

Fernanda Matsukura Lindemeyer

**ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS EM REDE: ANÁLISE DO
CONTROLE SOCIAL NO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO
JOSÉ, SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL**

Dissertação submetida ao
Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade
Federal de Santa Catarina para a
obtenção do Grau de Mestre em
Administração.

Orientador: Prof. Dr. Luis Moretto
Neto

Florianópolis
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Lindemeyer, Fernanda Matsukura
Organizações Públicas em Rede : Análise do
Controle Social no Observatório Social de São José,
sob a Ótica da Gestão Social / Fernanda Matsukura
Lindemeyer ; orientador, Luis Moretto Neto, 2017.
165 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de
Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

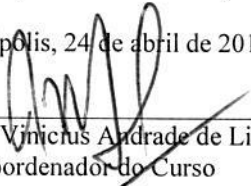
1. Administração. 2. Controle social. 3.
Organizações Públicas. 4. Gestão Social. 5.
Administração Pública.. I. Neto, Luis Moretto. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Administração. III. Título.

Fernanda Matsukura Lindemeyer

**ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS EM REDE: ANÁLISE DO
CONTROLE SOCIAL NO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO
JOSÉ, SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de
"Mestre" e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-
Graduação em Administração

Florianópolis, 24 de abril de 2017.


Prof. Marcus Vinícius Andrade de Lima, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:


Prof. Luis Moretto Neto, Dr.
Orientador
UFSC


Prof. René Birochi, Dr.
PPGA/UFSC


Prof. Irineu Manoel de Souza, Dr.
PPGA/UFSC


Prof. José Francisco Salm, PhD.
UMINTER


Prof.ª Paula Chies Schommer, Dr.ª
ESAG/UDESC

Dedico esta dissertação ao meu avô, Reigiro Matsukura (*in memoriam*), mais conhecido como Chico. Querido avô, recordo de você como a pessoa mais sorridente que conheci e a que nunca deixou de acreditar em um mundo mais alegre. Citando a autora Nina George “sentirei saudades eternamente”. Para mim, você nunca foi embora.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um ato de reconhecimento, é gentileza. Neste trabalho, quero demonstrar minha gratidão a todas as pessoas que me fizeram crescer, acreditar, sonhar e ir em frente.

Aos meus pais, Luis e Regina, pela educação repleta de valores de bondade, honestidade e amor. Por me ensinarem que nada acontece por acaso, e que precisamos aprender a tirar boas lições de todas as experiências na vida, com coragem no rosto e fé no coração.

Ao meu irmão, Ricardo, pelo apoio incondicional e pelo incentivo de ir atrás dos meus sonhos, nunca deixando de crescer a cada dia como profissional, como filha, como neta, como irmã, como amiga, como pessoa.

Aos meus avós, pela família linda que construíram repleta de sentimentos de zelo, carinho, amor e cuidado.

Aos meus padrinhos, pelos gestos de preocupação e cuidado, e pelas palavras de carinho e incentivo.

Ao meu namorado, Giovani, por me fazer enxergar o mundo de uma forma mais leve e serena, e por me acompanhar e compartilhar momentos de apoio, conforto, compreensão e incentivo.

Ao meu orientador, Professor Luis Moretto Neto, por seus ensinamentos acadêmicos, pela confiança no meu trabalho e pela constante orientação e comprometimento.

À Professora Paula Schies Schommer por disponibilizar seu tempo para auxiliar-me nas dúvidas e ter sido uma guia em diversas etapas deste trabalho, me aconselhando e contribuindo para sua melhoria.

Aos Professores, Irineu Manoel de Souza, Renê Birochi e José Francisco Salm, pela disponibilidade para ler meu trabalho, analisá-lo, me fazer refletir e agregar conhecimento à minha experiência acadêmica.

A todos os participantes desta pesquisa, por gentilmente aceitarem me receber em suas organizações, participarem das entrevistas, responderem minhas inquietações e confiarem no meu trabalho.

Educação não transforma o mundo.

Educação muda as pessoas.

Pessoas transformam o mundo.

(Paulo Freire)

RESUMO

Ao questionar como é executado o controle social na prática e quais seus critérios adotados, busca-se investigar os meios pelos quais o Estado e a sociedade se organizam para gerar o controle social nas organizações públicas. Desse modo, esta dissertação tem como objetivo geral analisar como ocorre o controle social no Observatório Social de São José (OSSJ). Para isso, foram analisados os mecanismos de controle social utilizados na entidade, sob a ótica dos critérios de cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum, desenvolvidos por Tenório et al. (2008) na gestão social. Considerando seu objetivo geral, esta pesquisa foi realizada de acordo com as diretrizes da abordagem qualitativa. Quanto aos meios utilizados para realizar a pesquisa, os mesmos a remeteram à classificação bibliográfica, documental, e à utilização de entrevistas semiestruturadas. Como resultados foi identificado que o Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal elaborado pelo OSSJ possui interface direta em suas diretrizes de ação com as informações coletadas em Portais e outras fontes, além de denúncias recebidas dos cidadãos. Ademais, a análise das principais falas coletadas durante as entrevistas realizadas com os representantes das organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social, na esfera do município de São José, contribuiu para a caracterização de algumas problemáticas verificadas na metodologia de execução das ações da entidade, tendo como dentre as principais apontadas o fraco relacionamento entre as entidades. Também foi analisado que o OSSJ acaba tendo maior representatividade dos interesses coletivos nos segmentos da classe média e alta, e não necessariamente de todo o coletivo. Assim, aprimorar a participação de todas as camadas da sociedade do município de São José na abertura dos espaços de decisão pode significar a inclusão de mais cidadãos participantes das ações de mecanismos de controle social realizados pelo OSSJ.

Palavras-chave: Controle social. Organizações Públicas. Gestão Social. Administração Pública.

ABSTRACT

By questioning how social control is practiced and the criteria adopted, it is sought to investigate the means by which the State and society organize themselves to generate social control in public organizations. This thesis aims to analyze how social control occurs in the Observatório Social de São José (OSSJ). In order to do so, we analyze the social control mechanisms used by this non-governmental organization (NGO), in the light of the following deliberative citizenship criteria, developed by Tenório et al. (2008) in the field of social management: Inclusion, Autonomy and Common Well. Considering its general objective, this research was carried out using a qualitative approach. As for the means used to carry out the research, we referred to the field's bibliography, documentary classification, and semi-structured interviews. As a result, we concluded that the Guia Prático de Fiscalização written by the OSSJ has a direct interface in its action guidelines with the information collected in Portals and other sources, as well as complaints received from citizens. In addition, the analysis of the main statements collected during the interviews with the representatives of the organizations directly involved in the exercise of social control, in the sphere of the municipality of São José, contributed to the characterization of some problems with the methodology used by this NGO, in particular the weak relationship among entities. We also observed that the OSSJ has greater representativity of the collective interests of the middle and upper class segments, and not necessarily of the whole collective. Thus, improving the participation of all segments of the society of the municipality of São José in the decision making process can lead to the inclusion of more citizens in participating in the social control actions carried out by the OSSJ.

Keywords: Social control. Networks. Social management. Public administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Círculo virtuoso do OSSJ	79
Figura 2 – Denúncias feitas pelo OSSJ até 2015.....	109

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características dos modelos de administração pública	32
Quadro 2 - Vantagens e desvantagens do modelo em rede na Administração Pública	38
Quadro 3 – Escada da participação cidadã	43
Quadro 4 - Análise comparativa entre gestão estratégica e gestão social	48
Quadro 5 - Cidadania deliberativa: categorias e critérios de análise.....	52
Quadro 6 - Síntese da Agenda de Pesquisa.	55
Quadro 7 - Cidadania deliberativa: critérios de análise.....	61
Quadro 8 - Coleta dos dados – entrevistas semiestruturadas.....	64
Quadro 9 - Objetivos específicos <i>versus</i> fontes e instrumentos de coleta de dados.....	72
Quadro 10 – Metodologia utilizada pelo OSSJ	77
Quadro 11 – Metodologia utilizada pela Rede Observatório Social do Brasil	91
Quadro 12 – Editais suspensos ou cancelados pelo OSSJ.....	110
Quadro 13 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Inclusão?	113
Quadro 14 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Autonomia?.....	129
Quadro 15 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Bem Comum?.....	136

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEATS/USP	Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Universidade de São Paulo
CIAGS/UFBA	Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENAPEGS	Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IGOP	Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona
NEATS/PUC-SP	Núcleo de Estudos de Administração do Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
NIPETS/UFRGS	Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos Sobre o Terceiro Setor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
OSB	Observatório Social do Brasil
OSSJ	Observatório Social de São José
PEGS	Programa de Estudos em Gestão Social
PNPS	Política Nacional de Participação Social
RAP	Revista de Administração Pública
RGS	Rede de Pesquisadores em Gestão Social
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	23
1.1	DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	24
1.2	OBJETIVOS	24
1.2.1	Objetivo geral	24
1.2.2	Objetivos específicos	24
1.3	JUSTIFICATIVA	25
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	29
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: SEUS MODELOS	29
2.1.1	Organizações públicas e políticas públicas	35
2.1.2	Organizações públicas em rede.....	36
2.2	CONTROLE SOCIAL.....	40
2.2.1	O marco constitucional de 1988	42
2.2.2	Controle social: o controle dos cidadãos e do Estado	45
2.3	GESTÃO SOCIAL	47
2.3.1	Os critérios de cidadania deliberativa.....	50
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	57
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA: TIPO, PERSPECTIVA DE ANÁLISE E MODO DE INVESTIGAÇÃO.....	57
3.2	DEFININDO AS PERGUNTAS SUPLEMENTARES DE PESQUISA.....	58
3.3	PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE QUALITATIVA: CATEGORIAS DE ANÁLISE	59
3.4	COLETA DE DADOS E INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS..	63
3.4.1	Tratamento e análise dos dados	73
3.5	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	74
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	75
4.1	MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL DO OSSJ	75
4.2	MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL, SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL.....	87
4.2.1	Inclusão.....	88
4.2.2	Autonomia	99
4.2.3	Bem comum.....	108
4.3	RELAÇÃO DO OSSJ COM DEMAIS ORGANIZAÇÕES DE CONTROLE SOCIAL, SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL.....	112
4.3.1	Inclusão.....	112
4.3.2	Autonomia	128

4.3.3	Bem comum.....	136
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
6	REFERÊNCIAS	159

1 INTRODUÇÃO

Novos arranjos institucionais e formas de articulação entre Estado e sociedade vêm sendo experimentados nas últimas décadas. De institucionalizados a autônomos e dinâmicos, os mecanismos de participação e controle social têm levado à difusão de novas formas de articulação Estado-sociedade no Brasil (SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014).

Com o fim da ditadura militar e a introdução de inovações político-institucionais no marco constitucional de 1988, o processo de democratização brasileiro tem buscado sua legitimidade. Por meio da prática da democracia representativa, e da articulação entre representação e participação da sociedade civil, o controle social vem sendo exercido na administração pública.

Nesse contexto, a democracia não é uma possibilidade onde a letargia social sobrevive, mas sim o estabelecimento onde ocorrem esses conflitos, e, à mercê desses, surge o controle social. Dessa forma, o controle social sobre o aparato público nem sempre decorre de simples integração: muitas vezes, é justamente a sua ausência que gera o conflito, e esse passa a justificar o exercício do controle social.

Assim, a existência de uma sociedade participativa e mobilizada constitui elemento fundamental na garantia do funcionamento efetivo das organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social. Ao questionar como é executado o controle social na prática e quais seus critérios adotados, busca-se investigar os meios pelos quais o Estado e a sociedade se organizam para gerar o controle social nas organizações públicas.

Por meio da busca da transparência e melhoria na qualidade dos recursos públicos, o Observatório Social de São José (OSSJ) e outras organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município joesense, localizado no estado de Santa Catarina, buscam a realização do exercício pleno da cidadania e do controle social na fiscalização dos gastos da gestão pública.

Em face à essa situação, esta pesquisa propõe analisar os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José, e a relação do mesmo com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum, propostos por Tenório et al. (2008) na gestão social.

A síntese das categorias analítico-empíricas e seus respectivos critérios propostos por Tenório et al. (2008) foram adotados como forma

de avaliar os processos decisórios deliberativos na organização estudada - Observatório Social de São José -, e na investigação de sua relação com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município.

Ressalta-se que este trabalho analisa a realidade do OSSJ sob a perspectiva da Gestão Social e os critérios de cidadania deliberativa de Tenório et. al.. Dessa forma, o mesmo apresenta as mesmas limitações que aquele na descrição da realidade. Não será feita análise sob a ótica da Escola Frankfurtiana.

Características da administração pública, do controle social e da gestão social serão aqui descritas, na busca de entender a administração pública e sua multiplicidade de formas de relação entre Estado e sociedade. Portanto, a presente dissertação colabora para a evolução teórica e prática do campo das ciências sociais, e para as pesquisas que buscam possibilidades objetivas (RAMOS, 2014), imbuídas de valores que vão ao encontro do interesse público.

1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Ao questionar como se produz o funcionamento do controle social na prática e quais os critérios adotados, esta pesquisa investiga os meios pelos quais o Estado e a sociedade se organizam para gerar o controle social nas organizações públicas. Essa identificação dos mecanismos de controle social passa a ser relevante, tanto para a administração pública quanto para os cidadãos.

Em face à essa situação, o problema é delimitado do seguinte modo: Como ocorre o controle social realizado pelo Observatório Social de São José?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Analisar como ocorre o controle social do Observatório Social de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa desenvolvidos por Tenório et al. (2008) na gestão social.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Descrever os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José;

- b) Analisar os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum propostos por Tenório et al. (2008) na gestão social;
- c) Investigar a relação do Observatório Social de São José com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum, propostos por Tenório et al. (2008) na gestão social.

1.3 JUSTIFICATIVA

Um mito recorrente na administração pública é que não há pessoas talentosas e/ou com vontade de mudar o *status quo*. Elas não só existem, como entendem que contribuições originais em suas ações possuem um impacto não apenas na gestão pública, mas na sociedade como um todo.

Desde a graduação no curso de Administração Pública na Universidade do Estado de Santa Catarina houve interesse da pesquisadora em trabalhar com organizações públicas, na busca de contribuir com a melhoria da qualidade da administração pública.

No âmbito do programa de mestrado em Administração, na Universidade Federal de Santa Catarina, a viabilidade desta dissertação deu-se pelo fato da organização selecionada – Observatório Social de São José – ser promotora do fomento à transparência pública, na esfera do controle social. Ademais, o fácil acesso da organização à pesquisadora; e o relacionamento desta entidade com as demais organizações envolvidas no exercício do controle social, na esfera do município de São José, possibilitaram a criação de uma análise com contribuição original acerca do controle social à luz da gestão social.

Por possuir na participação a sua essência, os mecanismos do controle social coadunam-se com o conceito de gestão social, uma vez que esse envolve a tomada de decisão coletiva - baseada na inteligibilidade da linguagem e na dialogicidade.

Cançado; Tenório; e Pereira (2011) também analisam que a gestão social prevê a tomada de decisão coletiva no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto, e na emancipação enquanto fim último. Dessa forma, características do modo de gestão social podem ser encontradas nos mecanismos de controle social, os quais devem buscar altos níveis de participação, e a promoção da automobilização comunitária.

Pelo fato de as ideias de participação e controle social estarem intimamente relacionadas, os cidadãos – por meio da participação na gestão pública – podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a administração pública na adoção de medidas que visam atender o interesse público. Ao mesmo tempo, os mesmos podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

Os Observatórios Sociais são entidades cuja produção de conhecimentos contribui para melhorias nos procedimentos e resultados no avanço na qualidade da gestão pública. Para Schommer, Nunes e Moraes (2012) a principal característica de um observatório é a monitoração, produção e difusão de informações sistemáticas sobre determinado tema, problema, política ou região.

Por possuírem um potencial de ação na promoção do controle social e *accountability*, tais organizações também podem ser analisadas com base nas suas fragilidades e dilemas, a fim de cultivar sua legitimidade. Nesse sentido, esta pesquisa possui como objeto de estudo o Observatório Social de São José (OSSJ).

Criado em 2012, no município de São José/SC, o OSSJ é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos e sem vínculo formal com o poder público municipal. Impulsionado, principalmente, por entidades empresariais locais e servidores públicos, e articulado à Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social (Rede OSB), a ONG busca a fiscalização direta à aplicação dos recursos públicos e o estímulo à sociedade civil exercer plenamente a sua cidadania, por meio do controle social.

O OSSJ faz parte de um sistema de controle social no município de São José, e comunga dos seguintes objetivos: 1. Fomento à Transparência Pública, ao controle social e à educação para a cidadania; 2. Racionalização de despesas e eficiência na gestão; 3. Fiscalização das licitações, concessões e contratos; 4. Acompanhamento da atuação do poder legislativo; e 5. Avaliação da efetividade dos serviços públicos.

Até o ano 2015 a entidade trabalhou muito na fiscalização. Com isso, as demais atividades ficaram prejudicadas, e o relacionamento das entidades com as demais instituições fiscalizadoras ficou preterida a último plano. Isso ocorreu porque – segundo o representante da entidade – o OSSJ precisava provar que a sua metodologia era efetiva, eficiente e produzia resultados. Desse modo, a entidade buscava sua legitimidade social.

Ao identificar uma oportunidade de análise, tanto para os estudos do controle social – ao trazer a perspectiva da gestão social –, quanto

para o próprio Observatório Social de São José – na busca por sua legitimidade e investigação do relacionamento com demais organizações -, esta pesquisa utiliza categorias teóricas analisadas na prática e ainda recentes como campo de conhecimento. Para a gestão social, este trabalho se debruça sobre experiências de cunho social, que refinam as categorias de análises e percebem as aplicações da noção da gestão social em diferentes contextos.

Dessa forma, o presente trabalho analisa se as demais organizações públicas diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José reconhecem o OSSJ como ator legítimo - em relação a outros elementos da sociedade local -, de que forma o Observatório interage com essas entidades, e se exerce um controle social que contribui para a qualidade da administração pública.

Esse nível de articulação entre o controle social e o controle institucional foi fundamental para a existência do OSSJ e sua efetividade. Tal relacionamento acontece por meio de indivíduos – como os perfis de representantes e voluntários -, e por meio da articulação entre algumas instituições catarinenses, e até nacionais, que fazem com que a entidade tenha legitimidade em seu âmbito local, pois, se eles não realizassem essa articulação em rede, seriam muito mais limitados em suas ações.

Portanto, ao integrar a teoria com a prática na administração pública, este trabalho se torna relevante para o campo, não apenas por contribuir com insumos para sua formação, como também porque contempla a ação, analisada por meio do estudo de caso empírico, bem como a reflexão proporcionada pelo referencial teórico e pela análise dos dados.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para que os objetivos desta pesquisa sejam alcançados, faz-se necessário um referencial teórico que fundamente as análises a serem realizadas acerca dos dados levantados. Assim, o referencial teórico aqui presente discorre sobre uma produção científica, por meio de teorias e metodologia, que proporcionam uma combinação essencial no alcance dos objetivos desta dissertação. Em vista disso, serão abordados: a (2.1) administração pública; o (2.2) controle social; e a (2.3) gestão social.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: SEUS MODELOS

A administração pública produz os serviços públicos por meio de distintas estratégias e formas organizacionais. Essas estratégias se encontram em constante transformação, a fim de refletir a mudanças que ocorrem na sociedade.

Da transformação do Estado até os modelos adotados de administração pública, se faz relevante analisar as estratégias e mudanças vivenciadas pela sociedade brasileira, de forma a melhorar a compreensão das características presenciadas em três modelos principais: administração pública burocrática, nova gestão pública e novo serviço público.

O primeiro modelo é mais conhecido como administração pública burocrática – também denominado de velha ou antiga administração pública. Esse, desfrutou de notável disseminação nas administrações públicas do século XX, por caracterizar as organizações burocráticas (WEBER, 2004), e fazer referência aos modelos ideais típicos de dominação.

Promovido tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, o modelo possuía o intento de criar uma administração pública capaz de aplicar os pressupostos de eficiência e impessoalidade (SECCHI, 2009) - condizente com as características do paradigma de mercado. Nesse caso, o modelo burocrático constituía os serviços públicos e atingia seus objetivos por meio da estruturação de agências governamentais, concentrando seu poder no Estado.

Com um baixo nível de envolvimento e participação social, o modelo da administração pública burocrática colaborava para a unidimensionalidade humana, pois os indivíduos da comunidade deixavam de participar da esfera pública (ARENDDT, 2014). Assim, esses passaram a concentrar suas vidas no trabalho e no operacionalismo consequente deste, sendo que o mundo do trabalho ia gradativamente

tomando o espaço público, e a política virava ocupação e não mais o espaço da liberdade.

Apesar de algumas características deste modelo ainda estarem presentes no aparato público brasileiro, o aumento da complexidade dos serviços públicos demandados pela sociedade fez com que a administração pública buscasse modelos mais eficientes. Nesse contexto, surge a nova gestão pública.

A nova gestão pública é o segundo modelo de administração pública, também conhecido como administração pública gerencial. Esse, buscava cumprir a sua responsabilidade para com os cidadãos, de modo a garantir a existência de serviços efetivos.

O modelo da nova gestão pública pode ser identificado nas reformas administrativas, no funcionalismo público e na privatização de funções públicas em países como a Nova Zelândia, Canadá e Grã-Bretanha. No Brasil, o modelo ocorreu principalmente no final do século XX, na reforma gerencial do Estado de 1995 (PEREIRA; SPINK, 2006).

Os valores prezados nesse modelo correspondem à produtividade; orientação e prestação aos serviços; descentralização e eficiência. Para Secchi (2009, p. 354), “a administração pública gerencial ou nova gestão pública é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”.

O papel do administrador público na nova gestão pública é motivado pelo espírito empreendedor, baseado na ideologia de redução do governo. Os cidadãos são vistos no papel de consumidores - devido à lógica de mercado inerente ao modelo -, o que faz com que a legislação fosse direcionada aos seus interesses. Em consequência disso, a *accountability* é orientada para o acúmulo dos interesses individuais, tanto dos consumidores quanto do mercado.

Os fatores que levaram ao enfraquecimento da nova gestão pública, relacionam-se à demasiada importância dada ao mercado como alocador dos serviços públicos, e à descaracterização da administração pública pelo emprego das tecnologias das organizações e estratégias de organizações privadas.

O novo serviço público é conhecido como o terceiro modelo de administração pública, sendo considerado como o modelo ideal para a área pública. Suas raízes encontram-se na cidadania democrática; nos moldes de comunidade e de sociedade civil; na promoção da dignidade; e no interesse público (DENHARDT; DENHARDT, 2011). Para os

defensores do novo serviço público, administração e política caminham juntas.

A análise do conceito de sociedade civil emerge nos estudos hegelianos, efetuados em torno dos anos 20. Bobbio (1982) cita Gramsci como o primeiro autor marxista que, em sua análise da sociedade, se serve do conceito, com uma referência textual a Hegel.

Segundo Bobbio (1982), o conceito de sociedade civil é tratado em um sentido de hegemonia política e cultural - de um grupo social sobre toda a sociedade -, sendo visto como conteúdo ético do Estado. Dessa maneira, se reconhece que a sociedade civil hegeliana que o autor tem em mente não são as relações econômicas, mas sim as instituições que as regulamentam.

Nesse sentido, a sociedade civil que Gramsci aponta quando se refere a Hegel não é a do momento inicial - no qual explodem as contradições que o Estado irá dominar -, mas a do momento final, em que, por meio da organização e da regulamentação dos diversos interesses (as corporações), são postas as bases para a passagem do Estado. O tema central que Bobbio (1982) busca explicitar é o de que “sociedade civil”, em Gramsci, designa um momento em que a estrutura se reflete e, ao refletir-se, torna-se instrumento do movimento histórico. Nesse, o conceito hegeliano de sociedade civil, tal como Gramsci o concebe, é um conceito superestrutural.

No modelo do novo serviço público a participação direta do cidadão é preponderante, sendo caracterizada como uma orientação para a administração pública. Com base nisso, as premissas que o permeiam fundamentam-se no: (i) servir ao cidadão, não a consumidores ou clientes; (ii) buscar o interesse público; (iii) valorizar a cidadania e o serviço público sobre o empreendedorismo; (iv) pensar estrategicamente, mas agir democraticamente; (v) reconhecer a importância da *accountability*; (vi) servir, ao invés de dirigir; (vii) valorizar as pessoas, não apenas a produtividade (DENHARDT; DENHARDT, 2011).

Assim, o modelo do novo serviço público entende que o interesse público deriva do diálogo, baseado em valores compartilhados. O papel da administração pública deixa de ser o de produtora exclusiva dos serviços públicos e passa a ser o de intermediadora dos interesses dos cidadãos. A comunidade se torna a protagonista ao lado do Estado, na chamada coprodução dos serviços públicos.

A coprodução dos serviços públicos é o principal mecanismo do novo modelo do serviço público. Nesse processo de envolvimento da comunidade, o empoderamento da sociedade civil surge como resultado

da disputa política. Segundo Salm (2014), na coprodução dos serviços públicos podem participar o aparato público do Estado, as organizações privadas, terceiro setor, e arranjos comunitários e do cidadão que, no conjunto, compartilham entre si responsabilidades e poder.

Contudo, o novo serviço público enfrenta alguns aspectos que dificultam a sua implantação efetiva. De acordo com Salm e Menegasso (2010) é um modelo frágil, porque não oferece estratégias para tornar eficiente a produção e a alocação do bem público. “Para viabilizar a proposta do novo serviço público, é necessário que a sociedade seja politicamente articulada, nos moldes de uma sociedade multicêntrica, e que espelhe a multidimensionalidade humana” (SALM; MENEGASSO, 2010, p. 111).

Para Arendt (2014), a existência do homem e sua própria condição humana se dão no espaço público e no espaço privado, onde este age nas dimensões política, social/comunitária, econômica. Quando o homem age no espaço público – na qualidade de cidadão partícipe –, a participação ocorre por meio do compartilhamento de poder entre os agentes públicos e o cidadão para a tomada de decisão relacionada com a comunidade. Isso se configura em uma participação direta, caracterizada pelo envolvimento pessoal e engajamento ativo.

Para a compreensão das características dos modelos de administração pública aqui citados, apresenta-se o Quadro 1.

Quadro 1 - Características dos modelos de administração pública

(continua)

Categorias de Análise	Velha ou Antiga Administração Pública	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Base teórica e fundamentos epistemológicos	Teoria política, social e tratado político agravado pelas ciências sociais ingênuas	Teoria econômica, escolha pública e ciência positivista	Teoria democrática e diversas abordagens científicas para o conhecimento
Racionalidade e modelos associados ao comportamento humano	Racionalidade sinóptica, limitada, “homem administrativo”	Racionalidade técnica e econômica, “homem econômico”, ou o próprio interesse do tomador de decisão	Racionalidade estratégica, substantiva, testes múltiplos de racionalidade (político, econômico e organizacional)

Quadro 1 - Características dos modelos de administração pública

(continuação)

Categorias de Análise	Velha ou Antiga Administração Pública	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Ética	Responsabilidade	Responsabilidade	Convicção
Concepção de interesse público	Definido politicamente e expresso pela lei	O interesse público representa a agregação de interesses individuais	O interesse público resulta do diálogo baseado em valores compartilhados
Papel da Administração Pública	Remar: formula e implementa políticas focadas em um único objetivo politicamente definido	Dirigir: atua como um catalizador para desencadear as forças do mercado	Servir: negocia e intermedia os interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores compartilhados
Protagonismo	Estado	Estado e mercado	Estado (diante da rede de coprodução) e a comunidade
Mecanismos para atingir objetivos políticos	Administração de programas por meio de agências governamentais existentes	Criação de mecanismos e estruturas de incentivo, a fim de alcançar objetivos políticos por meio de agências privadas e sem fins lucrativos	A coprodução com o envolvimento de organizações formais, públicas e privadas - com ou sem fins lucrativos -, comunidade e cidadãos
Poder	Centrado no Estado	O Estado compartilhado com o mercado	Sociedade, grupos comunitários e cidadãos empoderados
Estrutura organizacional assumida	Organizações burocráticas, autoridade de cima para baixo dentro de agências de controle e de regulação dos clientes	Organizações públicas descentralizadas, com controle primário restante dentro da agência	Estruturas de colaboração com liderança compartilhada interna e externamente

Quadro 1 - Características dos modelos de administração pública

(conclusão)

Categorias de Análise	Velha ou Antiga Administração Pública	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Base de motivação do administrador público	Remuneração e benefícios, proteções-serviço civil	Espírito empreendedor, desejo ideológico para reduzir o tamanho do governo	Serviço público e o desejo de contribuir com a sociedade
Responsividade	À clientela, restrita e definida na legislação	Aos consumidores	Aos cidadãos, dirigida para as demandas da comunidade
Transparência	De acordo com a lei	De acordo com a lei e as exigências dos consumidores	Segue as demandas da comunidade
Noção de accountability	Hierárquica - os administradores respondem aos líderes políticos democraticamente eleitos	Orientada para o mercado - o acúmulo de interesses individuais resulta em resultados desejados por grandes grupos de consumidores	Multifacetada - os funcionários públicos devem atender à lei, aos valores da comunidade, normas políticas, padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos
Envolvimento externo	Muito reduzido	Na medida da necessidade de transferir a produção dos serviços ao mercado	Contínuo, principalmente com os cidadãos
Constituição do ser humano	Unidimensional	Unidimensional	Multidimensional
Esfera	Privada	Privada	Pública
Sociedade	Unicêntrica	Unicêntrica	Multicêntrica
Paradigma predominante	Mercado	Mercado	Paraeconômico

Fonte: Elaborado por Souza, Neto e Salm (2014), a partir de Denhardt e Denhardt (2011) e Ramos (1981).

A análise dos três modelos da administração pública permite a identificação de suas principais características. Com base nessas, é possível entender o contexto histórico e social brasileiro de cada uma.

Os modelos e propostas emergentes da administração pública (Quadro 1), quando utilizados nos espaços em que lhes são próprios - em uma sociedade multicêntrica e politicamente articulada -, podem ser grande valor para a administração pública. Ademais, estes são considerados modelos ideais e, como tal, nunca se concretizam em termos absolutos na realidade social. Por isso, temos modelos mistos, os quais, em determinados momentos, tem a preponderância de predominar.

2.1.1 Organizações públicas e políticas públicas

Estudiosos da administração pública vêm sendo atraídos para o campo mais geral da política pública – ou análise política –, com a finalidade de compreender o papel das organizações públicas na expressão dos valores sociais. Segundo Denhardt (2012), esse processo político (*policy process*) é vital para as operações governamentais.

A visão de que as organizações públicas constituem parte do *policy process* abre novos caminhos para as teorias da organização pública. Essas, consideram as organizações públicas como partes integrantes do processo político. Nesse sentido, não se imagina a administração separada da política (DENHARDT, 2012).

Muitos dos primeiros teóricos de organizações públicas - durante o desenvolvimento da orientação para a política pública -, foram críticos da dicotomia entre política e administração. Segundo eles, essa dicotomia não reconhecia a influência da burocracia na formação da política pública. Para Appleby (1949), ao separar política e administração, os administradores não exerciam seu papel no *policy making*.

Na visão dos cientistas políticos, havia pelo menos duas orientações distintas em relação à emergência da política pública. A primeira abordagem referir-se-ia à ciência da política (*policy science*), na qual Lerner e Laswell (1951) analisavam que a pesquisa sistemática sobre o processo de *policy making* poderia estabelecer relações entre as políticas instrumentais e os valores finais.

Para Dror (1968), a ciência da política possuía como finalidade a melhoria do *policy making*, por meio de seu *design* e operações de sistemas. Nessa visão, o autor reconhecia que o conhecimento sobre as políticas específicas deveria estar integrado ao conhecimento sobre o

próprio sistema de *policy making* - sua operação e possibilidades de melhoria.

A segunda abordagem popular entre os cientistas políticos relaciona-se aos estudos relativos à política pública, como forma de gerar conhecimentos de base empírica sobre o processo político. Por exemplo, se sustentava que se deveria manter distinção clara entre os modelos normativos e empíricos, e que o estudo da política pública - embora orientado por interesses normativos -, só poderia proporcionar explicações empíricas da política pública (DYE, 1970).

