

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**RAQUEL CRESTANI AGOSTINETO**

**CARACTERIZAÇÃO DOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS INSTALADOS NO BRASIL  
E A CONTRIBUIÇÃO POTENCIAL DA CONTABILIDADE**

**FLORIANÓPOLIS**

**2011**

**RAQUEL CRESTANI AGOSTINETO**

**CARACTERIZAÇÃO DOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS INSTALADOS NO BRASIL  
E A CONTRIBUIÇÃO POTENCIAL DA CONTABILIDADE**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina como um dos pré – requisitos para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Professor Flávio da Cruz, Msc.

**FLORIANÓPOLIS**

**2011**

**RAQUEL CRESTANI AGOSTINETO**

**CARACTERIZAÇÃO DOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS INSTALADOS NO BRASIL  
E A CONTRIBUIÇÃO POTENCIAL DA CONTABILIDADE**

Esta monografia foi apresentada como trabalho de conclusão de curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, obtendo nota média de \_\_\_\_\_, atribuída pela banca constituída pelos professores abaixo mencionados.

---

Prof<sup>a</sup> Valdirene Gasparetto, Dr<sup>a</sup>  
Coordenadora de Monografia do Departamento de Ciências Contábeis

Professores que compuseram a banca examinadora:

---

Prof. Flávio da Cruz, Msc.  
Orientador

---

Prof. Orion Augusto Platt Neto, Dr.  
Membro

---

Prof<sup>a</sup> Maria Denize Henrique Casagrande, Dr<sup>a</sup>  
Membro

## **AGRADECIMENTOS**

### **A Deus.**

Por conceder-me a benção de chegar ao fim desta jornada.

### **Aos meus pais, Neurci e Ivo.**

Pela vida, educação e pelos valores a mim repassados. Vocês são a razão do meu viver e das minhas conquistas. Eu amo vocês, incondicionalmente.

### **Ao grande mestre, Flávio da Cruz.**

Pela confiança depositada no meu trabalho, pela paciência, compreensão e disponibilidade de sempre me atender com muita simpatia. Expresso aqui meu respeito a este maravilhoso profissional e agradeço a oportunidade de ter sido sua orientada.

### **Ao meu irmão Maurício, meus avós paternos Pierina e Otavino e maternos Ambélio e Leopoldina.**

Por tornarem concreto meu referencial familiar.

### **Aos amigos que conquistei ao longo desses anos.**

Especialmente a Mari, Nicolle, Karol, Elis, Siza, Anderson, Camila e Nathi pelos ótimos momentos que passamos juntos. Nunca me esquecerei de vocês!

### **Aos professores do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina.**

Por todos os conhecimentos e experiências transmitidos durante o curso.

### **Aos Observatórios Sociais que participaram da pesquisa.**

Pela disponibilidade em responder a pesquisa. A contribuição de vocês foi indispensável na condução e conclusão desse trabalho.

"Ninguém conhece as suas próprias capacidades enquanto não as colocar à prova."  
(Publício Siro)

## RESUMO

AGOSTINETO, Raquel Crestani. **CARACTERIZAÇÃO DOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS INSTALADOS NO BRASIL E A CONTRIBUIÇÃO POTENCIAL DA CONTABILIDADE**. 94 f. Monografia (Curso de Ciências Contábeis). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

O presente trabalho objetiva caracterizar os Observatórios Sociais instalados no Brasil e identificar sua conexão com a contabilidade, com o intuito de viabilizar outros avanços e aperfeiçoamentos da participação popular nas políticas públicas, por meio do controle social. Para isto, buscou-se quantificar e situar os Observatórios Sociais existentes no Brasil; investigar a formação dessas entidades; categorizar socialmente cada Observatório Social, desenvolvendo o perfil de seus idealizadores; e por fim, identificar o grau de envolvimento do profissional contador, nas atividades diárias dos Observatórios Sociais. Realiza-se, portanto, uma revisão bibliográfica formando uma base conceitual para a abordagem do problema, explanando conceitos sobre o Estado e sua composição; controle e participação social. A metodologia aplicada neste trabalho é de natureza exploratório-descritiva, em se tratando do problema proposto e objetivos a serem alcançados. Além disso, a pesquisa consolida-se por meio de uma abordagem qualitativa, caracterizada pela análise mais precisa dos dados coletados. Sendo objeto deste estudo, os Observatórios Sociais instalados no Brasil, optou-se pela modalidade estudo multicase. Os dados foram levantados por meio de questionários, enviados via e-mail, aos gestores dos Observatórios Sociais, vinculados ao Observatório Social do Brasil. Com base nos objetivos pretendidos e na análise dos dados, notou-se que a maior parte da equipe dos Observatórios é composta por voluntários das mais diversas formações profissionais, e a captação de recursos para manutenção das atividades advêm, principalmente, de doações e mensalidades. A divulgação dos resultados alcançados, por essas entidades, dá-se por meio, especialmente, de jornal e apresentação oral. Embora, cada Observatório Social tenha seus objetivos atrelados à necessidade do município onde está instalado, há uma relação de intercâmbio com os demais integrantes da rede. Os principais objetivos e atividades levantados, pela presente pesquisa, vinculam-se à educação fiscal e social e acompanhamento do uso de recursos públicos. A fim de cumprir tais objetivos, a maioria dos Observatórios Sociais relatou que há uma atuação cooperante com o Poder Executivo e Poder Legislativo, embora nem sempre a recíproca seja verdadeira. Além disso, a maioria dos respondentes afirmou que há presença de contadores na equipe, contudo suas funções limitam-se basicamente a lançamentos contábeis, nesse caso, acredita-se que o profissional contábil poderia contribuir mais com as atividades, tendo em vista suas múltiplas qualificações.

**Palavras - chave:** Controle Social. Contabilidade. Observatórios Sociais.

## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1: Observatórios Sociais instalados no Brasil até abril/2011.....              | 20 |
| Quadro 2: Divisão dos períodos da história .....                                      | 23 |
| Quadro 3: Principais doutrinas do Estado .....  | 25 |
| Quadro 4: Formas de Estado .....  | 29 |
| Quadro 5: Conceitos de povo .....   | 34 |
| Quadro 6: Conceitos de Família e Empresas na visão de Cruz.....                       | 39 |
| Quadro 7: Principais usuários das informações advindas das contas públicas .....      | 43 |
| Quadro 8: Base estratégica do movimento inicial do Observatório Social do Brasil..... | 53 |
| Quadro 9: Instituições mantenedoras e parceiras do Observatório Social do Brasil..... | 56 |
| Quadro 10: Formação dos Observatórios Sociais.....                                    | 58 |
| Quadro 11: Benefícios de um contador na equipe do Observatório Social .....           | 67 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1: Tipo de organização/sociedade .....                                  | 59 |
| Gráfico 2: Formas de captação de recursos.....                                  | 60 |
| Gráfico 3: Parcerias com entidades públicas e privadas .....                    | 62 |
| Gráfico 4: Formação profissional .....  | 63 |
| Gráfico 5: Formação dos idealizadores.....                                      | 65 |
| Gráfico 6: Presença de contadores na equipe.....                                | 66 |
| Gráfico 7: Tempo de existência do contador na equipe.....                       | 68 |
| Gráfico 8: Meios de divulgação utilizados para divulgar resultados .....        | 72 |
| Gráfico 9: Evolução no quadro de colaboradores.....                             | 73 |
| Gráfico 10: Atuação dos Observatórios Sociais junto à Câmara de Vereadores..... | 75 |
| Gráfico 11: Atuação dos Observatórios Sociais junto ao Poder Executivo .....    | 77 |

## LISTA DE SIGLAS

|                      |   |
|----------------------|---|
| <b>ACIM</b>          | Associação Comercial e Empresarial de Maringá                 |
| <b>CFC</b>           | Conselho Federal de Contabilidade                             |
| <b>CGU</b>           | Controladoria Geral da União                                  |
| <b>IBASE</b>         | Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas         |
| <b>IBGC</b>          | Instituto Brasileiro de Governança Corporativa                |
| <b>IBGE</b>          | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística               |
| <b>INESC</b>         | Instituto de Ensinos Socioeconômicos                          |
| <b>FACIAP</b>        | Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná |
| <b>FIEP</b>          | Federação das Indústrias do Paraná                            |
| <b>GTREL</b>         | Grupo Técnico de Padronização de Relatórios                   |
| <b>INTERSINDICAL</b> | Instrumento de Luta e Organização da Classe Trabalhadora      |
| <b>LRF</b>           | Lei de Responsabilidade Fiscal                                |
| <b>MPE</b>           | Micro e Pequena Empresa                                       |
| <b>OSB</b>           | Observatório Social do Brasil                                 |
| <b>OSCIPI</b>        | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público           |
| <b>PROE</b>          | Programa de Complementação Educacional                        |
| <b>SEBRAE</b>        | Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas                 |
| <b>SER MARINGÁ</b>   | Sociedade Eticamente Responsável de Maringá                   |
| <b>SICOOB</b>        | Sindicato dos Contabilistas                                   |

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....  | 11 |
| 1.1 TEMA E PROBLEMA .....  | 11 |
| 1.2 OBJETIVOS.....   | 14 |
| 1.2.1 Objetivo Geral.....  | 14 |
| 1.2.2 Objetivos específicos.....   | 14 |
| 1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO .....  | 15 |
| 1.4 METODOLOGIA DE PESQUISA .....  | 16 |
| 1.4.1 Tipo de Pesquisa .....   | 16 |
| 1.4.2 Técnicas de coleta e tratamento de dados.....  | 18 |
| 1.4.3 População e amostra.....   | 19 |
| 1.5 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....   | 20 |
| 1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....  | 20 |
| <b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....   | 22 |
| 2.1 ESTADO, SOBERANIA E POVO .....   | 22 |
| 2.1.1 Poder político e soberania.....  | 28 |
| 2.1.2 Povo.....  | 32 |
| 2.2 CONTROLE SOCIAL.....   | 36 |
| 2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....  | 47 |
| <b>3 CARACTERIZAÇÃO DOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS INSTALADOS NO<br/>BRASIL E A CONTRIBUIÇÃO POTENCIAL DA CONTABILIDADE</b> ..... | 53 |
| 3.1 OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL.....   | 53 |
| 3.1.1 Formação dos Observatórios Sociais .....   | 57 |
| 3.1.2 Tipo de organização/sociedade que o Observatório Social se enquadra.....   | 59 |
| 3.1.3 Meios de captação de recursos para o desenvolvimento das atividades .....  | 60 |
| 3.1.4 Parcerias dos Observatórios Sociais com entidades públicas e privadas .....  | 61 |
| 3.1.5 Formação profissional dos membros que compõe os Observatórios Sociais .....  | 63 |
| 3.1.6 Remuneração e presença de voluntários.....   | 64 |
| 3.1.7 Formação profissional dos idealizadores.....   | 64 |
| 3.1.8 Presença de contadores na equipe dos Observatórios Sociais .....   | 65 |
| 3.1.9 Objetivos dos Observatórios Sociais.....   | 70 |
| 3.1.10 Principais atividades exercidas pelos Observatórios Sociais.....  | 71 |
| 3.1.11 Divulgação dos resultados alcançados .....  | 72 |
| 3.1.12 Evolução no quadro de colaboradores.....  | 73 |

|  |           |
|--|-----------|
| 3.1.13 Grau de relação das atividades do Observatório Social com os demais Observatórios Sociais do Brasil.....                        | 74        |
| 3.1.14 Atuação dos Observatórios Sociais em relação à Câmara de Vereadores e Poder Executivo (prefeitos e secretários municipais)..... | 75        |
| <b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | <b>79</b> |
| 4.1 CONSIDERAÇÕES QUANTO AOS OBJETIVOS .....   | 79        |
| 4.2 CONSIDERAÇÕES QUANTO AOS RESULTADOS .....  | 80        |
| 4.3 RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS.....  | 82        |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | <b>83</b> |
| <b>APÊNDICE</b> .....  | <b>93</b> |

# 1 INTRODUÇÃO

Considerando a crescente demanda populacional pelo controle de gastos públicos, busca-se desenvolver uma pesquisa capaz de contribuir para avanços e aperfeiçoamentos da participação popular nas políticas públicas.

Este capítulo apresenta as considerações iniciais, tema, formulação do problema, objetivos, justificativa, metodologia, delimitação da pesquisa e organização do estudo.

## 1.1 TEMA E PROBLEMA

A sociedade é altamente complexa, visto que grande parte de suas ações revestem-se de elementos objetivos e mensuráveis, tais como: influências do meio em que vive e até mesmo, em função da pressão decorrente da estrutura do poder que a cerca. Contudo, suas motivações a agir de determinada forma, por vezes, baseiam-se em aspectos subjetivos e não mensuráveis vinculados aos seus próprios conflitos, questões morais e comportamento.

De acordo com Greco (2010), as sociedades, sejam elas formadas por pequenos ou grandes grupos, expressam a natureza do ser humano. O que há em seu interior, como produto de sua natureza, manifesta-se nos seus grupos, organizações, dinâmicas sociais e conflitos, em razão da intensa busca por recursos para sua sobrevivência.

Tal fato impõe à espécie múltiplas necessidades e desejos que para serem satisfeitos, fazem essa assumir determinadas atitudes e comportamentos, especialmente em relação ao enfrentamento do poder que emana do Estado, e é o responsável pela condução dos grupamentos sociais. Além disto, o Estado também assume a função de satisfazer as aspirações da população, dimensionando sua estrutura e regulando seu funcionamento.

Segundo Catelli (2001), a administração pública convive com a busca da eficácia na gestão dos bens públicos, que constitui um anseio básico de algumas comunidades ao longo da história da humanidade. Além deste fator, destaca-se que a administração pública, almejando o bem-estar social, deve atuar também na execução direta ou indireta de serviços públicos, arbitragem no litígio, intervenção econômica, segurança interna e externa, entre outros.

Corroborando com tal análise, Sousa e Cruz Júnior (2006) dissertam que esta busca pela eficácia reflete-se na mudança do paradigma do gerenciamento de recursos estatais, que passa a apresentar uma natureza gerencial, ao invés de uma perspectiva excessivamente legalista e burocrática.

Ser eficaz, significa atingir o objetivo, de forma a otimizar o uso dos recursos disponíveis, o que não permite afirmar que a sociedade civil apenas se preocupa com os resultados obtidos, afinal o interesse em participar de processos decisórios e fiscalizar as ações estatais, tem se desenvolvido de modo vertiginoso.

Acredita-se que a intensidade e a qualidade na participação destes processos de decisão e fiscalização no Brasil, é vertiginosa por contar com o advento do Estado democrático, o que permitiu a consolidação da cidadania. Diante disso, a gestão pública passou a assumir um caráter mais gerencial, fomentando a transparência de suas ações. Neste cenário, o governo passa a submeter-se a múltiplas formas de controle, visando asseverar a condução responsável de temas públicos.

Para Meirelles (1994), faz parte da administração pública o dever da eficiência, ou seja, o gestor deve cumprir suas obrigações com agilidade e rendimento funcional. Caracterizada como a mais moderna função administrativa, ser eficiente ultrapassa as fronteiras de apenas cumprir as legalidades, e abrange também a necessidade de atender os anseios sociais, por meio de resultados positivos.

Portanto, com o desenvolvimento dessa postura que se instaura no âmbito estatal, o gestor não pode abrir mão de meios que forneçam dados e informações sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações adotadas e dos recursos empregados.

Faz-se necessário neste momento distinguir o conceito de dados e informações, visto que muitas vezes são usados, erroneamente, como sinônimos. De acordo com Oliveira (2005), dado é um elemento identificado em sua forma bruta e que, por si só, não gera compreensão de certo fato ou situação. Já informação, para o autor supracitado, seria o dado trabalhado e que permite a tomada de decisão.

Logo, em se tratando da administração pública, Prata (2007, p.24) descreve que o Estado, como receptor das informações advindas da sociedade, deve “desempenhar o papel de produtor e fornecedor de informações aos cidadãos.”

Todavia, como muitas vezes as publicações não são suficientes para estimular o controle social, é preciso que elas estejam ao alcance do maior número possível de pessoas em termos de entendimento das informações. Devem permitir que qualquer indivíduo,

interessado nas divulgações, seja capaz de assimilar corretamente os dados e informações disponíveis.

Cumpre, contudo, verificar a verdadeira motivação em publicá-los, ou seja, deve-se questionar até que ponto o que é vinculado voluntariamente, retrata de forma fidedigna a realidade estatal. Afinal, quando não há obrigação em determinadas publicações, a voluntariedade permite que apenas fatos e relatos positivos sejam apresentados à sociedade.

Para Agostineto (2009, p. 16), somente “a partir do momento em que a sociedade se tornar representativa dentro de um contexto genuinamente democrático, é que os gestores públicos sentirão a necessidade e a obrigatoriedade de prestar contas de seus atos aos cidadãos.” Para isso é preciso que a sociedade esteja amadurecida, a ponto do cidadão assumir uma postura autoconfiante, exigindo seus direitos e debatendo suas necessidades, ou seja, a população passa a concentrar seus anseios e pretensões no ente estatal.

De acordo com Baquero (2003), no Brasil, os esforços empreendidos com o objetivo de fortalecer sua democracia têm convergido para a defesa de maior participação da sociedade nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos.

Dessa forma, pode-se esperar um maior comprometimento dos gestores públicos, mediante a fiscalização exercida pelos cidadãos. Afinal, a detenção de informações sobre as ações públicas tende a gerar questionamentos sobre o grau de desempenho estatal e a exigência de maior responsabilidade sobre os deveres governamentais.

A partir desse momento, surge a necessidade de controle e de avaliação constante no que concerne a gestão dos recursos, bem como a destinação do dispêndio público. Para Pedroso e Quintana (2007), é cada vez mais necessário que a administração pública detenha um mecanismo de controle para gerenciar, medir seus resultados e avaliar seu desempenho.

Segundo Andrade (2007, p. 10) “Com base no ditame legal que diz ‘Na Contabilidade Pública só se pode fazer aquilo que está devidamente prescrito em lei’, pode-se entender o porquê da existência de diversas normas legais que exigem a transparência na gestão pública”.

Portanto, é perceptível a necessidade e essencialidade de um controle exercido pela população, pelos legisladores, bem como pelo Tribunal de Contas. De acordo com Braga *et al* (2008), a administração pública tem como missão ajustar-se a um mundo em constante mudança, e que exige dos governantes maior eficiência estatal aliada a um rol de serviços públicos, com maior qualidade, controle social e garantia dos direitos individuais.

Acredita-se que o exercício do controle social ocorre, pelo menos, de duas formas: 1) controle social estimulado pelo Estado (com auxílio do Tribunal de Contas, Portal

Transparência, Controladoria Geral da União, entre outros), 2) controle social voluntário (por meio do IBASE, INESC, *GREEN PEACE*, Observatórios Sociais e outras entidades similares.

Para ambos, a contabilidade é um mecanismo recorrente tecnicamente e presente nas crises de credibilidade e situações de identificação dos desvios, furtos e outras condutas indevidas na área financeira.

Este trabalho volta-se ao controle social voluntário, mais especificamente aos Observatórios Sociais que podem ser definidos, de acordo com o portal eletrônico, SER MARINGÁ (2011), como organizações sociais que desenvolvem ações a fim de minimizar inúmeros problemas deflagrados pela sociedade, tais como violência, sonegação, corrupção, falta de ética, agressão ao meio ambiente, entre outros.

Sendo a contabilidade uma ciência social, e tendo como objetivo principal, a transmissão de dados relevantes aos seus usuários, busca-se por meio desta pesquisa, investigar: “Qual a caracterização dos Observatórios Sociais no Brasil e sua conexão com a contabilidade?”

## 1.2 OBJETIVOS

Após a exposição do tema e problema de pesquisa, são apresentados os objetivos de estudo em sua natureza geral e específica.

### 1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do trabalho é caracterizar os Observatórios Sociais existentes no Brasil e buscar identificar sua conexão com a contabilidade

### 1.2.2 Objetivos específicos

Em relação aos objetivos específicos, pretende-se a fim de alcançar o objetivo geral:

- a) quantificar e situar os Observatórios Sociais que atuam no Brasil;

- b) investigar como os Observatórios Sociais se formam;
- c) categorizar socialmente cada Observatório Social, e tentar desenvolver pesquisa acerca do perfil dos idealizadores de cada Observatório Social; e
- d) identificar o grau de envolvimento do contador nas atividades diárias dos Observatórios Sociais, considerando sua participação e influência.

### 1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Muitas organizações e entidades, estabelecidas para fomentar o controle social na gestão dos recursos e ações públicas, têm ganhado espaço no Brasil e a adesão de muitos membros da sociedade civil, estimulados pelo ensejo de exercer sua cidadania e fazer valer o direito de participar da formulação e fiscalização das políticas públicas, que lhes é assegurado pela Constituição Federal.

De acordo com Duarte *apud* Guimarães (2008), vive-se em um cenário em que a necessidade de apoio e de participação ativa e permanente da sociedade condiciona a reorientação estatal, especialmente no novo modelo de gestão democrático e participativo demandado pelos movimentos sociais. Em se tratando desta procedimentalização democrática, Guimarães (2008) assinala que ela é responsável por regular a compatibilização do interesse público com os direitos individuais e adequar os interesses privados aos interesses públicos.

A sociedade civil, portanto, passa a desenvolver importantes iniciativas que exigem, cada vez mais, o bom emprego dos recursos públicos, execução efetiva de planejamentos, controle de gastos e fiscalização eficiente. Desta forma, nota-se a importância da implementação de instrumentos que possam promover e fomentar o controle social.

