227) implementou a gestão participativa e a descentralização de políticas públicas para o poder local, possibilitando a participação popular na formulação de políticas públicas, na fiscalização e controle permanente da aplicação dos recursos públicos e nos atos da administração pública.

Esta descentralização político-administrativa foi fator de democratização do Estado. Conferiu maior poder aos municípios, visando à efetividade de direitos sociais, propiciando o desenvolvimento e a organização da sociedade civil no processo de tomada de decisão. Surgiu como estratégia de inclusão social ao desenvolver a participação popular na gestão de interesses coletivos e definição de prioridades.

A gestão descentralizada e participativa se tornou uma forma de compartilhamento do poder na qual a União passou “a delegar aos demais entes, parte de suas funções na gestão de políticas voltadas a assistência social, saúde, habitação e saneamento básico”. (ALVES et al., 2016)

Neste contexto foram criados, em nível local, canais de interlocução dos diferentes setores sociais e mecanismos que visam uma maior participação popular. A CF-88 elencou diversos mecanismos de participação popular no controle da administração pública, como por exemplo, orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, audiências públicas, projetos de lei de iniciativa popular, plebiscitos e referendos.

Para Borja (1987, p. 5) a descentralização foi um dos métodos para desenvolver a participação político-social. Os planos para o processo de descentralização, de acordo com ele, seriam: ampliação do campo dos direitos e liberdades; progressiva incorporação dos setores excluídos às instituições representativas e maior controle e participação populares dentro da administração pública.

A descentralização permitiu a redistribuição de poder, porém a participação popular ativa é essencial para acompanhar as ações estatais descentralizadas. (Rofman, 1990, p. 20)

Siraque afirma que controle social:

É o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos

jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo. (SIRAQUE, 2005, p.103).

Já Carvalho (1995, p. 8) afirma que corresponde a uma moderna compreensão de relação entre Estado e sociedade, na qual cabe à sociedade vigiar e controlar o Estado. Celso Castro (2007, p. 136) tem a mesma compreensão quando expõe o controle social como instrumento que permite a atuação da sociedade no controle das ações do Estado e gestores públicos.

Vale ressaltar que a participação popular ou social e controle social estão intimamente relacionadas, pois estão ligadas à soberania popular. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social, a diferença fundamental entre participação popular e controle social é que a participação popular é "partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal"; e o controle social é "direito público subjetivo do particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização".

A participação social versa o diálogo entre a sociedade e o governo no processo decisório das políticas públicas, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público. Já o controle social permite que a sociedade monitore as ações do governo, exigindo que o administrador preste contas dos seus atos de gestão.

Nas palavras de Thiers Montebello ² (2011, p. 46) a participação popular e o controle social das políticas públicas são fundamentais para a construção da democracia plena.

A sociedade e o Poder público devem ser coadjuvantes no processo de fortalecimento da democracia, unidos pelo desenvolvimento e aprimoramento das instituições públicas, sobretudo no que toca à moralidade e à ética dos gestores, assegurando, desta forma, a efetividade dos direitos e garantias fundamentais inscritos na Constituição de 1988. (BRASIL, 2011, p. 46)

A participação mais efetiva da sociedade, além de fortalecer a democracia, força o Governo disponibilizar uma maior transparência de sua atuação. Porém, segundo Duarte (2014), a transparência não é apenas disponibilizar dados, mas fazê-lo em linguagem clara e acessível e chamar a sociedade para participar nas decisões do Estado, motivando a decisão tomada com ampla divulgação a todos os atos, salvo as exceções normativas.

Em 2004, foi criado o Portal da Transparência, uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do qual todos podem ter acesso às informações relativas aos gastos do governo público relativamente à previsão e arrecadação de receitas, transferências voluntárias e gastos diretos, de forma simples e independentemente da utilização de senhas.

² REVISTA TCMRJ. **Controle Social: quando a sociedade participa**. Disponível em: http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista_TCMRJ_46.pdf. Acesso em 30 de dezembro de 2017.

A legislação vem instituindo instrumentos legais imprescindíveis à transparência e, por conseguinte ao controle social, como exemplo citamos:

Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei nº 12.527/11 - criou mecanismos que possibilitam, o recebimento de informações públicas dos órgãos públicos, com exceção daquela cuja confidencialidade estejam previstas em legislação. Em seu art. 8º, § 1º, determina que devem estar à disposição da sociedade, independentemente de solicitação, no mínimo, as seguintes informações: registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações referentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados, entre outros.

A Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846/13, ligada a aspectos da transparência governamental e representa importante avanço ao prever a responsabilização objetiva de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública e proibir determinadas práticas que colocam em xeque o caráter competitivo de licitações públicas ou que afetam a emissão de contratos públicos.

A Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) - que promove a mudança de paradigma ao estabelecer a transparência como regra na administração pública brasileira, respaldando a participação popular na gestão das políticas públicas. Em 2009 foi editada a Lei Complementar nº 131 que acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, 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. Tornou obrigatórios os Portais da Transparência para todos os entes da Federação, de todos os poderes.

Orçamento participativo, através do qual o governo permite que a sociedade aponte as demandas prioritárias e as inclua na Lei Orçamentária Anual. Está previsto no inciso XII do art. 29 da CF-88. Ganhou força com o disposto no art. 48, da LRF, ao assegurar a transparência, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, LDO e orçamentos.

3. Rede de Observatórios Sociais do Brasil – OSB

De acordo com o manual do OSB, disponível no site da rede, o observatório é um espaço para que a cidadania seja exercitada com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública. Os membros atuam, voluntariamente, em prol da justiça social, ao transformarem o seu

direito de indignar-se em atitude, na busca da transparência e qualidade na aplicação dos recursos públicos.

A missão, segundo o manual, é despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada, tornando-a proativa exercendo a vigilância social na sua comunidade. A visão é ser uma rede nacional propulsora do controle social para o aprimoramento da gestão pública e integridade empresarial. O objetivo é fomentar e apoiar a consolidação da rede OSB de Controle Social, a partir da padronização dos procedimentos de monitoramento e controle da gestão pública. Além disso disseminam as ferramentas de educação fiscal e de inserção da micro e pequena empresa no rol de fornecedores das prefeituras municipais.