Nesse contexto, as implicações éticas e políticas das formas como os órgãos públicos influenciam os resultados devem ser destacados. A responsividade e a eficácia são duas questões que interessam aos estudiosos do processo político, sendo que a primeira se refere ao “sistema que assegura que as decisões dos burocratas correspondam às preferências da comunidade ou dos ocupantes dos cargos que presumem falar em nome do público”; e a eficácia diz respeito à até que ponto as políticas favorecem decisões que “têm mais probabilidade do que outras propostas de fazer acontecer os resultados desejados” (ROURKE, 1969, p. 3).

Portanto, o estudo da política pública pode enfocar tanto as causas das políticas específicas – no caso, as circunstâncias políticas, sociais ou econômicas que originaram determinados tipos de políticas – quanto as consequências das políticas, ou seja, o efeito que certa política terá sobre um tipo particular de problema (DENHARDT, 2012). Nas duas abordagens, o objetivo do analista político é oferecer uma descrição e uma explicação das causas ou efeitos de várias políticas.

2.1.2 Organizações públicas em rede

A emergência do conceito de redes no contexto da administração pública remonta à década de 1990. Antes disso, a literatura internacional fornecia estudos relacionados à ação do Estado, visando o estabelecimento de arranjos locais de desenvolvimento na gestão intergovernamental na implementação de programas federais e na descentralização de políticas públicas. (FLEURY; OUVENEY, 2007).

À medida que os paradigmas vigentes da época não ofereciam mais as bases sólidas necessárias à administração pública, o conceito de redes se mostrava como a abordagem mais promissora diante de novos padrões de organização. De acordo Fleury e Ouverney (2007, p. 40), “a literatura de administração pública mostra a emergência de um novo paradigma de gestão pública, fundamentado na concepção de redes

como resposta aos processos de transformação de estrutura do Estado e de suas relações com a sociedade civil”.

Esse novo paradigma é marcado pela intensificação da relação de confiança em parcerias e pela filosofia de crescimento das organizações não-governamentais, a fim de aumentar o valor público. Assim, entende-se que governos marcados pela mudança do paradigma de redes dependem menos de servidores públicos em papéis tradicionais e mais de uma teia de parcerias, a fim de realizar o trabalho público. À essa evolução, Goldsmith e Eggers (2006) denominam “governar em rede”.

A articulação em rede constitui, por si só, uma inovação em relação ao modelo centrado em uma única agência estatal, assim como em relação ao processo que excluía a sociedade civil das decisões (FARAH, 2006). Outros autores - tais como Zapata, Amorim e Arns (2007) -, ressaltam essa análise, ao observar que as redes, nos anos mais recentes, têm surgido como uma estrutura de organização alternativa, especialmente para organizações do terceiro setor.

Alves (2002) cita a trajetória do termo “terceiro setor” que começou a ser utilizado na década de 70, nos Estados Unidos, referindo-se ao conjunto das organizações não-lucrativas. Nos anos 80 o termo caiu em desuso, e ressurgiu na última década do século XX, beneficiado, principalmente, pelo impulso que resultou da disseminação dos resultados do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, por meio de várias agendas de organismos multilaterais, fundações internacionais, governos, empresas, algumas ONGs e universidades. Segundo o autor, essa coincidência orquestrada de agendas visou a dar maior “visibilidade” ao setor não-lucrativo, proposto então, especialmente, como substituto possível ou, pelo menos, como parceiro do Estado, na função de agente da provisão social.

Para Alves (2002), agentes de natureza privada que praticam ações com fins privados (bens privados) podem ser descritos como o “Primeiro Setor”, ao qual corresponderia o Mercado; agentes de natureza pública que praticam ações que visam a fins públicos (bens públicos) podiam ser descritos como o “Segundo Setor”, ao qual corresponderia o Estado; agentes de natureza privada de praticam ações visando a fins públicos podiam ser descritos como o “Terceiro Setor”.

Certas iniciativas implementadas pelas esferas locais de governo, configuram-se como verdadeiras redes de atores e de entidades, sendo mobilizados em torno de um ou mais problemas de interesse público. Essas redes tendem a ultrapassar a capacidade de ação isolada do Estado - seja por limites financeiros ou pelo maior grau de imersão no problema que uma ação coordenada permite (FARAH, 2006).

Para Fleury e Ouverney (2007), as vantagens que as redes na administração pública possuem são: (i) pluralidade de atores envolvidos; (ii) definição de prioridades desenvolvida de maneira mais democrática; (iii) gestão adaptativa, conectada à uma realidade social volátil; e (iv) estrutura horizontalizada, com objetivos e estratégias estabelecidos pela rede por meio de consensos.

Outros autores, tais como Goldsmith e Eggers (2006), destacam demais qualidades das redes interorganizacionais, tais como: (i) especialização; (ii) inovação; (iii) velocidade e flexibilidade; e (iv) alcance crescente. Dentre esses, a última característica aponta a necessidade do aumento do alcance de redes em governos inovadores, de modo a atrair novos parceiros e recursos.

Contudo, certas características que o modelo de redes traz na administração pública também podem limitar sua eficácia. Exemplos disso são fornecidos por Fleury e Ouverney (2007), e Goldsmith e Eggers (2006). Diante disso, elenca-se no Quadro 2 as vantagens e desvantagens do modelo em rede na Administração Pública.

Quadro 2 - Vantagens e desvantagens do modelo em rede na Administração Pública

(continua)

Categorias de Análise	Vantagem	Desvantagem
Atores	Pluralidade	Problemática à prestação de contas (<i>accountability</i>); falta de capacidade dos atores envolvidos; instabilidade no relacionamento
Prioridades	Desenvolvida de forma democrática	Dinâmica flexível pode distanciar os participantes dos objetivos iniciais
Gestão	Adaptável, flexível	Crítérios para participação na rede podem não ser explícitos nem universais; dificuldades de controle e coordenação das interdependências
Objetivos e estratégias	Processos de negociação; metas compartilhadas	Responsabilidades diluídas; falta de eficácia no cumprimento dos objetivos; congruência de metas

Quadro 2 - Vantagens e desvantagens do modelo em rede na Administração Pública

(conclusão)

Categorias de Análise	Vantagem	Desvantagem
Serviços	Especialização e <i>expertise</i> dos melhores prestadores disponíveis	Supervisão distorcida de serviços; déficit de dados e maus parâmetros
Tipo Organização	Inovadora	Coordenação fragmentada; alta complexidade; responsabilidades indefinidas
Negociação	Flexível e rápida	Processo de negociação e geração de consensos podem ser demasiados lentos

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Fleury e Ouverney (2007) e Goldsmith e Eggers (2006).

A difusão e a diversificação do conceito de redes demonstram que, nas sociedades complexas, as organizações que se articulam reconhecem que não podem alcançar determinados objetivos de forma isolada. Elas necessitam somar seus recursos aos de outras organizações.

Assim, a ideia de redes vem sendo idealizada com um formato organizacional democrático e participativo, na qual as relações interinstitucionais se caracterizam pela não-centralidade organizacional e a não-hierarquização do poder. A participação é um elemento essencial nessa ideia, já que a mesma integra o cotidiano de todos os indivíduos, dado que atuamos sob relações sociais.

Segundo Tenório (2016), por desejo próprio ou não, somos levados a participar de grupos e atividades que nos revelam a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos. Esses, seriam de difícil consecução, ou mesmo inatingíveis, se procurássemos alcançá-los individualmente.

Para Tenório e Rozenberg (1997), a participação que se espera deve obedecer aos seguintes pressupostos: (i) consciência sobre atos: uma participação consciente é aquela em que o envolvido possui compreensão sobre o processo que está vivenciado, do contrário, é restrita; (ii) forma de assegurá-la: a participação não pode ser forçada nem aceita como esmola, não podendo ser, assim, uma mera concessão; e (iii) voluntariedade: o envolvimento deve ocorrer pelo interesse do indivíduo, sem coação ou imposição.

Por sua vez, Juan E. Díaz Bordenave (1994) diz existirem dois processos de participação: o micro e o macro. A participação em nível micro envolve grupos primários, tais como a família, os amigos e os vizinhos, já que esse tipo de participação ocorre a partir de dois ou mais indivíduos que compartilham objetivos e/ou interesses comuns.

Por meio da instância de participação micro, os grupos podem desenvolver seu aprendizado, considerado um pré-requisito para a participação em nível macro. Nesse, a participação ocorre a partir de grupos secundários - empresas, clubes, associações etc. -, e grupos terciários - movimentos de classe, partidos políticos, conselhos municipais, etc.

Ademais, Bordenave (1994) cita que a participação social se dá quando permite que as distintas camadas sociais façam parte dos movimentos históricos nos aspectos políticos, sociais e culturais, permitindo que todos construam e façam parte do processo. A finalidade é incluir qualquer pessoa, grupo ou setor marginalizado no processo de participação em âmbito micro e/ou macro.

Para Róvere (1998), a constituição das redes é um processo que busca alcançar, sobretudo, a coesão entre os participantes. Nesse sentido, a rede é traduzida como o resultado de uma sequência de interações, as quais concretizam os vínculos entre os atores ao longo do tempo, e possuem, como início, o reconhecimento mútuo.

2.2 CONTROLE SOCIAL

Historicamente, a noção de controle social surge a partir das formulações clássicas de Durkheim (2008), em um período social e político conturbado na França. O autor analisa as formas de integração social, capazes de manter e fortalecer a ordem, a fim de evitar o caos iminente devido à sensação de vazio moral da III República (ALVAREZ, 2004; RODRIGUES, 2008).

Em seus estudos, Durkheim (2008) introduz a reflexão acerca da solidariedade social, que se caracteriza como o fundamento da vida em sociedade. Ao ponderar sobre sociedades mais complexas, o autor analisa a demanda por uma combinação de solidariedades – mecânica e orgânica –, as quais permitem fundar e reproduzir a coesão social.

Para Durkheim (2008), a solidariedade mecânica manifesta-se em ações que não necessitam de vínculos de proximidade comunitária ou familiar, e representam um senso de pertencimento social, atingido por meio de regras e valores socialmente partilhados. A solidariedade orgânica, por sua vez, depende do desenvolvimento da divisão do

trabalho social, além da inescapável condição de interdependência que se estabelece entre os indivíduos.

Outra questão tratada pelo autor é a base da moral coletiva (ou consciência coletiva), como dependente dos valores socialmente partilhados. Essa base permite a coesão necessária à vida em sociedade, e o fundamento da unidade social.

Enquanto a noção de controle social parte das contribuições de Durkheim (2008), a origem do termo surge no início do século XX, tendo sua autoria atribuída ao sociólogo norte-americano Edward Alsworth Ross. A fim de solucionar o problema da ordem social, Ross (2009) investigou seus fundamentos na relação entre o homem e o ambiente. No entanto, o significado de controle social empregado por esse autor não abrange, diretamente, os controles exercidos pela autoridade pública.

Assim, a discussão do controle social também passa por outras vertentes, como no campo de análise das organizações com Weber (2004). Nesse campo, o foco dos estudos relaciona-se ao aspecto estruturante do social, pelo viés da teoria organizacional.

A teoria organizacional considera o controle social como um processo de socialização, no qual padrões de conduta são determinados, e favorecem a ordem dominante exercida pelas organizações burocráticas, e comandadas – sobretudo - pelo Estado e pelas elites.

Nesse contexto, a temática do controle social pela burocracia também é abordada por Merton (1940). Contudo, ele volta sua crítica às disfunções da burocracia, provocadas pelos comportamentos individuais e às negativas consequências que a mesma acarreta à estabilidade, eficiência e previsibilidade das organizações burocráticas. Por isso, o autor argumenta a necessidade da instituição de controles, capazes de gerar a conformidade dos indivíduos, e garantir o funcionamento adequado das organizações.

Outros autores também produziram suas análises sobre o controle social. Segundo Parsons (1951), todo sistema social pode apresentar desequilíbrios e possíveis desintegrações e - tanto para prevenir como para limitar os desvios sociais -, assim, surge a necessidade do controle social. Já para Alvarez (2004), os estudos do controle social - na teoria organizacional e iniciados no pensamento weberiano -, colocam-se no campo conservador do pensamento social, tendo essa orientação expressada nas práticas repressivas organizadas pelo Estado, como forma de garantir a ordem social.

Goulart (2011) também ressalta a necessidade do controle social para a manutenção da estabilidade da ordem social vigente. Ao juntar os

elementos necessários para definir o controle social, o autor o caracteriza como um processo, o qual pode se utilizar mecanismos de coação e sanção - materiais e simbólicos -, a fim de submeter os indivíduos à conformidade de condutas, regras sociais e preceitos morais, aceitos e difundidos na sociedade.

Enquanto Goulart (2011) remete o controle social à estabilidade da ordem social vigente, Schommer e Moraes (2010) abordam o termo em um de seus trabalhos como sendo exercido pela sociedade durante os mandatos, incluindo a participação em consultas populares, em canais abertos pelos governos para ouvidoria e em processos de orçamento e gestão.

2.2.1 O marco constitucional de 1988

Na década de 1970, com a possibilidade da reorganização dos partidos sob uma nova ordem, e com o surgimento das manifestações da sociedade civil, o cenário brasileiro foi gradativamente se transformando. Já, na década de 1980, alguns governos estaduais e municipais passaram a desenvolver uma gestão pública participativa e descentralizada, cujos movimentos populares conquistaram e impulsionaram a criação de outros mecanismos de participação para além do voto (SILVA, 2007).

Segundo Avritzer (2007), a institucionalização da democracia brasileira deu-se, de fato, na promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa promulgação formalizou e abarcou a abertura de processos participativos em distintas áreas, e possibilitou o surgimento de novos espaços alternativos para a interlocução com a sociedade civil em âmbitos locais e estaduais.

Nessa Constituição, foi reestabelecida a democracia com ampla previsão de direitos, e o Estado brasileiro foi reorganizado de modo a se tornar mais permeável às questões da sociedade. Assim, a participação cidadã tornou-se não apenas possível, mas necessária para o bom funcionamento do aparato público.

Dessa forma, a participação e o controle social são elementos importantes na constituição e no desenvolvimento de políticas públicas. Para Silva (2007, p. 203), o controle social das políticas públicas - apesar de instituído na década de 1980 na sociedade brasileira -, ainda é exercido com muitos limites, em uma “sociedade que continua subjugada aos interesses internacionais e na qual as políticas públicas, e mesmo a ausência delas, conseqüentemente, são um reflexo da política econômica”.

Similarmente, Melo et al. (2011, p. 61) inferem que “por mais que o Estado brasileiro tenha proporcionado a abertura de espaços democráticos e participativos, faz-se necessário ultrapassarmos essa fase histórica e darmos continuidade ao processo evolutivo de nossa jovial democracia”. Por exemplo, viabilizar a abertura dos mecanismos de participação social, a fim de que as ações propostas pelos governos sejam legitimadas pela população.

Para Arnstein (2002), a participação cidadã constitui um sinônimo para o poder cidadão. De acordo com a autora, a participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, serem ativamente incluídos no futuro. “Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitem compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente” (ARNSTEIN, 2002, p. 4).

Contudo, existe uma diferença fundamental entre passar pelo ritual vazio da participação e dispor de poder real para influenciar os resultados do processo. Segundo Arnstein (2002), a participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns. Assim, a participação vazia mantém o *status quo*.

Uma tipologia de oito níveis de participação pode auxiliar na análise desta temática. Para efeito ilustrativo, os oito tipos de participação estão dispostos em forma de uma escada, onde cada degrau corresponde ao nível de poder do cidadão em decidir sobre os resultados, conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Escada da participação cidadã

	Tipo de participação	Nível de participação
8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

Fonte: Elaborado por Arnstein (2002)

Os primeiros degraus da escada são: 1. Manipulação e 2. Terapia. Esses dois degraus descrevem níveis de "não-participação", no qual o objetivo real é permitir que os tomadores de decisão possam "educar" ou "curar" os participantes, e não permitir a participação da população nos processos de planejamento ou condução de programas.

Os degraus 3 e 4 avançam a níveis de concessão limitada de poder, permitindo aos participantes ouvir e ser ouvidos. A 3. Informação e 4. Consulta são definidos pelos tomadores de decisão como o grau máximo de participação possível. No entanto, os participantes não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas. Assim, quando a participação está restrita a esses níveis, não há continuidade nem garantia de mudança do *status quo*.

O quinto degrau – Pacificação –, consiste em um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos participantes o aconselhamento aos tomadores de decisão, mas não a tomada de decisão final. Subindo a escada estão os níveis de poder cidadão com degraus crescentes de poder de decisão. Os cidadãos sem-nada podem participar de uma Parceria, na qual é possível negociar, de igual para igual, com aqueles que tradicionalmente detêm o poder.

Nos degraus superiores, 7. Delegação de poder e 8. Controle cidadão, o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial. A escada com oito degraus constitui uma simplificação, auxiliando na ilustração dos distintos graus de participação cidadã.

Contudo, limitações da tipologia de Arnstein (2002) devem ser citados, tais como: (i) cidadãos sem-nada e poderes não constituem blocos homogêneos; (ii) cada grupo engloba uma gama de pontos de vistas diferentes, divergências significativas, interesses encobertos e divisões subgrupos; (iii) a tipologia não inclui uma análise dos principais obstáculos para se alcançar níveis genuínos de participação; (iv) na vida real das pessoas e políticas públicas, podem existir inúmeros degraus cuja distinção não é tão clara e simplista conforme apresentado aqui; e (v) algumas das características usadas para ilustrar cada um dos oito tipos podem ser utilizadas para outros níveis.

Portanto, visando um diálogo mais objetivo, a tipologia da participação cidadã aqui apresentada foi uma forma simplista de apresentar diferentes níveis de amplitude do poder da população sobre as decisões de ações e/ou programas. Segundo Arnstein (2002), a ideia da participação dos governados no governo é vigorosamente aplaudida por quase todos. Porém, o forte aplauso se reduz a leves palmas quando este princípio é defendido pelos grupos dos sem-nada citados pela

autora (negros, imigrantes mexicanos, porto-riquenhos, índios, esquimós e brancos pobres). Portanto, até que ponto temos a participação cidadã efetiva e reverenciada nas tomadas de decisão governamentais?

2.2.2 Controle social: o controle dos cidadãos e do Estado

Segundo Goulart (2011), o desafio do controle social é o de ser empregado na realização de mudanças que visem transformar a realidade social. Nesse ponto, a noção de controle social pode ser deslocada para o âmbito da ciência política, identificando quatro enfoques teóricos: o controle da sociedade sobre si mesma; o controle da sociedade civil sobre o Estado; o controle do Estado sobre a sociedade civil; e o controle compartilhado entre Estado e sociedade civil (CORREIA, 2005; FERREIRA, 2008).

A categoria de controle social que analisa a sociedade sobre si mesma acarreta uma nova categorização, segundo Teixeira (2012). Para o autor, os mecanismos que garantem a realização do controle social são coercitivos e se dividem em regras legais e morais. Nesse caso, a coerção legal refere-se à conduta coletiva regulamentada em lei - prevista de acordo com o tipo adequado de punição a ser concedida ao indivíduo que transgredir a legislação pertinente; e a coerção moral age como um importante elemento para a formação dos valores que norteiam a vida do indivíduo.

O controle exercido pela sociedade sobre o Estado faz alusão a uma categoria cuja esfera de controle foi proposta inicialmente por Montesquieu, em 1748. Por meio da teoria da separação dos poderes, o filósofo advertiu acerca da necessidade de divisão dos poderes, sendo essa primeiramente vista como uma forma de controle sobre os governantes e, em segundo plano, como um mecanismo para se evitar governos tiranos. No Brasil, o eixo estruturante dessa modalidade de controle surgiu do colapso da ditadura militar, tendo seu início em meados dos anos 1970 (CORREIA, 2006; MACHADO; MEDEIROS, 2007; SIQUEIRA et al., 2011).

O controle exercido pelo Estado sobre a sociedade refere-se à uma categoria que, de acordo com Martins (1989), é fundamental para a ordem social. Segundo Alvarez (2004), quando o Estado se mostra impotente para controlar as relações que se desenvolvem na sociedade, prevalecem os interesses dos mais poderosos - não necessariamente sendo pautados pelos princípios de justiça, responsabilidade e solidariedade. Assim, os mecanismos utilizados no controle do Estado

sobre a sociedade podem se relacionar com sanções normalizadoras, a fim de manter a ordem social.

Outra categoria cuja relevância demonstra necessária sua citação refere-se ao controle exercido pelo Estado sobre si mesmo, denominado de controle institucional. Esse controle se faz necessário no combate à disfunção ocorrida dentro da própria máquina pública, quando o Estado demonstra incapacidade de supervisionar os órgãos e funcionários que lhes são hierarquicamente subordinados. Isso faz com que o Estado fique automaticamente prejudicado, ocasionando uma perda indireta, tanto de seu poder de controle quanto do poder de controle dos cidadãos sobre ele (MARTINS, 1989).

Recorrendo ao pensamento de Pinto (2008), analisa-se que, mesmo sendo importantes os quatro tipos de controles pautados, o que de fato representa o eixo estruturante para os demais é o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado. A garantia do direito do cidadão de regular e efetivar a gestão dos recursos públicos configura-se como o controle mais importante em uma democracia.

Conforme elenca Castro (2008), o controle não se resume apenas ao voto, já que a democracia não se restringe apenas a eleger governantes. A democracia também impõe que os cidadãos controlem e busquem a transparência da gestão pública e das decisões que são tomadas no seu interesse, ativando mecanismos de participação direta.

Os mecanismos de ação que estão à disposição da sociedade, a fim de permitir o exercício do controle social sobre a coisa pública, são exemplificados no pensamento de Martins (1989):

Além de incluir os órgãos que compõem o Poder Judiciário, a lista cobre desde o Congresso Nacional, as assembleias estaduais e as câmaras municipais, onde se reúnem os representantes do povo, até os mecanismos que permitem intervenções diretas por parte da população, como é o caso do sistema eleitoral, da ação popular ou do referendo, passando pela instituição da imprensa livre, dos partidos políticos, dos tribunais de contas (MARTINS, 1989, p. 13).

A construção desses espaços democráticos é capaz de influenciar muitas formas de protagonismo social, por meio de instrumentos de participação da sociedade nas instituições do Estado. Essas formas de protagonismo têm surgido na vida pública brasileira basicamente de duas maneiras: pela pressão da sociedade civil e pela iniciativa de gestores públicos.

A primeira maneira - forjada pela própria pressão da sociedade civil e de seus movimentos organizados -, busca a consolidação das instituições democráticas, de forma a garantir que as demandas sociais estejam presentes nos rumos do Estado.

A segunda maneira condiz com o surgimento das iniciativas de gestores públicos de orientação democrática - que acreditam no alargamento da esfera pública e na democratização das relações entre o poder público e a sociedade. Iniciativas dessa orientação democrática aludem à “*accountability*, a intersetorialidade e a participação como mecanismos que rearranjam as relações entre Estado e sociedade, diminuindo a centralização, insulamento governamental e aumentando a governança pública e o controle social” (COELHO, 2012, p. 37).

Nesse sentido, para que a sobreposição do Estado na relação com a sociedade não persista, faz-se necessário um diálogo com a sociedade de forma efetiva. Para tanto, uma série de fatores necessitam ser desencadeados, tais como a existência de uma sociedade civil mobilizada, e o comprometimento por parte dos governantes em compartilhar o poder decisório são fatores que permeiam o constructo do controle social.

2.3 GESTÃO SOCIAL

Neste trabalho, se entende gestão social como o processo gerencial participativo, onde a autoridade decisória é compartilhada entre os envolvidos na ação. O adjetivo *social*, qualificando o substantivo *gestão*, será compreendido como o espaço privilegiado de relações sociais, onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2016). O significado desse entendimento possui relação com as seguintes palavras: *Estado-sociedade*, *capital-trabalho*, *gestão estratégica*, e *gestão social*; bem como de *cidadania deliberativa*, categoria intermediária da relação desses pares de palavras.

Os dois primeiros pares de palavras – *Estado-sociedade* e *capital-trabalho* – são invertidos para *sociedade-Estado* e *trabalho-capital*. Essa alteração promove a sinalização de que a *sociedade* e o *trabalho* devem ser os protagonistas. Tal alteração enfatiza o papel da *sociedade civil* - cidadania organizada -, e do *trabalho* - cidadão trabalhador - nessa interação (TENÓRIO, 2016).

Ao ampliar a discussão a partir desses pares de palavras, Tenório (2016) acrescenta outro par: *sociedade-capital*. Esse, possui relação com os processos de interação que a sociedade civil organizada - muitas vezes representada pelo *terceiro setor* (organizações não

governamentais ou não econômicas, associações e movimentos sociais) -, desenvolve com o *segundo setor* (capital), bem como com o *primeiro setor* (Estado)¹. Para o autor, de forma análoga aos pares *sociedade-Estado* e *trabalho-capital*, no par *sociedade-capital*, o protagonista da relação deve ser a sociedade civil.

Quanto ao par *gestão estratégica* e *gestão social*, eles significam que o primeiro atua determinado pelas forças de mercado, sendo um processo de gestão que privilegia a competição sendo o lucro a finalidade. Contrariamente, a gestão social é um processo de gestão que prima pela concordância, no qual o outro deve ser incluído e o interesse comum é o seu objetivo (TENÓRIO, 2016).

Cançado, Sausen e Villela (2013) analisam o percurso da evolução, tanto da gestão social quanto da estratégica. Nessa análise comparativa, a compreensão das diferenças entre as duas se encontram nas dimensões que se iniciam no ponto de partida até a relação, conforme destaca o Quadro 4.

Quadro 4 - Análise comparativa entre gestão estratégica e gestão social

(continua)

Dimensões	Gestão Estratégica	Gestão Social
Ponto de partida	Melhoria do Desempenho	Participação/bem viver
Racionalidade	Utilitária / formal / instrumental / monológica	Comunicativa/dialógica
Tomada de decisão	Baseada em planejamento e num sistema de alinhamento organizacional a partir dos objetivos da organização	Tomada de decisão coletiva, balizada pelo interesse bem compreendido/bem comum
Transparência	Informações constantes nos relatórios técnicos e nas avaliações sistemáticas com acesso limitado	Informações disponíveis, baseadas na intersubjetividade, tornando possível a dialogicidade
Espaço	Esfera privada	Esfera pública

¹ Neste trabalho, utiliza-se a referência de Tenório (2016, p. 14), na qual: *sociedade* será o mesmo que *sociedade civil*, entendendo essa categoria como aquele espaço social formado por diferentes organizações de natureza não estatal e não econômica, bem como de movimentos sociais em contraste com o *Estado* e o *capital*. Por sua vez, a expressão *capital* poderá também ser entendida como *mercado*, aquele espaço onde os agentes econômicos, o setor empresarial privado, atuam conforme a lei da oferta e da procura na produção de bens ou serviços.

Quadro 4 - Análise comparativa entre gestão estratégica e gestão social
(conclusão)

Dimensões	Gestão Estratégica	Gestão Social
Finalidade da gestão	Minimização de custos e maximização de resultados	Interesse bem compreendido/bem comum
Método	Positivismo lógico	Teoria crítica
Concepção de estrutura organizacional	Hierarquia/Heterogestão	Heterarquia
Premissas teóricas	Individualismo Metodológico	Socialização
<i>Modus operandi</i>	Competitividade	Cooperação
Benefícios	Lucros e resultados empresariais	Melhoria na qualidade de vida
Dimensão temporal	Preferencialmente curto prazo; médio e longo prazos baseados em planejamento	Sustentabilidade - longo prazo
Amplitude de ação	Preocupação apenas com o que lhe é concernente	Preocupação geral com o contexto
Visão	Linear / objetiva	Complexidade/intersubjetividade
Foco	Mercadocêntrico	Sociocêntrico
Consequência	Reificação	Emancipação
Relação	Mundo do trabalho	Mundo da vida

Fonte: Cançado, Sausen e Villela (2013, p. 85)

Com o intuito de prover uma compreensão da gestão social e embasar seus fundamentos e proposições, Pimentel e Pimentel (2010) realizaram um levantamento teórico indutivo. A partir desse estudo, são formulados sete princípios que contribuem na delimitação do conceito, inscrevendo-o em um campo específico e próprio de atuação.

Tais princípios foram sistematizados pelos autores, sendo esses: (P1) objetivo da gestão social é o interesse coletivo de caráter público; (P2) sua orientação de valor é o interesse público; (P3) deve subordinar a lógica instrumental à um processo decisório deliberativo; (P4) tem como protagonista a sociedade civil organizada e envolve todos os atores sociais, organizacionais e institucionais de um dado espaço; (P5) é um processo participativo, dialógico e consensual; (P6) se materializa pela deliberação coletiva, alcançada pelo consenso possível gerado pela argumentação livre; (P7) as parcerias e redes intersetoriais - tanto

práticas como de conhecimentos -, são formas de pensar e operacionalizar a gestão social.

A preocupação central para Tenório (2008) é a construção de um pensamento próprio da gestão social, ressaltando as diferenças existentes entre as formas de gestão estratégica e social. À medida que a gestão social substitui a estratégica, ela exige um gerenciamento mais participativo e dialógico. Assim, um processo decisório exercido por meio de diferentes sujeitos sociais exige que a ação dialógica se desenvolva, segundo os pressupostos do agir comunicativo.

No processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva (TENÓRIO, 1998, p. 126).

Portanto, a definição de gestão social se encontra apoiada na compreensão da inversão dos pares de palavras anteriormente citados - *sociedade-Estado, trabalho-capital, sociedade-capital* -, bem como do conceito de cidadania deliberativa que, como já foi observado, é a categoria intermediadora da relação entre os pares de palavras.

2.3.1 Os critérios de cidadania deliberativa

A construção da conceituação da gestão social teve como contribuição a Escola de Frankfurt, na década de trinta, cuja razão inibidora da emancipação do homem - tanto culturalmente como na área de produção -, estaria pautada na racionalidade instrumental (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Jürgen Habermas, por sua vez, propõe um paradigma técnico-social que implementa a razão, a partir do consenso alcançado por uma ação social do tipo comunicativa - ao invés de uma ação do tipo estratégica (TENÓRIO, 1998). Com base na premissa de um agir sem coação, Habermas (2002) apresenta pressupostos que oferecem a liberdade dos participantes travarem um diálogo, com base na imputabilidade.

O agir comunicativo coloca em jogo um espectro mais claro dos fundamentos – fundamentos epistêmicos para a verdade das asserções, pontos de vista éticos para a autenticidade de uma escolha

de vida, indicadores para a sinceridade das declarações, experiências estéticas, explicações narrativas, padrões de valores culturais [...]. A imputabilidade não se limita apenas aos critérios da moralidade e da racionalidade objetiva (com respeito a fins). [...] consiste universalmente na capacidade de um ator de orientar seu agir por exigências de validade (HABERMAS, 2002, p. 49).

Para Tenório et al. (2008), o conceito de cidadania deliberativa está fundamentado em Habermas (2002), e relacionado aos critérios de avaliação da participação cidadã - desenvolvidos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP), e os contidos nos trabalhos de Castelá e Jorba (2016); Jorba, Martí e Parés (2007); e Parés e Castelá (2008).

A cidadania deliberativa significa que a legitimidade, a validade das decisões, deve ser originada em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. A fim de entender essa possibilidade decisória, Tenório (2016) nos apresenta os conceitos de *esfera pública* e *sociedade civil*, essenciais para a compreensão do significado de cidadania deliberativa.

O conceito de esfera pública pressupõe igualdade de direitos individuais - sociais, políticos e civis -, assim como o diálogo entre os participantes do debate. Diferente de um processo centralizador e autoritário, onde o conhecimento técnico ou interesses pessoais são o principal argumento da decisão, a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor soluções aos problemas da sociedade, de uma região, de um bairro, de uma comunidade etc. Tais soluções devem contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas (TENÓRIO, 2016).

O conceito de sociedade civil está centrado em um conjunto de instituições de caráter não econômico e não estatal, que se caracterizam por estimular e/ou contribuir para o debate junto às *esferas públicas*. A sociedade civil é apontada como um setor relevante na construção da esfera pública, na medida em que se apresenta apoiada no cotidiano das pessoas e apresenta uma maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão (TENÓRIO, 2016). Para o autor, a sociedade civil é o espaço possível de comunicação e de deliberação entre a sociedade civil, o Estado e o capital.

Portanto, a perspectiva é que a cidadania deliberativa contribua, por intermédio da esfera pública, para o desenvolvimento pleno do

potencial de uma democracia deliberativa, na qual o voto é um dos elementos de seu processo e a participação cidadã, a sua maior referência. Desse modo, o procedimento da prática da cidadania deliberativa – do cidadão ativo – é na esfera pública, por meio da participação (TENÓRIO, 2016).