Em meio a inúmeras formas de controle existentes no Brasil, este trabalho busca caracterizar os Observatórios Sociais. Por intermédio de um estudo de caso promovido nos Observatórios Sociais existentes no Brasil, pretende-se identificar como os mesmos se formam; pesquisar o perfil de seus idealizadores, e buscar estabelecer a conexão da contabilidade com suas atividades.

Dessa forma, esta pesquisa pretende contribuir para o estudo do tema, discutindo questões concernentes ao desenvolvimento da cidadania. Em termos teóricos o presente trabalho pode incentivar pesquisas científicas na área e novos estudos relativos às diferentes

formas de se exercer o controle social, até mesmo por meio de produtos advindos da ciência contábil, que facilitem a interpretação dos dados e relatórios.

## 1.4 METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia deste trabalho está subdividida em quatro tópicos: tipo de pesquisa, coleta de dados, análise de dados e delimitação.

### 1.4.1 Tipo de Pesquisa

Diante do problema proposto, e considerando seus objetivos, esta pesquisa caracteriza-se pela natureza exploratório-descritiva. O estudo é classificado como exploratório, uma vez que a pesquisa é dirigida a fim de esclarecer e definir a natureza de um problema. Zikmund (2006) afirma que a pesquisa exploratória é um passo preliminar útil. Nesse sentido também se colocam os autores Cervo e Bervian (2002, p. 49): “é normalmente o primeiro passo de uma pesquisa”.

Ela ajuda a assegurar uma pesquisa futura mais rigorosa e conclusiva e evita uma compreensão inadequada da natureza do problema em questão, contribuindo com o alcance do objetivo proposto. Auxilia a melhor compreensão da situação-problema afrontada pelo pesquisador. (MALHOTRA, 2006).

Em se tratando de um tema relativamente recente, a pesquisa exploratória auxilia no estabelecimento mais preciso do problema, visto que houve a necessidade de conhecer profundamente o assunto para, a partir de então, formular as questões úteis ao desenvolvimento do trabalho.

A pesquisa em questão é classificada, ainda, como descritiva. Segundo Mattar (1999), a pesquisa descritiva é empregada com o propósito de verificar a existência de relação entre variáveis; estimar a proporção de elementos numa população específica que tenham determinadas características ou comportamentos; descrever características de grupos. Zikmund (2006) aponta como principal propósito da pesquisa descritiva a descrição de uma

população ou fenômeno. Assim, o pesquisador pode utilizar as variadas técnicas de coleta de dados padronizadas.

Já Barros e Lehfeld (2000, p.70) discorrem que:

na pesquisa descritiva não há interferência do pesquisador, isto é, ele descreve o objeto da pesquisa. Procura descobrir a frequência com que um fenômeno ocorre, sua natureza, característica, causas, relações e conexões com outros fenômenos.

No caso específico deste trabalho, aplica-se essa modalidade de pesquisa, pois se fez a descrição das principais características dos Observatórios Sociais, seja em termos de formação, perfil de seus idealizadores, vínculo dos colaboradores, entre outros aspectos. Além desse fator, foi identificado o grau de envolvimento do profissional contábil nas atividades cotidianas dessas entidades.

Quanto à abordagem da pesquisa, esta se classifica como qualitativa. De acordo com Oliveira (1998), a pesquisa qualitativa mostra-se adequada quando o pesquisador necessita de uma melhor compreensão sobre o comportamento de múltiplos fatores e elementos que implicam sobre determinados fatos. Já para Richardson (1999), esta forma de pesquisa busca compreender de forma detalhada certas definições e características situacionais relatadas pelos indivíduos entrevistados.

O tema desta pesquisa é abordado de forma qualitativa, pois evidencia informações importantes e fundamentais à caracterização dos Observatórios Sociais instalados no Brasil, principalmente ao buscar a associação dos profissionais contábeis em suas atividades.

Em se tratando de uma pesquisa exploratória e qualitativa, optou-se por um estudo multicase. Segundo Gil (2010, p. 118), estudos multicase “são aqueles em que o pesquisador estuda conjuntamente mais de um caso para investigar determinado fenômeno”.

Tendo definido o problema da pesquisa, fez-se o levantamento, por meio do sítio eletrônico: [www.observatoriosocialdobrasil.org.br](http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br), de todos os Observatórios Sociais instalados no Brasil, até o dia 30 de abril de 2011. Essa data final foi estabelecida respeitando o cronograma da pesquisa.

Mediante o levantamento feito, constatou-se a existência de 27 (vinte e sete) Observatórios Sociais, que foram contatados por meio telefônico para terem ciência da pesquisa que seria realizada. A partir da sensibilização realizada, e da criação de uma conta de e-mail destinada apenas ao envio dos questionários, obteve-se o retorno de 19 (dezenove) Observatórios Sociais.

De posse das informações levantadas, foram realizadas a avaliação e análise dos dados, verificando concomitantemente o alcance dos objetivos propostos, bem como a resposta ao problema da pesquisa.

O intuito dessa pesquisa foi caracterizar os Observatórios Sociais instalados no Brasil e averiguar conexão com a contabilidade. Logo, espera-se que ao se ter adotado corretamente os procedimentos metodológicos propostos tenha sido estabelecida uma relação entre essas variáveis. Almeja-se, dessa forma, que este estudo tenha contribuído para um entendimento mais acurado acerca das atividades exercidas por essas organizações, suas contribuições às políticas públicas e especialmente, o grau de envolvimento da ciência contábil nesse processo.

#### **1.4.2 Técnicas de coleta e tratamento de dados**

Sendo a pesquisa exploratória oportuna para diagnosticar as dimensões do problema de pesquisa e estabelecer suas prioridades, faz-se necessário escolher técnicas adequadas de coleta e tratamento de dados. Afinal, uma compreensão inadequada da natureza do problema, pode prejudicar o estudo conclusivo e, conseqüentemente, o alcance dos objetivos propostos.

Esta pesquisa envolve coleta de dados primários e secundários. Dados secundários, de acordo com Malhotra (2006, p. 124) “são aqueles disponíveis e que não foram coletados para solucionar o problema em questão”. Zikmund (2006) afirma, simplesmente, que são dados anteriormente coletados com objetivo diferente do que se tem naquele momento. Normalmente referem-se a pesquisas já realizadas, documentos, artigos, textos, revistas, periódicos, jornais e livros publicados.

As fontes utilizadas para esta pesquisa foram artigos acadêmicos, livros relacionados à administração pública, controle social e participação social, além de publicações em revistas eletrônicas ou não. A principal vantagem dos dados secundários está na disponibilidade e custo mais baixo.

Formalizada a concepção da natureza da pesquisa, determinou-se o método de coleta de dados primários. Para Gates e McDaniel (2003, p. 16) “o pesquisador deve optar pelo método que ofereça os tipos, a qualidade e a quantidade de dados desejados ao menor custo possível.” Nesta pesquisa, optou-se como instrumento de coleta de dados, questionários estruturados não disfarçados.

Segundo Mattar (1996, p. 160) “nesse instrumento, comumente denominado questionário, as perguntas são apresentadas exatamente com as mesmas palavras, sempre na mesma ordem e com as mesmas opções de respostas a todos os respondentes.” Essa padronização é essencial, pois permite que todos respondam exatamente a mesma pergunta.

Malhotra (2006) define questionário como uma técnica estruturada consistente em uma série de perguntas escritas ou orais que o entrevistador necessita responder. O instrumento apresentou 12 (doze) questões abertas e 3 (três) de múltipla escolha, de sorte que dentre essas últimas, 2 (duas) solicitavam detalhamento da alternativa assinalada.

Os questionários foram enviados, via e-mail, a todos os Observatórios Sociais vinculados ao Observatório Social de Brasil, e instalados até a data de 30 de abril de 2011, respeitando o cronograma da pesquisa. De acordo com Zikmund (2006, p. 199), “[...] tem-se argumentado que muitos respondentes sentem que podem ser mais francos pelo correio eletrônico do que pessoalmente ou por telefone [...]”. A fim de se alcançar um elevado índice taxa de resposta, enviou-se em uma única mensagem, a carta de apresentação e o questionário, além da etapa de reforço e sensibilização realizada por meio telefônico.

### **1.4.3 População e amostra**

Foram selecionados para este estudo os Observatórios Sociais instalados até o dia 30 de abril de 2011 (conforme informações disponíveis no sítio eletrônico: [www.observatoriosocialdobrasil.org.br](http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br)) e vinculados ao Observatório Social do Brasil. A amostragem da pesquisa é, portanto, não probabilística, por julgamento. Essa modalidade de amostragem, segundo Zikmund (2006), é uma técnica em que o pesquisador seleciona uma amostra que satisfaça seus propósitos específicos, ainda que não seja totalmente representativa.

No momento da pesquisa, a rede de Observatórios Sociais estava presente em 6 (seis) estado brasileiros e assim distribuídos:

| <b>Região</b> | <b>Estado</b>  | <b>Cidades</b>   |
|---------------|----------------|--|
| Centro-Oeste  | Mato Grosso    | Rondonópolis e Sorriso.  |
| Norte         | Rondônia       | Rolim de Moura   |
| Sudeste       | Rio de Janeiro | Niterói; Cabo Frio e Rio das Ostras.   |
|               | São Paulo      | Ilha Solteira e Ilha Bela.   |
| Sul           | Paraná         | Medianeira; Apucarana; Mandaguari; Toledo; Ponta Grossa; Pato Branco; Paranavaí; Maringá; Marechal Cândido Rondon; Londrina; Campo Mourão; Cascavel; Foz do Iguaçu; Francisco Beltrão; União da Vitória; Goioerê e Guarapuava. |
|               | Santa Catarina | Itajaí e Florianópolis.  |

Quadro 1: Observatórios Sociais instalados no Brasil até abril/2011.

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme se percebe, há uma concentração significativa (17 unidades) de Observatórios Sociais instalados no Paraná, possivelmente pelo fato da cidade de Maringá – situada nesse Estado – ter sido pioneira na instalação do Observatório Social, ligado à rede nacional.

### 1.5 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Com o intuito de viabilizar a pesquisa e adequá-la aos recursos disponíveis, a mesma se mantém adstrita aos Observatórios Sociais instalados no Brasil até abril de 2011 e vinculados ao Observatório Social do Brasil.

Não é objetivo desta pesquisa, averiguar a adequação dos relatórios emitidos por esses órgãos, tampouco visou verificar fragilidades e dilemas de ação dos Observatórios Sociais estudados. Também não faz parte do escopo deste trabalho a divulgação ou compreensão da percepção dos respondentes sobre qualquer medida de controle social.

### 1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

A presente monografia estrutura-se em quatro capítulos, oportunizando ao leitor um entendimento gradativo da abordagem realizada.

O capítulo inicial explana uma visão geral do tema, delineando a necessidade de controle e gerenciamento dos recursos, por meio de ferramentas de controle social. Ainda

neste capítulo, apresenta-se a justificativa, os objetivos do trabalho, a metodologia, bem como a organização do estudo.

A segunda parte traz a fundamentação teórica a fim de esclarecer e buscar embasamento teórico para melhor compreender os principais conceitos relativos ao tema da pesquisa.

Já, o capítulo 3 dedica-se a apresentar os Observatórios Sociais no Brasil e sua estrutura. Relatam-se também as considerações e resultados obtidos mediante a coleta de dados.

Por fim, o capítulo 4 evidencia as considerações finais com o propósito de sensibilizar a sociedade em geral e os gestores públicos, em relação ao tema. Apresenta também recomendações para futuros estudos, relativos a essa abordagem. Após este capítulo, têm-se as referências, nas quais se buscou a fundamentação necessária para o desenvolvimento do estudo.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste tópico são explanados os conceitos e teorias relativas ao tema e ao objetivo da pesquisa. Serão evidenciados os principais aspectos no que concerne a Estado, soberania e povo; controle social e participação social.

### 2.1 ESTADO, SOBERANIA E POVO

Embora algumas funções da administração privada, sejam necessárias ao andamento das atividades estatais, cada uma dessas entidades possui certas particularidades e finalidades, que as diferenciam entre si. Assim, a fim de melhor definir e entender a administração pública e suas funções, faz-se necessário contextualizar o Estado e seus componentes.

Para Corbari (2005, p. 3), “Estado é o fenômeno sócio político e histórico, que abrange o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.” Ainda de acordo com a autora, embora a relação entre Estado e sociedade, apresente-se de forma diversificada e ambígua, o primeiro se diferencia pelo fato de manter o monopólio legítimo da força, de maneira duradoura, em um território e com uma população.

Sendo assim, o Estado ao se relacionar com a sociedade que o compõe, vincula-se e interage com esta de forma cada vez mais recorrente e de acordo com o modelo adotado, seja ele, mais interventor ou não, na ordem social e até mesmo, econômica.

Para Bastos (1995, p. 6), “o Estado é a mais complexa das organizações criadas pelo homem. Pode-se até mesmo dizer que ele é sinal de um alto estágio da civilização.” O autor segue sua análise, assinalando que desde a antiguidade clássica já havia sinais dessa realidade, contudo as características próprias do Estado aparecem apenas no início dos tempos modernos, originando então, essa entidade. A fim de contextualizar a evolução da origem do Estado, segue o Quadro 2, que destaca os principais períodos da história.

| <b>Períodos</b>     | <b>Início</b> | <b>Fim</b>                         |
|---------------------|---------------|------------------------------------|
| Idade Antiga        | 4000 a.C      | 476 d.C (Queda de Roma)            |
| Idade Média         | 476 d.C       | 1453 d.C (Queda de Constantinopla) |
| Idade Moderna       | 1453 d.C      | 1789 d.C (Revolução Francesa)      |
| Idade Contemporânea | 1789 d.C      | Hoje                               |

Quadro 2: Divisão dos períodos da história  
Fonte: Adaptado de Cáceres (1988).

Conforme disserta Soares (2007), o Estado como unidade política, surge na Idade Moderna, devido às constantes guerras que perduraram desde o período medieval entre os senhores feudais e impetuosos monarcas. Contribuindo com Soares (2007), Aranha e Martins (1993) citam que determinadas atribuições, durante a Idade Média, podiam ser exercidas pelos nobres, em seus territórios, nos quais muitas vezes eram mais poderosos que o próprio monarca. Além desse fator, as autoras supracitadas relatam que muitos recursos eram encaminhados sem ordem hierárquica, tanto a reis e parlamentos assim como a papas, concílios ou mesmo imperadores, pela dificuldade que se tinha em determinar a última instância de uma tomada de decisão.

Ainda de acordo com Soares (2007), o Estado moderno surge com a delimitação dos territórios europeus, bem como com o fortalecimento de poder soberano a partir do Tratado de Westfália (1648), que extinguiu uma autoridade ou organização acima dos Estados soberanos, além de legitimar os direitos absolutos do soberano sobre territórios mutuamente excludentes (MACHADO, 2002).

Para Aranha e Martins (1993, p. 180):

a partir da Idade Moderna, com a formação das monarquias nacionais, o Estado se fortalece e passa a significar a posse de um território em que o comando sobre seus habitantes é feito a partir da centralização cada vez maior do poder.

Assim, ações como elaborar e aplicar leis, recolher os tributos e ter um exército, passam a ser exclusivas do Estado. Dá-se, assim, a unidade política e jurídica do Estado soberano, e seus elementos: território, povo e soberania.

Führer e Führer (2001) caracterizam o Estado como sendo uma sociedade política, juridicamente organizada e que almeja alcançar o bem comum. Os autores ainda relatam que embora se possa identificar a origem do Estado nas cidades-Estado dos sumérios, egípcios e gregos, a palavra “Estado” só passou a ser utilizada tecnicamente como unidade de soberania, após a publicação de O Príncipe (1513), de Niccoló Machiavelli.

Ainda que possa haver sutis divergências entre o que de fato caracterizou a origem do Estado, o fato é que, uma palavra, parece identificar sua real existência: soberania. Corroborando com tal análise, Netto (1987, p.42) disserta que:

o Estado é a sociedade necessária em que se observa o exercício e um governo dotado de soberania a exercer seu poder sobre uma população, num determinado território onde se cria, executa e aplica seu ordenamento jurídico, visando ao bem comum.

Logo, o que se pode depreender das citações apresentadas é que o Estado, por meio da sua atividade política, detém a força e regula o poder. Portanto estaria apto a articular uma vida social equilibrada e razoável para todos, por meio da ordem jurídica e social.

Assim, mediante a instrumentalização do poder, a autoridade pode operacionalizar a regulação da vida social através do compromisso político que surge a partir da legitimidade estatal.

Para Nalini (1997), o motivo da controvérsia no surgimento do Estado é antecedido pela polêmica tese do aparecimento da sociedade. Os cultores da sociedade natural acreditam que o homem é ser político por natureza. Já para a tese contratualista, a sociedade teria se originado de um contrato firmado pelos homens, ou seja, produto exclusivo de sua vontade.

O pensamento contratualista propicia saudável exercício no repensar da origem social e oferece o conforto da crença de que o Estado, produto elaborado da sociedade humana, pode ser substituído por outra forma de associação, sempre dependendo da vontade dos homens. (NALINI, 1997, p. 100)

Pode-se inferir que a sociedade busca, de forma recorrente, adaptar-se a novas situações geradas por alterações em sua dinâmica social. Neste caso, a reorganização social poderia ser a responsável pelas diferentes configurações, ou mesmo, pelas diversas teorias acerca da origem do Estado.

Diante da diversidade de relatos existentes acerca da origem do Estado tem-se, por parte dos estudiosos, a preocupação em tornar compreensíveis as diversas teorias, dentre eles Miranda (1994), que analisa a essência do Estado e apresenta um resumo das principais doutrinas, conforme Quadro 3:

| <b>Doutrinas</b>         | <b>Principais características do Estado</b>                    | <b>Considerações acerca do conceito</b>  |
|--------------------------|--|--|
| Idealista                | Visto como idéia ou finalidade                                 |  |
| Realista                 | Encarado como ser de existência temporal e sensível            | Entende o Estado como uma pessoa jurídica real, composto de órgãos. Logo, o Estado-pessoa jurídica é um organismo, e por meio de órgãos próprios atua sua vontade. A formação e externalização dessa ocorrem por meio de pessoas físicas que operam como órgãos do Estado. |
| Objetivista              | Realidade exterior aos homens                                  | Poder estatal garantiria a segurança pública e o ordenamento jurídico  |
| Subjetivista             | Realidade subjetiva ou expressão psicológica da relação humana | Essa teoria aceita a idéia do Estado-pessoa jurídica, mas como resultado de uma convenção, de um artifício, que se justifica tão somente, por motivos de conveniência.   |
| Atomista ou nominalista  | Mero conjunto de indivíduos                                    |  |
| Organicistas ou realista | Grande organismo   | Concepção menos individualista do Estado.  |
| Contratualista           | Advém da vontade humana  | De acordo com Nalini (1997) a doutrina contratualista propicia a crença de que o Estado pode ser substituído por outra forma de associação, a mercê da vontade humana.   |
| Institucionalista        | Instituição humana que perdura na coletividade                 |  |
| Monista                  | Centro do poder político                                       | Existência de uma única ordem jurídica.  |
| Dualista                 | Objeto do poder  | Existência de duas ordens distintas: a interna e a externa, onde cada uma não se comunica com a outra.   |
| Normativista             | Visto como ordem jurídica                                      | O Estado seria dotado de personalidade jurídica.   |
| Não-normativista         | Realidade sociológica  | Visão plural do mundo  |

Quadro 3: Principais doutrinas do Estado

Fonte: Adaptado de Miranda (1994).

Nalini (1997, p 101), por fim, afirma, “adote-se qualquer das perspectivas e não se discute que a Constituição é o registro de nascimento do Estado contemporâneo.”

Neste caso, a Constituição representa a real existência do Estado, independentemente da perspectiva analisada. Sendo assim, a partir daquela, atestam-se as principais características e funções estatais, pois nesse estágio o Estado encontra-se organizado politicamente e apto a disciplinar e coordenar meios para alcançar os resultados almejados.

Silva (2008) relata que após a organização do Estado, foi necessário encontrar os meios para manter sua existência e cumprir suas diversas atividades, sejam elas, políticas, administrativas, econômicas, financeiras e sociais. Logo, houve uma distribuição das atividades do Estado Moderno, em quatro grandes áreas:

- a) atividades-fim;
- b) atividades-meio;
- c) políticas e estratégias;
- d) administrativas e de apoio.

Essa distribuição de atividades é útil, pois permite a divisão de esforços e o equilíbrio estrutural necessário, a fim de atender as finalidades que o Estado se propõe, em prol do bem comum.

Nesse sentido, Carvalho (2006, p. 41) cita que o Estado “é o modo específico de organização política, é a base do poder. Encarna o princípio da ordem e da coerência sobre o qual assenta a sociedade. É o Estado que possibilita a integração e a unificação social.” Já Accioly e Silva (2002, p. 83) definem o Estado como “um agrupamento humano, estabelecido permanentemente num território determinado e sob um governo independente.”

Logo, percebe-se que o Estado não deixa de ser uma grande associação. E assim sendo, existe para alcançar determinados fins que estão ligados aos interesses da coletividade que o compõe.

Contribuindo com tal exame, Bastos (2001) expõe que desde que o homem passa do estado de quase isolamento primitivo ao convívio social, novas necessidades surgem: como defesa pessoal e dos seus bens, disciplina dos conflitos entre indivíduos e da própria defesa de seu agregado político contra agregados na comunidade internacional. Como nem os indivíduos nem os grupos coletivos proverão essas necessidades, que são coletivas, cabe ao Estado fornecer.

Para di Marco (1984, p.6), “o Estado intervém para regular e tornar possível a existência de atividades antagônicas; essa intervenção é feita através dos serviços públicos.” Ou seja, a intervenção do Estado advém de um conflito de interesses que se manifesta entre indivíduos pertencentes tanto da coletividade nacional, como internacional.