A rede OSB iniciou suas atividades no município de Maringá-Paraná, em 2005, após um escândalo de corrupção, quando um grupo de empresários identificou um desfalque muito grande em determinada licitação da prefeitura local. A prefeitura lançou um edital para a compra de 2.918.000 comprimidos de ácido acetilsalicílico (AAS), ao preço de R\$ 0,009 por comprimido. Na licitação, foi fixado o valor de 0,009 centavos por drágea, porém foi registrado na ata da licitação por R\$ 0,09. Na hora do empenho, um zero foi “esquecido”, e o preço saiu por 0,09. O “descuido” multiplicou por dez o gasto total (de 26.262 mil reais para 262.620 mil reais). Após a denúncia houve a restituição ao erário e o processo foi suspenso.

Como a experiência de Maringá foi bem-sucedida, a ideia foi reproduzida em diversas outras cidades, sendo reconhecida e apoiada por instituições, como Ministério Público, OAB, Federações da Indústria e do Comércio, Receita Federal, Tribunais de Contas, entre outras.

Segundo dados do OSB, atualmente são cerca de três mil voluntários trabalhando pela causa da justiça social nos cento e vinte e seis Observatórios Sociais, em dezesseis estados. Estima-se que de 2013 a 2016 (dados de janeiro de 2017), houve uma economia de mais de R\$ 1,5 bilhão para os cofres municipais em todo o Brasil, somente com o monitoramento dos editais de licitação.

Atuam principalmente na fiscalização dos recursos públicos no âmbito municipal, para que sejam aplicados da maneira correta e sem desvios. Promovem ações de cidadania fiscal, conscientizando a população quanto a necessidade do pagamento de impostos e tributos, pois o serviço público é financiado com eles.

A Rede OSB atua em quatro eixos, conforme o manual: Gestão Pública; Educação Fiscal; Ambiente de Negócios e Transparência.

Desenvolvem cinco programas: 1. Qualidade na aplicação dos recursos públicos: monitorando licitações e contratos, recursos humanos e receitas do município e desempenho

legislativo; 2. Semeando a cidadania fiscal: realizando palestras sobre o tema, incentivando o pensamento crítico e elaboração de soluções para os problemas atuais; 3. Dinamizando a cidadania fiscal: potencializando conselhos municipais, capacitando e instruindo micro e pequenas empresas para incentivar sua participação no processo de compra pública; 4. Indicadores da gestão pública: através do levantamento do comparativo dos indicadores relativos às funções de governo, incluindo desempenho financeiro (receitas/despesas) e indicadores sociais. 5. Prestação de contas quadrimestral: expondo à sociedade os resultados do trabalho desenvolvido através de relatório padrão.

A sociedade deve controlar o que é feito pelos governantes eleitos pois o controle efetivo atua no fluxo do processo. E essa é a metodologia o OS Brasil: atuar em tempo real, concomitantemente ao ato público, evitando excessos, desperdícios e desvios, e ajudando a economizar dinheiro público.

É função dos observatórios acionar os controles internos e externos diante de atos ilegais, pois não possuem a mesma linha de controle que o Ministério Público ou Tribunal de Contas, porém atuam em parceria com eles. O OSB é essencialmente propositivo e o trabalho é técnico e preventivo.

3.2 Observatório Social de Mandaguari (OSM): as práticas do controle social

A corrupção, malversação de recursos públicos, uso indevido da máquina administrativa, esquemas de propinas e as consequências deixadas acabam despertando na sociedade a consciência de que precisa se mobilizar quanto à necessidade do exercício da fiscalização do uso de dinheiro e eficiência da gestão pública.

Esta conscientização fez com que em muitos municípios no Estado do Paraná, onde foi criado o primeiro observatório (Maringá) em 2005, fossem instalados diversos outros, entre eles, Mandaguari.

O Município de Mandaguari está localizado no norte central do estado do Paraná. De acordo com o site do IBGE, tem uma população estimada de 34.559 pessoas (2017) e PIB per capita R\$ 34.015,33. Em 2016, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o Município de Mandaguari teve receita anual de R\$ 90.604.345,53 e despesa anual de 88.914.462,88. O setor industrial lidera na geração de empregos, com empresas consideradas de grande porte. Possui três parques industriais e mais de cinquenta indústrias de grande e pequeno porte, divididas em vários setores.

O Observatório Social de Mandaguari (OSM) é uma das franquias sociais da rede OSB. A escolha deste observatório para estudo foi por dois critérios: 1. Pelo porte do município, considerado pequeno, pois a maioria dos observatórios se instalam nas capitais ou grandes centros; 2. Pelo critério de experiência, pois já atuou na rede AMARRIBO Brasil, desenvolvendo o controle social com bons resultados, computados pela própria rede.

De acordo com registros dos relatórios, o OSM está atuando em atividades de controle social desde 2005, mais precisamente desde 25 de fevereiro de 2005, quando seguia o modelo da AMARRIBO BRASIL, e era denominado de Associação de Amigos de Mandaguari (ADAMA). São quase treze anos de experiência na área de controle social.

O início das atividades na Rede OSB ocorreu em 2009, figurando-o como um observatório experiente em termos do tempo de atuação, quando alterou seu nome para Observatório Social de Mandaguari – ADAMA. O OSM obteve seu Título de Utilidade Pública Municipal em 27 de fevereiro de 2010, através da Lei Municipal nº 1.688/2010.

Busca-se mostrar a experiência da implementação do controle social longe dos grandes centros urbanos, pois o fenômeno da corrupção política no Brasil está intimamente relacionado à administração pública e seus agentes políticos. (Kontze e Diehl, 2014)

O OSM é pessoa jurídica de direito privado, de fins não econômicos, regido pelo seu estatuto, pela Lei n. 9.790/99 e pelas disposições legais aplicáveis, configurando-se como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A Lei 9.790/99 inaugurou as OSCIPS como parceiras do Estado, para a realização de tarefas de interesse público, possibilitando novas formas de articulação entre Estado e terceiro setor. O objetivo é fomentar a execução de atividades de interesse público, melhorar a qualidade dos serviços e transparência nos processos de utilização dos recursos públicos, através de planejamento e controle administrativo.