No Quadro 5 são definidas as categorias de análise da Cidadania Deliberativa.

Quadro 5 - Cidadania deliberativa: categorias e critérios de análise

(continua)

Categorias	Critérios
<p>Processo de discussão: discussão de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos</p>	<p>Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.</p> <p>Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p> <p>Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.</p> <p>Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.</p> <p>Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.</p> <p>Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p> <p>Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.</p> <p>Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.</p>

Quadro 5 - Cidadania deliberativa: categorias e critérios de análise

(continuação)

Categorias	Critérios
<p>Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas</p>	<p>Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.</p> <p>Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.</p> <p>Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.</p>
<p>Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas</p>	<p>Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.</p> <p>Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.</p>
<p>Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas</p>	<p>Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.</p> <p>Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.</p> <p>Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.</p>
<p>Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana</p>	<p>Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.</p> <p>Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.</p>

Quadro 5 - Cidadania deliberativa: categorias e critérios de análise

(conclusão)

Categorias	Critérios
<p>Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas</p>	<p>Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.</p> <p>Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.</p> <p>Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.</p> <p>Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.</p>

Fonte: TENÓRIO et al. (2008, p. 11)

A síntese das categorias e critérios elencados por Tenório et al. (2008) auxilia na avaliação dos processos decisórios deliberativos, e enfatiza a relevância da participação cidadã no processo de construção de novas bases societárias. Para Caçado, Pereira e Tenório (2015), a participação se torna não apenas um simples desejo socialmente construído, mas também um direito natural. Esse direito coaduna com a responsabilidade que o seu praticante deve possuir com a sociedade, ciente de que suas decisões e ações possuem consequências causadas à totalidade.

Atualmente, se busca estabelecer novos horizontes nesta construção e, principalmente, analisar e incentivar a aplicabilidade do desenvolvimento da gestão social em ambientes nos quais ela possa ser evidenciada. No caso desta pesquisa, na análise do controle social em organizações públicas.

No que tange à agenda de pesquisa da gestão social, Caçado e Rigo (2014) delinham e a subdividem em quatro categorias distintas. A primeira sugere a discussão de como podem ser incentivadas as interorganizações e as comunidades de prática; enquanto a segunda recomenda o aprofundamento dos fundamentos teóricos da gestão social, com a finalidade de constituir seu primeiro paradigma. A

escalaridade da gestão social aparece como terceira categoria, como forma de identificar as possibilidades de escala da mesma em relação à participação direta e indireta. Por último, os autores aconselham sobre a necessidade da validação e aprimoramento de seu quadro de análise. A agenda de pesquisa encontra-se sumarizada no Quadro 6.

Quadro 6 - Síntese da Agenda de Pesquisa.

<i>Agenda de Pesquisa</i>	<i>Objetivos</i>
Desenvolvimento de Interorganizações e Comunidades de Prática	Desenvolver caminhos para “incentivar” a constituição de Interorganizações e de Comunidades de Prática, preferencialmente de forma complementar
Primeiro paradigma para a Gestão Social	Construir o primeiro paradigma para a gestão Social
	Demonstrar que a Gestão Social é multiparadigmática
Escalaridade da Gestão Social	Identificar as possibilidades de escalaridade da Gestão Social com relação à participação direta e indireta
	Identificar possibilidade de uso de tecnologias da informação e comunicação para participação direta no âmbito a Gestão Social
Quadro de Análise para identificar a Gestão Social	Aprimorar o quadro de análise
	Criar ferramentas e mecanismos para utilização do quadro de análise
	Utilizar o quadro de análise em diferentes organizações de forma a verificar suas possibilidades de Gestão Social

Fonte: Cançado e Rigo (2014)

Com a agenda de pesquisa elaborada por Cançado e Rigo (2014) se analisa o desenvolvimento da gestão social como um processo intersubjetivo e dialógico, que considera o indivíduo como sujeito ativo e participante do processo decisório.

Portanto, as congruências entre administração pública, controle social e gestão social, serão analisadas nesta pesquisa, buscando a identificação e compreensão dessas temáticas na análise da organização pública – Observatório Social de São José -, e em sua relação com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania

deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum, propostos por Tenório et al. (2008) na gestão social.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando seu objetivo geral – analisar como ocorre o controle social na organização pública em rede do Observatório Social de São José -, esta pesquisa foi realizada de acordo com as diretrizes da abordagem qualitativa. A escolha por essa abordagem pode ser refletida na análise de Godoy (1995) ao afirmar que, quando o estudo é de caráter descritivo, com o objetivo de entender um fenômeno em sua complexidade, e de procurar compreender a teia de relações sociais e culturais no interior de uma organização, a opção pela metodologia qualitativa pode ser a mais apropriada.

A partir do tema, do problema e dos objetivos anteriormente justificados, os seguintes procedimentos metodológicos serviram de suporte para a pesquisa e, conseqüentemente, para a construção desta dissertação.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA: TIPO, PERSPECTIVA DE ANÁLISE E MODO DE INVESTIGAÇÃO

A opção pelo estudo de caso ocorreu por esta ser uma pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente – o Observatório Social de São José. Segundo Godoy (1995), o estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões do “como” e “por que” certos fenômenos ocorrem quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real.

Quanto aos meios utilizados para realizar a pesquisa, os mesmos a remeteram à classificação bibliográfica, porque se baseou em materiais publicados em livros, revistas, periódicos e redes eletrônicas; à classificação documental, pois se fundamentou em documentos de órgãos públicos e entidades não governamentais; e à utilização de entrevistas semiestruturadas para a coleta de dados.

Em relação aos fins, tratou-se de uma pesquisa descritiva, uma vez que possuiu, dentre seus objetivos, descrever os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José e analisar os mesmos sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum, elencados por Tenório et al. (2008).

3.2 DEFININDO AS PERGUNTAS SUPLEMENTARES DE PESQUISA

No intuito de obter uma compreensão mais detalhada e acurada do problema proposto, foi desenvolvido um conjunto de questões suplementares que, ao mesmo tempo, contribuíram para a operacionalização dos objetivos e geraram respostas que conduziram ao seu alcance. Assim - para cada objetivo específico -, foram elaboradas determinadas questões suplementares, de forma a permitir uma semiestrutura para as entrevistas.

Para o primeiro objetivo - descrever os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José (OSSJ) -, as perguntas norteadoras foram direcionadas ao representante institucional da entidade, e definidas da seguinte forma:

- (a) O que você entende por controle e por controle social?;
- (b) Existe algum instrumento de controle social que o OSSJ aplica? Se positivo, quais as vantagens e desvantagens de cada um deles?;
- (c) No que consiste o Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal, elaborado pelo OSSJ? Quais as dificuldades para que o mesmo seja colocado em prática?;
- (d) Quais indicadores você considera relevantes para realizar o controle social?

Para o segundo objetivo – analisar os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum, propostos por Tenório et al. (2008), na gestão social –, as perguntas norteadoras foram direcionadas ao representante institucional da entidade, e definidas da seguinte forma:

- (a) Quais são os processos, mecanismos e instituições do município de São José com os quais o OSSJ se relaciona. e que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos?;
- (b) Como se dá a articulação das ações do OSSJ com os cidadãos? Quais são os exemplos concretos?;
- (c) Quem toma as decisões no OSSJ para a implementação das ações?;
- (d) Como ocorre a mobilização de voluntários no OSSJ?;
- (e) Quais as facilidades e as dificuldades operacionais do OSSJ, em relação à Rede do Observatório Social do Brasil?

Para o terceiro objetivo – investigar a relação do OSSJ com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum, propostos por Tenório et al. (2008), na gestão social -, foram construídas as seguintes perguntas norteadoras:

- (a) O que você entende por controle e por controle social?;
- (b) O que você entende por cidadania, autonomia, inclusão e bem comum?;
- (c) Com que intensidade essa organização consegue intervir no controle social do município de São José?;
- (d) Qual o seu envolvimento com o OSSJ? Existem indicadores concretos? Como esta instituição colabora com o OSSJ?;
- (e) Quais são os pontos fortes e pontos que poderiam ser melhor desenvolvidos pelo OSSJ?;
- (f) Como você analisa a relação entre o OSSJ e a Rede Observatório Social do Brasil? Quais são os pontos de convergência e divergência que você analisa?;
- (g) O que você entende por corrupção e como a enxerga na esfera municipal?;
- (h) Qual é a sua contribuição concreta - pessoal e institucional - na perspectiva do controle social?

A fim de possibilitar a operacionalização do problema de pesquisa, apresentam-se, a seguir, a identificação e a definição conceitual das categorias analíticas e das variáveis do estudo.

3.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE QUALITATIVA: CATEGORIAS DE ANÁLISE

Para a realização dos objetivos específicos propostos, formas de análise foram dispostas a seguir, de maneira a elucidar a compreensão do leitor:

- a) Descrever os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José.

Para atender ao primeiro objetivo específico – que envolve a descrição dos mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José –, foi utilizado o procedimento de entrevistas semiestruturadas com o representante institucional da entidade e com os representantes das organizações diretamente envolvidas no controle social do município de São José.

Ademais, foi utilizada a pesquisa em documentação, tais como a legislação e o Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal, editado pelos especialistas em gestão pública do OSSJ - utilizando a última versão disponível pelo órgão, datada de março de 2016.

- b) Analisar os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum propostos por Tenório et al. (2008), na gestão social.

O segundo objetivo específico teve como procedimentos de coleta de dados a entrevista semiestruturada com o representante institucional do OSSJ e a consulta em documentação secundária, que proporcionou a melhor análise da pesquisadora acerca dos mecanismos de controle social utilizados na entidade, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum propostos por Tenório et al. (2008).

Para responder à pergunta de pesquisa em bases concretas - relacionando o entendimento obtido do referencial teórico com a realidade que foi estudada -, foram selecionadas as seguintes categorias pela pesquisadora: Inclusão; Autonomia e Bem Comum. Cada uma dessas categorias foi elencada abaixo, de acordo com seus respectivos critérios de análise referenciados em Tenório et al. (2008). A seleção foi realizada com base na aderência dessas categorias com os objetivos e métodos de trabalho contemplados no Observatório Social de São José.

As categorias analítico-empíricas e os critérios utilizados na presente pesquisa são aduzidas no Quadro 7.

A síntese das categorias analítico-empíricas e seus respectivos critérios propostos por Tenório et al. (2008) permitem avaliar os processos decisórios deliberativos. Nessa construção, foram analisadas com mais profundidade as três categorias selecionadas: Inclusão, Autonomia e Bem Comum.

Quadro 7 - Cidadania deliberativa: critérios de análise

Categorias analítico-empíricas	Crítérios
Inclusão	Abertura dos espaços de decisão; Aceitação social, política e técnica; Valorização cidadã
Autonomia	Origem das proposições; Alçada dos atores; Perfil da liderança; Possibilidade de exercer a própria vontade
Bem comum	Objetivos alcançados; Aprovação cidadã dos resultados

Fonte: TENÓRIO et al. (2008, p. 11)

A categoria **Inclusão** foi selecionada como um critério de análise para este trabalho, pois denota a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e, principalmente, a voz dos excluídos do sistema. “Inclusão aqui significa a capacidade dos atores de estarem inseridos nos espaços decisórios públicos e de representarem os interesses coletivos” (TENÓRIO et al., 2008, p. 12). Para a análise desta categoria foram considerados os seguintes indicadores:

- i. **Abertura dos espaços de decisão:** a existência de processos, mecanismos e instituições que favoreçam a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos; possibilita uma chance igual de articulação a todos na participação da tomada de decisão.
- ii. **Aceitação social, política e técnica:** reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social quanto no político e técnico. Quanto maior o consenso sobre a necessidade e a metodologia de uma experiência participativa, maior sua chance de êxito.
- iii. **Valorização cidadã:** as formas de inclusão e de participação devem valorizar a cidadania. Para isso, se faz importante considerar o quanto a necessidade de participação e suas implicações são valorizadas pelos próprios cidadãos. Considera-se que quanto maior for esta consciência, maior tende a ser efetiva a participação.

A categoria **Autonomia** foi utilizada por ser considerada um “princípio elementar de modificação das relações sociais e pessoais, no sentido da reapropriação do poder decisório relativo à uma dada esfera

de atividade” (BOBBIO; PASQUINO; MATTEUCCI, 2007, p. 1106). Nesse sentido, foi observada se essa categoria – no Observatório Social de São José - possibilita o direito de escolha e/ou não de aceitação das condições políticas, econômicas ou sociais vigentes. Para a sua análise, foram considerados os seguintes critérios:

- i. **Origem das proposições:** identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas. Para Tenório et al. (2008), é importante considerar se as proposições atendem às demandas da população ou são direcionamentos dados pelo poder público.
- ii. **Alçada dos atores:** como todo processo de participação se desenvolve em uma determinada escala territorial, cabe considerar com que intensidade as administrações podem intervir na problemática desejada dentro de determinado território.
- iii. **Perfil da liderança:** características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
- iv. **Possibilidade de exercer a própria vontade:** instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual e coletiva. O modo como se organiza a sociedade deve refletir todas as opiniões nela pertinentes.

A categoria **Bem Comum**, para Tenório et al. (2008), representa os benefícios tangíveis ou intangíveis para a comunidade ou localidade, oriundos da política pública. Para a sua análise foram considerados os seguintes critérios:

- i. **Objetivos alcançados:** relação entre os objetivos planejados e os realizados. Também existem os objetivos secundários, que visam à implementação de resultados substantivos, impactando de forma realista o meio político e decisório. Esse conjunto de objetivos alcançados caracteriza um processo participativo de qualidade.
- ii. **Aprovação cidadã dos resultados:** avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados. Os participantes devem avaliar o funcionamento tanto do processo de deliberação pelo qual passaram quanto a sua relação com a democracia e seus valores.

As categorias analítico-empíricas **Inclusão, Autonomia e Bem comum** objetivam cumprir o segundo objetivo específico - analisar os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa propostos por Tenório et al. (2008), na gestão social.

Assim, o terceiro objetivo específico consistiu em:

- c) Investigar a relação do Observatório Social de São José com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa **Inclusão, Autonomia e Bem Comum**, propostos por Tenório et al (2008).

Para o alcance do terceiro objetivo específico foram utilizados os dados encontrados nas etapas anteriores e demais entrevistas semiestruturadas com os representantes das instituições diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José. A análise desses dados foi realizada por meio do enfoque dedutivo e indutivo, pois as questões ou focos de interesse amplos se tornaram mais diretos e específicos no transcorrer da investigação.

3.4 COLETA DE DADOS E INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS

Para melhor entendimento dos procedimentos de coleta de dados adotados neste estudo, três indagações norteadoras precisavam de resposta: (i) que tipo de dados serão coletados?; (ii) como se dará a coleta (técnicas e instrumentos) ?; (iii) quais as fontes dos dados coletados?

Em relação à primeira indagação, foram utilizados tanto dados primários - coletados especificamente com o intuito de responder à questão de pesquisa - quanto dados secundários para a pesquisa de campo.

No que concerne aos dados primários, a obtenção decorreu da realização de 27 (vinte e sete) entrevistas semiestruturadas com informantes-chaves, escolhidos pela representatividade e por acessibilidade no contexto da pesquisa, com duração de 50 (cinquenta) minutos cada, no período de novembro e dezembro de 2016. O Quadro 8 apresenta dados acerca das entrevistas realizadas.

Quadro 8 - Coleta dos dados – entrevistas semiestruturadas

(continua)

Entrevistas semiestruturadas				
Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Justificativa da escolha	Elementos estruturantes da pesquisa
Estadual	Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 01 (entrevista realizada em 14.11.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Representante de um órgão suporte às Promotorias; Trabalha na perspectiva jurídica constitucional do controle; Busca incentivar os Promotores a apoiar a formação de novos Observatórios 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
	Controladoria Geral da União	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 02: (entrevista realizada em 08.12.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Trabalha na unidade regional de Santa Catarina, da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC); Voluntário da Rede OSB e do OSSJ; Atua em um projeto de expansão dos Observatórios 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
	Ministério Público de Contas	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 03: (entrevista realizada em 17.11.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Acompanha as representações oriundas do OSSJ, com base no seu trabalho 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7

Quadro 8 - Coleta dos dados – entrevistas semiestruturadas

(continuação)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Justificativa da escolha	Elementos estruturantes da pesquisa
Estadual	Receita Federal do Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 04: (entrevista realizada em 17.11.2016) 	- Incentiva a participação das pessoas no movimento “Educação Fiscal”	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
	Secretaria de Educação Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 05: (entrevista realizada em 23.11.2016) 	- Integrante do Programa Estadual de Educação Fiscal – SEF-SC	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
	Tribunal de Contas	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 06: (entrevista realizada em 10.11.2016) • Entrevistado 07: (entrevista realizada em 10.11.2016) • Entrevistado 08: (entrevista realizada em 10.11.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> - Representante do órgão principal de controle externo de Santa Catarina; - Atendimento de solicitações que o OSSJ realiza para o órgão 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7

Quadro 8 - Coleta dos dados – entrevistas semiestruturadas

(continuação)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Justificativa da escolha	Elementos estruturantes da pesquisa
Municipal	08ª Promotoria de Justiça da Comarca de São José	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 09: (entrevista realizada em 06.12.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsável por atos de improbidade administrativa na Promotoria; 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
	Prefeitura de São José	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 10: (entrevista realizada em 01.12.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> - Realiza o controle da Prefeitura de São José; - Entendimento da ligação entre a Prefeitura e o OSSJ 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
	Fundação Municipal da Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 11: (entrevista realizada em 12.12.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vereador recém-eleito; - Irá trabalhar no seu mandato a lógica da democracia participativa; - Acompanha Conselhos de Políticas Públicas; - Assinou termo de compromisso com o OSSJ 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7

Quadro 8 - Coleta dos dados – entrevistas semiestruturadas

(continuação)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Justificativa da escolha	Elementos estruturantes da pesquisa
Sociedade civil não organizada	Cidadão de São José	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 12: (entrevista realizada em 15.11.2016) • Entrevistado 13: (entrevista realizada em 15.11.2016) • Entrevistado 14: (entrevista realizada em 23.11.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> - Habitante do município de São José há 2 anos e acadêmica do Programa de Pós-Graduação em Administração na UFSC - Habitante do município de São José há 43 anos - Habitante do município de São José há 30 anos e acadêmica do Programa de Pós-Graduação em Administração na UFSC – 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
Sociedade civil organizada	Associação Empresarial da Região Metropolitana de Florianópolis e Câmara de Dirigentes Lojistas - AEMFLO/CDL	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 15: (entrevista realizada em 22.11.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> - AEMFLO e CDL foram os incentivos da criação do Observatório Social em São José; - Possuem ligação muito próxima, tendo contribuição financeira mensal 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7

Quadro 8 - Coleta dos dados – entrevistas semiestruturadas

(continuação)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Justificativa da escolha	Elementos estruturantes da pesquisa
Sociedade civil organizada	Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina - CRC/SC	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 16: (entrevista realizada em 07.12.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Legisla sobre a profissão contábil; Apoio institucional ao OSSJ 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
	Universidade do Estado de Santa Catarina	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 17: (entrevista realizada em 17.11.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Servidor da UDESC e criador de um blog, onde escreve sobre política e gestão pública no Município de São José 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
	Universidade do Vale do Itajaí - Univali São José	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 18: (entrevista realizada em 24.11.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Trabalha com criminologia e acredita que o controle social é uma forma de prevenção da criminalidade; Relação institucional distante 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
	Imprensa	<ul style="list-style-type: none"> Entrevista 19: (entrevista realizada em 23.11.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Relação profissional e de amizade com os envolvidos do OSSJ; Como jornalista, divulga o trabalho do OSSJ 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7

Quadro 8 - Coleta dos dados – entrevistas semiestruturadas

(continuação)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Justificativa da escolha	Elementos estruturantes da pesquisa
Sociedade civil organizada	Imprensa	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 20: (entrevista realizada em 09.12.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Soube da existência do OSSJ por intermédio de seu trabalho em um jornal, no qual a entidade mandava sugestões de pauta 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
	Ordem dos Advogados do Brasil – Santa Catarina	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 21: (entrevista realizada em 30.11.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Apoio institucional aos Observatórios Sociais; Possui termo de parceria com o OSSJ 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
	Ordem dos Advogados do Brasil – São José	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 22: (entrevista realizada em 08.12.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Não possui envolvimento e indicadores concretos com o OSSJ 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7
	Observatório Social do Brasil - OSB	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 23: (entrevista realizada em 21.12.2016 via email) 	<ul style="list-style-type: none"> Relacionamento conflituoso com o OSSJ 	Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7

Quadro 8 - Coleta dos dados – entrevistas semiestruturadas

(conclusão)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Justificativa da escolha	Elementos estruturantes da pesquisa
Sociedade civil organizada	Observatório Social de São José - OSSJ	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 24: (entrevista realizada em 08.11.2016) Entrevistado 25: (entrevista realizada em 08.11.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Representante do OSSJ; Auditor interno da Diretoria de Auditoria Geral (DIAG) da Secretaria de Estado de Santa Catarina da Fazenda; Representante do OSSJ; Advogado e Professor 	<p>Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7</p>
	Observatório Social de Balneário Camboriú - OSBC	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistado 26: (entrevista realizada em 05.12.2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Representante do OSBC 	<p>Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7</p>
	Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de São José - SINTRAM	Entrevistado 27: (entrevista realizada em 14.12.2016)	<ul style="list-style-type: none"> Representante do SINTRAM; Pedagogo; Dirigente Social 	<p>Categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme descrito no Quadro 7</p>

Fonte: Elaborada pelo autor (2017).

Quanto aos dados secundários foram consultados os documentos internos do Observatório Social de São José e do Observatório Social de Balneário Camboriú, tais como: relatórios de atividades, mensagens

eletrônicas, relatórios de prestação de contas, relatos documentados, fluxogramas e eco mapa. Ademais, foram analisados documentos acadêmicos e institucionais, de âmbito e divulgação externos, como conteúdos publicados na rede mundial de computadores e trabalhos publicados por outros pesquisadores.

Dessa maneira, em resposta às duas últimas perguntas norteadoras, a coleta se deu por intermédio de um conjunto de entrevistas semiestruturadas, delineadas no Quadro 8, e via pesquisa documental, constituindo como fontes os atores envolvidos no Observatório Social de São José (representantes) e as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José (representantes do poder público e de setores da sociedade civil organizada). A escolha dos entrevistados foi feita pelo critério da representatividade e por acessibilidade, baseado no contexto da pesquisa, com duração de 50 (cinquenta) minutos cada.

Essa escolha também ocorreu no primeiro contato com o objeto de estudo – Observatório Social de São José -, na qual seu representante forneceu para a pesquisadora um eco mapa com todas as organizações com as quais a entidade se relacionada. No entanto, o mesmo se encontra desatualizado, e alguns entidades não estavam inseridas no desenho. Assim, o ponto de partida da investigação das entidades que seriam pesquisadas deu-se por meio do eco-mapa e as demais selecionadas foram identificadas conforme a pesquisa de campo acontecia, sendo que o contato de algumas foi, inclusive, fornecido por alguns representantes entrevistados.

A pesquisadora acredita ser relevante citar que, no planejamento da pesquisa, foram projetadas a execução de 30 entrevistas. Dessas, foram realizadas 27, ou seja, foram realizadas 90% das entrevistas, observando o critério de acessibilidade.

A relação entre os objetivos da pesquisa e a fase de coleta de dados é demonstrada pelo Quadro 9.

Quadro 9 - Objetivos específicos *versus* fontes e instrumentos de coleta de dados

(continua)

Objetivo específico	Fontes e instrumentos de coleta de dados
<p>(a) Descrever os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José</p>	<p>Dados primários – 01 (uma) entrevista semiestruturada com o representante institucional do OSSJ, realizada a partir das categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum.</p> <p>Dados secundários – pesquisa documental: documentos oficiais do OSSJ; legislação; Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal, editado pelos especialistas em gestão pública do OSSJ - utilizando a última versão disponível pelo órgão datada de março de 2016.</p> <p>Dados secundários – pesquisa bibliográfica: trabalhos de outros pesquisadores.</p>
<p>(b) Analisar os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum propostos por Tenório et al. (2008).</p>	<p>Dados secundários – pesquisa documental: documentos oficiais do OSSJ; legislação; Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal, editado pelos especialistas em gestão pública do OSSJ - utilizando a última versão disponível pelo órgão datada de março de 2016; Cartilha de Controle Social da Controladora-Geral da União (CGU), publicada em 2012, e Cartilhas do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF.</p> <p>Dados secundários – pesquisa bibliográfica: trabalhos de outros pesquisadores.</p>

Quadro 9 - Objetivos específicos *versus* fontes e instrumentos de coleta de dados

(conclusão)

Objetivo específico	Fontes e instrumentos de coleta de dados
<p>(c) Investigar a relação do Observatório Social de São José com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum, propostos por Tenório et al (2008).</p>	<p>Dados primários – 26 (vinte e seis) entrevistas semiestruturadas com os representantes institucionais das organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José, realizadas a partir das categorias analítico-empíricas Inclusão, Autonomia e Bem comum, conforme indicado no Quadro 7.</p> <p>Dados secundários – pesquisa documental: legislação; Plano de Transparência e Controle Social para Balneário Camboriú; Carta Aberta aos Observatórios Sociais de Santa Catarina; Despacho de Arquivamento da Promotoria de Justiça relacionado às ações do OSSJ.</p> <p>Dados secundários – pesquisa bibliográfica: trabalhos de outros pesquisadores.</p>

Fonte: Elaborada pelo autor (2017).

3.4.1 Tratamento e análise dos dados

Os dados coletados, à luz dos pressupostos teóricos expostos e das categorias analítico-empíricas e seus respectivos critérios (Quadro 7), foram submetidos ao tratamento da análise de conteúdo, da análise documental e da triangulação de dados.

A análise de conteúdo, envolvendo o tratamento dos dados obtidos junto às entrevistas semiestruturadas, foi composta de três fases: (a) pré-análise: transcrição das entrevistas, organização do material e leitura inicial; (b) análise do material: adequação do material e seu conteúdo às categorias selecionadas no Quadro 7; (c) tratamento dos resultados: interpretação e inferências sobre o material analisado.

As categorias analíticas que serviram de referência para as fases de análise do material e tratamento dos resultados foram aquelas

constantes no Quadro 7, definidas antes da pesquisa, baseadas no problema e nos objetivos da mesma.

Por fim, como a pesquisa envolve a manipulação de documentos, utilizou-se a análise de documentos. Com isso, os documentos analisados - em cotejo com os dados obtidos nas entrevistas - foram estudados à luz da técnica da triangulação de dados, construída e operacionalizada a partir das considerações de Patton (2002): as informações manipuladas, oriundas dessas fontes, contribuíram para a corroboração ou retificação de uma dada hipótese de trabalho ou conjectura.

3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho surgiram algumas limitações que, de certa forma, podem ter influenciado os resultados deste estudo, tais como o número de entrevistas e o método adotado na pesquisa.

A falta de acessibilidade de três representantes de organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social, na esfera do município de São José, foi uma limitação para o desenvolvimento deste trabalho, uma vez que não foi possível contemplar, em sua totalidade, os representantes determinantes do processo. Conforme citado previamente na etapa de coleta de dados, no planejamento da pesquisa, foram projetadas a execução de 30 entrevistas. Dessas, foram realizadas 27, ou seja, foram realizadas 90% das entrevistas.

Quanto ao método adotado nesta pesquisa, as análises dos relatos dos entrevistados, da pesquisa documental e da bibliográfica foram realizados com base nas categorias e critérios de análise definidos por Tenório et al. (2008) e pertinentes a este estudo. Dessa forma, devido à limitação de tempo, não foram considerados as seguintes categorias: processos de discussão, pluralismo e igualdade participativa.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesse estágio, direcionamos a pesquisa para a análise e discussão dos resultados. Para tanto, dividimos o capítulo em cinco seções principais: (i) cumprimento do primeiro objetivo específico (seção 4.1); (ii) cumprimento do segundo objetivo específico (seção 4.2); (iii) cumprimento do terceiro objetivo específico (seção 4.3).

4.1 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL DO OSSJ

A presente seção visa avançar na discussão e no cumprimento do primeiro objetivo específico estabelecido nesta pesquisa: descrição dos mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José (OSSJ). Para tanto, ao tratar da análise dos elementos estruturantes da unidade espacial delimitada – Observatório Social de São José –, a referência analítica foi o conjunto de seis perguntas suplementares de pesquisa indicadas na seção 3.2:

- (a) O que você entende por controle e por controle social?;
- (b) Existe algum instrumento de controle social que o OSSJ aplica? Se positivo, quais as vantagens e desvantagens de cada um deles?;
- (c) No que consiste o Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal, elaborado pelo OSSJ? Quais as dificuldades para que o mesmo seja colocado em prática?;
- (d) Quais indicadores você considera relevantes para ter o controle social?

O interesse implícito nas discussões que envolvem esta seção foi delinear uma análise comparativa entre o Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal editado pelos especialistas em gestão pública do OSSJ – utilizando a última versão disponível datada de março de 2016 –, a fala do vice-presidente da entidade, e a percepção dos demais representantes das organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José. Essa análise buscou evidenciar se há convergência do material elaborado e publicado pelo OSSJ com a fala de seu representante e com a percepção dos demais entrevistados das organizações envolvidas, no que diz respeito aos mecanismos de controle social utilizados pela entidade.

O Observatório Social de São José elaborou - atualmente em sua segunda versão -, o Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal, com a finalidade de apresentar, sobretudo, boas práticas idealizadas e/ou

identificadas pela equipe de voluntários e especialistas em gestão pública da entidade.

O segredo do controle social é que ele atua de forma preventiva e concomitante antes do desvio, antes do contrato ser assinado, antes da coisa ser feita de maneira errada. Isso é essencial. E podemos até dizer que o controle social é o grande parceiro do gestor público, pois quanto mais perto ele estiver do bom gestor, melhor é a qualidade de seu trabalho (Entrevistado 24).

O Observatório Social de São José (OSSJ) foi criado em 2012, no município de São José, no estado de Santa Catarina, e conta, segundo censo de 2016, com uma população de 236.029 habitantes. O OSSJ é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos e sem vínculo formal com o poder público municipal, impulsionado, principalmente, por entidades empresariais locais e servidores públicos, sendo articulado à Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social (Rede OSB).

Entre os objetivos do Observatório Social de São José destacam-se a fiscalização direta à aplicação dos recursos públicos; o estímulo à sociedade civil exercer plenamente a sua cidadania, por meio do controle social; e a interação e cobrança da efetividade do controle institucional (Controle Interno, Conselhos Municipais, Câmara Municipal, Ministérios Públicos e Tribunais de Contas).

Para o alcance de seus objetivos, o OSSJ agrupou suas atividades em cinco programas: 1. Fomento à Transparência Pública, ao controle social e à educação para a cidadania; 2. Racionalização de despesas e eficiência na gestão; 3. Fiscalização das licitações, concessões e contratos; 4. Acompanhamento da atuação do poder legislativo; e 5. Avaliação da efetividade dos serviços públicos.

Até o ano 2015, o OSSJ trabalhou muito na sua atividade de fiscalização. Com isso, a atividade meio da organização ficou prejudicada e o relacionamento da entidade com as demais instituições fiscalizadoras ficou preterida a último plano. Isso ocorreu porque - segundo o representante da entidade - o OSSJ precisava provar que a sua metodologia era efetiva, eficiente e produzia resultados. A entidade buscava sua legitimidade social.

Em 2016, o OSSJ iniciou suas atividades com uma nova diretoria e, como primeiro ponto, houve a divisão entre a parte política e a executiva.

Nas duas primeiras gestões eu fui o político e o executivo. Ou seja, a política institucional eu não fazia, ou a deixava relegada a último plano. Isso

trazia sérios prejuízos ao OSSJ nas nossas relações. Por que estávamos tão longe? Porque não tínhamos como nos aproximar. Então, este ano (2016), nós temos o político, que é o nosso presidente, e eu estou na parte executiva. Eu mais a equipe. Agora nós estamos começando a trabalhar na aproximação com as entidades. Nós precisamos ter parceiros. Esse é o nosso grande problema (Entrevistado 24).

Ao analisar o trabalho realizado pelo Observatório Social de São José, a pesquisadora ressalta que uma de suas ênfases foi no uso da Lei de Acesso à Informação – LAI nº 12.527, de 2011 –, no que tange aos procedimentos para solicitar dados e informações às entidades e órgãos públicos, e no que se refere à verificação do cumprimento da Lei. O OSSJ passou, então, a realizar sua própria metodologia, descrita pelas etapas sumarizadas no Quadro 10.