Nesse caso, percebe-se que uma das funções do Estado é justamente enfrentar o antagonismo entre as classes sociais. Exemplificando em termos econômicos: os anseios das classes mais abastadas são, em grande parte, distintos das necessidades dos menos favorecidos. Logo, o Estado deve agir, diante dessa situação, de forma dual, buscando atender de forma plena as diversas pretensões sociais.

Fernandes e Silva (2005) conceituam o Estado como ente desenvolvedor de atividades políticas, econômicas e educacionais, que têm como finalidade regularizar a vida humana em sociedade. Sendo assim, seu intuito é realizar o bem comum satisfazendo as necessidades públicas, e nesse sentido, Nalini (1997) expõe que o Estado é a organização da comunidade e também do poder. Ou seja, ele encontra-se a serviço da comunidade e a organização permite a existência de ambos.

Os autores supracitados tratam, especificamente, dos objetivos estatais, contudo sabe-se que para atingi-los faz-se necessário dispor de uma estrutura capaz de fomentar o

cumprimento de suas funções. Sendo assim, o Estado precisa de um órgão responsável pelo desenvolvimento das atividades, e especialmente, das ferramentas úteis. Por exemplo: uma das funções do Estado é prover saneamento básico à sociedade, para tanto, ele atribui essa responsabilidade a um órgão específico – secretaria, ministério – que deve dispor aos seus colaboradores as ferramentas necessárias para cumprir o objetivo proposto.

Contribuindo com a análise acima, Silva (2008) disserta que o Estado – instrumento de organização política da comunidade – deve ser visto como um sistema de funções disciplinadoras e coordenadoras dos meios necessários para atingir certos objetivos e como um conjunto de órgão que se destinam a exercer essas funções.

O autor também relata que na concepção aristotélica, o Estado tem como finalidade:

- a) a segurança, com a finalidade de manter a ordem política, econômica e social;
- b) o desenvolvimento, objetivando promover o bem comum.

Duverger (*apud* Silva, 2008), opondo-se à corrente supracitada, refere-se ao Estado como o poder instituído em uma sociedade para dominação de certas classes sobre outras. Tal concepção advém dos marxistas, que consideram o Estado simples instrumento das classes dominantes.

Logo, para Marx, a sociedade, por meio de ações concretas, é que torna possível a organização social. O poder de dominação entre as classes seria o responsável por gerar as desigualdades refletidas na dominação econômica, política e social. Como se percebe, o Estado atuaria, sob essa concepção, como mero coadjuvante ou mesmo cúmplice das ações da classe dominante.

Já para Dallari (1972), o Estado pode ser visto como a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em um determinado território. A partir desse conceito o autor acredita que estejam presentes todos os elementos que compõe o Estado:

A noção de poder está implícita na de soberania que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa do bem comum, com a vinculação deste a um certo povo e, finalmente a territorialidade limitadora da ação jurídica e política do Estado está presente na menção a determinado território (DALLARI, 1972, p. 104).

Desta definição surgem os elementos que constituem o Estado: população, território, poder e bem comum. Destarte, o que de fato diferencia o Estado dos demais grupos sociais é o fato do mesmo manter o monopólio legítimo da força, de maneira duradoura, em um território e com uma população.

Caetano (1996) relata que a existência de um Estado depende de haver um povo que detenha um território e seja dotado do poder político. No entendimento de Oliveira (2006), o

Estado é uma pessoa jurídica e, assim, necessita do governo para representá-lo. O Direito Internacional considera os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário como partes constituintes do governo, o qual deve ser independente e autônomo, logo, soberano para que o Estado se constitua.

Embora os conceitos dos autores sejam sucintos, suas análises ressaltam os principais, elementos componentes do Estado: poder político, soberania, povo e território. Portanto, a partir desse momento cumpre analisar os conceitos de poder político, soberania e povo, essenciais para o referencial do presente trabalho.

### **2.1.1 Poder político e soberania**

Após dissertar acerca de alguns conceitos sobre Estado, este tópico dedica-se a elucidar os temas poder político e soberania, destacando, especialmente, a superioridade do poder do Estado, sobre outros poderes, tornando-o independente e condicionante das demais sociedades.

De acordo com Caetano (1996, p. 130), o Estado nasce a partir do momento em que a coletividade exerce o poder político, e conceitua este como sendo:

a faculdade exercida por um povo de, por autoridade própria (não recebida de outro poder), instituir órgãos que exerçam o senhorio de um território e nele criem e imponham normas jurídicas, dispondo dos necessários meios de coacção.

Como se percebe, o conceito de poder está intimamente ligado ao conceito de força, porém não apenas a força física, mas também determinação e imposição. Aranha e Martins (1993, p. 180) relatam que “embora a força física seja uma condição necessária e exclusiva do Estado para funcionamento da ordem na sociedade, não é condição suficiente para a manutenção do poder.” Ou seja, o poder do Estado não se sustenta apenas na força, ele necessita ser legítimo.

E em relação à legitimidade as autoras apresentam os diversos princípios, existentes ao longo da história, apresentados no Quadro 4:

| <b>Forma de Estado</b>  | <b>Características</b>                             |
|-------------------------|--|
| Estado teocrático       | O poder legítimo advinha da vontade de Deus        |
| Monarquias hereditárias | O poder era transmitido entre as gerações          |
| Governos aristocráticos | Apenas os “melhores” detinham a função de mando    |
| Democracia              | O poder origina-se do consenso, da vontade do povo |

Quadro 4: Formas de Estado

Fonte: Adaptado de Aranha e Martins (1993).

Nota-se, portanto, uma evolução positiva, ou seja, o poder que outrora se encontrava nas mãos de poucos, a partir da democracia passa a ser difundido entre a sociedade. Contudo Aranha e Martins (1993) alertam que mesmo nos regimes democráticos surgem figuras fascinadas pelo poder que instigam formas de culto da personalidade, por meio de medidas extravagantes, abuso do poder ou mesmo confundindo as esferas públicas e privadas.

Situações como essas, evidenciadas pelas autoras, realmente não são incomuns, portanto cabe às instituições responsáveis a vigilância e prevenção da decomposição do poder.

De acordo com Bastos (1995, p. 25), “em toda organização ou sociedade há de comparecer certa dose de autoridade para impor aqueles comportamentos que os fins sociais estão a exigir.” E embora haja outros poderes, como o econômico, religioso e sindical, o poder político do Estado prevalece, superando-os.

Sendo assim, pode-se perceber como a figura do Estado destaca-se na sociedade, especialmente em função do poder que esse exerce sobre a mesma. E embora o Estado não seja a única forma de autoridade, é ele quem possui o poder político, ou seja, de promover o bem-estar, a segurança e manter a ordem social.

Para Führer e Führer (2001, p. 24), “poder é a possibilidade de o Estado impor suas determinações, dentro de seu respectivo território, utilizando a força, se necessário.” A este poder, supremo aos demais, dá-se o nome de soberania, que se analisada de um parâmetro externo, configura “o poder de autodeterminação frente aos vários Estados igualmente soberanos”, já internamente, a soberania reflete-se na superioridade estatal perante o povo.

Para Ventura e Seitenfus (1999), o surgimento do conceito de soberania pode ser datado. Ele surge em oposição à sociedade medieval pluralista que envolvia diferentes fontes de direito (direito natural, costume, tradição doutrinária, cortes de justiça, vontade política); diversos ordenamentos autônomos e originários (Império, Igreja, feudos, comunas, corporações); e eficácias distintas, norteadas, sobretudo, pela tentativa de equilíbrio de poder.

Ainda de acordo com os autores, foi o esforço de síntese destas instâncias, em direção à formação de ordens nacionais contra a fragmentação interna e contra a Igreja universal, que conduziu à absorção dos ordenamentos parciais e a tentativa de alcançar um critério único de aplicação da justiça.

Sendo assim, a soberania surge mediante o confronto do poder do Estado com outros poderes. Afinal, nesse contexto, é que surge um terreno fértil para que o caráter absoluto e incontestável, da soberania, se desenvolva. Conforme será descrito abaixo, a consolidação do Estado Moderno motivou a ideia de que o Estado teria a capacidade de concentrar em torno de si as aspirações sociais.

Bastos (1995) disserta que na Idade Medieval não havia supremacia incontestada de um indivíduo, de uma classe ou de uma organização. De maneira adversa, eram muitos os entes que reclamavam poderes originários: o Papa, o Sacro-Império Romano-Germânico, os monarcas, os nobres feudais, as cidades e as corporações de artes e ofícios; todos almejavam exercer competências não derivadas de outro, o que significava que não havia reconhecimento recíproco de nenhuma soberania. Contudo, a partir do século XVI os reis, por meio de múltiplas batalhas e tramas políticas, ascenderam de forma incontestável dentro do território de cada reino. Ou seja, essa maneira incontestada de comandar, passa a ser denominada soberania.

Portanto, percebe-se que o Estado soberano origina-se a partir de uma tentativa de fração interna, sobre as ruínas do feudalismo, visando manter-se independente da Igreja e capacitado a aplicar de forma unilateral a justiça.

Dallari (2010) relata que a antiguidade não conheceu o conceito de soberania, pois o Estado possuía atribuições bastante específicas, praticamente limitadas à segurança, e assim, impediam a limitação dos poderes privados. E então no século XVI, esse conceito amadurece, em razão da supremacia dos monarcas e da libertação da sociedade civil diante do domínio da Igreja.

Logo, no final da Idade Média, a supremacia começa a imperar entre os monarcas e a representação destes passa a ser considerada entre a sociedade, que mais amadurecida, começa a assimilar a independência entre a Igreja e o império.

Para Caetano (1996), a soberania é um poder supremo e, portanto não se limita por nenhum outro na ordem interna. Além disso, possui a característica de ditar a lei e tornar-se independente, ou seja, iguala-se com os poderes supremos dos outros povos.

Diante desse conceito, percebe-se que a soberania é uma forma de poder político, poder esse supremo e independente. Exemplificando:

se uma coletividade tem liberdade plena de escolher a sua Constituição e pode orientar-se no sentido que bem lhe parecer, elaborando as leis que julgue conveniente, essa colectividade forma um Estado soberano.(CAETANO, 1996, p. 132).

Logo, embora a soberania seja exercida por meio do poder político, seu conceito vai além, visto que o seu poder supremo é reconhecido integralmente no território estatal, de forma absoluta e irrevogável.

Para Dallari (2010, p. 111), a soberania seria uma qualidade peculiar do Estado, e no seu entender não há uma distinção nítida entre o poder de império e soberania. “[...] havendo quem identifique o *imperium* com a soberania no âmbito interno, enquanto que outros entendem como poder de império o que se exerce sobre as pessoas.”

Contudo, o poder soberano do Estado pode ser limitado por meio de duas teorias contratualistas, conforme assinala Soares (2007), a ficcionista e a realista, já explanadas no quadro 3, onde são arroladas as principais doutrinas sobre a essência do Estado.

Para Bastos (1995), não há limitações no poder do Estado, afinal o autor destaca que um poder absolutamente infrene jamais existiu, justamente pelo fato que o exercício do poder estar atrelado a circunstâncias de ordem econômica, social, demográfica e tecnológica, que não podem ser alteradas em razão de manifestações unilaterais.

Deste modo, a atuação do Estado condiciona-se também a fatores externos, que inúmeras vezes prejudicam a conduta do mesmo, uma vez que o Estado é incapaz de atuar sob determinadas conjunturas não pertencentes ao seu campo de ação.

Havendo ou não um poder desenfreado, Carrazza (1986) expõe que o Estado é a única instituição soberana, isso porque ele detém a capacidade de reconhecer outros ordenamentos e de disciplinar as relações com eles, tanto em posição de igualdade, ascendência ou de franco antagonismo.

Sendo assim, considerando as pessoas que vivem no território estatal, o Estado detém, de fato, aptidão para estabelecer determinadas diretrizes, pois acima de si, não haveria outro poder.

Dallari (2010, p. 74) verifica que:

o conceito de soberania é uma das bases da ideia de Estado Moderno, tendo sido de excepcional importância para que este se definisse, exercendo grande influência nos últimos séculos, sendo ainda uma característica fundamental do Estado.

E segue a análise sublinhando o poder soberano que o Estado exerce sobre os indivíduos, unidades elementares. Ou seja, seu poder é superior a todos os demais, sejam eles indivíduos, ou grupos sociais existentes na esfera estatal e dentro dos limites territoriais.

Por outro lado, Nalini (1997) relata que a soberania, em seu conceito remoto, já foi considerada errônea para o reconhecimento de um Estado:

uma investigação pormenorizada do desenvolvimento histórico do conceito de soberania [...] demonstra indubitavelmente que a soberania não é uma nota essencial do Estado, senão uma categoria histórica necessária à compreensão do mundo estatal do presente, mas não para o Estado em si. (JELLINEK, apud NALINI 1997, p. 104).

Nesse caso, a soberania ajudaria a explicar a realidade do presente, mas de acordo com o autor supracitado, é incapaz de categorizar o Estado e sua composição.

Dallari (2010), após estudar as teorias formuladas, a respeito de soberania, verifica que a primeira retrata a soberania como uma concepção de poder. O autor relata que a mesma foi concebida em termos puramente políticos, expressando a plena eficácia do poder, conceituando-se como o poder irrevogável de querer coercitivamente e de fixar as competências. Assim, o poder soberano, através desse conceito, preocupar-se-ia apenas em ser absoluto, não admitindo confrontações.

A outra concepção assume um caráter jurídico, nesse caso a soberania estaria relacionada à eficácia do direito e o poder de decidir sobre os atributos das normas. É uma terceira corrente, conceitua a soberania como “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência.” (REALE *apud* DALLARI, 2010, p. 80).

Destarte, as teorias estudadas pelo autor retratam, mesmo que de forma indireta, a soberania como uma condição de poder. Poder do Estado, que se constitui como a entidade que exerce por excelência o poder político, especialmente nos tempos modernos, com autonomia e independência.

Após relatar as principais considerações acerca do poder político e da soberania, cumpre neste momento dissertar sobre o povo, outro elemento constitutivo do Estado.

### **2.1.2 Povo**

Nesse tópico, analisar-se-á o conceito de povo, uma vez que o mesmo caracteriza-se como elemento essencial para constituir o Estado, pois é impossível haver Estado sem sua presença e de acordo com Dallari (2010, p. 95) “é para ele que o Estado se forma.”

Para Roland (2004), o agir do Estado determina-se pelo agir social, afinal a ação humana é gerada e orientada no seu desenvolvimento por certas finalidades. De acordo com Greco (2010), a característica social humana revela-se através de um impulso interior de ser

aceito, de participar e de viver em um mundo juntamente com outros indivíduos em uma sociedade, aspirando a inclusão social.

Ou seja, a inserção plena do ser humano na sociedade ocorre por meio de grupos e organizações, pois são nelas em que se encontrarão as possibilidades de satisfazer suas aspirações e necessidades, manifestadas pela busca constante por recursos que mantenham sua sobrevivência e seu bem-estar.

Dinh, Daillier e Pellet (2003) antes de demonstrarem sua percepção acerca do conceito de povo, diferenciam-no de população. Para eles, população é entendida, sobretudo, como o conjunto de indivíduos atrelados de maneira estável ao Estado por um vínculo jurídico, o vínculo de nacionalidade.

Para Caetano (1996), população refere-se a um conjunto de pessoas, que reside em um território, sejam elas nacionais ou estrangeiras. Quanto ao conceito de nação, o autor destaca que a mesma é uma comunidade de base cultural. Já Bonavides (1994), relata que população é um termo mais abrangente que povo, sendo este um conceito jurídico, enquanto o primeiro é demográfico. Nas palavras de Roland (2004) população é um termo demográfico-matemático, relacionado à geopolítica, que designa o conjunto de indivíduos que habitam certo território em determinada época.

Essa relação entre povo e Estado e sua interdependência é destacada também por Dezen Junior (1998, p. 390): “o componente humano é fundamental, e assim tido, para a existência do Estado.” O autor alerta para a distinção entre povo, população e cidadão. Segundo ele, população é o somatório de todas as pessoas que residem em determinado território e tempo. Já cidadão, refere-se à parcela de povo que detém capacidade eleitoral ativa, ou seja, participa da vida política do Estado.

Para Soares [2002], os direitos que os cidadãos possuem e a própria ideia de cidadania não são universais, visto que eles estão fixos a uma específica e determinada ordem jurídico-política. Logo, surge a identificação de cidadãos de acordo com cada nacionalidade, e a variação dos direitos e deveres dos cidadãos de um país para outro. Assim sendo, os direitos de cidadania são específicos dos membros de um determinado Estado. Ainda de acordo com a autora, o que normalmente ocorre em sociedades democráticas é a coincidência dos direitos do cidadão com os direitos humanos, caracterizados como mais amplos e abrangentes.

Diante dos diversos conceitos acerca do termo “povo” encontrados na bibliografia estudada, construiu-se um quadro, a fim de sintetizar as principais definições e facilitar a comparação das mesmas:

| Autor                             | Definição do termo povo   |
|-----------------------------------|---|
| Caetano (1996, p. 123)            | “Coletividade humana que, a fim de realizar um ideal próprio de justiça, segurança e bem-estar, reivindica a instituição de um poder político privativo que lhe garanta o direito adequado às necessidades e aspirações.”   |
| Bonavides (1994)                  | Apenas o direito pode elucidar de forma plena o significado de povo. Ou seja, povo pode ser caracterizado como o conjunto de indivíduos vinculados, de maneira institucional, e estável a certo ordenamento jurídico.<br>Compreende que a palavra povo possui significado político, jurídico e sociológico. O primeiro refere-se ao corpo eleitoral, ou seja, aqueles politizados. Já o conceito jurídico aponta para os indivíduos que se encontram tanto no território, como fora dele, mas que se prendem a um determinado sistema de poder, ou ordenamento normativo, por meio do vínculo de cidadania. E por fim tem-se o conceito de povo sob o ponto de vista sociológico, que o vê como a continuidade do elemento humano, dotado de valores e aspirações convergentes.   |
| Müller (1998)                     | Sujeito de preponderância por meio da eleição de uma assembleia constituinte e ou/ da votação sobre o texto de uma nova constituição.   |
| Miranda <i>apud</i> Roland (2004) | Há múltiplas noções quanto ao conceito de povo, são elas: jurídicas, econômico-sociais, ráticas, ético-históricas e noções religiosas. Ou seja, é possível depreender muitas concepções para o vocábulo, povo.<br>O povo, que se origina com o Estado, não perdura senão em face da organização e do poder estatal.   |
| Dallari (2010, p. 96)             | Em se tratando da noção jurídica de povo, sua conquista foi bastante recente, pela “necessidade de disciplinar juridicamente a presença e a atuação dessa entidade mítica e nebulosa e, paradoxalmente, tão concreta e influente.”<br>Compreende como povo o conjunto de indivíduos que por meio de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano. Ou seja, as ações do Estado, sua forma de agir, suas prioridades e, especialmente, seu poder político, pressupõe a existência do povo.   |
| Miranda (1994)                    | O conceito de povo compreende dois sentidos: o sentido objetivo – povo como sujeito e objeto do poder – e o sentido subjetivo ou sujeito passivo, em se tratando da dinâmica estatal.<br>Sintetiza, de maneira pontual, as definições para povo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• A razão de ser do Estado;</li> <li>• O Estado resulta de obra coletiva que há de se tornar povo;</li> <li>• O poder político se define como poder em relação a um povo;</li> <li>• O poder emerge sempre do povo;</li> <li>• O poder político exerce-se por referência ao povo;</li> <li>• O território estatal corresponde à área de fixação do povo;</li> <li>• Nas ocorrências de território ocupado, temporariamente privado de governo ou com soberania suspensa, pode-se almejar substituir o Estado, por permanecer o povo.</li> </ul> |
| Kelsen (2009)                     | Povo não se define como soma de homens, mas como destinatários, obrigados ou autorizados, através da ordem jurídica. Ou seja, o autor entende que a ordem jurídica é que reúne os homens em uma comunidade estatal, como se os mesmos estivessem submetidos à norma.  |
| Nalini (1997, p.13)               | Povo é o contingente de pessoas submetido à ordem jurídica de um Estado determinado, sendo esse o efetivo dono da vontade de estabelecer as linhas normativas básicas num acordo formal que a todos vincula.  |
| Zippelius (1997)                  | O conceito de povo que o caracteriza como subordinado ao poder estatal diverge da noção sociológica de povo, em que o mesmo une-se por um sentimento de afinidade étnica.   |
| Roland (2004)                     | Povo é o conjunto de homens e mulheres submetidos ao mesmo Direito e que lhe impõe a qualidade de cidadão e súdito. E relata também que, não existe povo sem que haja organização política, sendo a recíproca verdadeira, pois ambos têm a mesma origem   |

Quadro 5: Conceitos de povo

Fonte: Elaborado pela autora.

Embora o conceito de povo, assuma características positivas, e de certa forma dominantes, Führer e Führer (2001, p. 16) alertam que, “o Estado pode ser imposto ao povo de imediato, mediante o uso da força.”

Tal citação vem de encontro com alguns dos conceitos explanados, no Quadro 5, que relatam a relação entre o exercício do poder político e a existência de um povo. Pois, como já citado, se para exercer o poder, é preciso ter força, logo se supõe que o Estado determinado em constituir-se, impor tal condição ao povo e a partir de então passaria a exercer seu poder político. Ressaltando que o poder precisa ser legítimo, ou seja, há necessidade de consentimento entre aqueles que obedecem.