Durante os anos de atuação, o OSM realizou ações que, direta ou indiretamente, beneficiaram toda a população mandaguariense. Atuam com base na CF-88 e nas leis que a regulamentam, buscando fortalecer três pilares: educação para a cidadania, transparência da gestão pública e combate à corrupção.

Atualmente, a estrutura da equipe conta com vinte e cinco colaboradores: um funcionário, duas estagiárias (acadêmicas de Direito), cinco membros do Conselho de Administração, seis membros do Conselho Fiscal, um Procurador Jurídico, um Contador e nove voluntários ativos (profissões variadas: advogados, contabilistas, professores, empresários, bancários, farmacêutico, psicopedagoga e administrador de empresas).

O OSM funciona em um espaço de 35m², cedido gratuitamente por um dos associados, bem equipado com móveis que inclui mesa e cadeiras para reuniões, projetor multimídias, máquina fotográfica, gravadores, telão, ar condicionado, mini frigobar, suportes para banner e telefones fixos entre outros. Os móveis foram comprados com o dinheiro do bazar de mercadorias doadas pela Receita Federal.

O trabalho diário fica por conta do único funcionário remunerado, duas estagiárias e a Vice-Presidente para assuntos de controle social (nossa entrevistada).

As principais atividades de rotina são: leitura diária do diário oficial do município; análise de editais de licitações; divulgação dos avisos de licitação através do sistema RCC licitações; monitoramento dos certames de licitações; conferência da entrega dos bens adquiridos pelo município; levantamentos e análises de documentos com a finalidade de comparar os bens adquiridos com as respectivas quantidades e valores pagos pelo município; contatos oficiais com os órgãos públicos solicitando esclarecimentos, correções e impugnações; análise de documentos sobre serviços contratados pelos órgãos públicos municipais; apresentações sobre “cidadania” e “cidadania fiscal” trabalhadas com os alunos dos estabelecimentos de ensino; sugestões aos órgãos públicos para melhorar o atendimento à população; encaminhamentos ao MP Estadual sobre denúncias anônimas recebidas, desde que apresentem indícios de irregularidades; encaminhamentos ao MP Estadual sobre situações não esclarecidas ou não resolvidas entre Órgãos Públicos e OSM; reuniões semanais da diretoria e dos demais associados e a elaboração e apresentação dos relatórios trimestrais das atividades na Câmara Municipal.

O OSM atua, prioritariamente, nos eixos: eficiência na Gestão Pública, transparência e educação fiscal e no monitoramento de gastos públicos. Monitoram as atividades dos gestores públicos para divulgar onde os recursos estão sendo aplicados e a qualidade dos bens, produtos e serviços adquiridos.

O gasto mensal para custear as atividades é de R\$ 4.272,42 (quatro mil e duzentos e setenta e dois reais e quarenta e dois centavos), como mostra o Quadro 01. As fontes de recursos são as mensalidades dos associados e contribuições de algumas empresas, além do rendimento de dinheiro aplicado após a realização de um bazar, cujos produtos foram doados pela Receita Federal, oriundos de apreensões feitas de contrabandos e descaminhos. O bazar foi realizado em setembro de 2015 e o valor arrecadado foi aplicado e vem suprimindo o déficit mensal das despesas no valor de R\$ 2.979,40, conforme explicou a gestora do observatório na entrevista.

Quadro 01: Média de Recebimento e Pagamentos

RECEBIMENTOS	MÉDIA (R\$)
Mensalidades	200,00
Contribuições	500,00
Rendimento financeiro	593,02
Total	1.293,02
PAGAMENTOS	MÉDIA (R\$)
Salários e serviços de terceiros	3.202,77
Viagens e representações	381,04
Despesas c/ água, energia, telefone e internet	332,90
Outras despesas (mensalidade OSB; mat. consumo e expediente; etc.)	355,71
TOTAL	4.272,42

Fonte relatórios trimestrais OSM 2017

O principal objetivo do Observatório Social de Mandaguari é monitorar e cobrar a administração pública municipal para que haja eficiência na gestão pública, analisando a legalidade dos atos administrativos e cobrando o cumprimento das legislações vigente.

A execução do trabalho conta com medidas preventivas, através de análise e identificação de indícios de irregularidade, com vistas a informar e cobrar providência das autoridades diretamente envolvidas. Caso as medidas preventivas não surtam efeito, acionam a Câmara de Vereadores, comunicando as inconformidades. Em último caso, pleiteiam apoio do Ministério Público, seguidamente do Tribunal de Contas e outros órgãos de controle e fiscalização, através da abertura de um procedimento investigatório.

A coleta de dados será dividida em duas fases. Nesta primeira fase, vamos apresentar alguns resultados significativos através da análise de relatórios trimestrais, apresentados na Câmara Municipal do Município, cuja seção conta com a presença de vários seguimentos da sociedade civil. A segunda fase será apresentada a entrevista semiestruturada.

Melhoria dos Portais de Transparência do Município e da Câmara Municipal

O Portal de Transparência é uma ferramenta imprescindível para o exercício pleno do Controle Social. Sem ele não há como ficar informado e monitorar os atos administrativos da Governança pública. Essa ferramenta foi instituída pela Lei Complementar Federal 131/09 e entrou em vigor em maio de 2013.

De acordo com a Lei Complementar Estadual do Paraná 137/11, todos os Municípios do Estado, deveriam estar, desde 2012, com seus Portais de Transparência completos, disponíveis e com fácil acessibilidade.

O OSM passou a se engajar nas cobranças à gestão pública municipal, em reuniões, e-mail, requerimentos e ofícios, no intuito de que o Portal efetivamente atendesse a legislação que dispõe sobre portal da transparência.

Foram três anos, sem que a gestão pública atendesse o que a lei exigia. O OSM acionou o Ministério Público, que realizou Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, com a incidência de multa diária de R\$ 1.000,00 (Executivo Municipal) e R\$ 500,00 (Câmara Municipal) caso continuasse o descumprimento de algumas obrigações. Observa-se a articulação e interação entre controle social mecanismos de controle institucional para o fiel cumprimento da legislação. O OSM depende, quase que exclusivamente, de informações do Portal de Transparência, para o desenvolvimento de seu trabalho.