Quadro 10 – Metodologia utilizada pelo OSSJ

(continua)

Metodologia de execução das ações	
Etapa	Ação
Etapa 1 - Coleta de dados	Utilizam-se as fontes de dados e informações para início das ações, baseadas nos: Portais de Transparência; publicações no Diário Oficial; Ordens do Dia (ex. Projetos de Lei) e Sessões (ex. denúncias de vereadores) da Câmara Municipal; e denúncias recebidas dos cidadãos.
Etapa 2 - Solicitação de Documentos Complementares	Com os dados e informações obtidos na etapa 1, para o aprofundamento das análises, requer-se documentos e informações adicionais por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), sem necessidade de justificar os pedidos. Para protocolo dos pleitos, recomenda-se a constituições de processos que poderão ter a sua tramitação monitorada, para a qual não poderá ser cobrada nenhuma taxa.

Quadro 10 – Metodologia utilizada pelo OSSJ

(conclusão)

Etapa	Ação
<p data-bbox="141 491 463 547">Etapa 3 - Elaboração dos Questionamentos e Denúncias</p>	<p data-bbox="499 244 932 533">Todos os documentos e informações obtidos nas etapas preliminares integrarão uma pasta específica (processo), que será analisada pelo OSSJ. A partir disso, serão formulados os questionamentos, por meio de expedientes formais, aos Gestores Públicos (Secretários, Prefeito Municipal, Presidente da Câmara Municipal, Controlador Interno, Conselhos Municipais, etc.), buscando-se as justificativas.</p> <p data-bbox="499 539 932 796">Denúncia ou representação devem ser formuladas, conforme o caso, à Câmara Municipal; ao Ministério Público Estadual, de Contas, ou Federal; ao Tribunal de Contas Estadual ou Federal; ao GAECO (Grupo de Atuação Especial e Combate ao Crime Organizado); e ao DEIC (Diretoria Estadual de Investigações Criminais).</p>
<p data-bbox="141 1110 463 1137">Etapa 4 - Divulgação das Ações</p>	<p data-bbox="499 802 932 1439">Após o acatamento dos questionamentos e/ou proposições, bem como instauração do procedimento preparatório ou inquérito civil pelo Ministério Público Estadual ou admissibilidade da denúncia ou representação pelo Tribunal de Contas do Estado, faz-se relevante a divulgação das ações e/ou resultados na <i>fan page</i> em nome da Entidade (ex. Observatório Social de São José) – e, se for de grande relevância, <i>releases</i> distribuídos à mídia. Enfatiza-se que, até decisão do Tribunal de Contas do Estado ou órgão do Poder Judiciário, as divulgações do Observatório Social, feitas nas redes sociais ou pela mídia sobre as irregularidades ou ilegalidades, devem sempre indicar que tratam de “indícios de irregularidades”, “supostas ilegalidades”, “possíveis desvios de recursos”, “aparente fraude” etc., objetivando evitar possíveis ações de responsabilização do comunicante ou denunciante.</p>

Fonte: Elaborada pelo autor (2017).

No que diz respeito à sua composição, o representante do OSSJ cita que a entidade busca implementar uma nova estrutura. A Figura 1 apresenta a nova estrutura que está sendo discutida pelo OSSJ.



Fonte: Manual do Observatório Social de São José (2016).

De acordo com o representante da organização, seriam várias diretorias (com voluntários) que fechariam o círculo virtuoso da entidade, com os seguintes objetivos: (i) potencializar os recursos humanos/financeiros para gerar mais recursos; (ii) incentivar a participação e identificação de diretores, estagiários, voluntários e bolsistas no processo da organização para, assim, se sentirem partícipes do OSSJ e de seus resultados obtidos; e (iii) tornar a gestão pública municipal mais eficiente e racional, com melhoria nos investimentos e na qualidade e quantidade dos serviços públicos postos à disposição da população.

Uma das estratégias adotadas pelo OSSJ para gerar efetividade do controle institucional é encaminhar a mesma representação à mais de um órgão de controle. Dessa maneira, a possibilidade de aceite da

representação e aprofundamento das investigações é maior, assim como o aumento da pressão política sobre aqueles órgãos que não vêm cumprindo satisfatoriamente sua função de controle. Ao interagir com esse sistema, a entidade aprendeu sobre pontos frágeis e possibilidades de melhorias, o que motivou o encaminhamento de sugestões de aprimoramento aos órgãos de controle, além da cobrança no cumprimento de suas funções previstas.

O destaque que a Lei de Acesso à Informação representa nas ações praticadas pelo OSSJ se traduz no principal instrumento que a entidade utiliza. Na questão da transparência, o representante da entidade também ressalta o “Portal de Dados Abertos”, que já existe no site do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Para o entrevistado, obter a experiência desse portal seria uma revolução para o trabalho do OSSJ, pois ele é capaz de fornecer uma base inteira de dados.

Entretanto, um grande número de dados não é sinônimo de informação útil à sociedade. Isso ocorre devido ao fato de que, apesar da organização conseguir muitos dados, ocorre a ausência do saber trabalhar com essas informações. Para o representante do OSSJ, o desafio da entidade, atualmente, é possuir instrumentos que viabilizem essa ação.

Ao perguntar ao representante da entidade quais indicadores são considerados relevantes para o trabalho do OSSJ, sua resposta foi a seguinte:

Aí entra a grande questão: como ter indicadores se não há dados? Indicadores são importantíssimos, mas nós iremos usá-los quando trabalharmos o nosso último item, que é o nosso sonho: a avaliação da efetividade do serviço público (ainda não presente no Guia). Então, para nós, os indicadores serão relevantes, principalmente na avaliação da efetividade do serviço público, a fim de constatar, por exemplo, qual a percepção do cidadão acerca da implementação do serviço público (Entrevistado 24).

Assim, enquanto a atual metodologia adotada pela entidade consegue, por meio de sua primeira etapa, a coleta de dados nos portais institucionais oficiais e por meio de denúncias recebidas dos cidadãos, o OSSJ também busca uma forma de obtenção de dados acerca da percepção do cidadão referente à implementação do serviço público. E isso ainda não há como medir, segundo o entrevistado.

No entanto, de acordo com a sua fala, o OSSJ está criando, com o apoio de uma acadêmica da Universidade do Estado de Santa Catarina,

um anteprojeto de lei para que, em cada órgão público, cada unidade, cada escola, cada posto de saúde, exista uma urna na qual o cidadão possa colocar seu nível de satisfação do serviço público prestado no local. Ou seja, produzir um indicador de satisfação do usuário do serviço público. Segundo o entrevistado, o anteprojeto de lei ainda não foi proposto por nenhum político na cidade de São José e o OSSJ irá vender para outros vereadores de demais municípios.

Com relação à essa ação, a pesquisadora realiza as seguintes ponderações: (i) qual seria a área para avaliação; (ii) como avaliar coisas distintas com uma metodologia única; (iii) qual seria o percentual de respostas consideradas relevantes (amostra), frente à população atendida; (iv) qual seria o período de tempo de avaliação e coleta de análise; (v) quem iria analisar; (vi) existem pessoas suficientes para realizar esta análise; (vii) feita a análise, qual seria a forma de *feedback* para a unidade analisada; (viii) havendo críticas construtivas, qual seria o procedimento para validar determinada melhoria.

Na questão da fiscalização por meio do cidadão, o representante reitera o “Movimento Cidadão Fiscal” (não publicado no Guia). O Movimento seria uma forma de valorizar a pessoa física que fiscaliza. Para isso, será preciso qualificar as pessoas, sendo que a mobilização de voluntários que ocorre atualmente na entidade é por meio de uma estratégia.

Todavia, não foi possível identificar na fala do representante - por parte da pesquisadora - no que consiste essa estratégia. Ele cita que, no início da entidade, o voluntário ocasionava uma certa dificuldade, pois o grupo que lá já trabalhava não possuía uma estratégia para receber as pessoas que entravam, não podendo ensinar a metodologia utilizada. Hoje, a entidade busca adotar a criação de cartazes chamando voluntários, o que tem atraído as pessoas. No entanto, a dúvida permanece: como organizar o trabalho de cada um deles?

Ademais, ao entender a contribuição que a presença de pessoas competentes e bem formadas realizam no sentido da qualidade política, outras questões entram em pauta, tais quais: como educar essas pessoas, a fim de realizarem um trabalho qualificado e poderem ensinar ao cidadão que não está inserido no ambiente da entidade a realizar uma pesquisa de controle social de forma correta, clara e sabendo o que procura, como procurar e onde procurar? Ou seja, como transformar o cidadão em fiscal?

Outro questionamento da pesquisadora surge no tema de denúncias anônimas que, segundo o entrevistado, vêm aumentando substancialmente com o trabalho realizado pelo Observatório. Segundo

o representante, as denúncias anônimas se transformaram em um tema conflitante com o Ministério Público, pois o Promotor de Justiça arquivou algumas dessas. Com isso, o OSSJ recorreu de uma grande parcela, tendo mais de dez (10) retornadas aos seus devidos processos.

Ao entrevistar o representante da 8ª Promotoria de Justiça da Comarca de São José, a pesquisadora obteve acesso ao Despacho de Arquivamento SIG n. 01.2016.00012797-0, datado de 14 de julho de 2016, que relata uma Notícia de Fato instaurada em fato da representação anônima dirigida à Ouvidoria do Ministério Público, por meio eletrônico, na qual o denunciante aponta a prática de atos de improbidade administrativa no município de São José.

A pesquisadora focou na questão do cidadão como denunciante anônimo e encontrou a seguinte posição da promotora no arquivo publicado:

Embora valiosa a participação do cidadão na tarefa republicana de controlar excessos da administração pública, não se pode perder de vista a vedação institucional ao anonimato. [...] Indivisivelmente, a instauração de investigação decorrente de manifestação anônima prescinde da apresentação de justificação para o anonimato como estabelece o art. 3º, § 4º, do Ato n. 335/2014/PJG, do Ministério Público de Santa Catarina: O conhecimento por manifestação anônima, justificada, não implicará ausência de providências, desde que presentes os pressupostos para a investigação (grifou-se). O conteúdo semântico da palavra justificada, sublinhada propositalmente na transcrição da normativa institucional sob análise, revela a preocupação da Procuradoria-Geral de Justiça, juntamente com o Conselho Superior do Ministério Público Catarinense, de repelir e repudiar o denunciamento irresponsável, que macula, de modo insanável, a vida da pessoa denunciada (Despacho de Arquivamento SIG n. 01.2016.00012797-0).

O documento citado justifica a posição da Promotora de Justiça ao abordar a denúncia anônima praticada, admitida como “um denunciamento apócrifo injustificado”, que implica, de igual modo, em reconhecer “o Ministério Público como uma ferramenta de perseguição ilegítima, com potencial para prejudicar desafetos do oculto representante ou pessoas que tenham contrariado seus desejos pessoais,

o que seria de todo inadmissível” (Despacho de Arquivamento SIG n. 01.2016.00012797-0).

O documento ainda estabelece que a “eventual continuidade deste procedimento não se coaduna com os princípios da segurança jurídica intrínseca ao Estado Democrático de Direito”, pois a denúncia anônima, quando realizada sem justificativas, se apresenta como “grave ameaça às garantias individuais historicamente consagradas, sendo inadmissível o regresso institucional do Ministério Público para um tempo onde a honra dos cidadãos ficava ao sabor de paixões condenáveis” (Despacho de Arquivamento SIG n. 01.2016.00012797-0).

Além do acesso ao documento referente acima, o tema foi abordado durante a entrevista com o representante da 8ª Promotoria de Justiça da Comarca de São José. O entrevistado relata que recebe, com frequência, representações apócrifas, e das vezes em que dava curso a procedimentos anônimos, quase 99% do fato noticiado não possuía nenhum lastro de verdade. Por isso, decidiu não fazer mais investigações que tivessem por origem uma notícia anônima.

Com relação às representações anônimas arquivadas e recorridas pelo OSSJ, o entrevistado relatou que, de uma maneira ou de outra, a entidade acabou mostrando que era ela a autora. Isso, segundo o representante, prejudica o controle social.

Este é o perigo do controle social: quando eventualmente as pessoas imaginam que podem tudo. Ninguém pode tudo. Em termos de Estado Democrático de Direito, o poder não está totalmente com uma pessoa ou com um órgão da comunidade. E, às vezes, nem a verdade está inteiramente com um órgão, sendo que muitas vezes as pessoas se entendem com uma aptidão para desbordar dos limites (Entrevistado 09).

Ademais, o entrevistado cita que, no curso da relação com o OSSJ, sua Promotoria foi incitada pela entidade para produzir algumas atividades com as quais entendia que não deveria participar. Uma dessas ações diz respeito à uma ação contra a Câmara Municipal, quando a mesma não levou adiante um projeto de lei sugerido pelo Observatório.

À essa ação, a pesquisadora também obteve acesso, por meio do entrevistado, à Notícia de Fato n. 01.2014.00009522-0, datada de 10 de junho de 2014. Nessa, o Observatório Social de São José, pessoa jurídica devidamente qualificada nos autos, protocolou representação contra o município de São José, dando-o como representado pelos vereadores da Câmara Municipal, os quais nominou um a um, em face

da omissão no dever de fiscalização dos fatos que descreve ao longo da representação, e que estariam relacionados com o quadro de servidores do Poder Executivo Municipal.

A representação subscrita pelo Observatório Social de São José teve por origem o fato de que, no dia vinte e seis (26) de março de 2014, protocolou treze (13) representações, uma para cada um dos vereadores, detalhando a existência de possíveis irregularidades no quadro de servidores do Poder Executivo Municipal. Nessas representações, estabeleceu o prazo de quarenta e cinco (45) dias para que as decisões tomadas pela Casa Legislativa, os encaminhamentos adotados, e os documentos por ela emitidos e relativos ao que constava da representação fossem remetidos ao Observatório representante.

Decorrido o prazo de quarenta e cinco (45) dias, e segundo consta da representação dirigida à 8ª Promotoria de Justiça, não havendo notícia das medidas adotadas, a entidade representante interpretou que “os membros do Poder Legislativo Municipal incidiram na prática omissiva do *mister* de fiscalização dos atos do Poder Executivo, o que a motivou a solicitar, então, a adoção de providências por parte do Ministério Público” (Notícia de Fato n. 01.2014.00009522-0).

O Despacho de Arquivamento demonstra que foram colecionados inúmeros documentos, os quais levaram à seguinte conclusão do processo:

A tarefa de fazer os poderes funcionarem consoante determinado no ordenamento legal, ou seja, o Executivo cumprir as leis, o Legislativo produzir as leis e o Judiciário julgar o descumprimento das leis, não pode ser atribuída ao Ministério Público, como pretende a entidade representante, até mesmo pela evidência de que os poderes conferidos ao Ministério Público dimanam, sobretudo, de sua capacidade postulatória perante o poder judiciário (Notícia de Fato n. 01.2014.00009522-0).

Diante disso, o autor da Notícia de Fato reitera que não se pode esperar, da parte do Ministério Público, ato ou procedimento para submeter o legislativo ao ato de legislar. O documento reitera que “tal atributo é ínsito ao Poder Legislativo e usurpá-lo implicaria, para além da intromissão indevida, perigosa abertura para exercícios de supressão da vontade popular, o que de modo algum a instituição do Ministério Público pode sequer consentir” (Notícia de Fato n. 01.2014.00009522-0).

Em sua conclusão, o documento entende que os elementos aptos a configurar a justa causa para respaldar o ulterior ingresso de demanda

judicial são inexistentes, e determina o arquivamento da presente Notícia de Fato, assim como a cientificação desta decisão aos interessados.

O processo legislativo é um processo de autonomia do legislador, não é da minha competência. Seria um ambiente de total tirania, um absurdo. Por isso, não dei sequência e determinei o arquivamento do processo. E eu penso que dali houve um certo dissenso. Eu fiz o que entendi e coloquei isso em um parecer longo, explicando corretamente minha posição. No entanto, o OSSJ recorreu da minha manifestação para o Conselho Superior e, desde então, acredito que, da parte do OSSJ em relação à minha promotoria, ocorreu uma distância que eles entenderam por criar (Entrevistado 09).

Outro ponto colocado em questionamento durante a entrevista foi a ética. Segundo o entrevistado, a única coisa que pode nos livrar dos horrores e abusos é a qualidade ética de cada ser humano que está envolvido na questão. Isso cria o respeito aos limites de cada pessoa. Mas, às vezes, os organismos do terceiro setor, no afã de uma defesa intransigente do que eles entendem que é o seu objetivo, acabam por incursionar alguns desvios da ética. E esses pequenos desvios podem ocasionar grandes conflitos.

Nesse sentido, há que haver um cuidado por parte das entidades do controle social:

A democracia é a possibilidade de dar voz a quem não tem, e na interação do debate você busca chegar a um consenso, pois a sociedade é naturalmente conflituosa. Agora, quando as pessoas se acham detentoras deste controle, elas acreditam que não precisam conviver com nenhum tipo de dissenso, que só existe uma verdade e que é a verdade que entendem que é a deles, e, por ser a deles, é a melhor de todas. Esse que é o problema. E aí dizem: “mas eu sou uma entidade do controle social”. Ou seja, isso quer dizer que quem é do controle social pode tudo? (Entrevistado 09).

O controle social, segundo o entrevistado, depende da qualidade dos sujeitos que integram essa sociedade, e o estoque ético que cada um ostenta. E, nisso, o entrevistado enfatiza a sua expectativa positiva com relação ao OSSJ e lamenta o fato de que algumas tomadas de posição

em relação ao que a sua Promotoria realiza talvez não tenha correspondido ao que a entidade tenha imaginado.

Os atos constitutivos do OSSJ apontam quais são os fins para os quais a instituição foi criada. Acredito que eles podem fazer muito para o bem, contribuindo para uma gestão da administração municipal de forma refinada, para que as coisas sejam melhor administradas, para que os recursos cheguem aos fins para os quais foram destinados, para que haja uma observância da Lei de Responsabilidade Fiscal e das leis de atendimento aos vários interesses que são acometidos no município (Entrevistado 09).

No que diz respeito a todo o trabalho que o OSSJ vem realizando, o entrevistado ressalta a expectativa positiva que possui em relação à entidade, e reitera que a organização destinada a acompanhar a gestão da despesa pública é muito interessante, notadamente em um país no qual as pessoas não possuem nenhuma consciência do quanto pagam em tributo e muito menos o destino dado à arrecadação.

Em termos gerais, o Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal e a fala do representante do Observatório Social de São José compartilham um conjunto de características comuns, tais como: (i) relevância da coleta de dados realizada em grande número; (ii) elaboração de questionamentos e denúncias encaminhados à órgão responsável; (iii) divulgação das ações de forma ativa e pública para a sociedade; e (iv) efetividade do controle institucional, com o envio de uma mesma representação à mais de um órgão de controle.

Nesse contexto, o Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal elaborado pelo OSSJ - pelo menos em seus objetivos oficiais -, tem *interface* direta em suas diretrizes de ação, como as informações coletadas em Portais e outras fontes, e denúncias recebidas dos cidadãos. Essa ação possibilita a formulação de representações ou denúncias oficiais para enviar aos órgãos de controle, permitindo as divulgações do Observatório Social de São José realizadas nas redes sociais ou pela mídia acerca das regularidades e ilegalidades no município.

Por outro lado, o Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal elaborado pelo OSSJ ainda não possui certos materiais publicados, sendo que os mesmos foram anteriormente citados pelo representante da entidade como parte de sua metodologia de ação. São esses: (i) educação para a cidadania; (ii) avaliação da efetividade dos serviços públicos; (iii) aproximação com outras entidades, a fim de

melhorar o relacionamento e obter parceiros para o trabalho do OSSJ; (iv) potencialização dos recursos humanos e financeiros; (v) incentivo à participação da sociedade; (vi) melhoria da qualidade da gestão pública municipal; (vii) instrumentos que viabilizem a análise de informações coletadas; e (viii) organização do trabalho voluntário.

A análise das principais falas coletadas durante as entrevistas realizadas com os representantes das organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José, no que diz respeito aos mecanismos de controle social utilizados pelo Observatório Social de São José, contribuiu para a caracterização de algumas problemáticas verificadas na metodologia de execução das ações da entidade, sendo essas: (i) relacionamento com outras entidades prejudicado por falta de comunicação; (ii) dificuldade na separação da parte política e executiva; (iii) insipiência do controle social, o que faz com o trabalho realizado ainda seja uma forma de aprendizado; (iv) ausência de uma rede de colaboração entre os Observatórios; (v) forma de padronização e hierarquia produzida pela Rede OSB; (vi) controle social exercido – em algumas ocasiões – de maneira pessoal e parcial; e (vii) manifestações anônimas que – muitas vezes – caracterizam-se por denunciamentos irresponsáveis, sem adequada justificativa; e (viii) tentativa de atribuição de tarefa ao Ministério Público relativa ao funcionamento do Poder Legislativo.

Portanto, para que o controle social seja aderente aos ideais da democracia e seja, assim, uma possibilidade de melhorar a qualidade da gestão pública municipal - além de uma possibilidade concreta e real da execução dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum a serem analisados na seção 4.2 -, devem ser respeitadas as convergências e diferenças percebidas na execução de ações de controle social, concomitante com o trabalho de demais órgãos de controle.

Desse modo – por termos uma sociedade naturalmente conflituosa –, o debate de ideias deve estar presente e permitir esclarecimentos que melhorem o trabalho realizado em rede com as instituições diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José.

4.2 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL, SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL

A análise dos mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José é o tema da presente seção, que visa

avançar na realização do segundo objetivo específico estabelecido nesta pesquisa. Para tanto, a análise será delineada sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum, elencados por Tenório et al. (2008) na gestão social.

A referência analítica foi o conjunto de cinco perguntas suplementares de pesquisa indicadas na seção 3.3:

- a) Quais são os processos, mecanismos e instituições do município de São José com os quais o OSSJ se relaciona e que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos?;
- b) Como se dá a articulação das ações do OSSJ com os cidadãos? Quais são os exemplos concretos?;
- c) Quem toma as decisões no OSSJ para a implementação das ações?;
- d) Como ocorre a mobilização de voluntários no OSSJ?;
- e) Quais as facilidades e as dificuldades operacionais do OSSJ, em relação à Rede do Observatório Social do Brasil?

4.2.1 Inclusão

A categoria Inclusão foi selecionada como um critério de análise por denotar a incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas. Para Tenório et al. (2008, p. 12) “inclusão aqui significa a capacidade dos atores de estarem inseridos nos espaços decisórios públicos e de representarem os interesses coletivos”. Os processos de inclusão social devem ser participativos para que, assim, sejam sustentáveis.

Para a análise desta categoria foram considerados, nesta pesquisa, três critérios, a saber: Abertura dos espaços de decisão; Aceitação social, política e técnica; e Valorização cidadã, delimitados por Tenório et al. (2008), conforme Quadro 7.

O critério **Abertura dos espaços de decisão** considera a existência de processos, mecanismos e instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.

De acordo com o relato do representante do Observatório Social de São José, a tomada de decisões para a implementação de ações na entidade é realizada com uma grande liberdade. Para o entrevistado, isso é justificado, por exemplo, nas reuniões da diretoria executiva, quando todos os membros podem emitir sua opinião. As reuniões representam os espaços de efetiva validação das escolhas coletivas na entidade. Desse modo, os membros podem apresentar suas ideias, sugestões ou

críticas, sendo que, após essa exposição, os participantes decidem se seguem ou não a decisão formalmente.

Há uma liberdade muito grande e isso é um grande diferencial. Nós temos o exemplo de um voluntário que foi em um evento, e nesse ele constatou que havia uma fila muito grande para o exame de câncer de mama. Aí o voluntário disse: “mas o OSSJ faz economizar tanto dinheiro na Câmara. Por que não destinamos esse dinheiro para os exames?”. Com isso criamos um anteprojeto de lei junto com a AMUCC (Associação Brasileira de Portadores de Câncer); a OAB; e os Observatórios Sociais de Florianópolis e de Palhoça, a fim de destinar as sobras de recursos do poder legislativo para o atendimento de exames preventivos (Entrevistado 24).

Apesar da abertura nos espaços de decisão que o OSSJ oferece para seus membros, ainda ocorre a ausência de melhoria na existência de processos e mecanismos que viabilizem a articulação dos interesses dos cidadãos do município de São José, conforme relata o representante do SINTRAM – Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de São José.

Para o entrevistado, o trabalho do OSSJ já conseguiu que determinados políticos e gestores prevenissem certas ações incorretas na gestão pública municipal. “Para a sociedade, o Observatório é o 20º vereador, pois ele realiza o trabalho que muitos não fazem: fiscalizar o dinheiro público”.

No entanto, ao questionar o porquê da ausência de credibilidade da entidade, o representante da SINTRAM responde que o OSSJ não é um órgão que se comunica com as massas.

Ele é um órgão que se comunica muito ainda com a classe média. Se você for em uma comunidade carente de São José e perguntar quem é o Observatório eles não saberão responder. Agora, se você for no Presidente de uma Associação, no Sindicato, em um Vereador, um Gestor, eles saberão responder. Assim, quem mexe com dinheiro público e está na vida pública conhece e reconhece o Observatório, mas a comunidade de uma forma geral ela tem esse olhar, e não conhece. Não é por falta de interesse que ela deixa de saber, é porque esse trabalho não chega até ela (Entrevistado 27).

A resposta do entrevistado coaduna com as entrevistas realizadas pela pesquisadora ao longo da pesquisa de campo com três habitantes do município de São José, que demonstram que o OSSJ acaba tendo maior representatividade dos interesses coletivos nos segmentos da classe média e alta, e não necessariamente de todo o coletivo. Ao questionar para os três cidadãos - não representantes de nenhuma das entidades envolvidas no controle social do município de São José -, sendo o primeiro residente há 43 anos; o segundo há 30 anos; e o terceiro há 2 anos - se conhecem o trabalho do OSSJ, a resposta foi a mesma: nunca ouviram falar da entidade, e nem sabem o que é um Observatório Social.

Observa-se que este fenômeno ocorre, pois, a iniciativa de criação do OSSJ partiu das classes médias/altas em direção às massas, e não o contrário, o que se classifica em um processo *top down*, de cima para baixo. Assim, aprimorar a participação de todas as camadas da sociedade do município de São José na abertura dos espaços de decisão, pode significar a inclusão de mais cidadãos participantes das ações de mecanismos de controle social realizados pelo OSSJ.

Não tenha dúvida de que esse é um ponto a melhorar, pois quem faz as denúncias para o Observatório são as pessoas dos bairros mais nobres e a classe média de São José. Então, se tiver outras pessoas para realizar as denúncias, a inclusão ao trabalho deles também irá melhorar, pois na medida que o trabalho do OSSJ aparece na fiscalização do dinheiro público, as pessoas de baixa renda terão um retorno mais rápido. Afinal, é nelas que tem que ser investido o dinheiro, nas pessoas que estão na periferia, à margem da sociedade (Entrevistado 27).

O critério **Aceitação social, política e técnica** considera, na visão de Tenório et al. (2008, p. 12), que “quanto maior o consenso sobre a necessidade e a metodologia de uma experiência participativa, maior sua chance de êxito. Este consenso deve ser obtido tanto no âmbito político quanto nos âmbitos técnico e social”. Deve haver um reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa.

Nos seus dois primeiros anos de atuação, a entidade seguiu as linhas de ação e a metodologia proposta pela Rede Observatório Social do Brasil apresentada no Quadro 11.

Quadro 11 – Metodologia utilizada pela Rede Observatório Social do Brasil

Metodologia proposta pela Rede OSB	
Ação	Justificativa
Monitoramento das compras públicas municipais	Monitorar as contas públicas municipais, desde a publicação do edital de licitação até a entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos.
Promoção da educação fiscal	Demonstrar a importância social e econômica dos tributos e a necessidade de o cidadão acompanhar a aplicação dos recursos públicos gerados pelos impostos.
Maior inserção de micro e pequenas empresas nos processos licitatórios	Contribuir para a geração de emprego e redução da informalidade, bem como aumento da concorrência e melhoramento da qualidade e preço nas compras públicas.
Construção de indicadores da gestão pública	Construir indicadores da gestão pública, com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, de modo a compará-los com os de outros municípios do mesmo porte.
Prestação de contas	Prestar contas quadrimestralmente à sociedade acerca das atividades realizadas pela Rede Observatório Social do Brasil e seus integrantes.

Fonte: Elaborada pelo autor (2017).

À medida que o OSSJ foi se desenvolvendo, seus dirigentes perceberam que – embora filiado à Rede OSB – a entidade deveria adotar uma metodologia própria de atuação.

Qual o diferencial do Observatório Social de São José para todos os outros Observatórios? É que aqui se trabalha um Observatório sem amarras. Nós temos um Observatório Social do Brasil e Observatórios que o seguem, submetendo-se às suas regras. Mas como você vai engessar o controle social? Não se deve padronizar, e aí entra outro ponto que eu sempre enfatizo: a insipiência do controle social. Nós estamos em um processo de aprendizado.... Como faz o controle social? É o que estamos aprendendo (Entrevistado 24).

No que diz respeito à relação do OSSJ com o Observatório Social do Brasil, o entrevistado cita que não existe uma rede, mas sim uma hierarquia. Para ele, uma rede é quando estão todos trabalhando juntos,

de forma igualitária. No caso do OSB, existe uma hierarquização, uma forma de padronização que consiste em um engessamento.

Nós temos o seguinte: uma apropriação do conhecimento produzido pela OSB. O que a Rede OSB queria fazer? Transformar todos os observatórios em filiais, ou seja, se apropriar da metodologia produzida por todos os observatórios e dizer que é dela. Ninguém concordou. Então, eles ressuscitaram a franquia, registrando uma marca chamada Observatório Social do Brasil, e registram essa marca e logo com uma lupa. Dizem que não estão impondo, mas é uma imposição. Diz que o correto seria “Observatório Social do Brasil em São José”. Além disso, se alguém quer se orientar acerca do trabalho, acaba se orientando pelo guia do OSB, que é muito extenso. Quando eles usam a logo do Observatório Social do Brasil e ainda o nome “Observatório Social do Brasil em São José” não é uma franquia? Não é uma dominação? Uma hierarquia, um engessamento? (Entrevistado 24).

Para o representante entrevistado da Rede Observatório Social do Brasil, o controle social é o olhar atento dos cidadãos sobre as ações do governo nas diversas esferas e poderes. Assim, visa assegurar que a legislação seja cumprida e os recursos públicos sejam corretamente aplicados, de forma a atender aos anseios da população e o cumprimento das funções e obrigações dos governantes.

Ao questionar o nível de intensidade com o qual as administrações podem intervir no controle social do município de São José, o representante da Rede OSB responde que o controle social, quando exercido de maneira imparcial (sem tendências políticas) e impessoal (buscando soluções e não atacando pessoas), consegue respeitar a legislação e deixa pouca abertura para eventuais interferências. Contudo, gestores públicos e legisladores podem tentar “aparelhar” o controle social, inserindo pessoas que defendam seus interesses nos Conselhos de Políticas Públicas ou nos movimentos e organizações da sociedade civil. Podem também exercer um papel mais negativo, promovendo a fiscalização intempestiva e injusta sobre a atividade comercial ou profissional de cidadãos que estejam ligados ao controle social.

Ao perguntar acerca do envolvimento da Rede OSB com o Observatório Social de São José, o representante da Rede OSB relata

que, ao final do ano 2011, as pessoas que ficaram à frente do OSSJ não seguiram os padrões estabelecidos, e somente usaram o nome e a logomarca da Rede OSB. Além disso, o entrevistado destaca que, ao longo de sua relação, não houve por parte da Diretoria do OSSJ providências para efetivar a filiação formal à Rede OSB, embora utilizando-se da logomarca, modelos de formulários, e identificando-se como Observatório Social, como se afiliado fosse à Rede de Observatórios Sociais do Brasil.

Em termos ao que diz respeito aos princípios e metodologias da Rede OSB, o entrevistado ressalta que o OSSJ não os tem respeitado, haja vista que acolhe como voluntários pessoas filiadas a partidos políticos, inclusive em sua Diretoria, descumprindo a Regra nº 1 da Rede – garantir, em qualquer nível organizacional, a associação de pessoas idôneas, sem vinculação partidária ou subordinação a órgão observado.