Para Roland (2004), a legitimação é condição permanente na formação do Estado e uma das funções primordiais da comunidade popular como elemento constitutivo estatal. Müller (1998) alerta que nos Estados onde os funcionários públicos e juízes não se elegem pelo povo, há necessidade de uma instância legitimadora de suas atividades. O autor exemplifica tal concepção, relatando que as normas aplicadas pelo Judiciário são produzidas pelo Legislativo, cujos destinatários são o povo, formando um ciclo de ações legitimadoras que não podem ser interrompidas.

Diante da exposição desses conceitos, sejam eles jurídicos ou não, o fato é que o povo destaca-se como o principal pressuposto para a existência e composição do Estado, pois sem ele, o poder político perde seu significado. Portanto, entende-se que só há povo diante da figura do Estado, sendo que a organização e o uso do poder fortalecem e determinam sua existência.

Conforme disserta Roland (2004), o poder origina-se do povo, e por ele necessita ser legitimado, afinal o poder é exercido por referência ao povo. Logo, este não só submete-se à vontade do Estado, mas também participa da vontade comum. A autora também destaca que o indivíduo subordina-se ao Estado, justamente por essa relação estar juridicamente estabelecida. Contudo, o Estado tem o dever de implementar ações positivas de acordo com os interesses individuais, visando proteger a comunidade estatal.

Afinal, conforme assinala Bastos (2001), são muitas as atividades que devem ser assistidas pelo Estado, especialmente no campo social e econômico. A implementação dessas tarefas, normalmente envolve gastos a serem custeados pelo Estado, através de seu patrimônio próprio.

Nesse caso, a fim de regular os dispêndios, o Estado ampara-se de diferentes órgãos reguladores e controladores. E a sociedade que abastece o cofre público por meio do

pagamento de tributos, também regula suas atividades através do controle social, conforme será visto a seguir.

## 2.2 CONTROLE SOCIAL

O tema controle social, tratado nesse tópico, apresenta-se evoluído em um contexto em que a administração pública começa a se descentralizar e permitir uma maior participação da sociedade. Essa evolução deve-se, especialmente, à mudança cultural da população, que se move em direção a um exercício mais pleno da cidadania.

Contudo, antes de dissertar acerca desse assunto, cumpre verificar, brevemente as outras espécies de controle, quais sejam: controle externo e controle interno.

Quanto ao controle externo, Castro (2009) o caracteriza como sendo aquele exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário, e ainda o controle praticado pela sociedade, sendo que em todos os casos haverá amparo do Tribunal de Contas.

Como se percebe, pela definição do autor, exercerão essa espécie de controle órgãos da administração externos à execução.

Bacellar Filho (2007) defende que o exercício de controle externo permite dar à atividade administrativa transparência da gestão da coisa pública, aperfeiçoando o modelo democrático.

Quanto ao controle interno, Bugarin, Vieira e Garcia (2003) o entendem como sendo de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação de dinheiro público por seus superiores hierárquicos: ministros, diretores, chefes de divisão, etc., dentro das estruturas administrativas de qualquer dos Poderes.

Assim sendo, Meirelles *et al* (2009) conceituam o controle interno como sendo aquele realizado pelo órgão executor da atividade controlada, dentro da própria administração.

Já a Constituição Federal, em seu art. 74 trata das principais finalidades do sistema de controle interno, quais sejam:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da

administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Em se tratando, especificamente, do controle externo pode-se destacar como uma das principais limitações dos Tribunais de Contas, ressaltadas por Cruz (1997), a falta de representação civil nas sessões de julgamento das contas, enfraquecendo o princípio da publicidade. Isso impede, de certa forma, o olhar crítico da sociedade civil sobre o objeto em julgamento e acerca da postura dos conselheiros, mediante os fatos expostos.

Embora, tanto o controle externo e o interno tenham objetivos claros, - no sentido de avaliar e acompanhar as ações governamentais e o emprego dos recursos públicos – percebe-se que nenhuma delas parece assumir uma postura efetivamente ativa, no sentido de antever os fatos e evitar interferências ao alcance dos objetivos propostos pela administração pública. Em meio a este cenário surge, então, outra forma de controle, o social, que será debatido a partir deste momento.

O controle social começou a ser estabelecido, de acordo com Ribeiro (2009), a partir da Declaração dos Direitos Humanos, em 1789, que dispunha em seus artigos, o direito do cidadão em controlar as ações dos administradores públicos.

Santos (2004, p. 2) relata que o controle da ação do governo, historicamente, era garantido pelo controle dos procedimentos, pelo controle parlamentar e, em menor grau, por alguns mecanismos de participação popular ou controle social independente dos poderes públicos (como o *ombudsman*). Todavia, esses controles surgiram em um momento de grande expansão do aparato estatal (período pós-II Guerra Mundial), fazendo com que diversos espaços de ação governamental escapassem do controle social e das instituições representativas.

De acordo com Piovesan (2008), foi justamente no período da Guerra Fria, que surgiu a preocupação com a reconstrução dos valores dos direitos humanos, em função das atrocidades cometidas durante a II Guerra Mundial. E, assim, em 1948, adota-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tendo como princípios fundamentais a universalidade e a indivisibilidade. Piovesan (2008, p. 25), também, disserta que “a Constituição Brasileira de 1988 constitui o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil”.

Tal relato vem de encontro com a concepção de Breder (2006), quando o mesmo esclarece que o grande marco do controle social no Brasil surgiu a partir da Constituição

Federal de 1988. Esta, embasada nos princípios da descentralização e participação popular, criou ferramentas para que a sociedade possa exercer o seu papel, participando e controlando as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público.

Ao ampliar os mecanismos de participação dos cidadãos, a Constituição Federal assume um papel bastante importante no cenário nacional, uma vez que valoriza a participação da sociedade junto ao Estado.

Em relação a isso Schier (2002, p. 107) relata que:

a Constituição de 1988 foi a primeira que garantiu, também na esfera administrativa, a participação dos cidadãos, assegurando a possibilidade de interferirem significativamente na tomada de decisão do poder público, bem como a possibilidade de exercerem o controle dos atos administrativos.

Logo, o que se percebe é um movimento do Estado, no sentido de promover a efetiva participação do cidadão na administração pública. Nesse caso, cabe citar um trecho da Emenda Constitucional nº 19/98, que estabelece uma perspectiva acerca do controle direto dos recursos públicos:

§ 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas à manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Contudo, há de se ressaltar que, embora o Estado tenha o dever de zelar de forma igualitária sobre a sociedade, o interesse público é relativo, e, portanto nem sempre há isonomia nas formas de participação social. Verifica-se tal fato, mediante os conceitos de Cruz (1988) acerca de famílias e empresas.

Dentre as famílias o autor identifica dois extremos: FAP'S – Famílias com Apetite para o Poder Político-Partidário e FIP'S – Famílias Inibidas para o Poder Político-Partidário. Já dentre as empresas de fins lucrativos verifica-se: ESP'S – Empresas do Sistema de Planejamento e ESM'S – Empresas do Sistema de Mercado.

O quadro a seguir identifica as principais características das empresas e família, visando uma melhor compreensão:

| <b>Famílias/Empresas</b>                              | <b>Principais características</b>   |
|---|---|
| Famílias com Apetite para o Poder Político-Partidário | Possuem meios de convencimento, usados inclusive para difundir as desvantagens de participar da vida político-partidária, evitando assim, que poucas famílias dominem a estrutura partidária e consigam mais facilmente espaço junto ao poder estatal. Aplicam suas finanças em Empresas do Sistema de Planejamento.  |
| Famílias Inibidas para o Poder Político-Partidário    | Apresentam dificuldade de filiar-se aos partidos políticos, por acreditarem que serão tratados como traidores dos valores das pessoas comuns. Suas reivindicações são conduzidas de maneira coletiva, seja por meio do Poder Legislativo ou de entidades do bairro, em que residem.   |
| Empresas do Sistema de Planejamento                   | São dotadas de muitos proprietários, sendo que cada um possui uma parcela de poder de pressão junto aos mandatários que comandam o Poder Executivo  |
| Empresas do Sistema de Mercado                        | Essas empresas (microempresas ou informais) raramente exportam e como trabalham com baixo volume de capital financeiro normalmente pagam um preço mais elevado pelos insumos. Sua estrutura administrativa é insuficiente para se candidatarem, de forma competitiva, nas licitações, nos leilões, nos editais para explorar os serviços públicos concedidos. |

Quadro 6: Conceitos de Família e Empresas na visão de Cruz

Fonte: Adaptado de Cruz (2009).

Conforme se percebe, as diferentes formas de relacionamento, das Famílias com Apetite para o Poder Político-Partidário e das Famílias Inibidas para o Poder Político-Partidário, com o poder estatal, acaba tornando o processo de participação desigual.

Baltazar (2009) reconhece que a Constituição Federal estimula a integração entre o Estado e a sociedade, através da obrigatoriedade da transparência das contas públicas e pelo direito que o cidadão detém em denunciar irregularidades encontradas (vide art. 5º, XXXIV, Constituição Federal). Porém, adverte que tais instrumentos apenas serão eficazes mediante a mobilização social, na qual os indivíduos assumem a tarefa de participar ativamente de uma sociedade mais igualitária.

Nesse sentido Breder (2006, p. 14) relata que:

a partir de 2003, reconhecendo a necessidade de incorporar a sociedade civil organizada em uma rede de controle para prevenir a corrupção e o desperdício e desenvolver, em cada cidadão, uma postura de co-responsabilidade no controle da coisa pública, o Tribunal passou a incluir em seus Planos Estratégicos, o estímulo ao controle social como objetivo institucional (Portarias TCU n°s 59/2003 e 002/2006), estabelecendo metas voltadas ao fortalecimento desse controle (Portaria n° 28/2005).

Em se tratando do conceito de controle social, Paiva (2004) o percebe como o espaço de controle da administração pública que se dá com a participação da sociedade civil, ou seja, por pessoas e instituições não vinculadas à composição governamental. Paiva, ainda, ressalta que o controle social abrange tanto as instituições da sociedade civil organizada como um cidadão comum que interaja com a administração pública exercendo uma cidadania ativa e reivindicando direitos.

Zelenovsky (2006, p. 4) entende por controle social “o direito público subjetivo que possibilita à sociedade fiscalizar os atos dos gestores no exercício da aplicação dos recursos públicos.”

Para Breder (2006), o objeto do controle social abrange a elaboração e execução orçamentária dos recursos arrecadados, a fiscalização e a prestação de contas de sua utilização, sob a ótica da legalidade dos atos, legitimidade, economicidade, oportunidade e adequação ao propósito de garantir o alcance do bem comum e do interesse público.

De acordo com Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48, são instrumentos de transparência da gestão fiscal, os quais serão amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; bem como suas versões simplificadas.

Além disso, de acordo com o parágrafo único e seus incisos, a transparência também será assegurada por meio de:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas a respeito da execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade constituído pelo Poder Executivo da União.

Portanto, o controle social, encontra-se legalmente amparado quanto às suas demandas e inquietações, seja por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal ou pela Constituição Federal. Diante disso, pode-se inferir a dimensão que essa forma de controle assume. Isso porque, grande parte dos esclarecimentos advindos da sociedade tem fundamento e, portanto recebem apoio de órgãos e normativas legais, que poderiam legislar somente a respeito de suas atribuições de controle.

O que se percebe, diante de alguns conceitos, é o caráter preventivo do exercício do controle social. Para Ribeiro Filho *et al* (2008, p. 52), tal exercício torna os cidadãos mais bem informados e estimula ocorrências de controles externo e interno, “funcionando com a plenitude das ferramentas disponíveis, além da disposição de outras ferramentas que redundem em gestão pública eficiente, eficaz, efetiva e ética.”

Neste sentido, Silva (2002) relata que na administração pública, o controle é indispensável afinal os recursos em jogo não são particulares, mas sim públicos, logo devem

estar comprometidos com os interesses e objetivos de toda a sociedade. Quando se une à palavra controle o termo “social”, dá-se um sentido da origem do controle. Portanto, o controle social seria um controle originário da sociedade.

Sendo assim, pode-se ressaltar o papel dos agentes comunitários, que agem como intermediadores das aspirações sociais, concentrando, em muitos momentos, as demandas advindas da comunidade que representam.

O que se percebe, portanto, é uma evolução do conceito de controle social, tornando-o mais abrangente. De acordo com Baltazar (2009, p. 47):

a mudança de nossa realidade passa por uma postura ativa de todos os cidadãos na definição de prioridades e nos controles dos gastos públicos, seja através de organizações representativas da sociedade (conselhos, sindicatos, grupos de bairros) ou diretamente através da conduta cidadã de cada um de nós.

Embora a definição acima venha de encontro com a realidade que se espera, sabe-se que nem todos os cidadãos encontram-se aptos a assumir uma postura ativa diante do controle social. Afinal ainda há discrepância em relação ao nível intelectual e cultural da sociedade, e embora possa haver muita informação disponível suscitando o controle e acompanhamento das ações estatais, grande parte da população não acessa por falta de conhecimento ou mesmo por desconhecer sua importância, no que concerne às questões sociais.

Conforme disserta Breder (2006), o tema controle social tem sido constantemente discutido, especialmente em um momento em que cidadãos brasileiros presenciam os desvios dos recursos públicos em escândalos que, de forma recorrente, suscitam questões sobre a efetividade da atuação do controle oficial e a necessidade de maior envolvimento da população na fiscalização dos gastos. Porém, embora muitos mecanismos tenham sido criados, para incentivar o controle social, múltiplas dificuldades ainda são encontradas, tornando clara a existência de uma lacuna entre a ideia e a prática.

Dentre as limitações que podem vir a surgir, destacam-se situações em que o indivíduo deixa de comparecer, por exemplo, em reuniões e encontros, em função da incompatibilidade de horários, ou mesmo por inibição de expor sua opinião perante o público (seja em razão da dificuldade de se expressar, ou por considerar-se inadequadamente instruído, para tal ato).

Silva (2002, p. 9) relata que o controle social é uma possibilidade de atuação da sociedade civil por intermédio de qualquer canal de democrático no controle dos atos estatais, assim como as ações dos gestores públicos.

Já a Enciclopédia Digital Máster Milênio (*apud* Paiva 2004, p. 36), define o controle social, da seguinte forma:

conjunto de recursos materiais e simbólicos de uma sociedade para garantir que a conduta de seus integrantes respeite as regras e os princípios estabelecidos previamente. Esses recursos poderiam ser externos, na forma de recompensas e punições, ou internos, como a educação moral ou a socialização propriamente dita.

A citação acima assume uma característica de controle do cidadão diante dos comportamentos indesejáveis do poder público, através da coerção social, ou seja, um conceito com características sociológicas, diferente da posição de Silva (2002).

Para Correia (2008), a expressão ‘controle social’ originou-se na sociologia e, de forma geral, designa os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Em relação ao seu conceito político a autora relata que o significado de ‘controle social’ tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade, quanto para designar o controle da sociedade em relação às ações do Estado.

Cintra, Grinover e Dinamarco (2006, p. 1) relatam que:

o controle social pode ser entendido como o conjunto de instrumentos de que a sociedade dispõe na sua tendência à imposição dos modelos culturais, dos ideais coletivos e dos valores que persegue, para a superação das antinomias, das tensões e dos conflitos que lhe são próprios.

Assim sendo, o controle social na visão destes autores, nada mais é que a busca da sociedade pela resolução de questões que lhe afetam diretamente, e que não são, em sua visão, solucionados pelos órgãos públicos.

Contudo Santos (2007, p. 28) alerta que:

o conceito de controle social ainda é muito caro à nossa democracia, pois há de se considerar que nos países em que as necessidades básicas estão garantidas pelo Estado, a participação da sociedade civil nas questões da política pode ser facilitada.

Corroborando com Santos (2007), Ribeiro (2009) explana que o controle social não avança e conquista seu espaço da maneira esperada, para tal, há necessidade de transformações culturais e mudanças nas instituições informais, promovendo o exercício de uma cidadania mais ativa.

Para permitir esse exercício, o poder público deve buscar criar um elo com o povo, especialmente no momento em que este se encontra premente de atendimento. Afinal, mediante uma situação circunstancial a mobilização e a participação nas reuniões tende a ser mais ativa, justamente em função do apelo que há em torno do acolhimento da necessidade.

Para Baltazar (2009), apesar da existência de órgãos de controle dos gastos públicos, como Tribunais de Contas, Ministério Público e Controladoria Geral da União, o controle por

eles exercido é insuficiente e limitado, e com isso o Poder Executivo prepara suas políticas públicas, de certa forma, distantes de um real controle social.

Portanto, é primordial que a sociedade, como forma de fortalecer a cidadania, atue no controle dos gastos públicos, seja através do monitoramento das ações, ou mesmo exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados. De acordo com a CGU (2005), o cidadão destaca-se como melhor agente da gestão pública, afinal ele está presente nas diversas atuações do Estado, tanto como agente público, como beneficiário das políticas públicas.

Diante disso, segue o Quadro 7, que elenca os principais usuários das informações providas pelas contas públicas, bem como seus possíveis interesses:

| <b>Usuários</b>                      | <b>Possíveis interesses</b>   |
|--------------------------------------|---|
| Cidadãos                             | Exercício da participação política e controle social  |
| Fornecedores                         | Decisão de venda ao Estado, mediante o conhecimento da capacidade de pagamento  |
| Sindicatos                           | Negociação de remunerações, condições de trabalho e benefícios tanto de servidores públicos, como de aposentados e pensionistas |
| Empresários                          | Avaliação de continuidade dos negócios, levando em conta a carga tributária e, incentivo à atividade econômica                  |
| Investidores                         | Análise do risco quanto à compra de títulos da dívida pública e, demais alternativas que são afetadas pelo poder estatal        |
| ONGs e associações                   | Acompanhamento e fiscalização da ação governamental   |
| Partidos políticos                   | Embasamento de seus planos de governos  |
| Pesquisadores e estudantes           | Desenvolvimento de estudos  |
| Instituições de crédito              | Decisão sobre concessão de crédito ao Estado  |
| Governo em outras esferas ou poderes | Fiscalização do uso de recursos, decisão de auxílio financeiro e técnico. Verificação das normas vigentes                       |
| Governos internacionais              | Decisão sobre cooperação e auxílio financeiro   |
| Mídia                                | Disseminação de notícias e matérias investigativas  |

Quadro 7: Principais usuários das informações advindas das contas públicas

Fonte: Adaptado de Platt Netto *et al* (2007).

A partir do quadro apresentado, percebe-se como a atuação do Estado, seja por meio do emprego dos recursos ou das ações ligadas à sociedade, é acompanhada pelos mais diversos usuários. O levantamento, realizado pelos autores, é de fundamental importância, uma vez que permite ao Estado conhecer os interesses e as demandas desses usuários. Dessa forma, espera-se que haja um comprometimento estatal em se tratando do aprimoramento dos relatórios, bem como estreitamento das relações.

Para Paiva (2004), embora o conceito de controle social se diferencie entre o modo político e sociológico, ambos assemelham-se quanto ao exercício de poder pela sociedade com o objetivo de direcionar condutas. Já Baltazar (2009, p. 48), disserta que o controle social age como instrumento de participação direta do povo nos processos de planejamento,

acompanhamento, monitoramento e avaliação das atuações gestoras e executoras das políticas e programas públicos. “Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade, em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades.”

Dessa forma, a sociedade, mediante ações de controle social, torna-se corresponsável pelos atos do governo, afinal em conjunto com o Estado, participa da definição, execução e avaliação das atuações públicas.

Ribeiro Filho *et al* (2008) argumentam que o controle social pressupõe a atuação, através dos cidadãos, de formas de democracia direta. Tal prática tende a representar uma ferramenta imprescindível para garantir a possibilidade de o governo atingir os objetivos traçados, com eficiência e efetividade.

Para Ribeiro (2009), o controle social pode ser efetivo quando o Estado cria mecanismo em sua estrutura e em seu ordenamento jurídico, ações essas, que assegurem aos cidadãos o exercício de seus direitos. Todavia, esses cidadãos devem estar conscientes e dispostos a exercer de seus direitos, ou seja, há necessidade de instituições que gerem essa atitude.

Logo, o controle social, que tem cada vez mais ampliado seus meios de atuação, surge de uma congregação entre cidadãos que lutam por seus direitos e um Estado estruturado, por meio de instituições formais, que propiciam o exercício de controle social.

Para Breder (2006), ao longo do tempo, os instrumentos de controle social - informação e transparência; audiências/consultas públicas; orçamento participativo; participação em colegiados administrativos e em conselhos setoriais de gestão; representações/denúncias - vêm sendo aperfeiçoados e seu emprego, mesmo que gradual, resulta do nível de conhecimento, conscientização e mobilização dos atores.

Santos (2004) alerta que, o exercício do controle social, porém, só é possível quando há instrumentos de divulgação e controle da consistência das informações governamentais (acesso fácil a informações referentes a licitações, contratos, programas governamentais, avaliação do resultado de políticas), bem como canais de reclamações da população para o governo.

Complementando Santos, Ribeiro Filho *et al* (2008, p. 52) acreditam que:

o exercício efetivo do controle social pode ocorrer pela instrumentalidade da imprensa, dos meios de comunicação e, com a participação direta do usuário nos sistemas de controle social, incluindo a imprensa, a ouvidoria e as linhas diretas de denúncia.

E ainda relatam a interdependência dessa efetividade com variáveis culturais e comportamentais.

A limitação sociocultural brasileira, como a falta de consciência social e comunitária, não deve, contudo, impedir o monitoramento efetivo da sociedade civil sobre o Estado, pois através da participação popular é que se torna possível fazer política. Embora muitos, órgãos, institutos e conselhos sociais sejam incipientes, suas atividades capacitam a sociedade em acompanhar as ações dos órgãos públicos e monitorar se os benefícios gerados estão sendo repassados à população.