Após o TAC, o Executivo e o Legislativo municipal de Mandaguari efetivaram a publicação do que é exigido por lei, no que se refere aos Portais de Transparência, somente em 2017. O novo portal da transparência do executivo faz parte do projeto de transmissão online, em tempo real, das licitações, que será implantado em breve, e permite que os usuários obtenham todas as informações da administração municipal, como despesas, receitas, tanto pelo computador convencional, quanto por *tablets* ou mesmo *smartphones*.

Atualmente, segundo levantamento realizado pelo Ministério Público Federal, em relação aos Municípios Paranaenses, o Portal de Transparência de Mandaguari recebeu pontuação avaliativa de 6,6 (numa escala de 0 a 10), situando-se na 14ª posição no Ranking da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense - AMUSEP (30 Municípios) e 208ª posição no Ranking Estadual (399 Municípios).

Dessa forma, mesmo que ainda não atenda 100% das exigências legais, hoje, há a possibilidade de qualquer cidadão acessar de sua residência os referidos sites, podendo obter informações sobre quaisquer despesas realizadas pelo Município e, em caso de falta de conteúdo, poderá solicitar, com respaldo no art. 11 da Lei de Acesso à Informação, nº 12.527/11, o acesso imediato à informação que não se enquadre nas exceções previstas na Lei.

Instalação e bom funcionamento do Almoxarifado Central

Para evitar desperdícios, possibilitar maior capacidade de aquisições e facilitar o controle social, os voluntários do OSM pleiteavam a instalação de um Almoxarifado Central informatizado no Município. A equipe de voluntários entrou em contato com os responsáveis pelo Plano de Governo do então candidato, e hoje Prefeito Municipal, para que a instalação do Almoxarifado Central fosse inserida no Plano.

O almoxarifado central foi inaugurado em 2017 e funciona como centro de distribuição. É considerado referência para os demais municípios do Estado. Traz também maior transparência para a administração pública, ao inibir possíveis fraudes ou desvios contra o município. Funciona como centro de distribuição e registra todas as entradas e saídas de produtos e mercadorias adquiridos pela Prefeitura, em um espaço único. Um controle maior dos gastos pode ajudar a reduzir as despesas gerando mais economia.

Licitações

Um dos mais importantes trabalhos que o OSM realiza é a divulgação diretamente aos fornecedores cadastrados, através do Sistema Informatizado de Monitoramento das licitações - SIM (*software* desenvolvido pelo OSB), o convite/aviso de licitação para que participem, pois no momento do certame, especialmente no pregão, quanto mais fornecedores, maior é a possibilidade de baixar o preço.

Isso não impede a contratação de produtos de qualidade, desde que haja adequada especificação pelo setor de compras. O OSM, desde maio de 2010, acompanha também o momento do certame sempre que toma conhecimento da licitação.

A sequência padronizada de etapas, seguidas pelo observatório, no acompanhamento de licitações, ocorre da seguinte forma: faz-se a leitura do Diário Oficial; é feito um pente fino nos editais de licitação pelos OSM, através de um *checklist* pré-elaborado pela rede, buscando-se averiguar a sua conformidade às leis específicas; se o edital, após a análise prévia, estiver de acordo com a legislação, é divulgado aos fornecedores cadastrados no SIM; encontrando indícios de irregularidades, encaminha-se requerimento ao gestor responsável, solicitando esclarecimentos, apontando incorreções e/ou propondo alterações; caso não haja correção ou esclarecimento satisfatório, encaminha-se o caso ao Ministério Público.

Com a marcação cerrada, há significativos valores de economia direta e indireta (em média seis milhões por ano, segundo relatórios), melhoria na especificação dos materiais e bens a serem adquiridos e ampliação do número de empresas participantes.

Há também iniciativas voltadas para o estímulo e inserção das micro e pequenas empresas locais nos processos licitatórios, através da capacitação, e cadastro gratuito no SIM, incentivando o aumento do número de participantes em concessões, com objetivo de evitar fraudes. Com mais interessados, há a redução de preços, tornando-se o contrato mais vantajoso para administração pública. A licitação é vista como oportunidade de negócio para o município ao contratar micro e pequenas empresas locais.

Além de monitorar as licitações, o OSM acompanha a entrega dos produtos, sempre que considera conveniente, e analisa o contrato e os termos aditivos. Entre 2014 e o primeiro semestre de 2017 (o relatório do segundo semestre não estava pronto até o término da pesquisa) houve uma redução de mais de 23 milhões de reais nos processos licitatórios, como mostra o quadro 2.

Quadro 02: Comparativo de redução de valores nas licitações

Ano	Valor máximo	Valor licitado	Redução	%
2014	42.849.000,00	35.506.000,00	7.343.000,00	17%
2015	44.875.000,00	40.811.000,00	4.064.000,00	9%
2016	43.655.000,00	36.850.000,00	6.805.000,00	16%
2017 (1º Sem)	28.148.483,94	23.215.077,55	5.567.406,39	19%
TOTAL			23.779.406,39	

Fonte: Relatórios quadrimestrais do OSM de 2014 a 2017

Segundo a gestora do OSM, a corrupção ocorre através de empresas constituídas com sócios “laranjas”; licitações dirigidas para beneficiar determinadas empresas; emissão de notas fiscais fictícias ou frias; sobrepreço e superfaturamento; acordos prévios entre empresas desonestas que participam das licitações para que cada uma forneça um lote do produto adquirido e possa cobrar o valor superfaturado. Outra maneira é simular desorganização para justificar desvios, como, por exemplo, em órgãos públicos que não possuem almoxarifados ou não registram entrada e saída dos produtos adquiridos, impossibilitando a apuração do movimento de materiais de consumo.

Em 2015, o valor licitado para aquisição de mudas de plantas e materiais de jardinagem pela prefeitura foi de R\$ 371.890,00 (abaixo do valor máximo, estabelecido em R\$ 380.195,80). Dois anos depois, em 2017, ocorreu nova licitação para compra das mudas e materiais similares, no valor máximo **R\$ 1.209.991,15**. Houve manifestação do OSM solicitando justificativas da diferença de valores entre os anos de 2015 e 2017, e impugnação do edital. O Setor de Licitações suspendeu o certame no mesmo dia que foi protocolado o requerimento. Em seguida foi feito novo Edital no valor de R\$ 335.538,25. Participaram três empresas sendo que as plantas e os materiais foram licitados pelo valor de R\$ 301.864,90. Quase um milhão a menos do valor inicial. Como vimos o controle social inibe desvios e gastos desnecessários.