Além de não utilizar a metodologia testada e aprovada por mais de 100 cidades e manualizada pela consultoria da *Price Water House Coopers*, criou Programas e Metodologia próprios, baseados na denúncia pública e no sensacionalismo midiático, o que fere outro princípio da Rede OSB – manter uma postura imparcial e impessoal, focada na avaliação construtiva de processos e resultados (Entrevistado 23).

Recentemente, segundo o entrevistado, foram envidados esforços no sentido de superar as dificuldades, buscando, com o novo Presidente do OSSJ, reverter essa situação e integrá-los à Rede, para que – filiados oficialmente – respeitem os princípios e possam utilizar as ferramentas e metodologia disponibilizados pelos parceiros, apoiadores e pelo próprio OSB.

O OSSJ teve um conflito em 2016, com a eleição de alguns membros de sua diretoria que haviam sido recém-eleitos em julho e ainda não haviam conseguido se desvencilhar do partido, o que ocasionou uma briga com a Rede OSB. Atualmente, o OSSJ está escrevendo um novo estatuto no qual discutem essa questão - se seria possível ou não admitir associados com vinculação política. Alguns apoiam essa liberdade de associação, enquanto que o representante do OSSJ ainda não se convenceu.

Ao perguntar o porquê, seu representante afirma que possui resistências, pois o que lhe enche de orgulho é saber que os integrantes do OSSJ não possuem vínculo partidário. Isso, segundo ele, atrai muitos

voluntários. Do contrário, isso afasta as pessoas, sendo que uma das razões para esse afastamento é a política desacreditada dos dias atuais:

As pessoas estão cansadas da política, mas ela é necessária. Primeiro porque não existe ambiente mais político que nós. Nós somos protagonistas políticos, estamos discutindo a cidade, estamos discutindo os problemas. Só que é o seguinte: nós estamos discutindo no âmbito da sociedade para sermos protagonistas na gestão pública, e como acessamos a gestão pública? Temos que ser vereador, prefeito, deputado, precisamos ter vínculo político partidário. Nós debatemos, porque entendemos que o debate de ideias vai produzir muito mais confiança ao caminho que vamos trilhar (Entrevistado 24).

Para o representante da AEMFLO/CDL, o ponto forte do OSSJ é a independência da entidade, principalmente dos gestores públicos e dos órgãos públicos, “para que não haja mistura de interesses políticos nos interesses do Observatório”.

Acho que este é um ponto forte importante: a pluralidade de quem pode compor o Observatório. Você pode ser, desde o Presidente da AEMFLO, da OAB, até um cidadão comum, universitário. Enfim, está aberto à participação de qualquer cidadão. Além disso, eles têm uma metodologia de trabalho muito bem organizada. Acredito que já estão aí como modelo para vários Observatórios Sociais do país inteiro (Entrevistado 15).

Demais entrevistados coadunam com o favorecimento ao apartidarismo, pois segundo eles, “se não fosse assim, não funcionaria”.

É igual jornalismo. O jornalismo deve buscar a imparcialidade. Só que a imparcialidade absoluta não existe, é um mito. Cada um tem a sua posição política ou defende algum princípio. O fato de não ter filiação política é muito importante, essencial. A partir de entidades independentes, como o Observatório, você incentiva as pessoas a procurarem informação (Entrevistado 20).

A questão da metodologia do OSSJ, e de sua relação com a Rede OSB também foi abordada em uma entrevista com o representante da Controladoria Geral da União (CGU) e voluntário de ambas as organizações - Observatório Social de São José e Rede Observatório Social do Brasil.

Para o entrevistado, a Rede OSB teme perder o controle dos Observatórios por causa da metodologia, e isso também causa um certo atrito dentro dos Observatórios e entre os voluntários.

O objetivo da metodologia é despersonalizar o controle social, é fazer com que seja um controle técnico. No momento em que tenho um método técnico e transparente de trabalho, vou dar oportunidade de manifestação para o gestor. Toda essa metodologia que eles desenvolveram garante a imagem do Observatório Social como instituição de controle social. E essa imagem tem crescido muito, saiu em vários veículos da mídia. Porém, a preocupação da Rede OSB é a de perder o controle. É a de alguém criar um chamado Observatório Social, usar a ideia, o nome, mas usar para fins políticos, para fiscalizar somente quando é oposição, aquela coisa política que conhecemos. O OSSJ é contra a Rede OSB em várias coisas, mas é contra porque eles estão olhando pelo aspecto de “ninguém é dono do controle social”. Eu concordo que ninguém é dono, mas concordo que tem que existir um método para que haja credibilidade de instituição. Então eu entendo as duas partes, o que elas querem dizer. Talvez seja por isso que eu esteja funcionando como um intermediário (Entrevistado 02).

Isso demonstra que há algumas falhas na comunicação e na expectativa de ambas as partes. Para o entrevistado, existe uma expectativa com relação ao que o Observatório deve fazer, pois, para ele, a característica que diferencia os Observatórios de Santa Catarina dos outros é que os seus membros são muito qualificados, já que “os voluntários aqui são auditores - são fiscais de alguma forma -, então a linha estratégica de atuação da Rede OSB voltada para a educação não é seguida pelo OSSJ. Todavia, ele é o melhor de todos na linha da fiscalização”.

Segundo o entrevistado, essas divergências ocorrem bastante por causa da realidade na qual cada organização atua.

São José é uma cidade realmente difícil para ser trabalhada, então o OSSJ tem muito trabalho para realizar, e não tem muito tempo para se voltar à educação fiscal. Então acredito que as diferenças são mais pela realidade mesmo. Quando as entidades estão juntas, se entendem. Quando estão se-

paradas, às vezes ocorre de um criticar a visão do outro. Na minha opinião é por não conhecerem o contexto de cada um (Entrevistado 02).

Para o representante da CGU, a Rede OSB é “uma rede bem curiosa”, pois, segundo ele, não há nenhuma relação hierárquica entre a Rede OSB e os outros Observatório municipais. Entretanto, a Rede OSB requer que a metodologia seja seguida “à risca”, de forma a garantir os critérios de idoneidade, validade e credibilidade.

De certa forma, se percebe que a Rede OSB utiliza o sistema de *franchising* de serviços. Nessa, o franqueado presta um serviço, por meio de uma marca ou nome comercial licenciados pelo franqueador, com base nas diretrizes estipuladas pelo último. A *franchising*, sendo um instrumento do modelo gerencialista com a origem *top down*, surge para cumprir um papel de mercado. Assim, o que a Rede OSB nos apresenta é uma estrutura concebida, sendo operada a partir do conceito de uma organização social, o que leva a uma dicotomia entre os seus propósitos e suas formas operacionais.

Segundo Demo (1996, p. 93), “a participação não passou de elemento de justificação ideológica e é cultivada enquanto não atrapalha”. Segundo o autor, a qualidade de uma sociedade se retrata em seus canais de participação, no sentido das oportunidades e processos atuantes que conduzem ao fenômeno participativo autêntico. Assim, o que a Rede OSB propõe está revestido de uma premissa de mercado. Na sua origem, foge aos pressupostos da participação social, na qual os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, e na realidade traz consigo uma ambiguidade: por que a sociedade precisa comprar um modelo pronto para se organizar?

O critério **Valorização cidadã** trabalha as formas de inclusão e de participação. É importante considerar o quanto a necessidade de participação e suas implicações são valorizadas pelos próprios cidadãos. Para Tenório et al. (2008), quanto maior for essa consciência, maior tende a ser efetiva a participação.

Com relação a esse critério, é possível observar que o OSSJ busca o aumento da participação do cidadão e de sua valorização no trabalho realizado pela entidade, conforme relato de seu representante. Isso pode ser afirmado com base na sua fala, ao afirmar que na edição que irá ser publicada do Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal, o OSSJ deseja colocar em primeiro lugar o “Movimento Cidadão Fiscal”, pelo fato de perceber que os Observatórios têm atuado como pessoa jurídica:

Criar e exigir a criação de uma pessoa jurídica de um Observatório Social para a comunidade começar a fiscalizar a gestão pública, é criar igualmente um embaraço, uma dificuldade, criar limitações para algo que não pode ter regra, que tem de ser espontâneo, natural (Entrevistado 24).

Para o representante, existem pessoas que, quando conhecem a metodologia do OSSJ, se apaixonam. “Porém, para você criar uma pessoa jurídica leva uns 2, 3, 4, 5 anos. E a motivação dessa pessoa foi embora. Assim, você leva todo esse tempo para criar um Observatório, e quando ele é criado não funciona”. Isso resultado na inatividade ou fechamento da entidade.

Ademais, o entrevistado cita que 80% ou mais dos Observatórios não funcionam efetivamente pela ausência de pessoas com conhecimento. O que o OSSJ percebeu é que antes de ter a pessoa jurídica, é necessário ter a pessoa física fiscalizando. E o “Movimento cidadão fiscal” busca valorizar justamente essa pessoa física:

O que eu preciso para fiscalizar? Posso começar hoje. Vou criar um grupo de WhatsApp e vou criar uma *fan page*. É isso que precisa. Vou ter um grupo de pessoas: 2, 3, 5, 10, 50, 100 pessoas, como nós já temos em Canoinhas e Piracicaba. Canoinhas fomos nós que estimulamos a criação do grupo, Piracicaba nasceu espontaneamente – conheceu o projeto, se apaixonaram, e criaram o “Movimento Cidadão Fiscal” na cidade. Mais cedo ou mais tarde, esse grupo vai se qualificar, vai ter experiência de gestão pública. Essa é uma linha de estimular a sociedade civil a exercer plenamente a sua cidadania (Entrevistado 24).

Uma das ações mais importantes é quando o OSSJ posta algo em sua mídia, e convida o cidadão a ajudar a fiscalizar, incentivando o questionamento da sociedade. Segundo o seu representante, o que mais deu resultado foi a divulgação de canais de denúncia para o cidadão. Juntamente a isso, o “Movimento Cidadão Fiscal” - citado pelo entrevistado - também vem operando, mostrando resultados práticos da atuação do OSSJ nesse quesito, com os exemplos municipais de Canoinhas e Piracicaba.

Indicativos da categoria Inclusão ficam assim corroborados com bases nesses depoimentos. O critério de Abertura dos espaços de decisão é evidenciado na fala do representante do OSSJ, por meio das reuniões realizadas entre todos os integrantes da entidade. Contudo, há que se

tomar cuidado com a forma na qual essas tomadas de decisões são efetuadas.

Como a origem e o processo de gerenciamento do OSSJ caracteriza-se em um formato *TOP DOWN*, corre-se o risco de uma forma de dominação estar ocorrendo. Nesse caso, os canais de participação e discursos democráticos podem fazer parte de um processo de falsa democratização e uma utopia participativa (TRAGTENBERG, 2004).

Conforme posto por Tragtenberg (2004, p. 26), “você participa das responsabilidades da direção, mesmo que a realidade não o confirme”. Por isso, a preocupação em desvendar as relações de poder na entidade deve ser meticulosa e constante, de modo a identificar se o poder real - que é conferido aos integrantes da equipe e aos cidadãos participantes -, não é utilizado apenas para garantir a ordem e a paz social da organização. Quando isso ocorre, tem-se o falso participacionismo, com um processo de gerenciamento *top down*, uma espécie de coalisão que se apropria da organização e faz dela segundo seus interesses e propósitos, e para dar uma ideia de que ali existe uma democracia, uma discussão coletiva, tem-se momentos de encontro de discussão. Na prática, tudo já está deliberado, e ocorre uma utopia de participação.

O critério de Aceitação social, política e técnica demonstrou a falta de consenso sobre a necessidade e metodologia de uma experiência participativa, no que diz respeito ao Observatório Social de São José e à Rede Observatório Social do Brasil. A discussão acerca da metodologia aponta que, enquanto o OSSJ quer um órgão sem amarras, a Rede OSB deseja padronizar suas entidades filiadas, formando uma hierarquia sobre o controle social.

Nesse caso, a ideia de rede que o OSB sugere não é democrática nem participativa, tendo suas relações interinstitucionais caracterizadas pela centralidade organizacional e hierarquização do poder. Contudo, o representante da Rede OSB não o analisa dessa forma, o que pode ser constatado pela sua fala anteriormente citada, ao afirmar que “gestores públicos podem tentar aparelhar o controle social”, e “podem também exercer um papel mais negativo, promovendo a fiscalização intempestiva e injusta sobre cidadãos que estejam ligados ao controle social”.

O que a pesquisadora analisou nesse relacionamento entre o OSSJ e a Rede OSB, retrata a ausência de comunicação entre as duas entidades, o que fez com que a expectativa de ambas as partes se tornasse negativa: uma acerca da outra. Isso pode ser evidenciado pela

fala do representante da Controladoria Geral da União, ao citar que “quando estão separadas, às vezes ocorre de uma criticar a visão da outra. Na minha opinião, é por não conhecerem o contexto de cada uma”.

A Valorização cidadã também é algo que busca ser melhorado pelo OSSJ, na busca pelo aumento da participação do cidadão e de sua valorização no trabalho realizado pela entidade. Isso é essencial para a efetividade das ações da entidade e pela conquista de sua legitimidade, pois, conforme cita Demo (1996, p. 97), “a participação é o processo histórico de conquista das condições de autodeterminação”. Sendo assim, “ela não pode ser dada, outorgada nem imposta. Também nunca é suficiente, nem é prévia. Participação existe, se e enquanto for conquistada. Porque é processo, não produto acabado”.

4.2.2 Autonomia

Esta categoria, de acordo com Tenório et al. (2008), trata da apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores, e assim possibilita o direito de escolha e/ou não aceitação das condições políticas, econômicas ou sociais vigentes. A categoria Autonomia foi utilizada por ser considerada um “princípio elementar de modificação das relações sociais e pessoais, no sentido da reapropriação do poder decisório relativo a uma dada esfera de atividade” (BOBBIO; PASQUINO; MATTEUCCI, 2007, p. 1106).

A discussão e a atuação do Observatório Social de São José no âmbito do controle social caracterizaram essa categoria. A sociedade civil organizada - diante de uma condição social insatisfatória -, discutiu esse problema municipal, mobilizou-se juntamente com entidades locais e lideranças políticas e, assim, buscou alternativas para solucioná-lo.

Para analisar essa categoria, foram selecionados quatro critérios de análise: (i) Origem das proposições; (ii) Alçada dos atores; (iii) Perfil de liderança; e (iv) Possibilidade de exercer a própria vontade.

O primeiro critério, **Origem das proposições**, consiste na identificação da iniciativa das proposições e se estas atendem às demandas da população ou são apenas direcionamento dados pelo poder público. “A deliberação implica capacidade de definir quais são as prioridades e como devem ser atendidas” (TENÓRIO et al. 2008, p. 14).

A AEMFLO (Associação Empresarial da Região Metropolitana de Florianópolis e a CDL (Câmara de Dirigentes Lojistas) são duas entidades que, no município de São José, estão no mesmo prédio, sob o

mesmo grupo diretivo. Um grupo de empresários, através dessas entidades, foi o incentivador da criação do OSSJ.

Trouxemos a ideia de Maringá – PR, e já tínhamos o *case* de Itajaí. Acabamos juntando outras entidades, tais como OAB, SESCOB, CRC, CRA, e a própria sociedade civil organizada (representantes de igrejas, de centros comunitários), entre outros para, finalmente, fundar o Observatório Social. Hoje o OSSJ funciona com um conselho composto por 11 membros indicados por estas entidades, das mais diversas áreas da sociedade civil organizada (Entrevistado 15).

Ao perguntar para o entrevistado se a sociedade reconhece o OSSJ como um ator legítimo de controle social, sua resposta em primeiro momento foi positiva: “absolutamente, as pessoas reconhecem”. No entanto, o mesmo cita que, infelizmente, são muitos poucos: “pouquíssimas pessoas reconhecem a atuação efetiva do OSSJ e sabem o que é um Observatório Social”.

O entrevistado relata que teve uma reunião com a equipe de criação da entidade, a fim de realizar uma ação de marketing para o OSSJ em 2017. O objetivo é ampliar essa visibilidade, pois o Observatório Social necessita de novos doadores, novos voluntários e, para isso, precisa ter repercussão das ações que realiza.

Um terceiro ponto foi acrescentado pelo representante, e diz respeito à conscientização acerca do trabalho que o OSSJ vem realizando. Segundo ele, essa popularidade, conhecimento e conscientização só vêm crescendo, e à medida que as pessoas conhecem o Observatório Social, elas passam a conhecer o que faz um Prefeito, um Vereador, e como funciona a Prefeitura.

Acho que os gestores públicos estão começando a entender que os Observatórios Sociais e as ações da sociedade civil organizada nasceram exatamente da falta de respeito do poder público com a sociedade. Então você cria um poder paralelo de fiscalização, com pessoas voluntárias, cansadas do sistema, porque o poder público não respeita a sociedade. Se respeitasse a aplicação do dinheiro público, não precisaria do Observatório Social (Entrevistado 15).

Além da participação da sociedade civil organizada, representantes de demais esferas agiram em prol da criação do Observatório, o que contribuiu decisivamente nesse processo, em nível

municipal. Este fato remete à análise do segundo critério desta categoria, denominado **Alçada dos atores**, que considera em que intensidade as administrações podem intervir na problemática desejada dentro de determinado território, uma vez que todo processo de participação se desenvolve em uma determinada escala territorial (TENÓRIO et al., 2008).

Para o representante da AEMFLO/CDL, as administrações conseguem intervir no controle social, mas tudo depende, pois, segundo o entrevistado, “cada caso é um caso”. Isso significa que irá depender do contexto, no qual é possível intervir de forma política, amigável e judicial.

Vou te dar alguns exemplos: nós temos um processo de monitoramento contínuo de tudo que acontece no Legislativo e Executivo. Houve um projeto a favor do aumento do número de vereadores em São José. Logo após as eleições, em uma reunião, o Presidente da Câmara prometeu não colocar o projeto em ação. No entanto, colocou para plenária no outro dia. Nossa saída foi colocar na imprensa. Essa foi uma forma de intervenção agressiva. Por vezes, alguns projetos que saem são discutidos e eles acabam abrindo mão (Entrevistado 15).

Para o representante do OSSJ, a medida principal na qual as organizações conseguem intervir no controle social do município de São José é no aspecto da denúncia, na demonstração de equívocos que ocorrem na administração pública. Segundo o entrevistado, o impacto dessas denúncias às vezes resulta em reduções de custo. “Essa é a dimensão na qual os Observatórios funcionam, principalmente em denunciar. Tornar públicas as irregularidades”.

Para o representante da Secretaria de Educação Fiscal, existem órgãos nos quais cada município tem sua Secretaria de Finanças e, para isso, a grande maioria são profissionais que têm laços estreitos com a Secretaria da Fazenda.

Eles estão sendo instruídos diretamente, não só por Associações de Municípios e pela própria Secretaria da Fazenda, mas também pela Federação dos Municípios. Então a Secretaria da Fazenda trabalha diretamente com esses órgãos, a ponto de os municípios estarem instruídos dentro das normas e do que está sendo elaborado, tendo o conhecimento para que seja aplicado. Por isso, não

há distanciamento, estão todos ligados (Entrevistado 05).

No que diz respeito à intervenção da Prefeitura de São José no controle social do município, o representante da mesma afirma que o OSSJ é bastante independente. Para ele, não tem nenhuma intervenção da Prefeitura no controle social.

Se tivesse intervenção, muitas das coisas que eles pediram nós não teríamos respondido ou eles nem questionariam. O Observatório Social é bem atuante, está sempre questionando, usando a Lei de Acesso à Informação para pedir informação, e usando o Portal da Transparência (Entrevistado 10).

Para o representante da UDESC e cidadão de São José, o controle social sofre um refluxo que é natural:

Acho que o controle social sofre um refluxo que é natural. O que acontece? Normalmente, o gestor público tenta uma acomodação, ouvir as demandas que advém do controle social, principalmente nesse caso do controle social mais especializado feito pelo OSSJ. Mas, ao longo do tempo, isso começa a gerar um desgaste. Qual seria o procedimento? Digamos que você detecta uma irregularidade em um edital de licitação. Aí você pode primeiro comunicar ao gestor, mas o mesmo pode achar conveniente não fazer nada por conta de tempo ou por conta de outras coisas que podem acabar por envolver corrupção, ou apenas uma má gestão pública. Então esse gestor público pode, inicialmente, ficar mais aberto, mas tende a começar a se fechar, não disponibilizar informações, não responder pedidos de Lei de Acesso à Informação, ou apenas responder de forma inadequada. E nesse ponto eu vejo que o Observatório está bem avançado, pois está utilizando outros meios de controle externo para representar e suprir essas demandas quando o poder público se fecha (Entrevistado 17).

Nesse sentido, o critério Alçada dos atores pode ser percebido como existente nas falas dos entrevistados. No entanto, isso difere de cada organização, conforme relata seus respectivos representantes. No caso da Prefeitura do município de São José, percebe-se que o órgão não procura intervir no controle social de maneira enfática, ou até mesmo em uma rede de parceria com o trabalho realizado pelo OSSJ.

Outra categoria de análise encontra-se no **Perfil de liderança**, que pode auxiliar na identificação das características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e execução (TENÓRIO et al., 2008).

Um dos principais perfis de liderança que pôde ser identificado por meio das falas dos representantes das entidades envolvidas no controle social do município de São José, é o do vice-presidente do Observatório Social de São José: Jaime Luiz Klein.

O vice-presidente da ONG trabalha pela manhã na entidade e no período vespertino exerce suas funções como auditor do Estado. Segundo entrevista concedida ao site da BBC Brasil, o vice-presidente “chega a dar até cinco palestras por mês sobre controle social e transparência, e planeja viajar mais por Santa Catarina para ajudar a abrir novos Observatórios – hoje são 19 (dezenove) no Estado” (LAMBRANHO, 2016).

Para o representante da Secretaria de Educação Fiscal, o vice-presidente do OSSJ foi o precursor da entidade no estado:

Nós trabalhamos em comum com o Jaime, que foi o precursor dessa ideia aqui no estado, por meio de sua perseverança. O Observatório Social de Itajaí foi o primeiro no estado, mas o OSSJ foi o marco, pois foi o que mais se avolumou perante essa situação, foi o que mais conseguiu mostrar - através da mídia -, os resultados do trabalho que estão fazendo. Eu conheço o Observatório Social de Itajaí, e esse serviu de base para muita coisa que o Jaime conseguiu fazer, sendo um “trampolim” para o OSSJ. E o que o Jaime fez? Botou a boca no trombone. Tudo o que ele conseguia era motivo de comemoração, e com isso ele divulgava, colocava na mídia, e a coisa começou a se alastrar. Porque com cada ação que o Jaime conseguia colocar dentro do OSSJ, os jornais apoiavam e começavam a divulgar, e a população começou a observar que aquilo ali era o caminho certo. O de Itajaí pode ter sido o precursor, mas o de São José foi o divisor de águas. Hoje, quando se fala em referência, a pessoa vai e procura o de São José. E o Jaime é um entusiasta. Então todo mundo usa ele como referência, e nós também (Entrevistado 05).

Para o jornalista que realizou a entrevista com o representante da OSSJ no site da BBC Brasil, o vice-presidente do OSSJ “tem seu próprio manual de processos”.

O Jaime não segue exatamente tudo que a Rede determina. Ele tem seu próprio manual de processos, e ele é muito independente. Por um lado, uniformizar processos é bom, mas o Jaime achou que não era adequado. Enfim, eles têm as suas próprias polêmicas. Até na entrevista algumas pessoas comentaram que ele havia aparecido mais que o resto do Observatório. Não faz sentido ficar brigando por ego. Tudo o que cresce demais tem um perigo de alguém querer limitar as vontades, porque cada cidade tem uma especificidade e um modo de agir. Não tem como uniformizar – ainda mais a comunicação, a maneira de se relacionar com os veículos. E o Jaime encontrou a dele (Entrevistado 20).

Os trechos das entrevistas acima surgiram espontaneamente durante a pesquisa de campo. Por meio dessas falas, pode-se observar a relevância do perfil do representante da entidade. Isso também foi constatado pelo representante da Fundação Municipal de Cultura. Contudo, o entrevistado ressalta a personalização do OSSJ, o que pode ser um agravante para a instituição.

Hoje é um problema a personalização do Observatório na figura do Jaime, e isso traz um agravante. O Jaime ia concorrer à eleição, mas perdeu uma eleição interna, e hoje o vereador mais votado é ligado ao Jaime politicamente. Assim, se ouve “o Observatório é do Lemos”, e às vezes a própria fala do Lemos assume o OSSJ como dele. Essa é a mistura e problema da personalização partidária. Você pode tirar a credibilidade do processo ao servir de trampolim político (Entrevistado 11).

O representante da Fundação Municipal de Cultura cita que a instituição não é uma pessoa, mas um conjunto de pessoas.

O problema são que as pessoas personalizam as ações e atividades. A instituição não é uma pessoa, é um conjunto de pessoas. E eu tenho uma percepção que pego pelo diálogo, pelas falas, pela construção do discurso - pode ser que seja equivocada de minha parte -, mas a Fundação teve poucos questionamentos do OSSJ. Nós disponibilizamos a documentação para avaliação, mas eu já

percebi questionamentos no meu período de alguns eventos e de outros não e, coincidentemente, o evento que não tinha questionamento era o mesmo no qual uma das pessoas do OSSJ possuía ligação direta. Se eu presto conta do evento A eu tenho que prestar contas do evento A, B, e C. Por que só do A? (Entrevistado 11).

Nesse contexto, as falas dos três entrevistados sugerem uma perspectiva personalista, ou seja, a perspectiva institucional do OSSJ cede à perspectiva personalista na figura do vice-presidente da entidade. Com isso, pode ocorrer o agravante de no momento que esse representante se retirar da entidade, a mesma pode desaparecer.

O quarto critério selecionado para essa categoria é a **Possibilidade de exercer a própria vontade**, que consiste em “analisar a existência de instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política. O modo como se organiza a sociedade deve refletir todas as opiniões nela pertinentes” (TENÓRIO et al., 2008, p. 14). O referido autor ainda reforça que os representantes políticos são escolhidos pelo cidadão via eleição e, dessa forma, a classe dirigente deve ser condicionada à vontade deliberada pela sociedade civil organizada, assim como o próprio indivíduo comum.

O representante da Fundação Municipal de Cultura possui uma percepção exterior com relação a existência de uma tensão institucional entre o OSSJ e a Câmara e Vereadores. Para o entrevistado, houve um distanciamento, um rompimento. “Por um lado, a Câmara quis se fechar aos questionamentos que a OSSJ levantou, e nisso não há uma cultura de diálogo e transparência”. Ademais, o relacionamento entre o OSSJ e os Conselhos também é fraco, e isso é o mais desafiador no controle social: a falta de diálogo.

O que é mais desafiador no controle social é que falta muito diálogo, os Conselhos não estão usufruindo do OSSJ e o OSSJ não está usufruindo dos Conselhos. Vejo ainda que a sociedade pouco usufrui do OSSJ e a administração pública muito menos. Vejo que falta avançar, porque falta diálogo. No caso da prefeitura, Câmara e o OSSJ ocorre a morosidade do poder público, que acaba ficando ainda maior, pois não há uma ação preventiva. Não há um diálogo, uma construção. E essa falta de diálogo causa idas e vindas, a coisa não anda e o maior prejudicado é o cidadão (Entrevistado 11).

Com relação ao órgão Executivo, o entrevistado relata que falta agilidade, seja na dimensão da transparência ou no aprimoramento dos seus instrumentos de elaboração de licitação, por exemplo. Por outro lado, o fato do OSSJ questionar qualquer pequena ação também auxilia no retardamento do trabalho do Tribunal de Contas. “Como essas três instituições começam a demorar demais, algumas ações vão demorando no processo licitatório”.

Nesse contexto, o papel do controle social, para o representante da Fundação Municipal da Cultura, é o de fazer avançar a atuação entre esses órgãos, auxiliando no diálogo e no estabelecimento de regras ainda mais claras para questões mais técnicas.

Então eu espero que, em breve, a gente consiga aprimorar essas esferas de Observatório, Tribunal de Contas, Prefeitura, órgãos de controle; de modo que ocorra o avanço das informações e do debate, tendo as coisas mais claras e definidas. Quase que uma diretriz: se vai licitar serviço X faça assim, serviço Y assim (Entrevistado 11).

Por ser um vereador recém-eleito, o entrevistado relata que na época da eleição assinou um termo do OSSJ que consistia em um pedido para que vereadores prestem contas de suas ações durante o mandato. Para ele, isso foi uma surpresa, pois é “algo básico de quem quer prestar contas de qualquer serviço”, mas que nenhum vereador quis assinar.

O problema é que estamos em uma cultura onde tudo tem que ser por força de lei. O que é uma burrice, porque o vereador que sair com isso pode chegar ao fim do seu mandato para reeleição com tudo organizado e sistematizado, para mostrar para a população o que realizou (Entrevistado 11).

Ademais, durante sua fala, o entrevistado relatou um “conflito que ocorreu e que gerou um forte viés político”. Esse conflito aconteceu quando um vereador, que soube fazer jus ao trabalho do OSSJ e era oposição ao governo, usou isso como plataforma política, e não de fiscalização no que realmente é a essência do Observatório, que não é política partidária. “E eu percebia isso, quando começou a se tornar uma briga política na expressão das pessoas, quando chegavam questionamentos do Observatório”.

Nesta linha, a análise de instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política refletindo a opinião da sociedade, muitas vezes pode ser exercida de maneira negativa. Nisso, os representantes políticos escolhidos pelos cidadãos configuram-se em uma classe dirigente que não é condicionada à vontade deliberada pela

sociedade civil organizada. Tal afirmação pode ser comprovada pelas instituições, que são organizações públicas e não possuem uma cultura de diálogo e transparência com os órgãos da sociedade civil organizada. Nesse caso, especificamente, um órgão de controle social. Pela entrevista concedida – e demais relatos –, é possível a análise que a ausência de diálogo ocorre por ambos os lados, talvez por falta de compreensão das limitações de cada um. Seja como for, os maiores prejudicados não são as instituições, mas a sociedade.

O caso citado com o vereador eleito que buscou se aproveitar da imagem do OSSJ, utilizando-a como plataforma política, demonstra a forma como são conduzidas as ações dos representantes políticos recém-eleitos pela sociedade. Ou seja, de uma forma censurável.

Nesse sentido, a questão da legitimidade e da desinformação entra em questão.

Precisamos avançar no controle social e não regridir na legitimidade. Mas ainda é muito recente e tem um caminho longo a avançar. E é muito difícil, pois são poucas as pessoas que se dispõem voluntariamente a se envolver com isso. Digo isso pelo Conselho de Política Cultural que criamos. Poucas pessoas estão realmente dispostas a se debruçar sobre a gestão pública, compreendê-la, estudá-la, buscar a informação, pois há muita desinformação (Entrevistado 11).

A desinformação citada pelo entrevistado é algo extremamente presente na sociedade do município de São José. Por isso, o mesmo afirma que a meta para o cidadão deve ser informar e levar conteúdo, de forma que ele tenha um arsenal instrumental de conhecimento para fiscalizar, participar e qualificar o poder público. “Ao participar, você qualifica o processo”.

Como avançar no controle social, onde todos nós estamos desinformados? Quando digo todos nós, digo o coletivo. Aí os dois lados jogam com a desinformação das pessoas, incluindo o OSSJ. Já vi questões na internet de ações nas quais se pega uma “fatia” da informação de várias discussões que o cidadão comum não consegue compreender. Sem informação, o cidadão comum vai abrir um orçamento público e não irá entendê-lo. Nós temos essa dificuldade. Como você vai fiscalizar algo se não sabe como trabalhar com a informação ali disponível? (Entrevistado 11).

4.2.3 Bem comum

A última categoria, proposta por Tenório et al. (2008), é o bem comum, que representa os benefícios tangíveis e intangíveis para a comunidade, oriundos da política pública. O bem comum retrata a capacidade de realizar integração social com base no consenso.

No caso desta pesquisa, a categoria bem comum trabalhou os benefícios tangíveis e intangíveis e o bem-estar social provenientes dos mecanismos de controle social utilizados pelo Observatório Social de São José. Para análise desta categoria, foram considerados os dois critérios propostos por Tenório et al. (2008): Objetivos alcançados e Aprovação cidadã dos resultados.