Embora essas ações, venham a incentivar o controle social, Silva (2002) alerta que aumento do controle não pode, contudo, significar a imobilização da ação do gestor público, mas a garantia de uma utilização mais racional, eficiente, transparente, regular e combinada com o esforço de submissão da sociedade à tributação imposta pelo Estado.

Já para Santos (2004), há muito ainda a ser feito para que o controle social supere as barreiras formais e possa integrar-se ao rol de mecanismos de controle da Administração Pública no Brasil, aliando-se aos demais meios de garantia da transparência da ação governamental.

Mediante as análises e conceitos apresentados, pode-se perceber o papel do controle social no fomento da cidadania e, principalmente na atuação conjunta com o poder estatal. O avanço de práticas, que visam o controle social, promove o surgimento de instituições que abrigam cidadãos com esse objetivo, e dentre uma multiplicidade de entidades, têm-se os Observatórios Sociais, tema do presente estudo.

Sendo Observatório Social um tipo de entidade que, a exemplo de outras, precisa ser oficializada, registrada e ter existência civil normalizada, utiliza-se a contabilidade como suporte para registrar suas operações e apoiar as demais atividades desenvolvidas por essas organizações.

A contabilidade surgiu como uma metodologia de ordenação, acompanhamento e mensuração de valores e visava atender um único usuário, o proprietário do patrimônio. Este não se preocupava apenas com crescimento e evolução patrimonial, mas essencialmente com o aumento de sua riqueza.

Conforme Martins e Ribeiro (1995), a contabilidade aprimorou-se no decorrer dos séculos, em virtude da incorporação de práticas, princípios, postulados e ajustes, com o intuito de acompanhar e dar retorno às novas tecnologias que surgem em meio à evolução da sociedade. Os *softwares* são um exemplo dessa evolução, por serem capazes de gerenciar diversas áreas onde a contabilidade atua.

De acordo com Marion (2006, p. 23), “a Contabilidade é o grande instrumento que auxilia a administração a tomar decisões”. De fato, rotineiramente, os gestores deparam-se com muitas questões que exigem escolhas de cursos de ação, para tanto devem valer-se de dados e informações corretas que contribuam positivamente na tomada de decisões, nesse caso a contabilidade, através de análises quantitativas acompanha historicamente essas informações e repassa à administração.

No que tange à esfera pública e privada, muito tem se falado sobre governança corporativa. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) a classifica como um sistema responsável pela direção e monitoramento das sociedades, inclusive o relacionamento entre acionistas/ conselho administrativo, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal.

Tal definição abrange tanto sociedades privadas, como órgãos públicos não governamentais. No que se refere à gestão pública governamental, foi preciso reorientar os objetivos da governança corporativa, para permitir sua aplicação nos entes públicos estatais. Os objetivos são: aumentar o valor da sociedade; melhorar seu desempenho; facilitar seu acesso ao capital a custos mais baixos e contribuir para sua perenidade (SLOMKI, 2005).

Sendo a contabilidade governamental um sistema informativo de grande valia à gestão, a mesma, de acordo com Silva (2008), não pode limitar-se ao objetivo de prestação de contas. Mas sim, deve estudar formas que permitam o controle efetivo da gestão do governo e, ainda, pesquisar alternativas que auxiliem o processo decisório, buscando sempre a transparência dos demonstrativos contábeis e financeiros. Tal atuação é crucial para que todos os cidadãos possam compreender a ação dos governantes, estimulando a análise crítica e permitindo-lhes discernir quanto à forma de sua atuação.

Dessa forma, a contabilidade governamental pode ser vislumbrada como agente integrador entre entes públicos e cidadãos, especialmente sob a ótica informacional. Pois, a partir do momento em que os processos de trabalhos são renovados e tornam o processo decisório mais eficaz, a sociedade tende a ser beneficiada.

Para Araújo (2007), a contabilidade pública é o ramo da ciência que trata da riqueza gerada e administrada pelas entidades públicas e seu campo de atuação abrange os entes responsáveis pelo zelo e controle dos recursos públicos. Inicialmente, a aplicação de controle na gestão pública objetivava tão somente assegurar o cumprimento de leis e dos planos orçamentários aprovados.

E este controle, na administração pública, que sempre foi objeto de questionamentos, especialmente quanto aos seus resultados, começa a aperfeiçoar seus mecanismos, mediante a adoção de uma postura gerencial, visando integrar o planejamento da gestão pública, a fim de

facilitar o alcance de seus objetivos, principalmente, o compromisso no cumprimento dos anseios da sociedade.

Além de a contabilidade governamental assumir o compromisso de atuar no controle das técnicas orçamentárias, visando a melhora nas atividades da administração pública, a mesma também tem importância fundamental no controle social. Afinal, de acordo com Silva (2008), a contabilidade governamental atua como um sistema que integra os registros orçamentários, econômicos, financeiros e patrimoniais, a fim de evidenciar as movimentações do patrimônio público, identificando os responsáveis por tais transações. Assim, a atuação da contabilidade pública deve, além de se preocupar com a prestação de contas, voltar a sua atenção ao controle efetivo da gestão governamental.

Em se tratando da importância da contabilidade como instrumento para o controle social, percebe-se que além da necessidade de prestar informações aos cidadãos, é preciso que elas sejam fidedignas, retratando os atos gerenciais praticados pelos entes públicos. Só assim, o controle social poderá ser bem executado e a contabilidade atingirá seu objetivo de prestação, zelo e divulgação dos atos e fatos contábeis.

Logo, a contabilidade do setor público assume o desafio de fornecer informações úteis ao processo decisório e instrumentalizar o controle social.

## 2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O tema, tratado neste estudo monográfico, está diretamente vinculado à participação social. Para tanto, desenvolveu-se esse tópico a fim de vislumbrar seus principais conceitos e formas de atuação.

Conforme Macêdo *et al* (2009), a preocupação com a participação da sociedade nas decisões ganhou impulso durante a crise dos anos 70, no qual o desenvolvimento econômico, proporcionado às economias nacionais a partir da Segunda Guerra Mundial, começa a declinar, comprometendo assim, a capacidade de prover o bem estar à sociedade.

Inicialmente, essa atuação social detinha um caráter mais voltado a questões burocráticas, diferente do que se percebe, em que mediante as mudanças nos paradigmas de gerenciamento públicos, desenvolve-se uma nova postura no âmbito estatal, em que o gestor busca, cada vez mais, meios que forneçam informações sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações adotadas e dos recursos empregados. Com o intuito de promover a

criação de fatores que condicionem uma nova cultura na gestão dos recursos públicos, aprovou-se a Lei Complementar n.º 101, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, ou simplesmente LRF. Conforme Agostineto (2009, p. 9) “a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF concluiu o ciclo das principais transformações institucionais promovidas no campo das finanças públicas”.

De acordo com Baquero (2003), no Brasil, os esforços que objetivam fortalecer sua democracia convergem para a defesa de maior participação da sociedade nos processos de decisão política e na fiscalização das ações dos gestores públicos.

Conforme o artigo 1º da referida Lei de Responsabilidade Fiscal:

a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Assim sendo, a LRF incentiva o desenvolvimento da participação social no acompanhamento e destinação dos recursos públicos, além da apreciação de seus resultados.

Para Sacramento e Pinho (2007, p. 6):

parte integrante do processo de reforma do Estado como instrumento de implementação da administração pública gerencial, no que tange à necessidade de redução e combate ao déficit público, a LRF constitui-se atualmente no principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil.

De acordo com o Grupo Técnico de Padronização de Relatórios - GTREL (2011), a referida Lei ampara-se sobre quatro pilares, quais sejam: planejamento, transparência, controle e responsabilização ou, comumente chamada, *accountability*.

Para Amaral (2007), *accountability* conceitua-se sob múltiplas dimensões, relacionadas diretamente ou não ao provimento de informações por parte de um órgão aos seus interessados, bem como as possibilidades proporcionadas através do acesso a estes dados. Os conceitos fundamentais da *accountability* pautam-se na transparência – por meio do provimento de informações – e participação – em razão da informação estar acessível a quem desejar.

Contudo, acredita-se que o compromisso com a participação, não se limita em disponibilizar a informação a quem desejar, afinal há de se considerar o nível de instrução e renda dos diversos agentes que buscam determinada informação, criando-se assim um obstáculo ao seu acesso.

Em se tratando de participação, Spinelli (2008, p. 15) relata que o processo de redemocratização, pelo qual o Brasil passou a partir de 1980,

reforçou a ideia de que a participação da população na gestão dos negócios públicos era fundamental à consolidação da nova ordem recém implantada. Nesse sentido, foram institucionalizados espaços que tornam possível a participação dos cidadãos na gestão pública.

Contudo, de acordo com o autor supracitado, a atuação de canais participativos influencia-se de múltiplas maneiras, desde questões institucionais e sociais, e até mesmo padrões culturais. Ou seja, a caracterização da sociedade e sua predisposição, são influentes diretos no grau e desempenho da participação popular, além disso, é preciso contar com um ambiente político que propicie essa atuação.

Por meio deste aspecto, o Estado deve se estruturar a fim de fornecer aos cidadãos os melhores meios para promover e otimizar a sua participação, tanto nas decisões governamentais, como no acompanhamento de suas ações.

Conforme dados do IBGE (2002), a partir da década de 90 houve um crescimento, no Brasil, de diversos tipos de arranjos entre Estado e organizações da sociedade na implementação e na cogestão de políticas públicas, particularmente, as de caráter social.

Além disso, de acordo com Schommer e Moraes (2010), nesse mesmo período moderados avanços nas normas legais contribuíram para o “boom do terceiro setor”, sejam elas: Lei n.º 9.700/1999, que instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Lei n.º 9.637/1998 responsável pela criação das Organizações Sociais - entidades de direito privado, prestadoras de serviços públicos e que não são considerados exclusivos do Estado.

Cumprir citar, também, a Constituição Federal, que assegura à sociedade civil o direito à participação na formulação das políticas públicas e permanente fiscalização dos recursos.

Vigoda e Golembiewski (*apud* Santana Junior, Libonati e Vasconcelos, 2009) esclarecem que a participação dos cidadãos manifesta-se de dois modos principais: iniciativas pessoais e ação organizada. Assim sendo, o cidadão tanto pode participar de forma individual ou por meio de grupos pertencentes à sociedade organizada. Contudo, para que isso seja possível, é necessário que o mesmo tenha acesso à informação e às oportunidades de participar ativamente do processo de gestão dos recursos públicos.

Já para Carlos (2009), a participação da sociedade, no controle da administração pública, ocorre na medida em que essa se conscientiza de que o exercício de uma cidadania

ativa abrange o atendimento aos direitos individuais e do conjunto da sociedade, por ser um espaço de conquistas coletivas.

Logo, é preciso que o cidadão sinta-se parte integrante do movimento de ação política, seja por meio da exposição de seus anseios e pretensões, seja cobrando atuações e resultados. Para isso, faz-se necessário que a gestão pública atue de forma mais responsável, visando prestar contas de seus resultados à sociedade que o elegeu. Importante ressaltar que a prestação de contas a que se refere, nesse caso, abrange além de aspectos contábeis, outros relacionados à gestão, oferecidos à população de maneira clara, concisa e compreensível.

Segundo Assis e Vila (2003, p. 377):

Nesse sentido, o controle/participação social é entendido como um espaço de representação da sociedade, onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem o indivíduo, família e grupos da comunidade.

Juntamente com a atuação da sociedade, o gestor público poderá melhorar a execução de suas ações, permitindo que a expectativa do resultado da gestão estatal seja satisfeita, assistindo, assim, ao anseio social. Sendo assim, acredita-se que a agregação da participação popular tem auxiliado na evolução do debate em torno das atuais diretrizes das políticas e administração públicas.

Corroborando com tal análise, Pereira (1998) acredita que a participação surge como um instrumento que visa suscitar a mobilização e priorização dos problemas da sociedade; e por meio dessa participação, é que serão alcançadas as reivindicações dos cidadãos.

A participação social, de fato, aproxima sociedade e gestor público, o que é bastante relevante em termos de crescimento social e político. Afinal, os ganhos são mútuos, sob a ótica de que as demandas sociais tendem a ser atendidas, e a atividade política é percebida de maneira mais tangível, sob a ótica do cidadão.

Para Bispo Júnior, Messias e Sampaio (2006), o propósito da participação popular e do controle social, portanto, vai além de vigiar, controlar e até mesmo punir, mas sim têm a finalidade do exercício da democracia, da cidadania e da realização do homem como construtor de sua sociabilidade. Os autores ainda relatam que o ser humano é um ser participativo e a prática da participação contribui para o crescimento da consciência crítica, fortalece o poder de mobilização e interação para o desenvolvimento e condução de sua vida social.

Com isso, acredita-se que o cidadão, a partir de sua participação e engajamento nas políticas públicas passa a ser corresponsável pela qualidade dos serviços prestados e dos bens produzidos. Porém, de acordo com Schommer e Moraes (2010), a garantia de participação e controle da sociedade sobre o poder público, e possibilidade de que os indivíduos acionem instituições de fiscalização responsáveis por impor sanções, está vinculada a mecanismos institucionalizados que promovam a boa qualidade da democracia.

Portanto, o desempenho da participação social, em termos de controle, está vinculado aos fundamentos democráticos avançados, especialmente no âmbito da cultura política. Ou seja, a relação entre o Estado e a sociedade aprimora-se através da participação de múltiplos atores.

Para Farah (2001), dentre as principais formas de participação destacam-se: conselhos de políticas públicas, consórcios entre municípios, câmaras, conferências, fóruns, parcerias entre entes públicos e privados, além de prospectos institucionais para participação da população em processos orçamentários, elaboração de planos diretores e diretrizes para a gestão urbana.

Por meio de regras institucionais estabelecidas entre cidadãos e agentes públicos, passa-se a construir objetivos comuns e articular ações que promovem avanços na democracia.

Enfim, a participação social promove a mobilização para o controle da administração pública, e a partir de então surgem iniciativas que buscam promover combate à corrupção, promoção da cidadania e análise da adequação dos programas de governo. Um exemplo disto, de acordo com Schommer e Moraes (2010), é o movimento iniciado por líderes do meio empresarial e do funcionalismo público no Estado do Paraná, que desde 2005 levou à criação de Observatórios Sociais dedicados à educação e cidadania fiscal em seus municípios, vinculados no Observatório Social do Brasil (OSB).

Para Greco (2010), observatório, sob uma visão sociológica, é um local que os indivíduos utilizam para ter uma visão mais clara de determinada realidade. Essa visão é possibilitada, pois nos observatórios as pessoas são auxiliadas por instrumentos que aumentam o reticulado do que se pretende analisar.

Já, de acordo com Albornoz e Herschmann (2006), a origem do vocábulo observatório vincula-se aos primeiros observatórios astronômicos e meteorológicos e ao uso crescente de indicadores estatísticos por órgãos do governo e agências multilaterais, principalmente a partir do século XX.

Para Schommer e Moraes (2010), desde os anos 90, o termo vem sendo empregado no campo social e político. Governos locais e nacionais, organizações não governamentais, universidades e até mesmo organizações supranacionais têm implantado observatórios de diversos tipos, contudo com um objetivo em comum, monitorar sistematicamente o funcionamento de um setor ou tema específico. Ou seja, uma forma de controle social, com características político-institucionais.

O foco deste trabalho são os Observatórios Sociais, que de acordo com os autores supracitados, podem:

- a) fiscalizar a ação de gestores públicos;
- b) colaborar com a observância dos princípios constitucionais da administração pública;
- c) estimular os mecanismos de *accountability*;
- d) gerar mobilização coletiva;
- e) influenciar decisões e processo de políticas públicas.

Sendo assim, percebe-se que a atuação de um Observatório Social é densa, ao tratar de temas políticos, especialmente visando o combate à corrupção e contribuição para uma administração pública de qualidade.

Dessa forma, o presente trabalho monográfico dedica-se a caracterizar os Observatórios Sociais, instalados no Brasil, até abril de 2011, e buscar identificar conexão com a contabilidade.

### 3 CARACTERIZAÇÃO DOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS INSTALADOS NO BRASIL E A CONTRIBUIÇÃO POTENCIAL DA CONTABILIDADE

Este capítulo aborda uma sucinta contextualização acerca do Observatório Social do Brasil, especialmente destacando sua formação, objetivos, principais atividades e a constituição da rede de Observatórios instalados no Brasil, vinculados a este instituto.

#### 3.1 OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL

O Observatório Social do Brasil abriga uma rede de Observatórios Sociais situados no Brasil, atuando como gestor destes. De acordo com informações dispostas no sítio eletrônico da organização, este movimento iniciou-se em 2005, após a realização da XV Convenção Estadual da FACIAP – Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná, que teve como tema “Micro e Pequena Empresa e a Cidadania Fiscal”.

A base estratégica do movimento baseava-se nos seguintes preceitos, destacados no Quadro 8.

| <b>Base Estratégica</b> | <b>Descrição</b>  |
|-------------------------|---|
| Missão                  | “Despertar o espírito de cidadania fiscal pró-ativa, via a sociedade organizada, em cada cidadão, tornando-o atuante, na vigilância social em sua comunidade”.  |
| Visão de futuro         | “Toda a sociedade brasileira consciente de seus deveres e direitos como contribuintes e cidadãos, praticando a vigilância social, assegurando a justiça social”.  |
| Valores                 | - Privilégio ao apartidarismo;<br>- Livre adesão da sociedade organizada;<br>- Visão de longo prazo e;<br>- Comprometimento com o resultado   |
| Objetivo geral          | “Conscientizar a comunidade sobre a importância dos tributos para a construção da verdadeira justiça social e dotá-la de instrumentos capazes de assegurar a Vigilância Social da aplicação dos recursos públicos”. |

Quadro 8: Base estratégica do movimento inicial do Observatório Social do Brasil

Fonte: Adaptado de Observatório Social do Brasil (2011).

Percebe-se que a participação da sociedade destaca-se em todos os momentos, fomentando efetivamente o controle social, por meio da participação de agentes da comunidade, livres de interesses partidários, privilegiando assim a cidadania fiscal.

A migração do movimento para a efetiva concepção foi consolidada a partir da criação do Observatório Social de Maringá, no ano de 2006. Com isso o movimento institucionalizou-se e passou a disseminar a instalação de Observatórios Sociais no Paraná e em outros estados, formando a Rede de Controle Social, com metodologia padronizada e ações integradas. (Observatório Social do Brasil, 2011).

Ainda, conforme disposto no portal eletrônico da organização, o Observatório Social do Brasil atua como gestor da rede, auxiliando todas as cidades que se dispuserem a implantar o seu próprio processo de monitoramento dos gastos públicos, além de desenvolver uma metodologia capaz de sintetizar e orientar o trabalho local, de maneira a organizar e padronizar as ações dos Observatórios Sociais.

Os objetivos do Observatório Social do Brasil tornaram-se mais amplos quando comparados ao objetivo geral do movimento – apresentado no Quadro 8 – e estão destacados a seguir:

- I. Possibilitar o exercício do direito de influenciar as políticas públicas que afetam a comunidade, conforme assegurado pelo Art. 1º da Constituição Federal de 1988: "todo poder emana do povo".
- II. Incentivar e contribuir com o aprimoramento pessoal e profissional de membros da comunidade e de profissionais ligados às áreas de interesse do OSB, através de cursos, seminários, palestras, debates, grupos de estudos, entre outras atividades.
- III. Incentivar e promover eventos artísticos e culturais que possam contribuir para a criação da cultura da cidadania fiscal e popularização das ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos.

A análise desses três primeiros objetivos permite verificar o comprometimento que o Observatório Social do Brasil tem em incluir a sociedade na atividade de controle social, seja por meio da atuação direta ou pelo simples conhecimento de suas ações.

- IV. Contribuir, diretamente, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, de acordo com o previsto no Art. 5º, incisos XIV e XXXIV; no Art. 37, § 3º da Constituição Federal de 1988.
- V. Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, visando defender e reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social.
- VI. Incentivar e promover o voluntariado nas ações educativas e operacionais em favor dos direitos do cidadão e contra a corrupção.
- VII. Realizar e divulgar estudos relativos a atividades governamentais e empresarias de interesse da comunidade.

Seguindo a análise dos objetivos, pode-se averiguar o compromisso que o Observatório Social assume em contribuir com a transparência dos gastos públicos, mais uma vez, destacando a participação da comunidade nesse exercício.

VIII. Criar, manter e disseminar metodologia apropriada e as respectivas ferramentas de trabalho, como o Observatório Social, que organizem e facilitem o cumprimento dos objetivos do OSB.

IX. Implantar o processo de filiação de organizações que formarão a rede de ação do movimento nacional pela cidadania fiscal.

X. Instituir um sistema de certificação das organizações que formam a rede de ação do movimento pela cidadania fiscal e que reproduzem, nas suas localidades, as ferramentas de trabalho criadas e oferecidas pelo OSB, em regime de concessão, para o cumprimento dos objetivos.

XI. Apresentar propostas para o desenvolvimento de projetos, atividades, estudos, que contemplem a promoção de mudanças fundamentais e essenciais no processo de gestão dos recursos públicos, principalmente nas áreas de saúde, educação, recursos humanos, licitações, gastos do poder legislativo e assistência social.

Estes últimos objetivos tratam, especialmente, da disseminação do movimento em nível nacional, por meio de metodologia e ferramentas próprias, a suas unidades filiadas. Já quanto aos objetivos específicos do Observatório Social do Brasil, têm-se:

I – Identificar municípios que têm potencial interesse na instalação de Observatórios Sociais.

II – Capacitar a equipe técnica e fornecer suporte à gestão dos Observatórios locais.

III – Monitorar as ações dos Observatórios locais e emitir certificado de validação.