Acompanhamentos na Secretaria Municipal de Saúde

Outra forma de atuação do OSM é acompanhar *in loco* a conferência de mercadorias e insumos hospitalares.

Até 2013, O OSM não era chamado para conferência física de mercadorias, apesar de isso ter sido acordado em reuniões com gestores. Em março de 2014 foi iniciado comparativo de mercadorias pagas *versus* mercadorias conferidas pelo OSM. Em agosto de 2014 houve uma reunião com Prefeito e Secretário demonstrando que foi conferido apenas 29% das mercadorias,

no período de janeiro a julho de 2014. Em setembro 2014, a resposta oficial do Município foi insatisfatória e o caso foi enviado ao Ministério Público, que abriu Inquérito Civil. Em fevereiro 2017, foi aprovado em Assembleia do Conselho Municipal de Saúde que nenhuma nota seria paga sem ter o visto de um representante do Conselho Municipal de Saúde e representante do OSM.

Em 2017, a quantia paga pelo Município em relação à aquisição de bens, recebidos e guardados no Almoxarifado Central foi de R\$ 1.297.859,45, sendo que o valor total de mercadorias acompanhadas foi de R\$ 1.137.346,83, (115 Relatórios), conforme ilustra o quadro 03.

Para que o controle social seja efetivado, muitas barreiras ainda precisam ser vencidas para sua consolidação, notadamente quanto aos aspectos de transparências das informações e interesse social no acompanhamento e controle dos gastos públicos.

Quadro 03: Resultado do monitoramento de aquisições de medicamentos e insumos

Ano	Quadrimestre	Valores Pagos	Valores Conferidos	%
2013	anual	-	-	0%
2014	anual	-	-	0%
2016	1º quadrimestre	R\$ 616.552,39	R\$ 549.978,26	89%
	2º quadrimestre	R\$ 503.678,41	R\$ 468.309,75	93%
	3º quadrimestre	R\$ 384.709,47	R\$ 308.724,22	80%
2017	1º quadrimestre	R\$ 403.721,46	R\$ 364.709,77	90%
	2º quadrimestre	R\$ 360.883,36	R\$ 347.030,68	96%
	3º quadrimestre	R\$ 533.254,63	R\$ 425.606,38	80%

Fonte relatórios quadrienais 2013/2017 OSM

Disseminação da educação fiscal

Constitui-se de um programa do OSB de conscientização da sociedade a respeito da importância de pagar tributos e o dever do cidadão de acompanhar a aplicação dos recursos gerados com a arrecadação desses tributos.

A frente de atuação da educação fiscal é uma parceria entre a rede OSB e entes públicos federais (p.ex. Controladoria-Geral da União e Receita Federal do Brasil) e instituições públicas locais, como universidades, Secretaria Municipal da Fazenda e Secretaria Municipal de Educação. A parceria segue o modelo previsto na Portaria Interministerial nº 413/2002, com os objetivos de institucionalizar a Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania, sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, levar conhecimento ao cidadão sobre

administração pública e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

O OSM promoveu, em 2017, palestras voltadas para educação fiscal, controle social, ética e cidadania; concurso de desenho e redação em parceria com a CGU, buscando conscientizar sobre a importância do pagamento dos tributos e acompanhamento do que é feito com o dinheiro público; semana da cidadania; feirão do imposto; apresentações culturais e diversos outros eventos com parcerias institucionais.

Entrevista semiestruturada

Nesta segunda fase de coleta de dados, foi realizada uma entrevista que aconteceu dia 27 de dezembro de 2017. De acordo Andrade, Guimarães e Damiano (2009, p.15), a técnica mais usada nas diferentes formas de pesquisa descritiva, é a coleta de dados da realidade presente, e os instrumentos mais utilizados são a observação, questionário e a entrevista. A entrevista seguiu roteiro semiestruturado, por considerarmos que permite organização dos questionamentos.

A entrevistada é a professora aposentada, Elza Martelli Xavier, graduada em Matemática, com especialização em Educação Matemática, e Pedagogia, com habilitação em Supervisão Escolar. Exerce o cargo de Vice-Presidente para Assuntos de Controle Social, atuando na entidade desde sua criação, em 2005, quando seguiam os moldes da AMARRIBO.

A professora Elza já foi presidente geral e agora atua como Vice-Presidente para Assuntos Sociais do OS de Mandaguari, além de fazer parte do Conselho Superior do OSB. É a associada que está a mais tempo trabalhando voluntariamente em toda a rede.

O primeiro questionamento foi sobre os fatos desencadeadores para a criação do OSM. A entrevistada afirmou que foram informações extraoficiais de que o dinheiro público estava sendo utilizado de forma indevida, não atendendo as diretrizes constitucionais. Fato que foi comprovado com a cassação do prefeito Ari Eduardo Stroher (PMDB) da época (2005).

Quando indagada sobre as principais dificuldades iniciais, na criação do observatório, a entrevistada respondeu que foi encontrar pessoas físicas e jurídicas, que pudessem considerar interessante o trabalho de controle social, além de dar apoio institucional, operacional e financeiro para o desenvolvimento das atividades. Outra dificuldade encontrada foi o total desconhecimento por parte da população de seus direitos constitucionais em relação ao acompanhamento dos recursos públicos e entraves por parte dos órgãos públicos, devido à falta de conhecimento da Legislação vigente. Também a manutenção do OSM (contas de água, luz, telefone; material de escritório; material de informática; pagamento do funcionário e

estagiários; e outros). Resistência de gestores públicos e tentativa de difamação de membros do OSM, por parte de ex-gestores do Município. Barreiras psicológicas e culturais, por parte da sociedade, em entender que recurso público sai diretamente do bolso do cidadão, pois são gerados através dos impostos que se paga. Houve receio de cidadãos em participar do quadro associativo ou de contribuir, temendo possíveis represálias por parte dos Gestores Públicos.

Quanto aos desafios atuais e o futuro do OS de Mandaguari, a entrevistada afirmou que é ampliar o número de associados, a fim de que se distribua adequadamente as diversas atividades. Há, de acordo com ela, uma descrença por parte da população de que este país ainda possa sair da vergonhosa situação de estar entre os países mais corruptos do mundo. Outro desafio é o combate ao comodismo e conformismo enraizados na cultura popular, de que a corrupção sempre fará parte da política brasileira.