O primeiro critério, **objetivos alcançados**, trabalha a relação entre os objetivos planejados e os realizados. Os objetivos alcançados podem impactar de maneira realista no meio político e decisório, caracterizando, assim, um processo participativo de qualidade (TENÓRIO et al., 2008). Esse conjunto de objetivos alcançados caracteriza um processo participativo de qualidade.

Com relação ao critério, **Objetivos alcançados**, os principais objetivos planejados do Observatório Social de São José são: (i) fiscalização direta à aplicação dos recursos públicos; (ii) estímulo à sociedade civil exercer plenamente a sua cidadania, por meio do controle social; e (iii) interação e cobrança da efetividade do controle institucional (Controle Interno, Conselhos Municipais, Câmara Municipal, Ministérios Públicos e Tribunais de Contas).

Com relação ao primeiro objetivo – fiscalização direta à aplicação dos recursos públicos –, percebe-se a sua realização de maneira enfática e eficiente por meio das ações desenvolvidas pelo OSSJ - presentes na metodologia da entidade -, com a publicação constante de seus resultados. Isso também pôde ser identificado na fala de todos os representantes das organizações diretamente envolvidas no controle social na esfera do município de São José.

O ponto forte do OSSJ é que ele é um alerta constante para a administração pública aprimorar suas práticas, além de realizar economicidade na gestão. O Observatório é um questionar-se constante para a administração pública estar sempre se auto avaliando (Entrevistado 11).

O segundo objetivo proposto pelo OSSJ - estímulo à sociedade civil exercer plenamente a sua cidadania, por meio do controle social – é destacado no “Movimento Cidadão Fiscal”, citado anteriormente nesta

pesquisa. De acordo com esse Movimento, a cidadania envolve um tripé, no qual é necessário cobrar, fiscalizar e denunciar. O conhecimento de ilegalidades e a comunicação dos fatos às autoridades é um ato de cidadania.

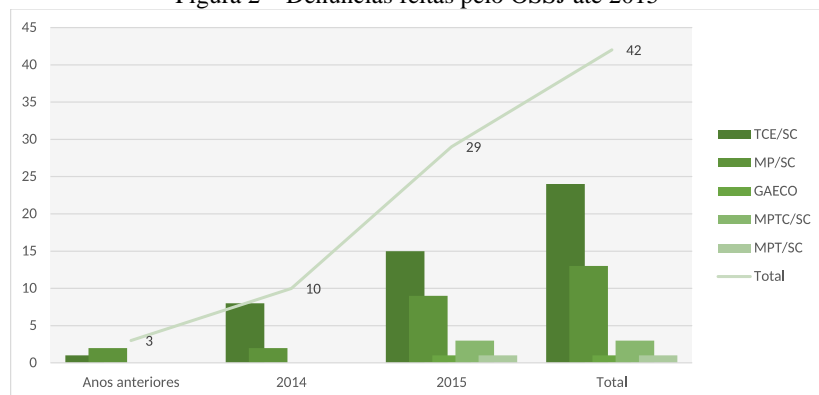
Por meio do relato dos entrevistados, percebe-se que esse é um objetivo que deve ser trabalhado, de maneira a melhorar a cultura da transparência e da cultura da participação do cidadão.

Na questão da cultura da transparência e da cultura da participação do cidadão nós estamos muito na lógica da democracia representativa, que comprovadamente está aí mostrando que foi um fracasso. A lógica da democracia participativa, que é onde eu acredito que devemos avançar, está muito longe ainda. Longe por interesse cultural e informação (Entrevistado 11).

Com relação ao terceiro objetivo planejado - interação e cobrança da efetividade do controle institucional (Controle Interno, Conselhos Municipais, Câmara Municipal, Ministérios Públicos e Tribunais de Contas) -, a atuação do Observatório tem surtido efeitos que podem ser constatados de forma superficial na Figura 2.

A evolução constatada pode ter como uma de suas justificativa a estratégia de encaminhar a mesma representação a mais de um órgão de controle institucional, de forma a aumentar a pressão política sobre essas organizações. Ressalta-se que até a elaboração deste, não havia um levantamento atualizado realizado pelo OSSJ.

Figura 2 – Denúncias feitas pelo OSSJ até 2015



Fonte: Petry e Silva (2016)

Outro dado relevante, que aponta a economia efetiva que o OSSJ conseguiu conquistar no município de São José, é o de editais suspensos ou cancelados, conforme ilustrado no Quadro 12.

Quadro 12 – Editais suspensos ou cancelados pelo OSSJ

Edital	Poder	Custo do edital
Refeições aos servidores	Executivo	R\$ 384.000,00
Manutenção de computadores	Legislativo	R\$ 200.000,00
Tapa buracos	Executivo	R\$ 1.100.000,00
Serviços gráficos	Executivo	R\$ 1.500.000,00
Coleta de Lixo	Executivo	R\$ 26.800.000,00
Remoção e guarda de veículos	Executivo	R\$ 8.800.000,00
Zona azul	Executivo	R\$ 125.000.000,00
Total		R\$ 163.748.000,00

Fonte: Petry e Silva (2016)

No Quadro 12, é possível observar o valor da economia total com a suspensão ou cancelamento destes editais. O que o quadro demonstra são os números de editais que apresentaram irregularidades no município, sendo de origens diversas – desde o menor valor de manutenção de computadores até a Zona azul -, e a capacidade do OSSJ de realizar seu objetivo de fiscalizar diretamente a aplicação dos recursos públicos de maneira eficiente, com resultados comprováveis de efetividade.

O critério, **aprovação cidadã dos resultados**, consiste na avaliação do processo participativo através da visão dos participantes sobre os resultados alcançados. “Ou seja, os participantes devem avaliar o funcionamento tanto do processo de deliberação pelo qual passaram quanto a sua relação com a democracia e seus valores” (TENÓRIO et al., 2008, p. 14).

Nesse critério, foram analisados os resultados alcançados no processo de articulação das ações de controle social do OSSJ com os cidadãos, na visão dos representantes das organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José.

O processo de articulação das ações de controle social do OSSJ com os cidadãos pode ser analisado em duas etapas, por meio da visão dos representantes nas entrevistas realizadas.

Em primeiro momento, todos reconhecem a importância das ações realizadas pelo OSSJ, especialmente em um período curto de tempo de sua existência: cinco anos. Também é apontado o nível de conhecimento e qualificação que todos os seus integrantes possuem, assim como seu reconhecimento de ator legítimo no controle social do município de São José.

Ademais, alguns entrevistados também citaram que, no estatuto do Observatório, nenhum membro pode ter filiação partidária, e isso é visto como um ponto positivo para a entidade.

Eu concordo com isso, pois no Brasil não há uma maturidade de vida partidária. Quando você está vinculado a um grupo político, a um partido, você está defendendo um projeto. E há uma linha muito tênue em você se despir daquilo que você pensa, compõe, defende, para ter uma ação isenta, limpa e livre perante outro governo. Portanto, acho que é prudente (Entrevistado 11).

Em segundo momento, todos os entrevistados citaram pontos a melhorar, sendo que todos eles tinham relação direta com a participação dos cidadãos no processo do controle social, especialmente na educação.

OSSJ poderia trabalhar melhor a educação fiscal, mas não é tão simples assim. Precisam de uns 2 ou 3 voluntários que gostem de criança, de escola. Tem que saber lidar. O observatório de Brusque trabalha muito nessa parte de educação fiscal, porque o coordenador é bombeiro aposentado e trabalhou anos com esses projetos de bombeiro mirim, então ele já tinha essa experiência com criança. Então, eles fazem um trabalho de educação fiscal, vão nas escolas, falam de corrupção, fazem visitas à Câmara; coisa que aqui em São José ainda não conseguiram fazer. Não conseguiram expandir muito (Entrevistado 02).

Outro ponto analisado foi que todos os entrevistados acreditam que a sociedade reconhece o OSSJ como ator legítimo, principalmente pelos resultados de suas publicações na mídia. Porém, ressalta que são poucas as pessoas que realmente sabem o que faz um Observatório Social. “Um ponto fraco é o pouco conhecimento que as pessoas têm do Observatório Social. É um ponto fraco, mas, ao mesmo tempo, uma grande oportunidade de melhoria (Entrevistado 15).

4.3 RELAÇÃO DO OSSJ COM DEMAIS ORGANIZAÇÕES DE CONTROLE SOCIAL, SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL

A investigação da relação do Observatório Social de São José com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José é o tema da presente seção, que visa avançar na realização do terceiro objetivo específico estabelecido nesta pesquisa. Para isto, a análise será delineada sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum, elencados por Tenório et al. (2008).

A referência analítica foi o conjunto de oito perguntas suplementares de pesquisa, indicadas na seção 3.3:

- a) O que você entende por controle e por controle social?;
- b) O que você entende por cidadania, autonomia, inclusão e bem comum?;
- c) Com que intensidade essa organização consegue intervir no controle social do município de São José?;
- d) Qual o seu envolvimento com o OSSJ? Existem indicadores concretos? Como esta instituição colabora com o OSSJ?;
- e) Quais são os pontos fortes e pontos que poderiam ser desenvolvidos pelo OSSJ?;
- f) Como você analisa a relação entre o OSSJ e a Rede Observatório Social do Brasil? Quais são os pontos de convergência e divergência?;
- g) O que você entende por corrupção e como a enxerga na esfera municipal?;
- h) Qual é a sua contribuição concreta - pessoal e institucional - na perspectiva do controle social?

4.3.1 Inclusão

A categoria Inclusão denota a incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas. Conforme citado anteriormente por Tenório (2008, p. 12), “inclusão aqui significa a capacidade dos atores de estarem inseridos nos espaços decisórios públicos e de representarem os interesses coletivos”. Os processos de inclusão social devem ser participativos para que, assim, sejam sustentáveis.

Durante a pesquisa de campo, a pesquisadora considerou interessante conhecer o que cada entrevistado entendia pela palavra

“Inclusão”. As respostas mais pertinentes foram elencadas no Quadro 13, de forma a permitir – também – a compreensão por parte do leitor.

Quadro 13 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Inclusão?

(continua)

O que você entende por Inclusão?			
Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Resposta
Estadual	Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa	• Entrevistado 01	“Inclusão talvez seja o grande desafio da sociedade brasileira hoje. O desconhecimento do cidadão a respeito de algumas premissas básicas da nossa organização político-administrativa ainda atrapalha muito a nossa tarefa. E acho que a inclusão passa por esse processo educativo, que leva à uma participação mais ampla, de um sem número de segmentos”.
	Controladoria Geral da União	• Entrevistado 02	“Inclusão é transparência e acesso à informação”.
	Ministério Público de Contas	• Entrevistado 03	“Inclusão passa pela disponibilização da informação. Só vai conseguir se incluir - pensando em um cidadão incluído na administração pública -, se houver disponibilização de informação”.

Quadro 13 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Inclusão?

(continuação)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Resposta
Estadual	Tribunal de Contas	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="486 312 678 336">• Entrevistado 06: <li data-bbox="486 724 678 748">• Entrevistado 07: <li data-bbox="486 900 678 924">• Entrevistado 08: 	<p data-bbox="736 312 1009 687">“A ouvidoria é um mecanismo de inclusão para o controle de recursos públicos mais simples, pois dispensa a formalidade necessária para fazer uma representação, e nós precisamos que mais pessoas sejam incluídas nesse sistema, porque o Tribunal ainda não é um órgão muito conhecido no estado”</p> <p data-bbox="736 724 1009 863">“Tem que haver uma via de mão dupla: para haver inclusão é necessária a abertura para o cidadão exercer seus direitos”.</p> <p data-bbox="736 900 1009 1270">“Inclusão tem a ver com a inclusão social. Isto é, quanto mais você consegue exercer cidadania, maior é o nível de inclusão social. Porque quando você exige cidadania, significa que você pode exigir direitos. E a medida que você vai exercendo o direito de exigir, maior é a inclusão social”.</p>

Quadro 13 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Inclusão?

(continuação)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Resposta
Municipal	08ª Promotoria de Justiça da Comarca de São José	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 09 	<p>“Inclusão que a gente tem usado ultimamente é no sentido também de fruição de direitos e garantias dentro de um projeto de civilização. Incluir o quê? O Sujeito. Em quê? Em processos, ao meu sentir, que devem ser para o projeto de civilização, bem ao conceito Freudiano. Significa que você tem que incluir, mas não só pelas coisas que seriam fruição, mas também responsabilidade. Esta palavra, eu acho que ela tem que se desdobrar em incluir quem, onde e como. Tem que haver contrapartida de tudo, senão ficamos no ambiente do horror, que é o que, de certa maneira, também estamos vivendo”.</p>
Sociedade civil organizada	Universidade do Estado de Santa Catarina	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 17 	<p>“A gente tem que equilibrar as desigualdades, e equilibrando as desigualdades, a gente aumenta a inclusão das pessoas. Então elas ficam em pé de igualdade para poderem se informar, perseguirem seus ideais de vida”.</p>

Quadro 13 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Inclusão?
(continuação)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Resposta
Sociedade civil organizada	Ordem dos Advogados do Brasil – Santa Catarina	• Entrevistado 21	“Inclusão e cidadania estão totalmente vinculadas. Inclusão no sentido que a pessoa tenha acesso a mecanismos que permitam a sua participação na vida comunitária. Ou seja, é um conceito muito largo, pois é qualquer tipo de instrumento que permita a um cidadão participar da vida comunitária”.
	Ordem dos Advogados do Brasil – São José	Entrevistado 22	“Ao falarmos em inclusão se faz necessário ações públicas efetivas, que combatam qualquer tipo de exclusão aos benefícios da vida em sociedade, provocadas pelas diferenças sociais, de classe, de educação, de idade, deficiência, gênero, preconceito social e racial. O Brasil, como um todo, ainda é deficiente, ainda está distante do ideal de inclusão social e educacional, pois não temos oportunidades iguais de acesso a bens e serviços”.
	Observatório Social do Brasil - OSB	Entrevistado 23	“Inclusão é o direito de pertencimento a grupos e o respeito ao direito de todos no acesso a quaisquer benefícios públicos”.

Quadro 13 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Inclusão?
(conclusão)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Resposta
Sociedade civil organizada	Observatório Social de São José - OSSJ	Entrevistado 25	“Inclusão é o processo pelo qual, numa ideia de cidadania onde todos são iguais, a oportunidade de fazer com que o exercício de igualdade de oportunidades seja exercido por todos”.

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

A pesquisadora observou que, nas respostas dos entrevistados, a palavra “inclusão” está associada a um processo educativo, sendo que a transparência e o acesso à informação são elementos fundamentais. Para Schommer et al. (2015), a produção, divulgação e uso de informações de boa qualidade podem ser fornecidos por meio da interação entre organismos do Estado e pelos cidadãos como maneira de controlar a administração pública, além de gerar novas formas de controle sobre os governos.

A inclusão também denota – para os entrevistados – uma via de mão dupla: para a inclusão ser efetiva faz-se necessária a abertura para os cidadãos exercerem seus direitos e possuir igualdade de oportunidade. Isso coaduna com a definição expressa por Tenório et al. (2008).

Para a análise desta categoria foram considerados, nesta pesquisa, três critérios, a saber: Abertura dos espaços de decisão; Aceitação social, política e técnica; e Valorização cidadã.

O primeiro critério que oferece início a essa categoria é a **Abertura dos espaços de decisão**. Nesse, são consideradas a existência de processos, mecanismos e instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.

O primeiro entrevistado cita que, no seu trabalho, o controle social é exercido em uma perspectiva jurídica e constitucional, a qual tem a ver com o acompanhamento e a fiscalização no setor público de um poder sobre o outro, ou de uma instituição autônoma sobre as outras. “Nesse sentido jurídico formal, controles recíprocos estão na essência do nosso sistema político”.

Não existe administração sem controle em nenhuma esfera. Numa perspectiva mais ampla - que hoje tentamos trabalhar na atuação do MP -, o controle perde um pouco sua faceta de possibilidade de repressão e ganha uma conotação mais de orientação e aprimoramento. É uma possibilidade de acompanhamento, e aí tudo que envolve publicidade e transparência, possibilidade de interação, com sugestões e apontamentos, e o retorno do órgão controlado e controlador em uma relação de diálogo (Entrevistado 01).

O representante, do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, afirma que sempre se encantou com a iniciativa do OSSJ, pois acredita que a sociedade precisa de uma atuação informal, já que os controles que o Ministério Público desempenha ainda são eminentemente formais. A forma de trabalho da entidade na qual atua, é a presença de um instrumental de fiscalização da administração, que trabalha – basicamente -sobre o controle da forma.

Hoje, a entidade procura evoluir para questão mais qualitativas: se determinado investimento atingiu a finalidade proposta; se o custo dispendido é razoável e proporcional com a meta estabelecida; entre outros. Mas, para o representante, tudo isso - dentro do instrumental em um órgão oficial - é muito difícil, por causa da formalidade. Por isso, ele cita que sempre observou, no controle social organizado encarnado pelo Observatório, a possibilidade de uma atuação mais flexível.

Eles podem fazer o que a gente não pode. Eles podem estar lá dentro da repartição, dentro do órgão público, quando não podemos. Podem cobrar uma efetividade no investimento, na despesa, na qualidade dos serviços que, muitas vezes, fica muito difícil para o MP exigir. Isso porque a arma final do MP é a ação judicial. Nós, como promotores, somos limitados ao que a gente pode pedir em juízo e o que podemos ganhar em juízo (Entrevistado 01).

Para o entrevistado, o OSSJ tem como papel a formação de opinião e papel de fiscal da atuação administrativa de uma forma mais ampla, “e sempre foi isso que me atraiu na iniciativa”. O entrevistado ressalta ainda que o quadro legislativo brasileiro, em relação à administração pública, há muitos anos prevê a participação popular. “Nós temos uma lei, que é a lei da participação popular de 1965, uma lei de mais de 50 anos que permite que qualquer cidadão

mova em juízo uma ação questionando um ato da administração que ele considera lesiva ao patrimônio público”.

Para o representante da Controladoria Geral da União, a área da Unidade Regional de Santa Catarina da Secretaria da Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) – sua área de trabalho –, tem desenvolvido projetos na área de ampliação da transparência e fortalecimento da gestão pública – nas esferas municipal, estadual e federal –, com capacitação e qualificação, além do estímulo ao controle social.

Essas três frentes: transparência, fortalecimento da gestão interna e controle social são temas de cursos que o entrevistado leciona para os cidadãos – sociedade organizada ou não. Além disso, a CGU também atua em um projeto de expansão dos Observatórios, que é uma ação da área da prevenção da entidade. Para isso, a entidade firmou um convênio com a Rede OSB, concretizado em um termo de cooperação.

Um exemplo dessa expansão foi a criação do Observatório Social de Palhoça, na qual o representante participou desde o seu início. Com ida às reuniões como representante da CGU, ele buscou mostrar o apoio que o órgão estava fornecendo. “E eu acho que fez diferença eles se sentirem apoiados por um órgão importante”. No seu trabalho, o entrevistado se autodenomina como “servidor-voluntário”.

Para o representante da Receita Federal do Brasil, o controle social tem duas vertentes bem nítidas.

Você sabe que aquilo que se chama controle social tem duas vertentes bem nítidas: tem uma vertente que é o que São José faz que é o controle social real, ou seja, a sociedade se empoderando do poder que é dela; e tem outro controle social que não é um controle social, pois se usa essa dominação, na verdade de classes. São grupos tentando ter o poder via o controle social. O controle social é ótimo que se faça. Mais do que isso, é necessário que se faça, mas nós temos uma distorção dele (Entrevistado 04).

O entrevistado ainda ressalta que a contribuição concreta da Receita Federal do Brasil é no incentivo à participação da sociedade nesse tipo de movimento. “Há um conceito – não é de todo errôneo – do leão dominador, aquela coisa. Nós queremos quebrar isso, porque não é verdade. Nós temos a função que é prover o Estado de recursos, e fazemos isso razoavelmente bem”.

Eu trabalho com Educação Fiscal. O que é Educação Fiscal? Justamente a gente levar para a popu-

lação que, se de um lado tem uma norma, uma lei que ela tem de pagar tributos pelas razões que estão expostas (e nós cumprimos isso); de outro – nós, da Receita Federal – também queremos induzir o cidadão de que ele precisa saber para onde vai o dinheiro que ele pôs à disposição do Estado. Isso é controle social (Entrevistado 04).

Para o representante da Secretaria de Educação Fiscal, o Programa Estadual de Educação Fiscal busca tratar da educação fiscal não apenas como fiscalização, mas também enaltecer o cunho social e de interação, além da busca maior pela cidadania na população. A plataforma do Programa é sustentada por duas Secretarias como base: a Secretaria da Fazenda do Estado de SC juntamente com a Secretaria de Educação catarinense.

Acoplada a elas existem, ainda, alguns parceiros como a Receita Federal, Secretaria de Orçamento Financeiro do país, e alguns outros órgãos que tratam do assunto. Eu, aqui dentro, sou o único tutor formado pela Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF). Por isso, eu que ministro, basicamente, os cursos de disseminação da educação fiscal no estado todo. Existem outros tutores também, mas fora da Secretaria da Fazenda. Então, trabalhamos muito nisso, e teremos projetos diferentes a lançar em 2017 (Entrevistado 05).

De acordo com o entrevistado, o vice-presidente do OSSJ é um adendo ao Programa.

O Jaime é um adendo do nosso Programa. Ele é auditor interno da Secretaria da Fazenda, e como a gente trabalha basicamente em organismos (o dele voluntário e o nosso aqui não tanto), é uma imposição vindo de cima, então é obrigatório termos dentro da Secretaria da Fazenda esse sistema. Ele trabalha junto, é um componente (Entrevistado 05).

O órgão principal de controle externo é o Tribunal de Contas. A nível nacional, o Tribunal de Contas da União; a nível estadual e municipal, o Tribunal de Contas Estadual. O representante do Tribunal de Contas afirma que esses são os principais responsáveis pelo controle do gasto público.

Esses são os principais responsáveis pelo controle de gasto público, fazem um controle excelente. A tendência é fazer, mas não têm capacidade. Em

Santa Catarina, temos mais de 50 bilhões de reais para fiscalizar, entre estados e municípios. Nós não conseguimos chegar nas minúcias de todos os gastos. Verificamos principalmente o que é obrigatório, como a prestação de contas dos Prefeitos, prestação de contas do Governo. Nós fazemos a análise e fiscalização do que é obrigatório e representações, e também fazemos aleatoriamente, segundo uma matriz de risco que nós usamos (Entrevistado 06).

O representante afirma que o Tribunal de Contas não consegue analisar tudo, pois é um órgão pequeno. “O total de servidores é em torno de 500 pessoas, sendo 300 auditores de controle externo, então não conseguimos”. Para auxiliar no trabalho, a entidade está desenvolvendo um sistema eletrônico “para poder fiscalizar mais”, já que julgam de 10 a 12 mil processos por ano. Segundo ele, “o próprio cidadão pode fazer representação e denúncia junto ao Tribunal, praticando o controle social e nos auxiliando a controlar o gasto público”.

Nós temos um enorme banco de dados, porque tudo que tem de ser pago tem um documento, que é um empenho. Assim, tudo é registrado: quem é o credor, o valor de qualquer tipo de despesa.... Esse é um banco de dados que está disponível, e o OSSJ solicita o acesso direto a ele. A gente deixa liberado para eles todas as despesas do município de São José, assim eles podem entrar lá e fazer a pesquisa que desejarem. Esse é um banco de dados público, portanto, todo cidadão pode entrar lá e realizar pesquisas. Nós estamos cada vez mais tentando ampliar a disponibilidade para permitir que a sociedade participe (Entrevistado 06).

Na entrevista, o representante também cita um trabalho que o OSSJ realizou na Câmara de Vereadores de São José, na qual calcularam o custo por habitante dos gastos. A origem primária dos dados foi a base de dados do Tribunal, que cedeu ao OSSJ que os compilaram, elaboraram as tabelas necessárias e divulgaram na mídia. Para o representante, isso foi um trabalho de parceria, pois “o Tribunal é quem tem essa capacidade institucional de armazenar e coletar todas essas informações, e o OSSJ disponibilizou essas informações”.

Ao realizar a pesquisa de campo na 08ª Promotoria de Justiça da Comarca de São José, o termo controle social foi citado como uma

expressão muito errada, na visão do representante da entidade, algo que a pesquisadora – até então – não tinha ouvido.

Acho a expressão “controle social” muito errada. Primeiro eu não gosto da palavra “controle”, pois toda forma de controle tem por dentro de si um grande espectro de descontrole. Todas as formas de controle trazem dentro de si vazios de possibilidades de controle. É uma questão muito pessoal. E se fosse participação social? Cogestão? Mas, controle? Eu acho que não é a palavra correta (Entrevistado 09).

Ademais, ao ser questionado sobre a contribuição de sua entidade no controle social, o entrevistado respondeu que a Promotoria trata da improbidade administrativa, aí incluídos atos contra a administração e também crimes contra a ordem tributária. Segundo ele, o órgão somente atua quando os conflitos que acontecem nos órgãos de controle social radicam em alguma questão que possa haver improbidade.

No que diz respeito à contribuição no controle social advinda da parte da Controladoria Interna da Prefeitura de São José, seu representante aponta que, por serem uma equipe pequena, não conseguem realizar um controle de todo o município e de todos os processos da entidade. “Por isso, o controle social nos auxilia com as denúncias”.

Hoje com a profissionalização e a organização do controle social com os Observatório, tem mais controle nas licitações e nos processos que antes não tinha. Nossa equipe é pequena, hoje estamos trabalhando em aspectos pontuais, devido à falta de pessoal. Como a equipe é pequena, não temos como verificar todas as licitações, o que seria a obrigação do controle interno. Estamos cientes disso, por isso estamos tentando mudar, fazer alteração na nossa legislação, criar novos cargos para que a gente consiga mais pessoas (Entrevistado 10).

Desse modo, indicativos do critério **Abertura dos espaços de decisão** foram encontrados pela pesquisadora, principalmente nos trechos de entrevistas realizados e acima citados.

Os processos, mecanismos e instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, foram citados pelos representantes das instituições analisadas, mas, no que diz respeito ao fornecimento de uma chance igual a todos de participação na tomada

de decisão, não foi identificada a presença de um instrumental que possibilitasse isso.

Segundo o representante da Controladoria Geral da União, a transparência, o fortalecimento da gestão interna, e o controle social, são temas de cursos lecionados para os cidadãos, sejam eles sociedade civil organizada ou não.

A questão da educação fiscal também pode auxiliar nesse processo, conforme apontam as falas dos representantes da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Educação Fiscal. Para eles, a educação fiscal é tratada, não apenas como fiscalização, mas também como um cunho social e de interação da sociedade civil, além da busca maior pela cidadania na população.

Essas ações conduzem a um nível de participação da sociedade necessária no controle social, já que os próprios órgãos responsáveis por ela não possuem a capacidade necessária para a sua fiscalização. Por isso, tendo o próprio cidadão realizando representações e denúncias junto ao Tribunal de Contas e demais órgãos de controle, o controle social é mais efetivo na prevenção de desvios de gastos públicos.

O critério **Aceitação social, política e técnica** considera, na visão de Tenório et al. (2008, p. 12), que “quanto maior o consenso sobre a necessidade e a metodologia de uma experiência participativa, maior sua chance de êxito. Este consenso deve ser obtido tanto no âmbito político quanto nos âmbitos técnico e social”. Deve haver um reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa.

Para o representante da CGU, a expansão do controle social não acontece tão fluidamente: “Ela tem seus trancos e barrancos também”.

Ao ser questionado acerca dos aspectos de convergência e divergência entre o OSSJ e a Rede OSB, o entrevistado relata que o OSSJ tem contribuído muito para a Rede, através de roteiros, modelos e orientações nessa parte de fiscalização, “que é o forte deles”.

Eles já têm várias cartilhas publicadas. Eles têm um grupo de *whatsapp* do OSB, e quando alguém pergunta se tem um modelo de impugnação de edital de tal coisa, o OSSJ contribui. Então o OSSJ tem uma característica estruturante na metodologia do OSB, mais especificamente na parte de fiscalização, o qual eles chamam de acompanhamento – para não fica antipático para o Prefeito (Entrevistado 02).

No entanto, o entrevistado também cita que, “apesar de estarem do mesmo lado”, há situações nas quais o OSSJ demonstra sua fraca relação com a Prefeitura de São José.

Observatórios como o de Brusque, por exemplo, tem uma relação excelente com o Prefeito, porque ele realmente entendeu que precisa desses caras. Já em São José é diferente. Quando eles vão na Prefeitura questionar, a postura do servidor é na defensiva. Se o cara está na defensiva, está se justificando, é porque ele não quer a colaboração. É a impressão que eu tenho (Entrevistado 02).

Outro observatório integrante à Rede OSB, é o de Balneário Camboriú. Seu representante relata que, até onde sabe, existem bastantes diferenças entre um município e outro.

Cada município tem a suas particularidades. Então, como o Observatório não obedece a uma hierarquia com relação à OSB, ele é integrado, mas não é subordinado – um Observatório não é uma filial do OSB. Ele é um órgão independente que atua de acordo com as decisões tomadas pela sua diretoria. Então cada Observatório tem um foco diferente do outro. Depende da necessidade de cada município, da personalidade de quem está à frente do Observatório. No caso de São José, a gente sabe que o Jaime tem um foco muito forte na Câmara de Vereadores, e atua muito em conjunto com o TCE. Nós aqui não temos nenhuma ligação com o Tribunal de Contas, temos muita pouca ligação com o MP, porque nós achamos que, como voluntários trabalhando gratuitamente aqui, nós não temos que ficar prestado serviço para quem ganha muito bem para fazer o seu (Entrevistado 26).

Ao questionar ao representante do Observatório Social de Balneário Camboriú (OSBC) acerca de como aconteceu a criação dessa entidade no município, o entrevistado relatou os seguintes fatos:

Para mim, pessoalmente, foi um pouco de novidade. Quem começou a mobilizar o pessoal foi uma pessoa da OAB. A mesma convidou um representante do Observatório Social de Itajaí e mais um professor para dar uma palestra sobre os Observatórios, como funcionava – até para ver se havia interesse da sociedade de Balneário em ter um Observatório, como já estavam surgindo em outras

idades. Na sequência, teve um encontro nacional do OSB em Curitiba, e eu fui participar. Lá, me envolvi muito mais, e, voltando, nós agilizamos a instalação do Observatório, correndo atrás das entidades e buscando adesões (Entrevistado 26).

O representante da entidade afirma que a intenção do Observatório no município de Balneário Camboriú é fazer seu trabalho com a comunidade local, de forma que as coisas se resolvam da maneira mais harmoniosa possível, sem a necessidade de judicialização.

Nós temos um foco na educação para a cidadania – que é o caso do Observatório Social de Itajaí -, como uma segunda etapa, porque ainda não cumprimos a primeira: uma estruturação para constatar irregularidades. Nós achamos que a educação para a cidadania é um processo lento, gradual, precisa ser feito, mas é uma continuidade que vai demorar 5, 10 anos, não sei quanto anos para que a população realmente adquira essa consciência de cidadania, que a gente sabe que não existe (Entrevistado 26).

Em termos gerais, o critério **Aceitação social, política e técnica** demonstrou – como analisado no objetivo específico 2 – que a Rede OSB se encontra revestida de uma premissa de mercado, o que se desvia dos pressupostos da participação social, na qual os cidadãos podem intervir na tomada de decisão administrativa. Além disso, foi apontada a existência de falhas na comunicação e na expectativa, tanto no OSSJ quanto da Rede OSB, o que causa divergências acerca da metodologia.

Ademais, o exame do presente objetivo específico 3 também fornece subsídios para a análise anterior, ao entender que a existência de falhas na comunicação do OSSJ também ocorre com os outros órgãos envolvidos com o controle social no município de São José. Isso é observado, por exemplo, quando o representante da Controladoria Geral da União cita a fraca relação entre o Observatório e a Prefeitura do município, “apesar se estarem do mesmo lado”.

O critério **Valorização cidadã** trabalha as formas de inclusão e de participação, sendo relevante considerar o quanto a necessidade de participação e suas implicações são valorizadas pelos próprios cidadãos. Segundo Tenório et al. (2008), quanto maior for essa consciência, maior tende a ser efetiva a participação.

Nesse contexto, o representante do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, aponta que a contribuição que a entidade possui no controle social por forma de incentivo.