Mediante a exposição desses objetivos, fica claro o compromisso que esse órgão assume junto à sociedade, em termos de controle social. São elencadas atividades de inclusão e participação comunitária, visando a interação conjunta da tríade Governo-Empresas-Sociedade.

Além disso, o Observatório Social do Brasil tem a incumbência de verificar a possibilidade de instalação de Observatórios Sociais nas cidades brasileiras, oferecendo suporte às atividades gerenciais e, sobretudo, avaliar suas ações.

Em termos, de classificação societária, o Observatório Social do Brasil define-se como uma pessoa jurídica de direito privado, de fins não econômicos, regido pelo seu estatuto, pela Lei n.º 9.790/1999 (dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e pelas disposições legais aplicáveis, podendo se configurar como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, cujo prazo de duração é indeterminado (Observatório Social do Brasil, 2011).

Dentre as atividades desenvolvidas pelos Observatórios Sociais e dispostas no portal eletrônico do Observatório Social do Brasil, têm-se o monitoramento das licitações desde o momento da publicação dos editais e o acompanhamento da entrega dos produtos ou serviços, que traz como benefícios (Observatório Social do Brasil, 2011):

- Aumentar a concorrência, reduzir a possibilidade de fraudes e direcionamentos, e possibilitar economia aos cofres públicos, por meio da participação do maior número de empresas nos processos licitatórios;
- Estimular as empresas a aproveitarem o “nicho” de mercado das compras públicas, de modo a contribuir para seu desempenho econômico, para geração de emprego e redução da informalidade;
- Contribuir para a consolidação da Lei Geral da MPE nos municípios, promovendo sua divulgação e fomentando sua regulamentação no município, bem como sua aplicação através da inserção dos dispositivos legais nos editais de licitação.

Além disso, os Observatórios Sociais desenvolvem outros programas recomendados pelo Observatório Social do Brasil, com o objetivo de, no longo prazo, contribuir para a mudança cultural no país, promovendo a educação para a cidadania fiscal, como forma de estimular novos hábitos e costumes no cidadão de todas as idades, através de atividades como: concursos de redação sobre o tema "Cidadania Fiscal"; concursos de monografia sobre o tema "Cidadania Fiscal Aplicada à Melhoria da Gestão Pública"; feirões do imposto e vendinhas do fisco; palestras, seminários e outros eventos, etc. (Observatório Social do Brasil, 2011).

O Observatório Social do Brasil também conta com o apoio de instituições, visando o desenvolvimento, bem como a divulgação de suas ações. As instituições mantenedoras e parceiras estão dispostas no Quadro 9.

| <b>Instituições mantenedoras</b>                                      | <b>Instituições parceiras</b>  |
|---|--|
| Instituto PROE – Programa de Complementação Educacional               | FIEP – Federação das Indústrias do Paraná                              |
| Instituto SICOOB PR – Sindicato dos Contabilistas do Estado do Paraná | FACIAP – Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná |
| SICOOB Central Paraná   | CFC – Conselho Federal de Contabilidade                                |
| ACIM – Associação Comercial e Empresarial de Maringá                  | DBI Informática  |
|   | Dcode Estúdio Interativo   |

Quadro 9: Instituições mantenedoras e parceiras do Observatório Social do Brasil  
Fonte: Adaptado de Observatório Social do Brasil (2011)

Percebe-se a interação existente entre o Observatório Social do Brasil e órgãos representativos. Esse intercâmbio tende a ser positivo, uma vez que a força dessas instituições pode destacar as ações sociais promovidas pelos Observatórios Sociais, e com isso estimular a participação de membros em sua composição, bem como promover os programas desenvolvidos e resultados alcançados.

Além disso, as instituições representativas, que apoiam causas sociais e fomentam seu desenvolvimento, tendem a ser bem vistas pela comunidade, já que suas ações, frequentemente, limitam-se a interesses próprios de sua classe.

Visando atender ao objetivo geral desta pesquisa, buscou-se no portal eletrônico do Observatório Social do Brasil, a listagem dos Observatórios Sociais instalados no Brasil. Essa coleta foi realizada em abril de 2011, e constatou-se a existência de 27 (vinte e sete) unidades da rede, em funcionamento no país.

O contato com os Observatórios Sociais foi realizado via e-mail, através do envio de questionários aos presidentes e coordenadores. A fim de sensibilizá-los, bem como obter um maior número de respondentes, entrou-se em contato telefônico, para confirmação do e-mail e solicitação de apoio à pesquisa. Com isso, obteve-se o retorno de 19 (dezenove) questionários, ou seja, um índice de respostas de, aproximadamente, 70% (setenta por cento) .

A análise das respostas será dividida em tópicos, visando facilitar a comparabilidade entre os Observatórios Sociais, participantes da pesquisa.

### **3.1.1 Formação dos Observatórios Sociais**

A primeira questão buscava saber de que forma o Observatório de cada município se formou. Essa pergunta teve um índice de 100% (cem por cento) de respostas, algumas mais concisas e outras mais explicativas, conforme se verifica a seguir, no Quadro 10:

| <b>Observatório Social (Município)</b> | <b>Formação</b>   |
|--|---|
| Sorriso - MT                           | Diante da indignação em virtude da corrupção que vinha ocorrendo no município, um indivíduo deslocou-se até Maringá para conhecer o Observatório Social desta cidade. A ideia foi bem recebida em Sorriso e desde então o Observatório Social passou a funcionar na cidade.   |
| Marechal Cândido Rondon - PR           | Através da Associação Comercial, empresários.   |
| Maringá – PR                           | Motivados pelos escândalos de desvios dos cofres da Prefeitura (que somam mais de R\$ 100.000.000,00), problemas na saúde pública, no trânsito, falta de ética e transparência na gestão dos recursos públicos, fundou-se em 2006 o Observatório Social de Maringá, na estrutura da Sociedade Eticamente Responsável.   |
| Apucarana – PR                         | Por meio de empresários participantes da Associação Comercial do Município, que analisaram o projeto de Maringá e aderiram à ideia.   |
| Paranavaí – PR                         | Criado em 2009 pelo grupo de responsabilidade social e empresarial da Associação Comercial de Paranavaí, que trouxe a metodologia do Observatório Social de Maringá para ser aplicada em Paranavaí.   |
| Ponta Grossa – PR                      | A iniciativa surgiu da Associação Industrial e Empresarial de Ponta Grossa, com base na criação do Observatório Social de Maringá.  |
| Toledo – PR                            | Motivado pela experiência vivenciada pelo Observatório Social de Maringá.   |
| Mandaguari - PR                        | Com base nas orientações dos Amigos Associados de Ribeirão Bonito, autores do livro: “O combate à corrupção nas Prefeituras do Brasil”. Passou a integrar a rede Observatório Social do Brasil, em 2009.  |
| Campo Mourão - PR                      | Através da iniciativa da Associação Comercial de Campo Mourão.  |
| Cascavel – PR                          | Através de reuniões de sensibilização juntos às Associações Comerciais do Paraná, pelos idealizadores do projeto (Observatório Social de Maringá).  |
| Medianeira – PR                        | Por iniciativa da Associação Comercial de Medianeira.   |
| Foz do Iguaçu – PR                     | Nasceu em 2009, por iniciativa do Conselho da Mulher Empresária e Executiva da Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu.  |
| Francisco Beltrão – PR                 | Através de uma iniciativa do coordenador regional da Federação das Indústrias do Estado do Paraná, em se trazer um assunto diferente para uma palestra em comemoração ao Dia da Indústria. Faziam parte da plateia que assistia à palestra: empresários da indústria, representantes da Associação Comercial e o prefeito.  |
| União da Vitória - PR                  | A iniciativa partiu do senhor Marco Adriani Strle, presidente da Associação Comercial e Empresarial de União da Vitória que em 2009 tomou conhecimento da existência do Observatório Social do Brasil em uma reunião de empresários no município de Foz do Iguaçu. O senhor Marco trouxe as primeiras palestras de sensibilização para o município de Porto União (onde seria instalado o Observatório Social), mas constatou-se que a cidade de União da Vitória seria a cidade ideal para receber o Observatório. |
| Cabo Frio – RJ                         | Através do apoio técnico de servidores da Receita Federal do Brasil.  |
| Niterói – RJ                           | A partir da palestra de um representante do Observatório Social de Maringá.   |
| Itajaí – SC                            | Nasceu em 2009, por iniciativa de seis grandes entidades da sociedade civil organizada (Associação Comercial e Industrial, Intersindical, Ordem dos Advogados do Brasil, Sindicato dos Contabilistas, Associação de Distribuidores e Atacadistas Catarinenses). O movimento surgiu em função da enchente de 2008, quando foi decretada situação de emergência no município, acarretando grande número de contratações por parte da prefeitura, com dispensa de licitação.   |
| Florianópolis – SC                     | A proposta para a criação surgiu em 2009, liderada por entidades da sociedade florianopolitana e de membros da sociedade civil e empresarial.   |
| Ilha Solteira - SP                     | Um palestrante do Observatório Social de Maringá foi até Ilha Solteira a convite da Associação dos Moradores Amigos de Ilha Solteira e da Ordem dos Advogados do Brasil – subseção de Ilha Solteira, para a explanação do funcionamento de um Observatório Social. Várias entidades do município estiveram presentes ao evento, e a partir daí resolveu-se criar o Observatório Social na cidade.   |

Quadro 10: Formação dos Observatórios Sociais

Fonte: Dados da pesquisa (2011).

É possível verificar que a maioria dos Observatórios Sociais formou-se por iniciativa de membros da sociedade civil, que foram capazes de diagnosticar as necessidades de seus municípios, bem como a demanda da comunidade. Além disso, a experiência pioneira vivenciada pelo Observatório Social de Maringá estimulou a criação e dissipação de muitas dessas organizações.

Há de se destacar, também, a influência das Associações (sejam elas comerciais, de moradores, industriais, empresarias, comerciais, etc.), bem como órgãos de classe. Isso demonstra o engajamento em torno de causas sociais, especialmente em se tratando do bom uso do dinheiro público.

Conforme será verificado, as múltiplas formas de concepção dos Observatórios Sociais acabam justificando o grande número de voluntários; a multiplicidade de profissionais que compõe a equipe; e até mesmo as instituições parceiras e mantenedoras.

### 3.1.2 Tipo de organização/sociedade que o Observatório Social se enquadra

Essa questão tinha como objetivo investigar, em termos de contrato social, o enquadramento dos Observatórios Sociais em relação ao tipo de organização/sociedade. Embora, o Observatório Social do Brasil, caracterize os Observatórios Sociais como “Organização da Sociedade Civil de Interesse Público”, percebe-se que essa opção não foi unânime entre os respondentes:

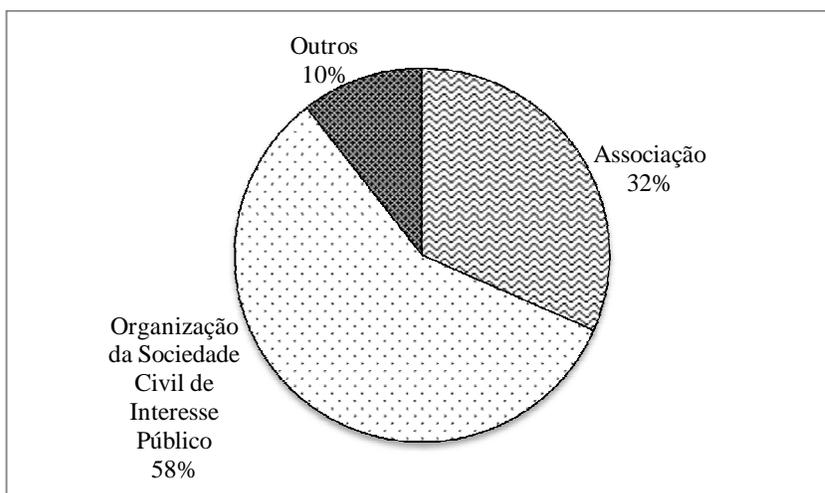


Gráfico 1: Tipo de organização/sociedade  
Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Conforme se percebe, há uma predominância (58% - cinquenta e oito por cento) na opção Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Também se pode constatar que 02 (dois) Observatórios Sociais, enquadraram-se em outras opções.

O Observatório Social de Maringá caracteriza-se como Organização Não-Governamental. Já o Observatório Social de Cabo Frio relatou, no questionário, que foi instituído sob a forma de organismo, sem personalidade jurídica, vinculado a uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público existente. O presidente do Observatório Social de Cabo Frio assinalou que, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público incluiu o Observatório em sua estrutura, sob a forma de projeto, definindo competências junto aos associados e representantes externos. Além disso, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público assume o ônus por todas as responsabilidades legais pelos atos emanados pelo Observatório. Essa medida visa reduzir os custos, por meio do uso da estrutura técnica e contábil da Organização que incluiu o Observatório Social de Cabo Frio.

### 3.1.3 Meios de captação de recursos para o desenvolvimento das atividades

Essa pergunta visa averiguar os meios utilizados pelos Observatórios Sociais para captar recursos a fim de manter e desenvolver as atividades propostas. As respostas a essa pergunta estão descritas no gráfico a seguir:

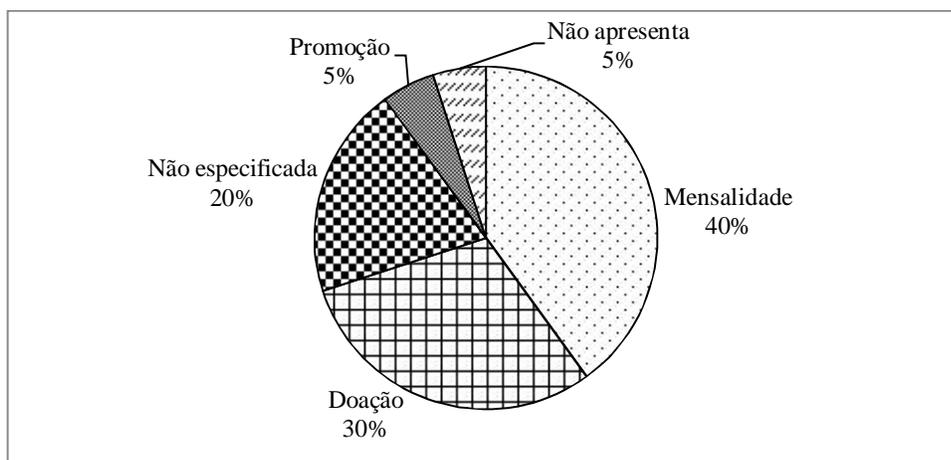


Gráfico 2: Formas de captação de recursos  
Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Conforme é possível visualizar, a contribuição mensal é a forma predominante de captação de recursos, citada pelos Observatórios Sociais. As mensalidades advêm de:

- a) Empresas privadas;
- b) Sindicatos;
- c) Cooperativas de crédito;
- d) Associações comerciais;
- e) Associados;
- f) Órgão de classe;
- g) Fundadores e colaboradores do Observatório Social;
- h) Lojas maçônicas;
- i) Lions.

Sendo a mensalidade, a forma de captação de recursos predominante, verifica-se também a diversidade de instituições que contribuem com os Observatórios Sociais, em termos financeiros. Essa variedade de órgãos apoiadores é característica, especialmente em função da natureza e atividade desempenhada pelos Observatórios, que contam com o apoio de diversos entes sociais.

### **3.1.4 Parcerias dos Observatórios Sociais com entidades públicas e privadas**

Essa questão é fundamental para verificar o engajamento de entidades públicas e privadas com as atividades exercidas pelos Observatórios Sociais. A distribuição das entidades parceiras, dos Observatórios Sociais instalados no Brasil, assim se apresenta:

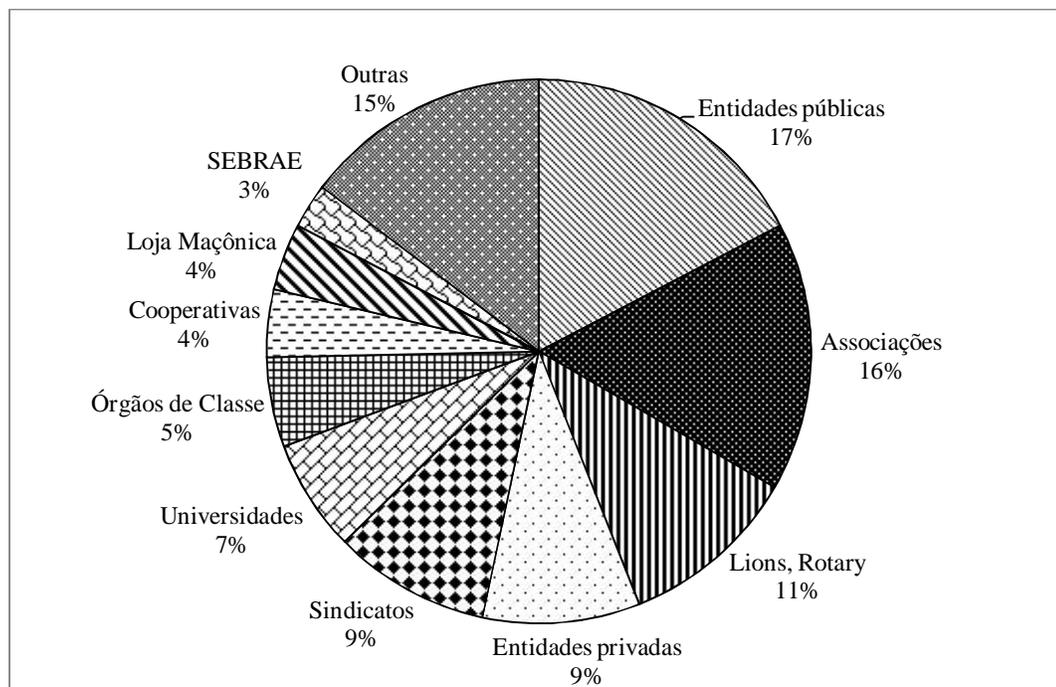


Gráfico 3: Parcerias com entidades públicas e privadas  
 Fonte: Dados da pesquisa (2011).

A análise do gráfico permite avaliar a diversidade de entidades que apoiam as atividades exercidas pelos Observatórios Sociais. Tal fato é relevante, pois indica a dissipação e a aceitação do conceito defendido pelos Observatórios.

É importante destacar o apoio considerável de entidades públicas e das associações. Dentre as entidades públicas citadas têm-se: Ministério Público Estadual e Federal; Receita Federal; Justiça Federal; Tribunal de Contas; Controladoria Geral da União; Promotoria Pública. Contar com o apoio de entidades públicas de grande visibilidade e importância, pode ser bastante positivo, do ponto de vista de acesso às informações de cunho técnico. Além disso, o controle social praticado pelos Observatórios Sociais pode ganhar mais visibilidade.

Contudo, algumas pessoas podem reprimir esse contato, por acreditarem que a atuação Observatórios Social deve isentar-se dessa parceria, afinal sua tarefa é, justamente, acompanhar os gastos públicos.

Quanto à parceria com as associações citou-se, principalmente: de moradores; comerciais; empresariais; industriais. O número expressivo de associações apoiadoras pode ser explicado pela formação de muitos Observatórios Sociais ter partido da iniciativa destas instituições.

### 3.1.5 Formação profissional dos membros que compõe os Observatórios Sociais

Essa questão busca investigar se há alguma tendência ou concentração de membros com determinada formação profissional. Considerou-se, para análise das respostas, somente formação de nível superior completo ou incompleto. Ou seja, cursos de pós-graduação ou especialização, foram descartados.

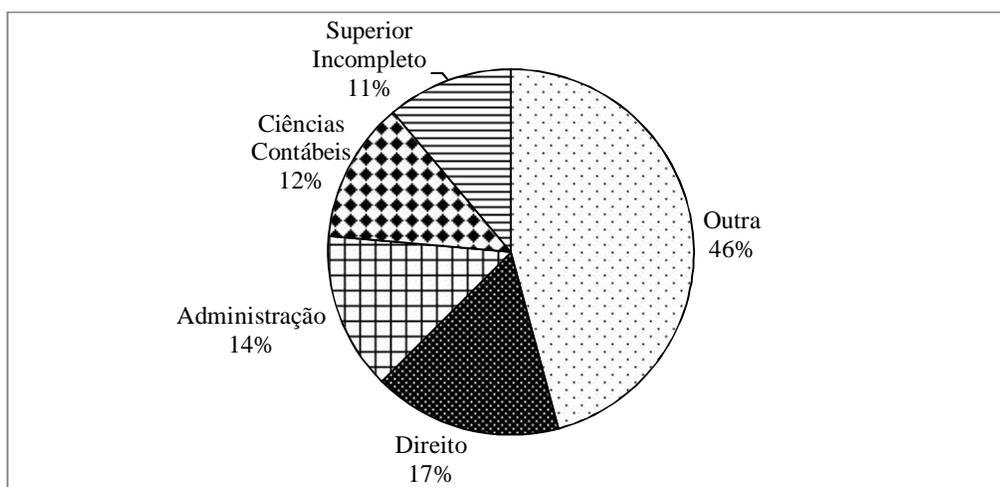


Gráfico 4: Formação profissional  
Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Os percentuais apresentados são relativos à ocorrência de determinada profissão no Observatório Social, ou seja, caso o Observatório Social respondente tenha respondido que sua equipe é composta de 03 (três) profissionais com formação superior em Ciências Contábeis, considerou-se apenas 01 (uma) ocorrência desse curso superior. Isso porque, muitos respondentes não responderam o número de profissionais em cada área, apenas citaram suas formações, sem quantificá-las.

Os membros com ensino superior incompleto cursam, Direito, Administração ou Ciências Contábeis.