Indagada sobre as principais ações e projetos desenvolvidos pelo Observatório Social e principais práticas utilizadas, ela afirmou que as principais ações são: acompanhamento das licitações do Executivo e do Legislativo Municipal desde o Edital até a entrega de produtos e serviços adquiridos; encaminhamento e acompanhamento junto ao Ministério Público dos processos instaurados sobre irregularidades encontradas pelo OSM; monitoramento da execução orçamentária; monitoramento da produção legislativa; divulgação dos editais dos órgãos públicos para empresas cadastradas no RCC Licitações; apoio aos Conselhos Municipais e indicadores de gastos públicos.

No que se refere à economia para os cofres públicos do município com ações-projetos de monitoramento de licitações, a entrevistada afirmou que o OSM participou de, aproximadamente, trezentos e oitenta processos licitatórios nos últimos dois anos (2016 e 2017). O Observatório Social contribuiu com o valor estimado de aproximadamente 6 (seis) milhões de reais por ano. Valor que, se não fosse o trabalho desenvolvido pelo observatório, seria desviado dos cofres públicos.

Em relação aos principais convênios e parcerias do OSM, a entrevistada afirmou que as contribuições financeiras ocorrem através dos Sistemas de Cooperativa de Créditos do Brasil - SICOOB e da Receita Federal (que faz a doação de produtos de contrabandos e descaminhos apreendidos). Os parceiros institucionais são: Elos Club de Mandaguari; Lions Club de Mandaguari; Rotary Club de Mandaguari; Rotary Clube Mandaguari-Família; Rotaract Mandaguari Família; Loja Maçônica Estrela do Norte II; Loja Maçônica Mandaguari; Paróquia Bom Pastor; Paróquia Nossa Senhora Aparecida; Colégio Estadual José Luiz Gori; Colégio São

Francisco de Assis; Colégio Vera Cruz; FAFIMAN; Colégio Estadual São Vicente Palotti; CEEBJA Santa Clara; Associação das Senhoras de Rotarianos de Mandaguari; Conselho Municipal de Saúde; AABB – Mandaguari; Sindicato Patronal Rural de Mandaguari; Sicredi; Espaço Cultura São Francisco de Assis; Instituto Promocional Jesus de Nazaré; CONSEG – Conselho de Segurança e APAE - Escola Dom Jayme Luiz Coelho.

Quanto aos principais opositores/apoiadores do OSM e desafios enfrentados no cumprimento de sua missão, a entrevistada esclareceu que os principais opositores são aqueles que se sentem prejudicados nos seus interesses escusos. Em alguns momentos, determinados empresários e por vezes também, agentes públicos. Os principais apoiadores são organizações da sociedade civil (já citadas anteriormente). O principal desafio para o cumprimento da missão é o número reduzido de colaboradores no desenvolvimento diário das atividades.

No que se refere à captação de recursos para o desenvolvimento das atividades, a entrevistada respondeu que é através das mensalidades dos associados, da contribuição mensal do SICOOB Metropolitano e dos recursos obtidos através da realização de bazares com os produtos de descaminhos apreendidos e doados pela Receita Federal. Percebe-se que os patrocinadores são pessoas jurídicas, com pouca adesão ainda da sociedade civil.

Quanto à equipe de profissionais que compõe o OSM, a entrevistada afirmou que é composta pelos diretores, coordenador, estagiários, funcionário e demais associados. Dentre esta equipe há os seguintes profissionais: advogados, contabilistas, professores, empresários, bancários, farmacêutico, psicopedagoga e administrador de empresas. São remunerados apenas um funcionário registrado e os estagiários. O restante da equipe presta serviços voluntários.

Questionada sobre o principal objetivo do OSM, ela afirmou que é despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada, tornando-a proativa e dotando-a de ferramentas adequadas para o exercício do controle social visando à conquista da justiça social e eficiência da gestão pública de forma integrada à Rede OSB de Controle Social.

Sobre a divulgação dos resultados alcançados junto à sociedade, a entrevistada destacou que a divulgação ocorre periodicamente, através dos relatórios quadrimestrais, apresentados na Câmara Municipal. Além disso, realizam-se comunicados através de meios eletrônicos, publicação impressa de boletins informativos, matérias em jornais locais e participações em programas de emissoras de rádio local.

No que diz respeito a relação com demais observatórios da rede OSB, a entrevistada afirmou que há contatos constantes com os demais observatórios. As ações são coordenadas pelo OSB; para tanto, segue-se o Manual de Implantação e Operacionalização (elaborado pela Rede), assim como participação em reuniões virtuais, de encontros, seminários e congressos presenciais promovidos pelo OSB.

Outra questão foi a respeito da relação OSM e Câmara de Vereadores. Ao que ela responde:

A atuação de nosso Observatório em relação à Câmara Municipal é razoável. Temos bom relacionamento, já realizamos trabalho conjunto com o Ministério Público oferecendo orientações aos vereadores com base na cartilha da CGU; oferecemos também curso com o objetivo de orientá-los no manuseio e utilização das informações do Portal de Transparência. Entretanto, pretendemos nesse ano de 2018 implementar nosso trabalho em relação ao acompanhamento do legislativo municipal com base no trabalho que vem sendo organizado sob orientação do Observatório Social de São Caetano do Sul. (Elza Martelli)

Quanto à relação OSM e Poder Executivo (prefeitos e secretários municipais), a entrevistada afirmou que:

Em relação ao Poder Executivo Municipal, ao longo dos anos, percebeu-se uma ampliação do respeito e consideração pelo trabalho desenvolvido pelo Observatório Social. Ainda há um ou outro secretário municipal do qual se percebe que a aceitação não atingiu o nível desejado, entretanto, após a nomeação da atual secretária de governo, que é também esposa do Prefeito, o relacionamento progrediu positivamente, uma vez que a mesma demonstra conhecimento do direito do cidadão em relação a transparência dos órgãos públicos e, como é de sua função, repassa e cobra dos demais secretários relacionamento amistoso e que atenda, na medida do possível, todas as reivindicações encaminhadas pelo OS. (Elza Martelli)