Nós incentivamos. Foi até uma ação bastante atípica aqui, porque o Centro de Apoio tem essa função: despertar a atenção dos promotores para temas importantes na nossa área, mas que, por força da rotina muito pesada que eles enfrentam nas promotorias, eles não têm a oportunidade para perceber. Nessa sugestão de atuação relacionada aos Observatórios, pela primeira vez o Centro de Apoio incentivou os promotores - que são órgãos do MP, órgãos oficiais - a trabalhar em favor do desenvolvimento de uma entidade privada, que são os Observatórios. Não privada no sentido de “em busca de lucro”, mas associação fora da estrutura oficial. E, na nossa área, não havia precedente de nada nesse sentido. Então a gente fomentou o controle social diretamente, nessa provocação lançada aos promotores (Entrevistado 01).

Segundo o entrevistado, foi lançado um Programa - de início com a participação do OSSJ - de transparência, que, de alguma maneira, é totalmente vinculado ao controle social, porque o destinatário final da transparência é o cidadão.

Essas informações, em tese, quanto se gasta em contratos, salário de pessoal, quais as licitações abertas, são informações que, em tese, o MP poderia obter com seu poder de requisição. Mas exigir, como a lei exige, mas que não era observado que isso esteja na internet, beneficia em primeiro lugar o cidadão e o controle social (Entrevistado 01).

Para o representante da Controladoria Geral da União, o controle social é o controle feito pela sociedade civil, organizada ou não, sobre a administração pública.

O controle social deve participar do planejamento. Então, o controle social se confunde um pouco com a participação, na minha ótica, no sentido mais amplo. No sentido mais restrito, o controle social é o controle da sociedade sobre o Estado; a administração, em relação a gastos e resultados, em relação ao depois do ocorrido. Mas, na minha opinião, ele tem que ser um conceito mais amplo, mais próximo de participação, participação com controle, podemos dizer assim. Participar controlando é o controle social no seu sentido mais amplo (Entrevistado 02).

Para o representante da Secretaria de Educação Fiscal, o trabalho relacionado ao OSSJ é praticamente direto, mas individual.

O OSSJ trabalha sobre um tripé: levar à sociedade todos os direitos e deveres como cidadãos; ser um órgão completamente transparente; e esclarecer dúvidas sobre a Constituição Brasileira em relação à própria cidadania pessoal. Nós temos os mesmos princípios. Então, o trabalho da educação fiscal com os Observatórios Sociais quase que se completam (Entrevistado 05).

O entrevistado relata que a entidade trabalha de forma institucional, enquanto que o OSSJ “vai direto na veia”. Ou seja, a ONG busca, dentro dos órgãos públicos, esclarecer os direitos que o cidadão necessita saber, mas não sabe.

O entrevistado ainda cita que os Observatórios Sociais estão “fervilhando e caindo na graça da população”, porque era isso que faltava à sociedade: levar ao conhecimento de todos o que é certo e o que é errado na administração pública. Para ele, a Secretaria de Educação Fiscal pretende esclarecer a educação fiscal, sendo que a ideia da entidade é fazer com que as pessoas sejam conscientes de seus direitos e deveres como cidadão. E, para isso, eles estão se baseando não no adulto, mas na criança, “pois, instituindo um conceito na criança, ela vai se tornar um adulto consciente”.

A Secretaria da Fazenda procura exatamente isso: ele busca o controle social instituindo órgãos que trabalhem, principalmente, com a transparência pública, com programas estaduais de educação fiscal que incentivem a população a ter esse conhecimento do que é realmente o controle social. Tanto é que os técnicos da Secretaria da Fazenda viajam a convite para vários países, a fim de mostrar o que é feito aqui. O Jaime é uma referência nisso tudo (Entrevistado 05).

O representante da entidade afirma que, a partir do momento em que você trabalha com material humano, e dá a esse material humano a capacidade de poder trabalhar, ações são efetuadas. Um exemplo foi a criação do Seminário Estadual de Transparência Pública e Controle Social, e pretendem fazer no ano de 2017 mais dois eventos. Ademais, a entidade irá instituir o Prêmio Estadual de Educação Fiscal a cunho escolar e institucional.

A UDESC tem um trabalho paralelo que pode se reverter a um cunho de novas ideias, mas reflete não só a educação fiscal, mas outras áreas. Então,

o nosso trabalho e a relação com o OSSJ é direto. Eles trabalham mais com o órgão público diretamente, e nós trabalhamos mais com a população. E, assim, as duas vias trabalham paralelas e, lá na frente, chegam no mesmo objetivo (Entrevistado 05).

Outro aspecto que auxilia na valorização cidadã, ao trabalhar as formas de inclusão e de participação, são as denúncias, como citado pelos representantes do Tribunal de Contas. Segundo eles, a denúncia é o momento no qual o cidadão pode exercer sua cidadania, cobrando o órgão.

Grande parte do nosso trabalho é atender denúncias vindas de cidadãos, empresas. Hoje nós temos mais de 500 processos sendo investigados. A diferença entre denúncia e representação, é que denúncia é o cidadão quem faz, e a representação é um agente político ou gestor que, pelo conhecimento do exercício do cargo, faz uma representação. O nosso trabalho não é isolado: nós enviamos relatório para o MP quando achamos necessário; muitas vezes o MP solicita informações e enviamos imediatamente, e também o próprio Tribunal julga e condena (Entrevistado 06).

Ao perguntar se a entidade recebe muitas denúncias, os entrevistados relatam que a maior parte dos questionamentos estão vindo diretamente do OSSJ. Isso acontece, segundo eles, porque existem muitas pessoas que já procuram diretamente a ONG, por já possuir um certo nome no município. “Por isso acho que as pessoas já reconhecem o Observatório como um ator legítimo”.

4.3.2 Autonomia

A categoria Autonomia foi utilizada neste objetivo específico com a finalidade de observar se, na organização estudada, é possibilitado o direito de escolha e/ou não de aceitação das condições políticas, econômicas ou sociais vigentes. Para a sua análise, foram considerados os seguintes critérios: Origem das proposições, Alçada dos Atores, Perfil da Liderança e Possibilidade de exercer a própria vontade.

Nesse contexto, cada entrevistado respondeu qual era o seu entendimento acerca da palavra “autonomia”. As respostas mais pertinentes são elencadas no Quadro 14, de forma a permitir – também – a compreensão por parte do leitor.

Quadro 14 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Autonomia?

(continua)

O que você entende por Autonomia?			
Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Resposta
Estadual	Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa	• Entrevistado 01	“Autonomia é a capacidade de colocar norma para si mesmo, de criar ou de participar da criação das normas que regem nossa própria conduta. Democracia não é só seguir aquilo que eu acho que é interessante, mas é obedecer, às vezes, a regras com as quais eu não concordo, desde que eu legitimamente tenha tido oportunidade de participar da formulação destas regras”.
	Controladoria Geral da União	• Entrevistado 02	“Autonomia popular, nesse contexto, significa transparência e governo aberto, dados abertos, e acesso a informação”.
	Receita Federal do Brasil	• Entrevistado 04	“Autonomia nós não temos, em nenhum momento. Eu sempre sou levado por leis, e por regras e normas de convivência social. Talvez alguém que viva isolado do mundo tenha autonomia, mas autonomia nós temos vinculada ao convívio social. Você pode fazer qualquer coisa, desde que não atinja o direito, a moral, não ofenda outra pessoa do local que eu convivo”.

Quadro 14 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Autonomia?
(conclusão)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Resposta
Estadual	Tribunal de Contas	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 06 	<p>“Autonomia, em relação aos órgãos de controle, nós temos total. Nós temos autonomia de funcionalidade, administração e financeira. Isso é muito importante para a organização da república, e também para o exercício da função do Tribunal de Contas. SC exerce plenamente essa autonomia”.</p>
Municipal	08ª Promotoria de Justiça da Comarca de São José	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 09 	<p>“Para mim, não existe autonomia sem liberdade. Então, o signo autonomia está dentro do signo maior que é a liberdade. E liberdade é a possibilidade de desistir, começar, empreender, desistir e também ser responsável pelas suas decisões e ter que suportar o produto de suas decisões”.</p>
Sociedade civil organizada	Associação Empresarial da Região Metropolitana de Florianópolis e Câmara de Dirigentes Lojistas - AEM-FLO/CDL	Entrevistado 15	<p>“Eu acho que autonomia está muito ligada à responsabilidade. Em qualquer faixa etária, segmento, profissão. Você só dá autonomia para quem é responsável. Se o poder público fosse efetivamente responsável e respeitasse as leis, ele poderia ter mais autonomia, não precisaria estar em cima a Câmara de Vereadores, as entidades empresariais, as entidades de classe. Está todo mundo em cima, porque se não estiver, vira bagunça”.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

A pesquisadora observou que as respostas da maioria dos entrevistados acerca da palavra “autonomia” a associaram ao convívio social, onde somos levados por leis, regras e normas, sendo que sem ela não existe sem liberdade, e liberdade é a possibilidade de ser responsável pelas suas próprias decisões.

O primeiro critério analisado é a **Origem das proposições**. Nessa, são identificadas iniciativas das proposições e suas congruências com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas. Para Tenório et al. (2008), é importante considerar se as proposições atendem às demandas da população ou são direcionamentos dados pelo poder público.

Como analisado anteriormente, a Associação Empresarial da Região Metropolitana de Florianópolis e a Câmara de Dirigentes Lojistas foram as maiores incentivadoras da criação do Observatório Social de São José. O representante da AEMFLO/CDL, cita que a entidade possui uma ligação muito próxima com o OSSJ. Hoje, eles realizam uma contribuição financeira mensal e uma parceria, com vários eventos realizados juntos. Além disso, às vezes o OSSJ utiliza o espaço físico da entidade empresarial.

Então é uma parceria contínua, apesar da completa e total independência que eles têm. Eles têm sua própria Diretoria, Conselhos. Muitos de nós que fazem parte da AEMFLO/CDL, também fazem parte do Observatório Social. Eu, por exemplo, sou membro do Conselho do OSSJ. Mas com total independência de trabalho (Entrevistado 15).

O entrevistado também citou o desejo de realizar uma ação de *marketing* para o OSSJ em 2017, com a finalidade de ampliar a visibilidade da entidade, e aumentar o número de doadores e voluntários.

No entanto, o fato do OSSJ ter sido criado e financiado até os dias atuais por entidades empresariais, também coaduna com a forma como foi originado o Observatório Social de Balneário Camboriú (OSBC), também mantido por empresas, cujas sedes se localizam no mesmo prédio que a ONG. Mesmo que o OSBC afirme, na entrevista concedida, que seu objetivo é trabalhar com a comunidade local – assim como o OSSJ –, até que ponto isso pode ser efetivamente realizado, já que ambas as organizações são mantidas por entidades empresarias, com seus próprios valores e objetivos?

O segundo critério analisado nesta categoria se refere à **Alçada dos atores**. Esta, considera a intensidade com que as administrações

podem intervir na problemática desejada dentro de determinado território, uma vez que todo processo de participação se desenvolve em uma determinada escala territorial (TENÓRIO et al., 2008).

Como analisado no objetivo específico anterior, cada entrevistado cita diferentes níveis de intensidade com as quais as administrações intervêm na problemática do controle social, no município de São José. Para o representante da AEMFLO/CDL, tudo depende do contexto, sendo que é possível intervir de três formas diferentes: política, amigável e judicial.

Para o representante do OSSJ, a medida principal de intervenção ocorre no aspecto da denúncia, demonstrando equívocos na gestão pública. Já para o representante da Controlaria Interna da Prefeitura de São José, a atuação do OSSJ e a de sua entidade de trabalho são independentes, sem nenhuma intervenção da mesma no controle social efetuado pela ONG.

Nesse sentido, os níveis de intensidade com as administrações podem intervir na problemática do controle social, dentro do município de São José, difere em cada organização. Esse cenário é enfatizado pela fala dos entrevistados citados anteriormente na pesquisa.

O terceiro critério de análise reflete o **Perfil de liderança**. Para Tenório et al. (2008), esse critério auxilia na identificação das características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e execução.

O principal perfil de liderança identificado pela pesquisadora e pelos demais entrevistados - representantes das organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José -, foi o do vice-presidente do Observatório Social de São José: Jaime Luiz Klein.

Conforme citado no objetivo específico anterior, durante as entrevistas realizadas pela pesquisadora, o nome do representante da ONG surgiu diversas vezes nas falas dos entrevistados de forma espontânea. Nessas, todas apontavam a relevância que o perfil do representante possuía no trabalho e na relação com as demais organizações.

Contudo, tamanha relevância também trouxe como apontamentos determinados agravantes, tais como a questão da personalização do OSSJ na figura de uma única pessoa, personalizando as ações e atividades da entidade. Nesse contexto, as entrevistas concedidas apontam para uma perspectiva personalista de tal maneira que, tal perspectiva se sobrepõe à perspectiva institucional do Observatório Social de São José.

A compreensão do quarto critério selecionado para essa categoria, a **Possibilidade de exercer a própria vontade**, consiste, segundo Tenório et al. (2008, p.14), em analisar a existência de instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política.

A possibilidade de exercer a própria vontade se encontra no trabalho realizado pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de São José. O seu representante aponta que o trabalho é de defesa dos direitos dos trabalhadores. “Basicamente, nós temos todas as nossas linhas voltadas para esse campo. Seja na área política, ou no campo jurídico. São nossas duas frentes”.

Na questão do controle social, o entrevistado ressalta que o mundo sindical não milita muito com essa questão. Mas, dados os acontecimentos desse ano – *impeachment* e movimentos de rua -, a entidade começou a abrir suas discussões e participação a movimentos sociais.

Mas ainda assim é difícil. A guarda municipal, quando os veem, pensam que somos contra eles, e a favor dos movimentos. Mas não, nós estamos lutando em prol das pessoas, dos moradores de rua, nós estamos lá lutando contra a resistência da criminalização desses movimentos. E não existindo criminalização desses movimentos, essas pessoas terão um outro olhar sobre a instituições (Entrevistado 27).

Para o representante do Observatório Social de Balneário Camboriú, o foco do trabalho é nas licitações da Prefeitura e da Câmara Municipal. Com isso, o trabalho da entidade é mais um trabalho preventivo, no qual eles possuem – principalmente na Prefeitura – acesso total em relação a isso e atendimento às suas colocações.

Nós não fazemos denúncia. O que fazemos é uma conferência da legalidade dos editais. Se existe alguma ilegalidade, inconformidade, chamamos a atenção, e pedimos para corrigir. Esse é o caso de 150 licitações. Eles verificam se tem fundamento, e se tem, corrigem. Isso fazemos sem formalidade nenhuma, de forma verbal junto ao secretário de compra e sua equipe. Temos um trânsito e aceitação tranquila na Prefeitura, é colaborativo, sem nenhum tipo de atrito. Pelo menos conosco (Entrevistado 26).

Para o representante do OSBC, eles fazem seu trabalho para que não ocorra nenhum atrito entre a entidade e demais órgãos públicos. Com isso, o município pôde ter uma economia grande, pois foi ampliado a leque de participantes nas licitações, que antes eram muito fechadas.

Existiam os cartéis. Ainda existem, pois identificamos. Ainda não tivemos condições de desmontar eles, mas a maioria dos que existiam – de 3 anos para cá (2016) -, acabaram. Só para ter uma ideia: nas licitações anteriores de materiais de consumo, historicamente, apareciam 3 empresas, e eles dividiam os lotes. E aí não tinha redução de preço, fechava por ali. Com a ação do Observatório, a última licitação que teve tomada de preço pela Prefeitura, deu 32 empresas participantes. Isso é resultado de um trabalho que fizemos, de abrir esse leque e dar segurança às pessoas de irem lá. Assim, foi feita a licitação, item por item (Entrevistado 26).

Para ele, o controle social é exatamente isso que fazem: exercer o papel que cada cidadão, isoladamente, não pode exercer. “O Observatório – costume dizer -, é nós ampliado. É o cidadão ampliado, pois, através da nossa entidade, se exerce o controle social que a sociedade tem que exercer”.

No entanto, ao perguntar se existem ações para estimular a participação da sociedade, o entrevistado responde que essa participação da sociedade vem através das entidades. Ou seja, não há ações de estímulo voltadas aos cidadãos. “Nós temos as 12 entidades que nos apoiam, e são, inclusive, contribuintes financeiros para a manutenção da entidade. Dessa forma, cada entidade tem 2 representantes dentro dos Conselhos. Então, nós entendemos que essa é a participação da sociedade”.

Para o representante do Ministério Público de Contas, a sua perspectiva do controle social é muito mais de retorno do que a sociedade pode contribuir no trabalho da entidade.

Porque a medida que a gente vê uma sociedade mais atuante – que os cidadãos estão envolvidos com as questões da administração pública -, vigilantes, denunciando mais; estão vindo para nos informar. Muitas vezes o cidadão não quer aparecer, não quer pôr seu nome em uma denúncia. Então, a partir do momento que as pessoas estão tendo essa percepção, se envolvendo – os Observatórios e os cidadãos individualmente -, e trazendo para nós

informações, nos colocando cientes dos problemas existentes nas administrações; mais vamos conseguir contribuir e realizar nosso trabalho (Entrevistado 03).

O entrevistado cita que, há um tempo, ouviu uma palestra cujo conteúdo conclamava as pessoas a serem mais conscientes em seu voto, especialmente nas últimas eleições para eleger representantes municipais.

Ele colocou que, na verdade, as Câmaras Municipais são a creche da corrupção no Brasil, e isso faz sentido, porque ninguém sai do nada para ser um Deputado Federal ou Senador. Então, realmente, é ali no município que a coisa começa. E a partir dali vai crescendo, tomando volume, até chegar ao plano Federal. A partir do momento em que se consegue controlar isso em cada município – e é muito mais fácil fazer isso localmente do que pensar no maior –, acredito que a tendência é que isso acabe se reduzindo também nos altos escalões. O primeiro passo é este: investir na prevenção anticorrupção no município, na localidade (Entrevistado 03).

Na sua concepção, a cidadania envolve – essencialmente –, a participação dos cidadãos na administração e gerenciamento da coisa pública.

Na verdade, é se interessar na forma como os gestores utilizam o dinheiro público – que nada mais é que o dinheiro que sai do bolso de cada um –, isso envolve participação na vida pública. Não apenas votar e ser votado, mas controlar. Não vejo isso como um direito, mas como uma obrigação. Acho que a cidadania parte por aí: as pessoas não têm um direito, têm uma obrigação de controlar, de cobrar as ações (Entrevistado 03).

Para o representante, a inclusão está junto com a cidadania, mas no sentido de disponibilização da informação. “Só vai conseguir se incluir – pensando em um cidadão incluído na administração pública –, se houver disponibilização de informação”. Nesse sentido, uma administração fechada é exclusiva – o cidadão nunca vai conseguir entrar lá, mas, com a disponibilização das informações, a inclusão é praticamente automática.

4.3.3 Bem comum

A categoria do Bem comum representa os benefícios tangíveis e intangíveis para a comunidade, oriundos da política pública. Segundo Tenório et al. (2008), o bem comum retrata a capacidade de realizar integração social com base no consenso.

Nesse contexto, cada entrevistado respondeu qual era o seu entendimento acerca da palavra “bem comum”. As respostas mais pertinentes são elencadas no

Quadro 15, de forma a permitir – também – a melhor compreensão por parte do leitor.

Quadro 15 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Bem Comum?

(continua)

O que você entende por Bem Comum?			
Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Resposta
Estadual	Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa	• Entrevistado 01	“Como a gente vive num modelo de sociedade plural, o bem comum tem que ser definido para além, ou buscando-se evitar qualquer aproximação com ideologias ou crenças. O bem comum - e aí uma percepção mais jurídica mesmo -, tem a ver com a realização daquelas tarefas que a nossa Constituição trouxe para a sociedade brasileira como um todo: redução das desigualdades, uma sociedade mais justa e fraterna, a participação popular, a democracia plena”.
	Controladoria Geral da União	• Entrevistado 02	“Bem comum é quando os interesses coletivos são efetivamente colocados acima dos interesses parciais ou individuais”.

Quadro 15 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Bem Comum?

(continuação)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Resposta
Estadual	Ministério Público de Contas	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 03 	<p>“Bem comum é tudo aquilo que tem relação com o interesse de toda a sociedade de uma forma geral. Não é um interesse particular de um, de outro, ou de um grupo privilegiado; mas sim o que possa atender aos anseios de um grupo maior possível, dentro de uma comunidade”.</p>
	Secretaria de Educação Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 05 	<p>“A palavra mesmo já diz. O que a palavra representa? Aquilo que faz bem a todos. Se uma sociedade for regida dentro dos seus princípios e dentro da lei, o que vai dar errado? Nada. Isso que é o bem comum. É a divisão do que é bom pra todos”.</p>
	Tribunal de Contas	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 08: 	<p>“Bem comum é o papel do próprio Estado. O objetivo da gestão pública é alcançar o bem comum. E, aí, o bem comum é a inclusão, pois na medida que você inclui as pessoas e há controle, você vai estar distribuindo melhor os recursos, dando direitos. Na medida que você concede estes direitos você está fazendo a redistribuição das riquezas do país. E esse é o bem estar: as pessoas tendo acesso aos seus direitos”.</p>

Quadro 15 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Bem Comum?

(continuação)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Resposta
Municipal	08ª Promotoria de Justiça da Comarca de São José	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 09 	<p>“Bem comum, é uma coisa linda e paradoxal, porque a percepção do que é bem comum para um, pode não ser o mesmo que é para o outro. Mas bem comum mesmo, que as pessoas usam, decorre de uma pretensão de igualdade, que as pessoas sejam igualizadas no que tem de melhor. Igualizar a todos para a fruição de coisas que sejam boas para todos. Se fosse possível, por exemplo, erradicar a corrupção converge para uma prática de bem comum, em tese. Mas para o corrupto, isso não é bem comum. Ele está fora do contrato social, ele não quer ser igual, ele quer ser tão diferente que quer ganhar tudo. Então, para mim, esta palavra é sempre usada numa ideia de equidade do bem para todos. Mas como tudo no mundo dos homens é dual...”</p>
	Fundação Municipal da Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 11 	<p>“As decisões republicanas, quando feitas verdadeiramente de acordo com o bem comum, são realmente republicanas e atingem a grande coletividade”.</p>

Quadro 15 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Bem Comum?

(continuação)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator entrevistado	Resposta
Sociedade civil organizada	Universidade do Estado de Santa Catarina	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 17 	<p>“Bem comum não tem uma definição pontual, mas acho que está dentro dessa necessidade de se construir e ampliar o que é valioso socialmente”.</p>
	Ordem dos Advogados do Brasil – Santa Catarina	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 21 	<p>“Bem comum é um perigo, pois é uma palavra que pode ser facilmente utilizada no discurso totalitário, porque ela é homogeneizadora, ela torna tudo homogêneo. Se você vive em uma sociedade plural, você tem que ter muito cuidado com essa expressão, já que a primeira ideia que vem à cabeça é uma solução única que resolve o problema da sociedade. Só que não somos iguais”.</p>
	Observatório Social do Brasil - OSB	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistado 23 	<p>“Bem comum é o melhor para todos! É o que um governo tem por obrigação: garantir a correta aplicação dos recursos públicos no interesse coletivo, oferecendo serviços de qualidade para a população, de maneira a garantir o bem comum”.</p>

Quadro 15 – Entrevistas semiestruturadas – O que você entende por Bem Comum?

(continuação)

Esfera	Ambiente da aplicação	Ator • entrevistado	Resposta
Sociedade civil organizada	Observatório Social de São José - OSSJ	• Entrevistado 25	“Essa definição de bem comum é um calo da teoria política até hoje, porque na verdade ela não existe, é um processo pelo qual constantemente se constrói a ideia de bem comum. E aí podemos utilizar n teorias para tentar explicar. O bem comum se associaria na teoria política a Jean Jacques Cousteau da ideia da vontade geral. A ideia da Vontade Geral é aquela manifestação que eu desejo para com o próximo em comunidade e a definição desse próximo em comunidade é o que definiria a ideia de bem comum. Não existe nada material que eu possa definir como bem comum, a não ser a construção dele”.

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

A expressão “bem comum” é de difícil definição, para alguns ela não chega a ser nem um conceito, e sim um subjetivo, como é perceptível nas respostas dadas pelos entrevistados. A pesquisadora observou a dificuldade que cada um teve para formular seu entendimento acerca da expressão, sendo as respostas as mais variadas. Houve definições tangendo desde aquilo que faz bem a todos, até percepções jurídicas em relação à Constituição Brasileira. Isso advém da dificuldade já inerente na definição precisa do termo, que não há consenso na literatura. Conforme colocado pelo entrevistado 25, “não existe nada material para definir como bem comum, a não ser a sua própria construção”.

No caso desta pesquisa, a categoria bem comum trabalhou os benefícios tangíveis e intangíveis e o bem-estar social provenientes dos

mecanismos de controle social utilizados pelo Observatório Social de São José. Para análise desta categoria, foram considerados os dois critérios propostos por Tenório et al. (2008), que são complementares: Objetivos alcançados e Aprovação cidadã dos resultados.

O primeiro critério, **objetivos alcançados**, trabalha a relação entre os objetivos planejados e os realizados. Para Tenório et al. (2008), esse conjunto de objetivos alcançados caracteriza um processo participativo de qualidade.

Conforme analisado no objetivo específico anterior, os principais objetivos planejados do Observatório Social de São José são: (i) a fiscalização direta à aplicação dos recursos públicos; (ii) o estímulo à sociedade civil exercer plenamente a sua cidadania, por meio do controle social; (iii) e a interação e cobrança da efetividade do controle institucional (Controle Interno, Conselhos Municipais, Câmara Municipal, Ministérios Públicos e Tribunais de Contas).

Ao entrevistar o representante do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, a pesquisadora obteve, pela entrevista realizada, a percepção do entrevistado acerca dos resultados que o OSSJ vem realizando.

Eu acho que o OSSJ tem plena consciência da autonomia da qual dispõe, e usa isso muito bem para atuar em segmentos da administração que, às vezes, passam batidos pela sociedade como um todo. Eu sei que o Jaime, na última reunião que tivemos, me passou que o Observatório ia passar a cobrar, por exemplo, “por que o município não executava sua dívida ativa”, ou seja, os devedores do IPTU. Uma coisa que a população em geral estão está atenta. A população sabe que os municípios enfrentam uma crise financeira, mas não é incluída o suficiente para que o município cobre seus devedores. E o OSSJ vai lá e bate nessa tecla (Entrevistado 01).

O entrevistado cita que, os resultados alcançados, por força de uma atuação estratégica, são muito bem planejados. “Uma escolha muito precisa e muito acurada das áreas onde atuar”. Ele ainda acredita que, pelos contatos que o OSSJ possui no município, a entidade conseguiu, em muito pouco tempo, consolidar sua marca em São José.

Para o representante, embora o OSSJ esteja associado à figura do vice-presidente da entidade, se o mesmo deixasse essa iniciativa, outros assumiriam no seu lugar, “pois a ideia já foi consolidada, a partir de um trabalho muito consciente e estratégico da parte de todos na ONG”.

Ao ser questionado sobre pontos que poderiam ser melhor trabalhados, o entrevistado cita uma prática adotada pelo OSSJ, com relação às denúncias que chegavam na Promotoria de Justiça, e que eram arquivadas em razão do anonimato do denunciante.

O Observatório adotou como estratégia recorrer de todas essas decisões – e ele recorreu de 25 ou 30 decisões da Promotoria de São José. E, na época, me pareceu equivocado esse tipo de iniciativa. Eu acho que, como regra, eles sempre atuam muito bem nessa dinâmica, nesses espaços entre os órgãos públicos. Mas, nesse quesito – não que tenham ido longe demais -, mas despenderam muita energia em algo um pouco estranho à finalidade do próprio Observatório. Claro, o MP também é passível de controle, toda decisão de Promotor pode ser recorrida, e, em tese, agiram de acordo com a lei. Mas, em termos de efetividade do trabalho do OSSJ, me pareceu uma decisão equivocada (Entrevistado 01).

Para o representante, em termos mais genéricos, o ponto fraco seria – e esse é um desafio que o crescimento da entidade vai trazer -, a dificuldade em estabelecer objetivos concretos essencialmente ligados à sua finalidade.

Eu imagino que eles recebam uns sem números de comunicações todos os dias sobre os mais variados assuntos, porque é uma entidade bem-sucedida. É uma entidade legítima, que a população reconhece. Se eles tentarem trazer para si toda essa atribuição, acho que vão sofrer muito para realizar suas finalidades principais (Entrevistado 01).

Para o representante do Ministério Público de Contas - do pouco tempo que conhece o OSSJ – o mesmo acredita que um dos pontos fortes da entidade é a disposição dos seus integrantes, “principalmente do Jaime que, até bem pouco tempo, era o Presidente da ONG. E isso é muito importante, ter alguém ali comandando aquela estrutura, e que tenha vontade de trabalhar, que entenda a importância do controle social e que passe isso para outras pessoas”.

Para o entrevistado, ter esse perfil é muito difícil. Isso ocorre, pois, além da necessidade de ter a vontade de trabalhar, é preciso ter um conhecimento de gerenciamento de uma equipe. No entanto, na sua percepção, o grande problema que o OSSJ enfrenta é a falta de recursos, “e é aí que acaba pegando sempre”.

Eles vivem de doações, muitas vezes de empresários. Aí, qualquer mudança na diretoria dessas organizações acaba afetando o financiamento, e sem recurso não dá para fazer nada. Eles fazem até milagre com o pouco que arrecadam. Então, seria bem legal desenvolver formas alternativas de financiamento, para evitar a dependência exclusiva do empresariado (Entrevistado 03).

A necessidade de mais voluntários para sua atuação é um ponto destacado pelo representante da Receita Federal. Mesmo assim, o entrevistado destaca que o OSSJ tem atuado muito, sendo um exemplo de Observatório. “É um órgão limitado que, dentro da sua capacidade, faz muito”.

Assim, enquanto o representante da Receita Federal aponta a necessidade do crescimento do número de voluntariado no OSSJ, os representantes do Tribunal de Contas utilizam a mobilização como exemplo de ponto forte da ONG.

Ponto forte é o estímulo que esses Observatórios dão para toda a comunidade. É elogiável a visibilidade que eles dão aos problemas - de forma voluntária -, e estão exercendo a cidadania, pois o objetivo deles é a proteção da sociedade para que os recursos sejam bem aplicáveis. Assim, eles estão auxiliando os órgãos oficiais de controle, como o Tribunal de Contas, dando visibilidade a problemas e alertando sobre possíveis irregularidades (Entrevistado 06).

Na visão do representante da Fundação Municipal da Cultura, o ponto forte do OSSJ é o alerta constante para a gestão pública, no sentido de aprimorar suas práticas, além da economicidade realizada pelo Observatório. “Quando o OSSJ começar a provocar o setor privado também – mesmo que indiretamente, através da gestão pública -, vai ser positivo”.

Segundo ele, o maior desafio do OSSJ é o diálogo e a compreensão. “O problema é o risco dessa compreensão das fragilidades da administração pública - seja Executivo ou Legislativo -, por parte do Observatório de se acomodar. É um extremo perigoso”.

Nesse sentido, o critério Objetivos alcançados, neste terceiro objetivo específico, buscou analisar a opinião dos entrevistados acerca das ações efetuadas pelo Observatório de São José, e de que maneira essas impactam de maneira realista no meio político e decisório. Desse modo, pôde ser analisado, pelas falas citadas, que o OSSJ sabe muito

bem como realizar suas ações, e utiliza tal metodologia no alcance de muitos resultados efetivos.

Entretanto, determinadas posturas adotadas pela entidade não coadunam com o objetivo principal da ONG, e isso é refletido como ponto negativo sobre o relacionamento com determinadas entidades do município de São José. Assim, um ponto que poderia ser melhor desenvolvido pelo OSSJ seria o estabelecimento de objetivos concretos essencialmente ligados à sua finalidade.

A necessidade de mais voluntários na entidade também foi um ponto destacado por alguns entrevistados, mas que, no decorrer de sua atuação, não chega a prejudicar o trabalho final da ONG, pois, conforme citado por um entrevistado: “é elogiável a visibilidade que eles dão aos problemas, de forma voluntária”.

Por fim, quanto ao critério **Aprovação cidadã dos resultados**, foram analisados os resultados alcançados na análise da pesquisadora acerca da relação do Observatório Social de São José com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social, na esfera do município de São José.

Nesse contexto, como visto no objetivo específico anterior, todos os representantes reconhecem a importância das ações realizadas pelo OSSJ, especialmente no curto período de sua existência: cinco anos.