Pode-se perceber que o maior percentual destacado no gráfico refere-se a outras formações - que não Administração, Direito ou Ciências Contábeis - quais sejam: Geografia; História; Medicina; Teologia; Engenharia Mecânica; Economia; Letras; Secretariado Executivo; Serviço Social; Matemática; Turismo e Hotelaria; Jornalismo; Arquitetura; Odontologia e Arquivologia.

Infere-se que a diversidade de profissões ocorre pelo grande número de voluntários engajados nas atividades dos Observatórios Sociais, ou seja, pessoas da sociedade, sem formação específica para a gestão, mas que devem contribuir através de suas experiências e seu trabalho, com as atividades desenvolvidas pelos Observatórios.

Além disso, alguns respondentes também destacaram a atuação de profissionais liberais, aposentados e membros que ainda cursam o ensino médio. Ou seja, as mais diferentes classes, independente de nível escolar, profissão, nível de atividade atuam junto aos Observatórios Sociais, conforme observado nesta pesquisa.

### **3.1.6 Remuneração e presença de voluntários**

Nesta pergunta objetiva-se determinar se as equipes que compõe os Observatórios Sociais eram totalmente remuneradas, ou se haviam voluntários. As respostas obtidas foram unânimes em afirmar que nem toda a equipe recebe remuneração e que, portanto há voluntários em sua composição.

Mediante algumas respostas foi possível, inclusive, estabelecer a proporção entre pessoal remunerado e voluntário, que varia de 3% a 28% (três a vinte e oito por cento). Números, relativamente baixos, mas que se justificam pela natureza e forma de atuação dos Observatórios Sociais.

### **3.1.7 Formação profissional dos idealizadores**

O intuito dessa questão é verificar a formação profissional dos idealizadores, buscando analisar se há alguma tendência ou mesmo, relação com a formação profissional dos demais componentes das equipes dos Observatórios Sociais, bem como com a formação do Observatório. O Gráfico 5 apresenta os resultados encontrados:

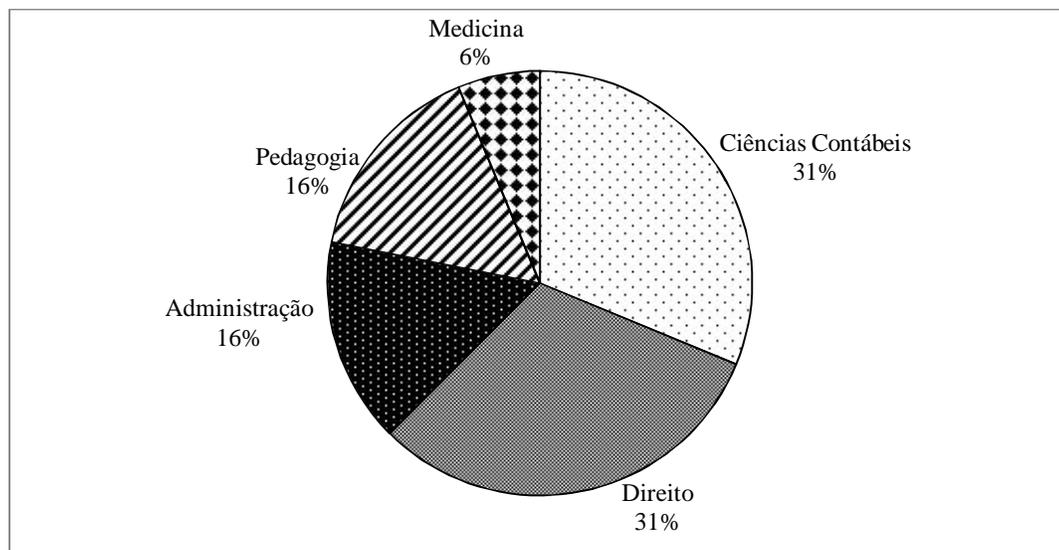


Gráfico 5: Formação dos idealizadores  
Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Como se observa a maior parte dos idealizadores tem formação profissional em Direito e Ciências Contábeis, tal constatação pode vir de encontro à concepção dos Observatórios Sociais. Afinal profissionais desse ramo, normalmente, estão envolvidos com associações de classes, que foram citadas como propulsoras e mantenedoras das atividades realizadas pelos Observatórios Sociais.

Algumas respostas, obtidas por meio desta pergunta, relacionam a atuação profissional dos idealizadores, portanto, não se pode incluí-la no gráfico, que trata somente da formação profissional. Contudo, cabe listá-las: profissionais liberais; professores universitários, bancários, comerciantes, sindicalistas, funcionários públicos e aposentados.

Mais uma vez o que se percebe, é a diversidade de profissionais, seja por formação ou mesmo por atuação, presente nos Observatórios Sociais.

### 3.1.8 Presença de contadores na equipe dos Observatórios Sociais

Por meio das respostas obtidas nessa questão será possível verificar o grau de envolvimento do profissional contábil no desenvolvimento das atividades do Observatório Social. A presença de contadores é expressiva, conforme se verifica no Gráfico 6:

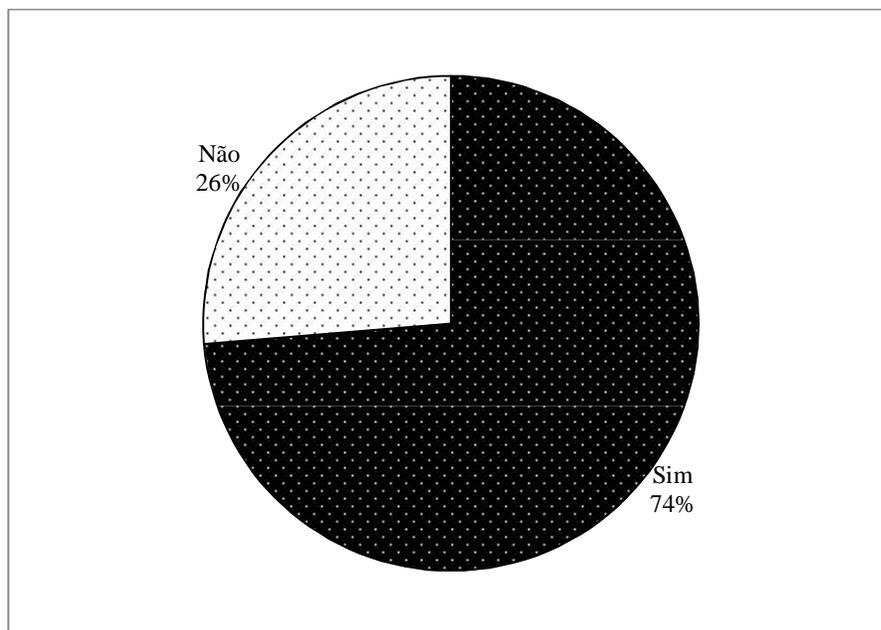


Gráfico 6: Presença de contadores na equipe  
Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Embora haja a predominância de Observatórios Sociais que afirmam a presença de contadores em sua equipe, cabe delinear acerca das respostas negativas.

O Observatório Social de Sorriso ressaltou que conta com a colaboração de um escritório de contabilidade. Já o Observatório Social de Paranaíba afirmou que há perspectivas de alocar este tipo de profissional, de forma voluntária. Quanto ao Observatório Social de Niterói, o respondente explicou que houve contato com o Conselho Regional dos Contabilistas do Estado de Rio de Janeiro, para uma possível alocação.

Os Observatórios Sociais de Florianópolis e Cabo Frio não demonstraram perspectivas de alocar um contador na equipe. A justificativa do Observatório Social de Florianópolis, para essa não alocação, deve-se ao fato do Observatório Social já contar com serviços terceirizados de uma empresa de contabilidade.

Ainda em relação às respostas negativas a essa questão, buscou-se saber: “Que benefícios, esse profissional poderia trazer?”, as respostas estão relatadas, a seguir, no Quadro 11:

| <b>Observatório Social</b> | <b>Benefícios</b>  |
|----------------------------|--|
| Sorriso                    | Nenhum benefício citado.   |
| Paranavaí                  | Fornecer orientação aos empresários, e conhecimento de documentação necessária para empresas e etc.  |
| Campo Mourão <sup>1</sup>  | Elaborar os indicadores de desenvolvimento do município.   |
| Cabo Frio                  | Muitos benefícios, especialmente se possuir conhecimento na área de contabilidade pública.   |
| Niterói                    | Primeiramente, orientações sobre as obrigações legais e tributárias do Observatório Social.  |
| Florianópolis              | Nenhum benefício citado  |
| Ilha Solteira              | Nenhum benefício citado, uma vez que de acordo com o respondente a prioridade deste Observatório Social é acompanhar os processos licitatórios da prefeitura e câmara municipal. O maior respaldo, portanto, seria advém de uma assessoria jurídica, composta pelos membros da diretoria que são advogados |

Quadro 11: Benefícios de um contador na equipe do Observatório Social  
Fonte: Dados da pesquisa (2011)

Conforme se percebe, os benefícios esperados por cada Observatório Social, em relação à atuação do contador, são diferentes, provavelmente por relacionarem-se às principais atividades exercidas pelos Observatórios.

Afinal, embora os objetivos gerais dos Observatórios Sociais sejam comuns, as prestações à comunidade são múltiplas e dependendo da situação vivenciada em cada município, os esforços dos respectivos Observatórios voltar-se-ão com mais intensidade a determinada demanda.

Em relação aos respondentes que afirmaram a presença de contadores em sua equipe, questionou-se acerca de outras questões, visando aprofundar a conexão do profissional contábil com os objetivos e atividades desempenhadas pelos Observatórios Sociais. Uma das questões levantadas foi em relação ao tempo em que esse contador atua na equipe, as respostas estão apresentadas no Gráfico 7, a seguir:

<sup>1</sup> O contador que faz parte da equipe deste Observatório Social não atua diretamente nas atividades contábeis dessa organização. Assim sendo, essa questão destinada aos respondentes que negaram a existência de contadores em sua equipe, também foi respondida pelo Observatório Social de Campo Mourão.

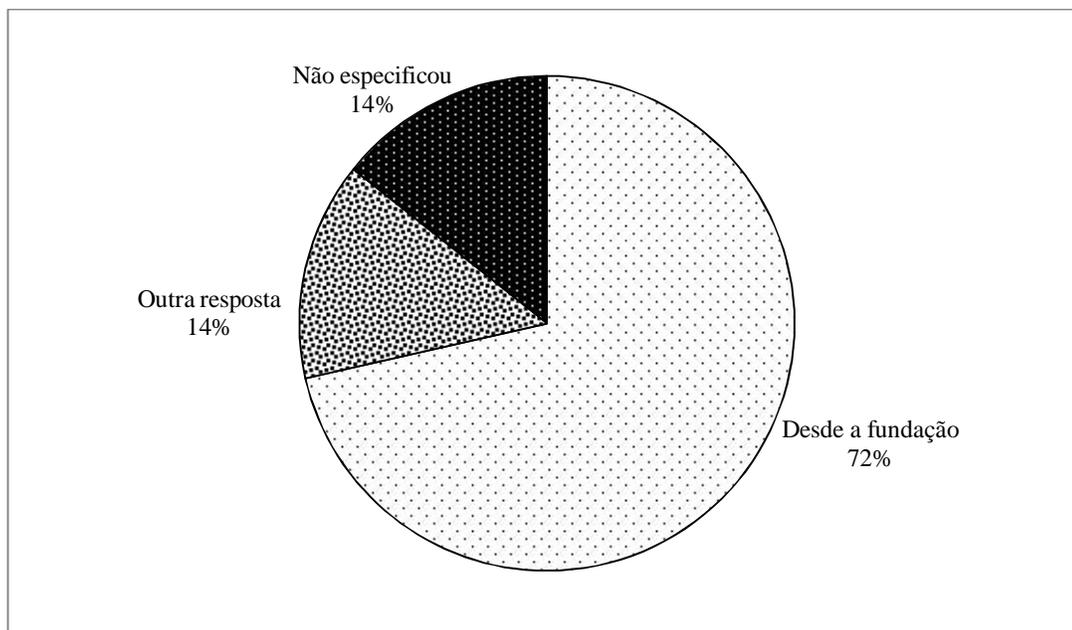


Gráfico 7: Tempo de existência do contador na equipe  
Fonte: Dados da pesquisa (2011)

Como se observa, a maioria dos Observatórios Sociais (72% - setenta e dois por cento) que possuem contador em sua equipe, contam com seus serviços desde a fundação do Observatório.

Os Observatórios Sociais também foram questionados em relação à remuneração ou não dos profissionais contábeis que compõe sua equipe. De um total de 13 (treze) respondentes, 11 (onze) responderam que os contadores de seus Observatórios Sociais não são remunerados. Essa taxa de respostas alta (86% - oitenta e seis por cento) já era esperada, uma vez que a maioria dos componentes, das equipes dos Observatórios, é voluntária.

Examinou-se, também, em relação às funções desempenhadas por esses profissionais, as respostas estão elencadas a seguir:

- a) Realizar serviços contábeis;
- b) Análise orçamentária da administração pública;
- c) Atua como presidente do Observatório Social;
- d) As mesmas funções desempenhadas pelos demais voluntários, ou seja, colaborar no acompanhamento de licitações; análise do Portal da Transparência da prefeitura e câmara municipal; ajudar no acompanhamento da Lei das Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual, etc.;
- e) Controle contábil (movimento do caixa mensal, assinatura de cheques, folha de pagamento); prestação de assessoria e cuidar dos documentos do Observatório Social;

- f) Suporte técnico em questões como legislação, licitação, etc. e suporte contábil.
- g) Contabilidade e consultoria;
- h) Serviços de escritório contábil;
- i) Realizar a movimentação contábil;
- j) Executar toda a parte contábil;
- k) Fazer a contabilidade da entidade e laudos contábeis. Atuam como membros dos Conselhos de Administração e Fiscal.

O que pode ser verificado é que, as funções do contador são, em sua maioria, dotadas de mecanicidade, ou seja, tão somente lançamentos contábeis. Acredita-se que os Observatórios Sociais poderiam utilizar melhor as qualificações do profissional contábil, inclusive seus conhecimentos gerenciais, que poderiam auxiliar o processo de tomada de decisão.

Outro fato que pode ser levado em conta, justificando a limitação de funções do contador, é pela diversidade de profissionais que atuam nos Observatórios Sociais. Com isso, possivelmente, há uma divisão de tarefas, restringindo as demais funções do contador, visto que podem ser encontradas em outros profissionais das Ciências Sociais, como economistas e administradores.

Visando complementar tais constatações, questionou-se também sobre as contribuições que os contadores oferecem aos Observatórios Sociais, quais sejam:

- a) Realizar os serviços contábeis gratuitamente;
- b) Suporte contábil necessário aos trabalhos desenvolvidos pelo Observatório Social;
- c) Colaborar no acompanhamento de licitação, análise do Portal da Transparência da prefeitura e da câmara municipal; ajudar no acompanhamento da Lei das Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual;
- d) Divulgação do Observatório Social em eventos da comunidade;
- e) Contribuir para que a área financeira do Observatório Social seja controlada da melhor maneira e que os recursos recebidos sejam bem aplicados, através do balanço contábil realizado 3 vezes ao ano;
- f) Papel fundamental nas atividades do Observatório Social;
- g) Orientar toda a parte contábil do Observatório Social;
- h) Aspectos técnicos internos; análise de orçamentos públicos; cumprimento de metas fiscais do município. Apoio nas ações de educação fiscal.

Mediante as contribuições apresentadas, pode-se apreender que em poucos casos o contador encontra-se inserido em meios de divulgação das ações do Observatório Social junto

à comunidade, possivelmente pelo distanciamento que há entre a contabilidade e o controle social, uma vez que os conceitos deste último, ainda são bastante arraigados em fatores sociológicos, e que pode levar muitos indivíduos a acreditarem que a contabilidade pouco contribui com o desenvolvimento daquele.

### **3.1.9 Objetivos dos Observatórios Sociais**

Os Observatórios Sociais que participaram desta pesquisa fazem parte de uma rede vinculada ao Observatório Social do Brasil, e que possui uma série de objetivos. Contudo, busca-se com essa questão verificar o principal objetivo de cada Observatório Social, visto que a demanda em cada município pode divergir dos demais, especialmente em função da região, economia e até mesmo, por questões político-culturais.

As respostas estão descritas abaixo, em ordem decrescente de frequência:

- a)** Aplicação correta dos recursos públicos, primando pela qualidade e transparência;
- b)** Disseminação da educação fiscal e social, promovendo a cidadania;
- c)** Acompanhar e controlar os gastos públicos;
- d)** Orientar a comunidade em geral sobre a importância social e econômica dos tributos;
- e)** Evitar fraudes e desvios; combate à corrupção;
- f)** Coesão social, por meio da transparência e zelo na gestão de recursos públicos;
- g)** Fomentar e apoiar a consolidação da Rede de Controle Social;
- h)** Inserção de micro e pequenas empresas no rol de fornecedores de prefeituras municipais;
- i)** Gerar economia ao cofre do município;
- j)** Envolver a comunidade junto às contas públicas e tornar os processos licitatórios com mais lisura e publicidade;
- k)** Profissionalizar a administração pública;
- l)** Acompanhar o uso do dinheiro público por meio de licitações.

### **3.1.10 Principais atividades exercidas pelos Observatórios Sociais**

Por meio desta pergunta, é possível verificar que as atividades basicamente seguem duas correntes: educação fiscal; licitações e gastos públicos. Sendo assim, usando esses temas como principais, serão descritas as demais atividades a eles relacionadas.

Em relação à educação fiscal, listaram-se as seguintes ações:

- a)** Treinamento da equipe;
- b)** Buscar e capacitar voluntários;
- c)** Palestras;
- d)** Divulgação das ações junto à comunidade;
- e)** Feira de impostos e Impostômetro;
- f)** Concurso de redação com crianças;
- g)** Ações de educação fiscal nas escolas;
- h)** Veiculação de informações técnicas e fiscais junto à sociedade.

Em se tratando das ações voltadas aos processos licitatórios e gastos públicos têm-se:

- a)** Acompanhamento de editais;
- b)** Envio de aviso de edital às empresas;
- c)** Encaminhamento de correspondência solicitando correção de edital;
- d)** Monitorar os poderes: executivo e legislativo;
- e)** Acompanhar licitações;
- f)** Capacitar empresas para participar de processos licitatórios;
- g)** Informar empresas sobre as licitações do município, no momento em que forem publicadas.

Como é possível depreender, a maioria das ações busca a conscientização da comunidade, visando, conforme citado por muitos respondentes “despertar o espírito de cidadania fiscal.” Além disso, o grau de envolvimento dos Observatórios Sociais junto aos processos licitatórios demonstra o engajamento desses órgãos com a justiça social, destacando especialmente os casos, em que os Observatórios Sociais capacitam empresas a participar de licitações, o que de certa forma, pode inibir a monopolização no fornecimento de produtos ou prestação de serviços.

A participação de mais empresas em processos licitatórios é salutar, pois estimula a concorrência, e com isso pode gerar um maior comprometimento das empresas participantes, em se tratando especialmente da qualidade dos bens e serviços oferecidos.

### 3.1.11 Divulgação dos resultados alcançados

A principal finalidade desta pergunta é averiguar se os Observatórios Sociais tem divulgados os resultados alcançados junto à sociedade e em que meios de comunicação, tal divulgação ocorre.

Apenas um Observatório Social respondeu negativamente a essa questão, justificando que não haviam desenvolvido, até o momento, um número de ações considerável para apresentar resultados. Isso porque, ainda estava focado em sua estruturação física e de pessoal, bem como na busca de mantenedores financeiros, para efetivar o trabalho previsto em seu planejamento e adequação à rede de Observatórios Sociais.

Os demais respondentes, que afirmaram a divulgação de seus resultados, apontaram os meios de comunicação utilizados, quais sejam:

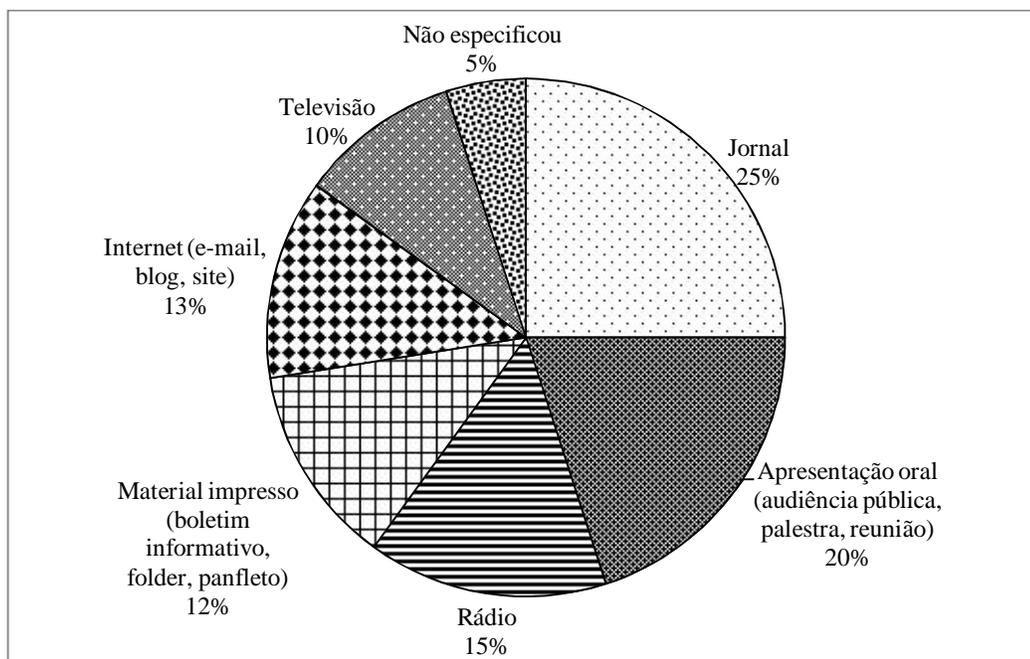


Gráfico 8: Meios de divulgação utilizados para divulgar resultados  
Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Conforme se pode analisar, múltiplos meios de divulgação são utilizados para levar a informação dos resultados alcançados junto à sociedade. Essa pulverização ocorre, provavelmente, pela intenção que os agentes dos Observatórios Sociais têm de atingir o maior número possível de pessoas, considerando as limitações econômicas e sociais, bem como tecnológicas.