Ao ser questionada de que maneira o trabalho do OSM auxilia na gestão pública eficiente, a resposta da entrevistada foi:

Como Vice-Presidente para Assuntos de Controle Social temos dado grande enfoque as ações que tornem os cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres, proativos na prática do controle e da vigilância social sobre a coisa pública, garantindo assim a justiça social. O OS realiza encontros com os agentes públicos trazendo palestrantes que detêm amplo conhecimento da área pública; analisa e monitora as ações governamentais informando oficialmente o gestor público sempre que são encontradas irregularidades a fim de que o mesmo possa realizar as correções necessárias, além disso, sugere a implementação de melhorias nos serviços prestados pelo município. (Elza Martelli)

Quanto à questão sobre a importância do OSM para o implemento da transparência, a entrevistada respondeu que a importância do OSB em relação à transparência nos órgãos públicos reside em buscar sua efetividade, monitorando as ações e cobrando de seus governantes o cumprimento correto da legislação vigente.

Por último foi solicitado sugestões de aprimoramento para que a atuação do OSM fosse mais efetiva. Ela sugeriu: Funcionários públicos melhor orientados sobre a legislação vigente; Comunidade local mais atuante e participativa; Meios de comunicação que abracem a causa do OS, oferecendo maior apoio às ações; Implemento de trocas de experiências entre Observatórios Sociais; Existência no OSB de profissionais especializados, disponíveis, especialmente na área do Direito, da Contabilidade e de Processos Licitatórios para dar apoio aos OS locais.

O OSM também articula reuniões de orientação e consultoria ao prefeito, secretários, vereadores e funcionários da câmara, através de parceria com Ministério Público, abordando tópicos como funções do vereador (segundo a CF-88 e CGU), portais de transparência (através de informações sucinta e clara dos atos da administração pública). Auxiliam os gestores públicos orientando e indicando falhas e suspeitas de irregularidades, e isso contribui na prestação de contas por parte deles. Fica evidente a importância de ferramentas e orientações que auxiliem os gestores públicos para que desenvolvam excelência na prestação de serviços à sociedade.

Contribuem também com o aperfeiçoamento profissional da comunidade, através de seminários, palestras, apresentações artísticas sobre o controle social e educação fiscal. Incentivam a educação fiscal nas escolas, realizando concursos de redação e projetos, premiando os melhores, através de parcerias institucionais. Cobram maior transparência dos órgãos públicos na gestão dos recursos públicos, de forma a atender o que estabelece a CF-88 e demais legislações vigentes.

4. ANALISE DOS RESULTADOS

A pesquisa analisou o papel do OSM e suas práticas de controle social como instrumento de auxílio na fiscalização da gestão pública, para que se desenvolva excelência na prestação de serviços à sociedade.

Os dados coletados permitiram analisar as características do observatório. Averiguou-se que o apoio financeiro advém de pessoas jurídicas, especialmente entidades públicas e associações comerciais e industriais. Afere-se que se faz necessário disseminar a importância do controle social e da educação para cidadania para que a sociedade conheça seus direitos, pois a participação produz questionamentos e resoluções, contribuindo para uma gestão pública pautada em sanar suas necessidades.

Por esse motivo o OSM aposta em trabalhos de conscientização e educação para cidadania fiscal em escolas, na expectativa de contribuir para a melhoria da gestão pública. Atuam na capacitação de micro e pequeno empresários (para o processo de licitações) e conselheiros municipais. O trabalho de educação, palestras, capacitação é realizado em parceria com a CGU, Tribunal de Contas Estaduais, MP, universidades e Secretaria Municipal de Educação.

Contudo a parceria institucional firmada entre OSM e CGU permite com que o observatório auxilie na realização do concurso de redação e desenho, no intuito de despertar nos alunos o interesse por assuntos relacionados ao controle social, à ética e à cidadania, por meio do incentivo à reflexão e ao debate destes assuntos nos ambientes educacionais. Isso inclui a premiação local para incentivar a participação de mais professores e alunos a se engajarem na causa e ficarem cientes que é obrigação dos seus representantes eleitos prestarem o melhor serviço possível.

Através da entrevista semiestruturada, que foi transcrita, percebeu-se a efetiva participação dos voluntários do OSM, no controle social. Mesmo diante de dificuldades, eles têm contribuído na melhoria da gestão pública, apoiando os gestores na aplicação mais eficiente dos recursos públicos e evitando desperdícios, além de fiscalizar se os produtos, bens e serviços possuem a qualidade necessária e estipuladas nas licitações e contratos.

Conclui-se que, através do trabalho de poucos voluntários e estagiários, e com pequeno valor financeiro recebidos, advindos de contribuições de pessoas jurídicas, ainda conseguem desenvolver importantes ações que resultam em benefícios em prol da coletividade.

A falta de recursos materiais e humanos é o empecilho maior. Movimentam poucos recursos e enfrentam dificuldades, isso acontece por se tratar de uma organização sem fins lucrativos, implicando na dificuldade em conseguir apoio financeiro necessário para manutenção do observatório.

Foi constatado através dos dados que a principal atividade do OSM é o monitoramento de licitações, desde o lançamento dos editais até a entrega dos produtos e serviços. Os voluntários do OSM averiguam se a divulgação do edital está de acordo com o disposto em lei, além constatarem, em loco, a qualidade dos produtos e entrega final da mercadoria. Fica explícita a importância da conscientização do papel da sociedade na gestão do Estado, em monitorar a qualidade dos bens, produtos e serviços adquiridos com dinheiro público.

Em 2016, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o Município de Mandaguari teve receita anual de R\$ 90.604.345,53 e despesa anual de 88.914.462,88. São em

média seis milhões anuais economizados apenas com o controle preventivo no monitoramento das licitações do município, simplesmente ao checar se estão cumprindo a Lei de Licitações 8.666/93. Isso por ser tratar de um município de porte pequeno.

Se houvesse percentual maior de pessoas atuando como voluntários no controle social, a fiscalização seria maior e os resultados mais eficientes. O trabalho dos observatórios precisa de ampla divulgação para que ocorra a disseminação das atividades e se multiplique o conhecimento de transparência, acesso à informação e participação social. Da mesma forma, os cidadãos precisam se conscientizar sobre seus direitos e sobre a função da gestão pública.