No que diz respeito ao relacionamento do Observatório Social de São José com as demais entidades entrevistadas, a pesquisadora optou por elencar determinados trechos de entrevistas, que apontam para a existência ou não de tal relacionamento.

O Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa é um órgão de suporte às Promotorias. O seu representante explica que a entidade cuida da condução de programas institucionais e prestação de apoio aos Promotores do estado de Santa Catarina.

Ao questionar o nível de envolvimento com o OSSJ, e a existência de indicadores concretos relativos ao mesmo, o representante relata que a interação que teve com a ONG foi a partir do ano 2013. Essa interação ocorreu por meio de um Programa chamado “Transparência e Cidadania”, com o objetivo de averiguar se os portais dos municípios e Câmaras na internet estavam adequados à Lei de Acesso à Informação.

O OSSJ participou do nascimento do Programa, realizando algumas avaliações dos portais de São José. Tal Programa funcionava na lógica de avaliação efetuada pelo Centro de Apoio e demais órgãos parceiros, seguido do encaminhamento das informações aos Promotores,

“que aí tinham o poder de atuar e exigir melhorias e veiculação de novas informações”.

Outro exemplo citado pelo representante foi um *kit* enviado - com dados fornecidos pelo OSSJ e a Rede OSB -, a todos os Promotores, explicando o que era o Observatório, como ele se estruturava, e qual a sua finalidade. “Nós chamamos de sugestão de atuação. Procuramos incentivar os promotores, cada um na sua comarca, a apoiar a formação de novos Observatórios”.

No entanto, o entrevistado cita que essa relação nem sempre funciona em sintonia plena.

Houve até essa situação em São José, dessa discrepância de entendimento entre o OSSJ e a Promotoria, o que é natural. Há situações em que há relatos da postura agressiva do OSSJ, que é algo que a Rede OSB não recomenda. Isso faz parte – me parece – do amadurecimento da experiência dos Observatórios. Você tem a esfera do ilegal que tem que ser combatida, mas você terá, na esfera pública, um conjunto de iniciativas com as quais você pessoalmente não irá concordar, mas você não poder obstar, não vai poder impedir. Então, talvez em alguns locais – não é o caso do OSSJ – os Observatórios pequem nesse sentido. Eles se deparam com iniciativas com as quais eles não concordam, e tratam isso como iniciativas ilegais. E essa associação nem sempre é correta (Entrevistado 01).

O representante da Controladoria Geral da União também aborda essa questão na sua entrevista, ao citar que o OSSJ tem uma característica um pouco diferente em relação à Promotoria. Nesse caso, a Promotoria teve uma quantidade de demanda muito grande de pedido de impugnação e denúncia, sendo que o OSSJ “partiu para uma abordagem mais pesada, o que não é a ideia dos Observatórios”.

Segundo o entrevistado, a ideia é não precisar cometer ações de posturas mais agressivas. Por isso, a necessidade da comunicação é extremamente importante nesses casos, já que, conforme o entrevistado aponta, “se conversa uma vez por ano, todos os problemas têm que ser resolvidos uma vez por ano. Aí, vai acumulando”.

Para o representante da Receita Federal, a relação do OSSJ com a Rede OSB é conflitante, pois, enquanto o primeiro é atuante e dinâmico, o segundo está estagnado.

Sem falar em pontos específicos, o OSSJ é bem atuante, dinâmico e ágil. Já a Rede parou no tempo. Foi constituído com aquela ideia de 10, 20 anos atrás, e não saiu daí. Ela não consegue agir como Observatório, não sai da teoria, do discurso bonito, e não consegue atuar na direção que deveria. E isso não faz muito sentido. Por exemplo, qual a função do OSSJ? Controlar, na medida do possível, as coisas públicas que acontecem em São José (Entrevistado 04).

Para o entrevistado, o princípio básico de um Observatório é não ter controle, porque ele irá agir em todas as áreas públicas no local de sua atuação. Assim, para ele, o problema da Rede OSB é querer controlar os outros Observatórios.

Com relação ao envolvimento do OSSJ com o Tribunal de Contas, seus representantes relatam o mesmo como sendo de nível harmônico e colaborativo para ambas as partes.

Nós sempre conversamos, mas não há obrigatoriedade, é espontâneo. Tanto a parte deles quanto a nossa. É muito harmônico e colaborativo, sendo que o maior envolvimento é no atendimento de solicitações que eles fazem para o Tribunal acerca de dados. Agora, com a Lei da Transparência principalmente, qualquer cidadão pode pedir informações públicas e tem que ser disponibilizada - exceto em casos onde haja sigilo declarado sobre algumas ações. Então, eles usam bastante esse expediente, principalmente no acesso ao banco de dados. Outro envolvimento é a denúncia, na qual eles fazem algumas avaliações e encontram possíveis irregularidades. Fazem a denúncia ao Tribunal, e o mesmo vai investigar se procede ou não, determinar o responsável (Entrevistado 06).

Ao questionar a existência de indicadores concretos, os entrevistados citaram a uma relação de projetos julgados. No entanto, seria necessário realizar um levantamento para a obtenção dos mesmos.

Com relação à Prefeitura de São José, o envolvimento da OSSJ com essa entidade é apenas procedimental, conforme relato de seu representante.

Fazemos a ligação entre a Prefeitura e o OSSJ. Quando eles têm dificuldade em obter alguma informação, nós tentamos auxiliar. Às vezes, forma parceria. No começo, formamos uma parceria para verificar os pontos de luz e água da Prefeitura. E-

les forneceram uma equipe, nós fornecemos um carro e eles foram de ponto em ponto para verificar. No entanto, essas parcerias não se tornaram comuns, foi mais no começo no OSSJ, quando foi criado um termo de parceria (Entrevistado 10).

O entrevistado afirma que o relacionamento poderia melhorar. Contudo, uma das justificativas para essa dificuldade é o fato do controle social ser algo novo, e isso deixa as pessoas “com um pé atrás”. “Acabou criando uma barreira dentro da Prefeitura, e talvez tenhamos que fazer uma nova parceria, de forma a diminuir um pouco ela”.

Ao ser questionado se o mesmo consegue identificar aspectos de melhoria que poderiam ser trabalhados no OSSJ, o entrevistado cita a comunicação como principal ponto. Desse modo, ele entende que melhorar a comunicação com a Prefeitura por parte do OSSJ, antes de qualquer denúncia junto aos órgãos competentes, daria um pouco mais de tempo à mesma, “pois, às vezes, demora para reagir à alguma situação que tem que ser consertada”.

O representante também cita que seu órgão de trabalho realiza bastantes reuniões entre o Observatório e a Prefeitura, buscando sempre “aparar as arestas”, de forma a melhorar o relacionamento entre as entidades. Embora não tenha havido muitas em 2016 – “por causa das eleições” -, a ideia é voltar a essas conversas, para melhorarem a comunicação.

No que diz respeito ao relacionamento entre o OSSJ e a Câmara de Vereadores em São José, o representante da Fundação Municipal da Cultura alega que tal interação se tornou um processo partidário.

O que eu percebo que aconteceu é que se tornou um processo partidário. É muito ruim, pois aí vão todos para o extremo, ao invés de aparar as arestas. É uma percepção que tenho de fora. Houve um distanciamento, um rompimento. Por um lado, a Câmara quis se fechar a questionamentos claros que o OSSJ levantou – questões que estão muito óbvias quando você começa a sistematizar a informação. E, aí, não há uma cultura de diálogo e transparência. (Entrevistado 11).

O representante também cita que, por outro lado, o OSSJ também apresentou extremos, pois um dos grandes problemas é a personalização das ações nas pessoas. Nesse contexto, ele afirma que o controle social perde nesse sentido: “precisamos avançar no controle social, e não regredir na legitimidade”.

Mas ainda é recente, tem um caminho longo a avançar. E é muito difícil, pois são poucas as pessoas que se dispõem a, voluntariamente, se envolver com isso. Digo isso pelo Conselho de Política Cultural que criamos. Poucas pessoas estão realmente dispostas a se debruçar sobre a gestão pública, compreender, estudar, ter acesso a informação. E, aí, vejo a nossa maior dificuldade no controle social: há muita desinformação. Como você vai fiscalizar algo, se não tem a informação real? (Entrevistado 11).

Para o entrevistado, é assustador saber que o coletivo está desinformado, e que os órgãos públicos jogam essa desinformação das pessoas. “O OSSJ também. Já vi questões na internet de ações, onde se pega uma fatia da informação de várias discussões”.

Contudo, o trabalho do OSSJ é elogiado, por parte do representante da Fundação Municipal da Cultura, mas que a falta de diálogo entre os Conselhos e o Observatório prejudica muito o trabalho para a sociedade.

Os Conselhos não estão usufruindo do Observatório, e o Observatório não está usufruindo dos Conselhos. São instituições diferentes, com constituições diferentes, mas acho que vai ser muito rico a hora que conseguirmos chegar nesse estágio. Vejo que a sociedade pouco usufrui do Observatório (Entrevistado 11).

Na sua visão, a morosidade do poder público vai ficando ainda maior com essa ausência de comunicação, pois não são realizadas ações preventivas. Sem o diálogo, não há construção.

Claro, não dá para que tudo que a Prefeitura vá fazer, enviar para o Observatório olhar. Mas esta falta de diálogo causa idas e vindas – faz licitação, OSSJ questiona, vai no Tribunal, e a coisa não anda e o maior prejudicado é o cidadão. Por falta de agilidade no órgão executivo, seja na dimensão de transparência ou aprimorar mais os seus instrumentos de elaboração de licitação, por exemplo. Como essas três instituições começam a demorar demais, algumas ações vão demorando no processo licitatório (Entrevistado 11).

Para ele, o controle social vai fazer avançar essa questão, “pois é pressão, tem que acontecer”. Assim, a atuação do controle social vai fazer os órgãos dialogarem e estabelecerem regras mais claras de

questões mais técnicas. Ele espera que, em breve, com o instrumento do controle social, haja o avanço das informações e do debate, aproximando essas esferas do Observatório, Tribunal de Contas, Prefeitura, órgão de controle, entre outros, “para as coisas serem mais claras e definidas”.

O entrevistado ainda citou que, no início da criação do OSSJ, houve um termo de cooperação com a Prefeitura, “que ia ser algo super bacana”. No entanto, para o entrevistado, “as coisas foram se desvencilhando por falta de compreensão de ambas as partes”. Para ele, de um lado se poderia ter uma compreensão de abertura, e, de outro, compreensão das limitações.

Assim, o entrevistado cita que, primeiro, se faz necessário realizar uma desconstrução dos paradigmas de disputa. Isso, porque o desejo e a função público estão ficando à margem dos interesses e das vaidades humanas.

Com relação ao relacionamento entre o Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina (CRC/SC) e o OSSJ, o representante do primeiro afirma que a entidade é uma autarquia federal. “A função do Conselho é legislar sobre a profissão contábil. Então, o que a gente faz é: registro, fiscalização e educação continuada. Essa é a nossa obrigação principal que, por lei, temos que executar.

Segundo ele, o CRC/SC não realiza o controle social. “Lógico que a parte de controle social, o contador é envolvido diretamente”. No entanto, a entidade apoia todos os movimentos e projetos existentes nessa área, no sentido de ter colaboradores relacionados com essa questão.

O representante ainda afirma que o envolvimento com o OSSJ é o apoio institucional: realizar divulgação, ceder algum dado. Ao questionar se há muito envolvimento, o entrevistado afirma que não, que o OSSJ normalmente trabalha sozinho, de forma independente.

Ao pesquisar o relacionamento entre o OSSJ e as universidades, a pesquisadora entrevistou um representante da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e um da Universidade do Vale do Itajaí (Univali).

Na primeira, seu representante cita que a UDESC começou a ficar mais próxima dos Observatórios ao longo do tempo, tendo essa relação se solidificando com os professores realizando pesquisas no OSSJ. No caso da Univali, a relação foi citada de forma totalmente independente - apenas com o acompanhamento de alguns materiais informativos originados do OSSJ. Além disso, a instituição já cedeu sua estrutura para a realização de eventos por parte da ONG.

Ao questionar qual a percepção do representante da Univali acerca do trabalho realizado pelo OSSJ, ele afirma que todos os trabalhos de todos os Observatórios são sempre importantes, pois auxiliam na transparência da gestão pública.

Eu tenho muito cuidado, pois os Observatórios atuam num posicionamento muito específico e muito importante, como todo Observatório em relação ao município. E a Universidade também tem uma atuação junto com o município. Nós sempre temos o cuidado de não deixar que as duas coisas se confundam. Tanto é que o Observatório já pediu para não fazer algumas ações em relação a eles e não é papel da Universidade. Então, temos algumas limitações para poder trabalhar junto ao Observatório (Entrevistado 18).

Para o representante da Ordem dos Advogados do Brasil em Santa Catarina, o envolvimento com o OSSJ é o mesmo que com os demais Observatórios: apoio. “Nós apoiamos, temos até um termo de parceria. Formulamos um documento escrito, e estamos reformulando e fazendo aditivos para dar prosseguimento a esta cooperação”.

O representante da Ordem dos Advogados do Brasil, no município de São José, afirmou que, até a data da entrevista, não havia envolvimento e indicadores concretos com o Observatório.

Em termos gerais, o critério Aprovação cidadã dos resultados evidencia que os resultados atingidos pelo OSSJ são considerados, sob uma perspectiva positiva, na visão dos entrevistados. Tal análise pode ser evidenciada na fala dos citados, ao reconhecerem a relevância do trabalho da entidade na promoção do controle social.

No que se refere ao relacionamento do Observatório Social de São José com as demais organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social, na esfera do município de São José, algumas considerações merecem destaque.

A primeira diz respeito ao nível de envolvimento entre o OSSJ e essas entidades. Em um primeiro momento, se destacam: (i) o envolvimento e integração das ações do OSSJ com o Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa como sendo harmônico e positivo em alguns casos; (ii) o relacionamento com o Tribunal de Contas, Controladoria Geral da União e Secretaria de Educação Fiscal como sendo harmônico e colaborativo, sem indicativos de conflitos na visão de seus representantes; e (iii) o relacionamento puramente institucional com o CRC/SC; Univali; OAB/SC; Receita Federal; e Fundação Municipal de Cultura.

Em seguida, são abordados os relacionamentos conflituosos do OSSJ com determinadas entidades, tais como: (i) determinadas Promotorias – citadas anteriormente nesta pesquisa -, que apontam indícios de uma abordagem mais agressiva por parte do OSSJ em determinadas ocasiões; (ii) Rede OSB – que constantemente é citada neste trabalho por parte dos entrevistados -, seja pela forma negativa de atuação da Rede, como pela postura e metodologia adotada pela OSSJ; (iii) Prefeitura de São José, pela falta de comunicação evidenciada, o que prejudica o trabalho realizado por ambas as partes.

Em um terceiro momento, são apontadas sugestões de melhorias para o OSSJ, por parte dos entrevistados, sendo essas: (i) comunicação – constantemente citadas pelos representantes -, como uma solução para a resolução de problemas e conflitos acumulados; (ii) necessidade de “aparar as arestas” no que diz respeito ao OSSJ e à Câmara de Vereadores do município, tendo esse relacionamento comparado a um processo partidário por parte da Câmara, e pela personalização das atividades por parte do OSSJ; (iii) trabalhar com a desinformação de forma positiva, e não a utilizando para interesse próprio das entidades, o que prejudica não somente a administração pública, assim como a sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar das temáticas envolvendo a administração pública, o controle social e a gestão social, a presente dissertação analisou o Observatório Social de São José e de que forma o controle social é exercido na entidade, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum, desenvolvidos por Tenório et al. (2008).

Para alcançar o objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a) descrever os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José; b) analisar os mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum propostos por Tenório et al. (2008) na gestão social; c) investigar a relação do Observatório Social de São José com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José, sob a ótica dos mesmos critérios da cidadania deliberativa utilizados anteriormente.

A temática das organizações públicas em rede demonstrou as vantagens e desvantagens do modelo em rede na administração pública, e ressaltou que a difusão e a diversificação do conceito de redes podem auxiliar as organizações na sua articulação para o alcance de objetivos em conjunto. Assim, a ideia de redes vem sendo idealizada com um formato organizacional democrático e participativo, tendo a participação como o elemento essencial nessa ideia, já que a mesma integra o cotidiano de todos os indivíduos, dado que atuamos sob relações sociais.

Neste trabalho, a gestão social foi entendida como o processo gerencial participativo, no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os envolvidos na ação. Nesse campo, a cidadania deliberativa significa que a legitimidade, a validade das decisões, deve ser originada em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. A síntese das categorias e critérios elencados por Tenório et al. (2008) auxilia na avaliação dos processos decisórios deliberativos, e enfatiza a relevância da participação cidadã no processo de construção de novas bases societárias.

A análise e discussão dos resultados ocorreu em três etapas: a descrição dos mecanismos de controle social utilizados no Observatório Social de São José; a análise desses mecanismos, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa Inclusão, Autonomia e Bem Comum propostos por Tenório et al. (2008) na gestão social; e a investigação da

relação do Observatório Social de São José com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera do município de São José, sob a ótica dos mesmos critérios utilizados no objetivo específico anterior.

No caso da primeira etapa foi identificado que o Guia Prático de Fiscalização do Governo Municipal elaborado pelo OSSJ tem *interface* direta em suas diretrizes de ação com as informações coletadas em Portais e outras fontes, além de denúncias recebidas dos cidadãos. Ademais, a análise das principais falas coletadas durante as entrevistas realizadas com os representantes das organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social, na esfera do município de São José, contribuiu para a caracterização de algumas problemáticas verificadas na metodologia de execução das ações da entidade, tendo como principais apontadas o fraco relacionamento entre as entidades; dificuldade do OSSJ na separação da parte política e executiva; ausência de uma rede de colaboração entre os Observatórios; controle social exercido – em algumas ocasiões – de maneira pessoal e parcial; e manifestações anônimas sem adequada justificativa.

No caso da segunda etapa foi analisado que o OSSJ acaba tendo maior representatividade dos interesses coletivos nos segmentos da classe média e alta, e não necessariamente de todo o coletivo. Assim, aprimorar a participação de todas as camadas da sociedade do município de São José na abertura dos espaços de decisão pode significar a inclusão de mais cidadãos participantes das ações de mecanismos de controle social realizados pelo OSSJ. Isso é essencial para a efetividade das ações da entidade e pela conquista de sua legitimidade.

No que diz respeito ao perfil da liderança, as falas dos entrevistados sugerem uma perspectiva personalista, ou seja, a perspectiva institucional do OSSJ cede à perspectiva personalista na figura do vice representante da entidade. Com isso, pode ocorrer o agravante de no momento que esse representante se retirar da entidade, a mesma pode desaparecer.

O processo de articulação das ações de controle social do OSSJ com os cidadãos pode ser analisado em duas etapas, por meio da visão dos representantes nas entrevistas realizadas. Em primeiro momento, todos reconhecem a importância das ações realizadas pelo OSSJ, especialmente em um período curto de tempo de sua existência: cinco anos. Também é apontado o nível de conhecimento e qualificação que todos os seus integrantes possuem, assim como seu reconhecimento de ator legítimo no controle social do município de São José. Em segundo momento, todos os entrevistados citaram pontos a melhorar, sendo que

todos tinham relação direta com a participação dos cidadãos no processo do controle social, especialmente na educação.

Outro ponto analisado foi que todos os entrevistados acreditam que a sociedade reconhece o OSSJ como ator legítimo, principalmente pelos resultados de suas publicações na mídia. Porém, ressaltam que são poucas as pessoas que realmente sabem o que faz um Observatório Social.

Nesse contexto, se analisa a questão do OSSJ ter sido criado e financiado até os dias atuais por entidades empresariais, o que também coaduna com a forma como foi originado o Observatório Social de Balneário Camboriú (OSBC), também mantido por empresas. Mesmo que a OSBC afirme, na entrevista concedida, que seu objetivo é trabalhar com a comunidade local – assim como o OSSJ –, até que ponto isso pode ser efetivamente realizado, já que ambas as organizações são mantidas por entidades empresariais, com seus próprios valores e objetivos?

No que diz respeito aos objetivos, a categoria Bem Comum evidenciou que determinadas posturas adotadas pelo OSSJ não coadunam com o objetivo principal da ONG, e isso é refletido como ponto negativo sobre o relacionamento com determinadas entidades do município de São José. Assim, um ponto que poderia ser melhor desenvolvido pelo OSSJ seria o estabelecimento de objetivos concretos essencialmente ligados à sua finalidade.

No que se refere ao relacionamento do Observatório Social de São José com as demais organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social, na esfera do município de São José (terceira etapa), algumas considerações merecem destaque, sendo que a primeira diz respeito ao nível de envolvimento entre o OSSJ e essas entidades. Em um primeiro momento, se destacam o envolvimento e integração das ações do OSSJ com o Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa como sendo harmônico e positivo em alguns casos; o relacionamento com o Tribunal de Contas, Controladoria Geral da União e Secretaria de Educação Fiscal como sendo harmônico e colaborativo, sem indicativos de conflitos na visão de seus representantes; e o relacionamento puramente institucional com o CRC/SC; Univali; OAB/SC; Receita Federal; e Fundação Municipal de Cultura.

Em seguida, são abordados os relacionamentos conflituosos do OSSJ com determinadas entidades, tais como: determinadas Promotorias que apontam indícios de uma abordagem mais agressiva por parte do OSSJ em determinadas ocasiões; Rede OSB – que

constantemente é citada neste trabalho por parte dos entrevistados -, seja pela forma negativa de atuação da Rede, como pela postura e metodologia adotada pela OSSJ; e Prefeitura de São José, pela falta de comunicação evidenciada, o que prejudica o trabalho realizado por ambas as partes.

Em um terceiro momento, são apontadas sugestões de melhorias para o OSSJ, por parte dos entrevistados, dentre essas a comunicação como uma solução para a resolução de problemas e conflitos acumulados; a necessidade de “aparar as arestas” no que diz respeito ao OSSJ e à Câmara de Vereadores do município, tendo esse relacionamento comparado a um processo partidário por parte da Câmara, e pela personalização das atividades por parte do OSSJ; trabalhar com a desinformação de forma positiva, e não a utilizando para interesse próprio das entidades, o que prejudica não somente a administração pública, assim como a sociedade.

Após realizar essas etapas relacionadas com os objetivos específicos estabelecidos nesta dissertação, é possível elencar alguns comentários e recomendações finais:

- a) O fato do Observatório Social de São José possuir características de uma franchising, poderiam levar a outros resultados de pesquisa a partir das teorias institucional e neoinstitucional;
- b) Observa-se organizações da sociedade civil que adquirem uma determinada ação em direção a esfera pública, ganhando uma conotação política, sendo que é nessa que a administração começa a se aproximar da política;
- c) A confluência entre política e administração sugere uma discussão válida e pertinente para trabalhos e pesquisas futuros;
- d) Este trabalho analisa a realidade do OSSJ sob a perspectiva da Gestão Social e os critérios de cidadania deliberativa de Tenório et. al.. Dessa forma, o mesmo apresenta as mesmas limitações que aquele na descrição da realidade, não sendo analisado sob a ótica da Escola Frankfurtiana;
- e) Para uma participação no sentido de partilha de poder envolvendo a formulação, a implementação e o controle de políticas públicas, torna-se importante encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos;
- f) A participação tem uma estreita vinculação ao processo de descentralização, podendo contribuir não só para a

democratização do poder público, mas também para o fortalecimento de uma cidadania ativa;

- g) Segundo Tenório (2016), por desejo próprio ou não, somos levados a participar de grupos e atividades que nos revelam a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos. Esses, seriam de difícil consecução, ou mesmo inatingíveis, se procurássemos alcançá-los individualmente;
- h) Quando a comunidade participa junto ao governo, o município adquire uma forte identidade, sendo um ator coletivo em melhores condições de negociar frente a outras instâncias do governo federal ou estadual;
- i) O grau de escolaridade afeta a relação entre os participantes de uma discussão de forma geral, estabelecendo uma relação de poder sobre os demais. No entanto, em uma relação social que se pretenda participativa, os conhecimentos devem ser convergentes, não existindo “dono da verdade”.

Assim, a proposta aqui descrita buscou proporcionar uma reflexão acadêmica qualificada tanto para o trabalho do OSSJ, quanto para as entidades envolvidas e a sociedade. Conforme afirma Tenório (2016), se uma pessoa é capaz de pensar sua experiência, ela é capaz de produzir conhecimento. Portanto, em uma relação social que se pretenda participativa, os conhecimentos devem ser convergentes por meio de uma rede, não existe “dono do controle social”. Certamente, ao longo do tempo, novas lacunas surgirão como reflexo das conclusões desta pesquisa.

6 REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, M. C. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 168–176, mar. 2004.
- ALVES, M. A. **Terceiro setor: as origens do conceito**. . In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. Salvador: ANPAD, 2002. Acesso em: 4 abr. 2017
- APPLEBY, P. H. **Policy and administration**. [s.l.] University of Alabama Press, 1949.
- ARENDT, H. **A Condição Humana**. São Paulo: FORENSE UNIVERSITARIA, 2014.
- ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação—PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul**, v. 2, n. 2, p. 4–13, 2002.
- AVRITZER, L. Apresentação. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. DA (Eds.). . **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 7–9.
- BOBBIO, N. **O Conceito de sociedade civil**. 23. ed. [s.l.] Graal, 1982.
- BOBBIO, N.; PASQUINO, G.; MATTEUCCI, N. **Dicionário de política**. [s.l.] UNB, 2007.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma**. 2. ed. Curitiba: CRV, 2015.

CANÇADO, A. C.; RIGO, A. S. Fundamentos teóricos da gestão social: aprofundando a discussão. In: FERREIRA, M. A. M. (Ed.). . **Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social: limites, possibilidades e desafios**. Viçosa: UFV, 2014. p. 54–82.

CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J. O.; VILLELA, L. E. Gestão social versus gestão estratégica. In: TENÓRIO, F. G. (Ed.). . **Gestão Social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 0, n. 3, p. 681–703, 29 set. 2011.

CASTRO, J. N. DE. O controle social nos consórcios públicos. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Eds.). . **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. [s.l.] Editora Fórum, 2008. p. 339–353.

COELHO, F. DE S. Reformas e inovações na gestão pública no Brasil contemporâneo. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (Eds.). . **Parceria social público-privada: textos de referência**. São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 359–373.

CORREIA, M. V. C. **Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

CORREIA, M. V. C. Controle social. In: **Dicionário da educação profissional em saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2006. p. 66–73.

DEMO, P. **Pobreza Política**. 5. ed. São Paulo: Editora Autores Associados, 1996.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The New Public Service: Serving, Not Steering**. [s.l.] M.E. Sharpe, 2011.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. Edição: 1ª ed. São Paulo: Cengage CTP, 2012.

DROR, Y. **Public Policy Making Reexamined**. [s.l.] Transaction Publishers, 1968.

DURKHEIM, E. **Divisão social do trabalho**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

DYE, T. R. A model for the analysis of policy outcomes. In: SHARKANSKY, I. (Ed.). . **Policy analysis in political science**. Chicago: Markham, 1970. p. 21–38.

FARAH, M. F. S. Temas Emergentes em Gestão e Políticas Públicas: tendências gerais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 11, n. 48, 1 jan. 2006.

FERREIRA, S. A questão social e as alternativas da sociedade civil no contexto das novas formas de governação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 44, n. 1, p. 28–38, 2008.

FLEURY, S.; OUVENEY, A. M. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. [s.l.] FGV Editora, 2007.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57–63, 1995.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. [s.l.] ENAP, 2006.

GOULART, M. S. B. **Participação e accountability no controle social do orçamento público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí**. Bahia: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2011.

HABERMAS, J. Reconciliation Through the Public Use of Reason: Remarks on John Rawls's Political Liberalism. **Journal of Philosophy**, v. 92, n. 3, p. 109–131, 1995.

HABERMAS, J. **Agir comunicativo e razão destrascendentalizada**. [s.l.] Tempo Brasileiro, 2002.

JORBA, L.; MARTÍ, J.; PARÉS, M. La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada. **Finestra Oberta**, n. 51, Barcelona 2007.

LAMBRANHO, L. O voluntário que faz uma cidade economizar milhões por ano. **BBC Brasil**, 10 out. 2016.

LERNER, D.; LASSWELL, H. D. **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

MACHADO, L. M. DE. O.; MEDEIROS, M. R. A. DE. O exercício do controle social da política de assistência social em municípios do Rio Grande do Sul: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. DA (Eds.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. [s.l.] Cáritas Brasileira, 2007.

MARTINS, C. E. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 1, p. 5–20, 1 jan. 1989.

MELO, W. DOS S. et al. A relação entre a sociedade civil e o Estado na formulação de políticas públicas na microrregião de Garanhuns. In: PEREIRA, J. R. et al. (Eds.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. UFLA, 2011. p. 61–77.

MERTON, R. K. Bureaucratic structure and personality. **Social forces**, v. 18, n. 4, p. 560–568, maio 1940.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO JOSÉ. **Manual do Observatório Social de São José**. São José: [s.n.].

PARÉS, M.; CASTELLÀ, C. **Críteris, metodologies i reflexions entorn l'avaluació de la participació ciutadana**. Barcelona: EPSU/IGOP/UAB, 2008.

PARSONS, T. **The Social System**. Nova Iorque: Free Press, 1951.

PATTON, M. Q. **Qualitative Research & Evaluation Methods**. Nova Iorque: SAGE, 2002.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. [s.l.] FGV Editora, 2006.

PETRY E SILVA, L. F. **Guia Didático de Indicadores de Gestão Municipal: O Papel do Observatório Social de São José na (co)produção do Controle e da Informação**. Florianópolis: E-SAG/UDESC, 2016.

PIMENTEL, M. P. C. et al. **Gestão social: perspectivas, princípios e (de) limitações**. VI ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS. **Anais...** In: VI ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS. Florianópolis: Anpad, 2010

PINTO, L. M. R. S. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do estado democrático de direito. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Eds.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. [s.l.] Editora Fórum, 2008. p. 301–314.

RAMOS, G. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. [s.l.] Fundação Getulio Vargas, 1981.

RAMOS, G. A sociologia de Max Weber. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 2, p. 267–282, 2014.

RODRIGUES, A. O. **Durkheim**. 9. ed. São Paulo: Átila, 2008.

ROSS, E. A. **Social Control: A Survey of the Foundations of Order**. New Jersey: Transactions Publishers, 2009.

ROURKE, F. E. **Bureaucracy, Politics, and Public Policy**. 1. ed. [s.l.] Little, Brown, 1969.

RÓVERE, M. **Redes en Salud**. Rosario: Secretaría de Salud Pública, 1998.

SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BUOLLOSA, R. DE F. (Ed.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 85–90.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. **Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação**. XXXIV Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - EnANPAD. **Anais...** In: XXXIV ENCONTRO DA ANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010

SCHOMMER, P. C. et al. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1375–1400, dez. 2015.

SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, p. 35–47, 2014.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. OBSERVATÓRIOS SOCIAIS COMO PROMOTORES DE CONTROLE SOCIAL E ACCOUNTABILITY: REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ITAJAÍ. **GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 8, n. 3, 2010.

SCHOMMER, P. C.; NUNES, J. T.; MORAES, R. L. Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. **Revista da AGU**, Publicações da Escola da AGU. v. 18, p. 229–258, maio 2012.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347–369, 27 out. 2009.

SILVA, V. R. DA. Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. DA (Eds.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 179–205.

SIQUEIRA, R. L. DE et al. Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional: análise do controle social sobre a Política Estadual

de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Espírito Santo. **Saúde e Sociedade**, v. 20, n. 2, p. 470–482, jun. 2011.

SOUZA, V. B.; NETO, L. M.; SALM, V. M. A Coprodução dos Serviços Públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 32, p. 164–178, 15 ago. 2014.

TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7–23, 1 jan. 1998.

TENÓRIO, F. G. et al. **Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas**. Anais do III Encontro de Administração Pública e Governança. **Anais...** In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. Salvador, Bahia: 2008

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração? Ensaios de teoria organizacional a gestão social**. rev. e ampl. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2008.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONENBERGER, T. S. (Eds.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**. Salvador: FGV Editora, 2016. v. 3p. 13–33.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, p. 101–125, 1 jan. 1997.

TRAGTENBERG, M. **Administração, Poder E Ideologia**. [s.l.] UNESP, 2004.

WEBER, M. **Ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ZAPATA, T.; AMORIM, M.; ARNS, P. C. **Desenvolvimento territorial a distância**. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2007.