Entende-se que quando a população e os seus representantes utilizarem adequadamente os Portais de Transparência para monitorarem o que é feito com o dinheiro público, sem dúvida, iniciará uma nova fase de eficiência da gestão do erário, que oportunizará a cada dia melhor atendimento à população

A pergunta que fica, quantos milhões de reais são gastos com licitação no volume de grandes cidades ou até mesmo em nível estadual? E quantos outros milhões são superfaturados em licitações quando não há quem tome a iniciativa de usar os meios disponíveis com amparo legal para monitorar os gastos dos gestores públicos?

Em um município do interior de pequeno porte, como é o de Mandaguari, e com volume de atos administrativos reduzidos, comparados a grandes centros, o natural seria que houvesse pouco trabalho para ser acompanhado pelo observatório. Porém, há forte índice de perseguição política contra os voluntários que monitoram atos públicos. Boa parte dos cidadãos fazem vistas grossas à corrupção, pois muitos trabalham na prefeitura ou câmara e mantêm relações profissionais com o Poder Público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, a sociedade possui uma indiscutível legitimidade para pleitear probidade, eficácia, moralidade, impessoalidade e transparência na aplicação do dinheiro público, não importa onde e nem por quem. Essa legitimidade é garantida pela Constituição Federal e por muitas outras leis que a regulamentam, como a Lei da Transparência, a Lei das Licitações, a Lei de Acesso à Informação, entre outras. É efetuada quando a sociedade se une para agir através do controle social, pois se não há quem questione, a transparência, por parte do Estado, será mínima, e isso facilita a corrupção.

Do exposto, frente ao apresentado, conclui-se que os controles, externo, interno e social no Brasil são ferramentas que se bem utilizadas pela sociedade podem concretizar os direitos sociais eficazmente, além de combater a corrupção. Falta, porém, a população reconhecer que é um direito de todos em um país democrático e comece a zelar pela correta destinação do dinheiro público. Ninguém melhor que o próprio povo para eleger o que é mais urgente e necessário para o interesse comum.

Faz-se necessário também, que a transparência, disponibilização de informações e elaboração de indicadores de políticas públicas sejam adequados e fortalecidos para que facilite a participação da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19 ed. São Paulo: Editora Método, 2011.

ALVES, Felipe Dalenogare; BECKER Fabiano de Oliveira; SILVEIRA, Silomar Garcia. **A administração Pública Municipal e a efetivação dos direitos fundamentais: questões, perspectivas e desafios**. 1ª Ed., São Paulo: Editora PerSe, 2016.

ANDRADE, Maria José Netto; GUIMARÃES, Betânia Maria Monteiro; DAMIANO, Gilberto Aparecido. **Metodologia de Pesquisa em Educação**. MEC/SEED/UAB. UFSJ, São João del-Rei. 2009.

BRASIL. LRF - Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm Acesso em: 29. dez. 2017.

BRASIL. Lei 9.790 de 23 de março de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm. Acesso em: 29. dez. 2017.

BRASIL. Lei Complementar Estadual do Paraná 137 de 06 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=60591&codItemAto=487548>. Acesso em: 29. jan. 2018.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 03. Jan. 2018.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 413, de 24 de outubro 2002. Disponível em <http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/portarias/portaria4132002.pdf> Acesso em: 09. Jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/601863.pdf> Acesso em: 20. Jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527/11, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm Acesso em: 20. Jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm Acesso em: 06. Jan. 2018.

BORJA, Jordi. **Movimientos Sociales Urbanos**. SIAP: Buenos Aires, 1987.

CARVALHO, A. I. de. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.

CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de. **Sociologia geral**. São Paulo: Atlas, 2007

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007

DUARTE, C.R.A. **Princípio da Transparência na A.P.** Disponível em: <https://ralmeidasgc.jusbrasil.com.br/artigos/113024627/principio-da-transparencia-na-administracao-publical/>. Acesso em: 03. Fev. 2018.

GATTRINGER, João Luiz. **V Ciclo de estudos de controle público da administração municipal**. Florianópolis: ACOM, 2002.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles Externo e Interno da Administração Pública**. Imprensa: Belo Horizonte, Fórum, 2. ed., rev. e ampl. 2005.

KONTZE, Karine Brondani; DIEHL, Rodrigo Cristiano. **Combate à Corrupção**. Disponível em: <http://sites.fadisma.com.br/entrementes/anais/wp-content/uploads/2015/05/combate-a-corrupcao-o-papel-da-sociedade-e-a-redefinicao-do-conceito-de-cidadania-em-tempos-de-globalizacao.pdf>. Anais da Semana Acadêmica Fadisma Entrementes. Ed 11 ano 2014. Acesso em: 03. Fev. 2018.

IBPT. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. **Brasileiros já pagaram R\$ 1 trilhão em impostos em 2017**. Disponível em: <https://ibpt.com.br/noticia/2593/Brasileiros-ja-pagaram-R-1-trilhao-em-impostos-em-2017>.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais LFG. 2008.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **participação e controle social**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/participacao-e-controle-social/>. Acesso em: 03. Fev. 2018.

MPF. Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato**. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>. Acesso em 03. Fev. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

OSB. Observatório Social do Brasil. **Observatório social Do Brasil**. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/>. Acesso em: 03. Fev. 2018 OSB.

OSBM. Observatório Social de Mandaguari. **Observatório social de Mandaguari**: Disponível em: <http://mandaguari.osbrasil.org.br/>. Acesso em: 03. Jan. 2018.

RAMIS, Diogo Dias. **Controle da administração pública**. In: Âmbito Jurídico, n. 108, jan 2013. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12667. Acessado em: 03. Jan. 2018.

ROFMAN, Alejandro. **El processo de descentralizacion em América Latina: causas, desarrollo, perspectivas**. Chile, Centro Latinoamericano de Administração para el Desarrollo, 1990.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

STN. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Disponível em <http://fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/secretaria-do-tesouro-nacional-stn>. Acesso em 29.dez.2017.

TCM. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. **Controle Social: quando a sociedade participa. Segurança: promessas de paz para o Rio**. Revista TCMRJ n. 46 - janeiro 2011. Disponível em: <https://goo.gl/UoBuHx>. Acesso em 30.dez.2017.