Importante destacar o número expressivo (20% - vinte por cento) de apresentações orais. Este meio de divulgação, é interessante, pois permite a interatividade entre a comunidade e os gestores e colaboradores dos Observatórios Sociais, incitando questionamentos e debates, de acordo, obviamente, com o grau de interesse dos espectadores.

### 3.1.12 Evolução no quadro de colaboradores

Intenta-se, através desta questão, avaliar a evolução no quadro de colaboradores dos Observatórios Sociais, desde a sua fundação.

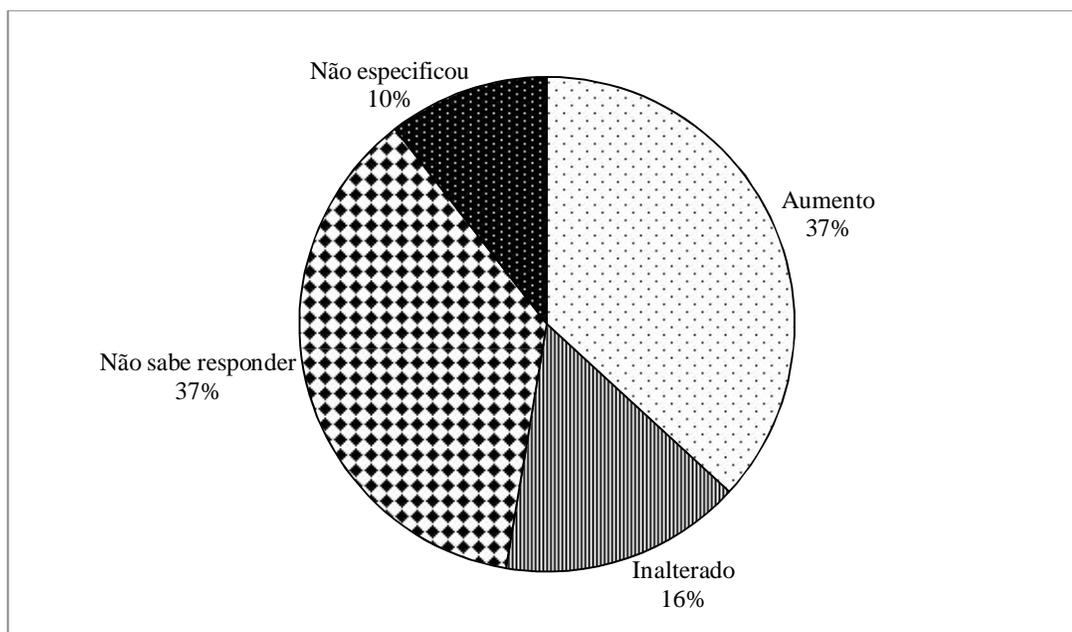


Gráfico 9: Evolução no quadro de colaboradores  
Fonte: Dados da pesquisa (2011).

As respostas com maior incidência (37% - trinta e sete por cento) foram “Não sabe responder” e “Aumento”. Quanto à primeira resposta, o que se percebe é que não há um controle efetivo sobre o quadro de colaboradores, especialmente pelo significativo número de voluntários, ou seja, há um elevado grau de rotatividade.

Quanto aos respondentes que declaram um aumento no número de colaboradores, foi possível verificar que isso ocorre pela divulgação que vem ocorrendo junto aos municípios, e assim cada vez mais pessoas aderem à causa, especialmente voluntários.

Contudo, muitos afirmam que embora haja esse aumento, ainda não foi possível atingir o patamar necessário para atender às demandas municipais. Alguns também relatam que o aumento poderia ser mais significativo, se o Observatório dispusesse de mais recursos para remunerar novos colaboradores.

### **3.1.13 Grau de relação das atividades do Observatório Social com os demais Observatórios Sociais do Brasil**

O objetivo desta pergunta é verificar se há independência entre as atividades desempenhadas em cada Observatório Social, ou se há um intercâmbio com os demais integrantes da rede. A resposta foi unânime e positiva, ou seja, embora cada município apresente uma demanda particular, o contato com outros Observatórios Sociais existe e traz muitos benefícios, conforme descrito em alguns depoimentos:

- a) “[...] quanto mais ocorrer troca de informações, melhor fica o trabalho de cada um”;
- b) “[...] a ideia é a integração de todos”;
- c) “Há contato com outros Observatórios sim, para aprender com as experiências dos demais, porém a tomada de decisões é independente, só sendo subordinada ao cumprimento de determinações do Observatório Social do Brasil”;
- d) “Temos contatos direto com os Observatórios Sociais do Brasil, nossas atividades são padronizadas, todos os Observatórios Sociais têm os mesmos programas”.

Assim sendo, verifica-se que o envolvimento dos Observatórios Sociais do Brasil é salutar, especialmente pela troca de experiências. É importante assinalar, também, que em um momento em que muitos Observatórios estão em fase de instalação, o contato com Observatórios Sociais já instalados tende a ser positivo e propulsor, visto que muitas dúvidas podem ser sanadas, além de sugestões e debates construtivos para a correta operacionalização desta organização.

### 3.1.14 Atuação dos Observatórios Sociais em relação à Câmara de Vereadores e Poder Executivo (prefeitos e secretários municipais)

Intenta-se, com essas questões, verificar como se qualificam as ações de cada Observatório Social junto às Câmaras de Vereadores e Poder Executivo de seus municípios. Para tanto, elencou-se três graus de atuação: cooperante, inconveniente e indiferente, os resultados estão dispostos a seguir:

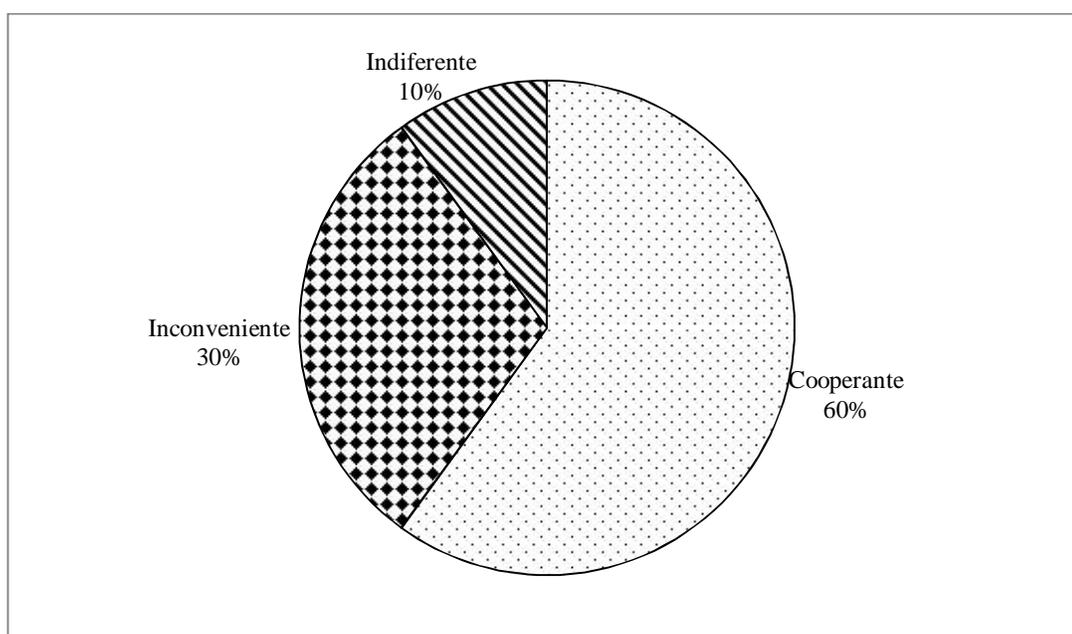


Gráfico 10: Atuação dos Observatórios Sociais junto à Câmara de Vereadores  
Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Observa-se que a maioria dos Observatórios Sociais declara uma atuação cooperante junto às Câmaras de Vereadores. Alguns destes Observatórios detalharam essa cooperação, conforme depoimentos abaixo:

- a) “Monitoramos as licitações e contratos, acompanhamos as prestações de contas e a execução orçamentária. Há, porém, ainda grande resistência, especialmente por parte do presidente da Câmara que, certamente, ainda não entendeu o papel do Observatório”;
- b) “[...] podendo dificultar, dificultam”;
- c) “Temos atuado de maneira a auxiliar os trabalhos dos vereadores”;

- d) “Os vereadores apoiam o Observatório Social, inclusive enviamos e-mail com denúncias e irregularidades para a Câmara”;
- e) “Não encontramos grandes dificuldades para o desenvolvimento de nossas atividades quando precisamos da colaboração da Câmara”;
- f) “Fazemos o acompanhamento das reuniões na Câmara de Vereadores, e questionamos quanto à prestação de contas referente ao dinheiro gasto e onde foi aplicado”;
- g) “As solicitações em geral feitas pelo Observatório Social são atendidas, ou ao menos é dado um parecer dos motivos pelos quais estão acontecendo algumas coisas de determinadas formas”.

Os detalhamentos da forma de atuação cooperante dos Observatórios Sociais junto às Câmaras de Vereadores não são unânimes quanto à reciprocidade de cooperação das Câmaras. Ou seja, embora os Observatórios busquem atuar de forma engajada, em alguns casos percebe-se que as solicitações não são bem aceitas.

Quanto aos respondentes que consideraram a atuação inconveniente, verificou-se que um dos Observatórios Sociais teve que acionar a justiça, em razão da verificação de irregularidades cometidas pela Câmara Municipal. Outro caso detalhado, foi em função da recusa de fornecimento de informações solicitadas pelo Observatório Social. Neste episódio, abriu-se inquérito civil, por meio do Ministério Público.

Outro depoimento relata que “Por fazer o papel que é dos vereadores, os Observatórios Sociais não são bem vistos, porque geralmente forçam os vereadores a saírem de suas zonas de conforto, e tomarem decisões que não o fariam sem algum fomento externo (Observatório)”. Os demais respondentes optaram por não detalhar.

Isso pode ser prejudicial, visto que as Câmaras de Vereadores atuam de forma equivalente ao Poder Legislativo, elaborando as leis municipais. Além disso, os vereadores têm a incumbência de fiscalizar os gastos da prefeitura, ordenando, inclusive, a prestação de contas. Sendo assim, a parceria com os Observatórios Sociais, poderia gerar bons resultados à sociedade.

Neste momento, serão analisadas as respostas quanto à atuação dos Observatórios Sociais junto ao Poder Executivo, dispostas no Gráfico 11:

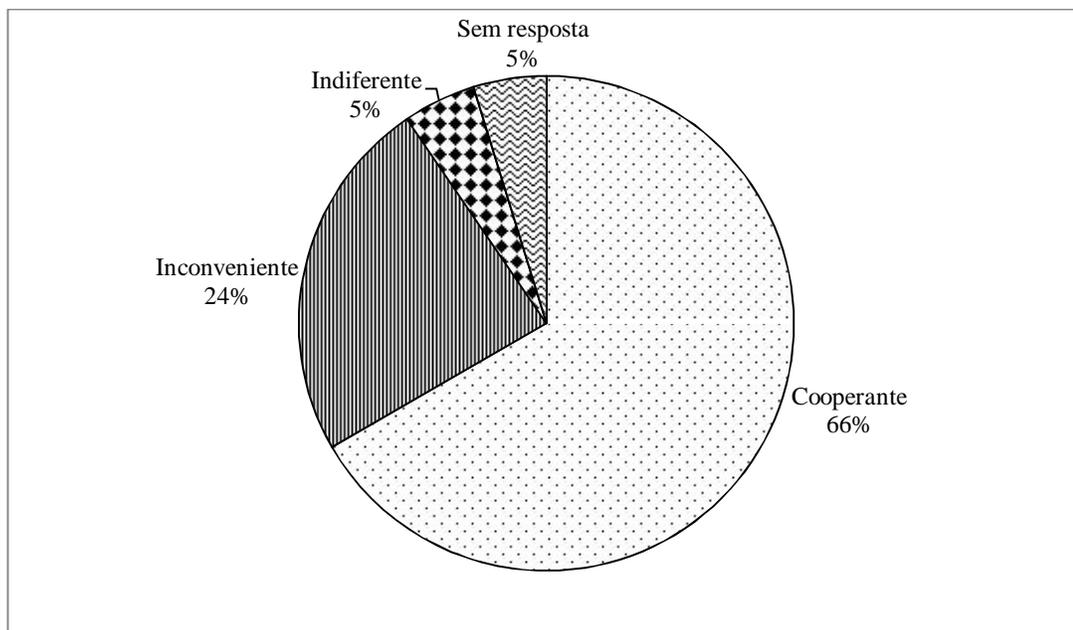


Gráfico 11: Atuação dos Observatórios Sociais junto ao Poder Executivo  
Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Observa-se pelo gráfico que a atuação cooperante, junto ao Poder Executivo, é um pouco mais expressiva (66% - sessenta e seis por cento), quando comparada com a Câmara de Vereadores (60% - sessenta por cento). Alguns depoimentos ajudam a entender tal posicionamento:

- a) “Quando apontamos erros/irregularidades e sugerimos correção ou quando trouxemos, por exemplo, a equipe do Observatório Social de Maringá demonstrar ao pessoal da Prefeitura daqui como são realizadas naquele Município as licitações para aquisição de peças e serviços para manutenção de frota de veículos da Prefeitura”;
- b) “Nos colocamos perante a administração pública como cooperador, e acreditamos que nos vejam da mesma forma, mas claro que nem sempre é assim, em alguns casos na visão deles somos inconvenientes. Mas os Observatórios Sociais prezam em gerar um relacionamento de parceria, pois estamos neste papel para auxiliar, e não ‘Caçar Bruxas’ ”;
- c) “Temos atuado de maneira eficiente e com bons resultados para a população, proporcionando o impedimento da má aplicação de recursos públicos”;
- d) “Temos atuação muito grande junto ao Executivo. Já não percebemos mais resistências significativas à participação da sociedade. O nosso Observatório Social não ataca pessoas, mas, sim processos, e tem cooperado muito para o

aperfeiçoamento da gestão pública do Município. Nossas sugestões e exigências são bem aceitas”;

e) O Observatório é cooperante só não é correspondido”.

Como se pode avaliar, os Observatórios Sociais, em sua maioria, atuam de forma cooperativa com o Poder Executivo, especialmente evitando a má aplicação dos recursos públicos e beneficiando a gestão. Conforme citado por alguns respondentes, a intenção das averiguações não é pessoal, mas sim profissional e processual.

Exemplificando: Ao solicitar a correção de um edital de licitação, não se tem como intuito apontar a falha humana e institucional, e sim, alertar a irregularidade que pode vir a prejudicar ou mesmo inviabilizar o processo.

A cooperação mútua, então, tende a potencializar as ações de todos. Afinal com a reciprocidade colaborativa, os agentes sociais sentem-se como parte integrante do processo político-social. Assim como, o Poder Executivo tende a conquistar mais confiança da sociedade, em relação às suas ações.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo são apresentadas as considerações obtidas no decorrer da pesquisa quanto aos objetivos e resultados alcançados. Apresenta, ainda, sugestões para pesquisas futuras vinculadas ao tema abordado.

### 4.1 CONSIDERAÇÕES QUANTO AOS OBJETIVOS

Considerando que o objetivo geral desta pesquisa decorre da caracterização dos Observatórios Sociais existentes no Brasil e identificação da sua conexão com a contabilidade, buscou-se, primeiramente, esclarecer alguns aspectos relevantes a fim de melhor compreender o tema proposto. Para tanto foram fundamentados os conceitos inerentes a Estado, povo, doutrina e poder; participação social e controle social, bem como a atuação da contabilidade neste exercício.

O objetivo específico *a* (quantificar e situar os Observatórios Sociais que atuam no Brasil) foi atingido, tendo em vista que tais informações foram obtidas no momento da coleta de dados, por meio do acesso ao sítio eletrônico do Observatório Social do Brasil, que gerencia a rede nacional.

Quanto ao objetivo específico *b* (investigar como os Observatórios Sociais se formam), verifica-se que o mesmo foi abordado com clareza por meio dos relatos dos respondentes acerca dos históricos dos Observatórios Sociais. Do universo pretendido foi atingido um percentual de, aproximadamente, 70% (setenta por cento).

O objetivo específico *c* (categorizar socialmente cada Observatório Social e tentar desenvolver pesquisa acerca do perfil dos idealizadores de cada Observatório Social) também foi obtido com êxito, afinal conseguiu-se verificar o enquadramento de cada Observatório Social. Apenas para ilustrar uma das caracterizações, menciona-se aqui que, em termos de contrato social, se observou que a maioria está registrada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Já quanto ao perfil dos idealizadores foi possível perceber uma concentração nas áreas de Direito e Ciências Contábeis.

Quanto ao objetivo específico *d* (identificar o grau de envolvimento do contador nas atividades diárias dos Observatórios Sociais, considerando sua participação e influência)

verifica-se que foi realizado. Haja vista que foram levantadas questões a esse respeito, inclusive indagando o tempo de existência desse profissional no Observatório Social, suas atividades e principais contribuições.

#### 4.2 CONSIDERAÇÕES QUANTO AOS RESULTADOS

A pesquisa realizada permitiu uma análise de como se caracterizam os Observatórios Sociais instalados no Brasil. Com base na análise realizada averiguou-se que a formação dos Observatórios Sociais normalmente advém de iniciativas de associações, órgãos de classe e até mesmo a experiência vivenciada pelo Observatório Social de Maringá, pioneira nessa ação.

Por estarem inseridos em um movimento social, que tem como objetivo verificar o uso dos recursos públicos, os Observatórios Sociais contam com entidades mantenedoras e parceiras, especialmente entidades públicas e associações comerciais e industriais. Além disso, a maioria de seus membros – das mais diversas formações profissionais – atua de maneira voluntária e, portanto, não recebe remuneração.

Em relação ao perfil dos idealizadores o que se percebe é um elevado número de profissionais da área de Direito e Ciências Contábeis, o que vem de encontro com o histórico de formação dos Observatórios Sociais.

A respeito dos meios para captação de recursos que propiciam o desenvolvimento das atividades dos Observatórios Sociais, teve-se como respostas mais recorrentes doações e mensalidades, que advêm de membros dos Observatórios Sociais e, também, das entidades parceiras.

Em se tratando das entidades parceiras, é possível verificar uma variedade de instituições que apoiam as atividades exercidas pelos Observatórios Sociais. Tal fato é relevante, pois indica a dissipação e a aceitação do conceito defendido por estas organizações. Alguns Observatórios destacaram parceria com entidades públicas e a consideraram positiva, em função do movimento ganhar mais visibilidade e, especialmente, pela facilidade ao acesso de informações de cunho técnico, essenciais para o desenvolvimento das suas atividades.

Contudo, outros Observatórios reprimem esse contato, justamente por acreditarem que como suas atividades estão voltadas ao controle e avaliação dos gastos públicos, essas organizações deveriam isentar-se dessa parceria.

Sobre a divulgação dos resultados alcançados, percebe-se que os Observatórios Sociais utilizam diversos meios de comunicação visando, possivelmente, alcançar o maior número possível de interessados, inclusive considerando suas limitações econômicas, sociais e tecnológicas.

Em relação ao grau de relação das atividades dos Observatórios Sociais com as demais unidades da rede, é possível averiguar que, embora cada município apresente uma demanda particular, há contato com outros Observatórios Sociais e tal relação é considerada salutar, especialmente em função da troca de experiências.

Quanto aos objetivos dos Observatórios Sociais, é verifica-se que estes se concentram, especialmente, na aplicação correta dos recursos públicos e disseminação da educação fiscal e social. A fim de alcançar esses e outros objetivos elencaram-se atividades vinculadas a: ações de educação fiscal; capacitação da equipe do Observatório e acompanhamento dos processos licitatórios.

Em se tratando da atuação dos Observatórios Sociais com os Poderes Executivo e Legislativo, pode-se perceber, na maioria dos relatos, uma atuação cooperante, ainda que nem sempre haja reciprocidade de tratamento, o que acaba dificultando os trabalhos dos Observatórios.

A maioria dos Observatórios Sociais possuem contador em sua equipe desde a fundação da organização, e grande parte desses profissionais não são remunerados, o que é característico nos Observatórios Sociais, nos quais as equipes normalmente são compostas por membros voluntários.

Já em relação à contribuição da contabilidade com as atividades dos Observatórios Sociais percebe-se que, embora a maioria disponha do serviço dos contadores desde a fundação da entidade, suas qualificações poderiam ser mais bem exploradas, visto que a área de contabilidade, no contexto atual, ultrapassa funções de lançamento e elaboração de demonstrativos contábeis.

Além disso, esses profissionais, em poucos casos, encontram-se inseridos em ações diretamente ligadas ao controle social possivelmente pelo conceito deste ainda estar bastante arraigado em fatores sciológicos o que pode levar muitas pessoas a acreditarem que a contabilidade contribui minimamente com o desenvolvimento do controle social.

### 4.3 RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

Em função da delimitação estabelecida para essa pesquisa o tema abordado pode ser explorado em futuros trabalhos no que concerne aos aspectos de publicação e divulgação dos resultados alcançados pelos Observatórios Sociais, a fim de verificar até que ponto estes são capazes de transmitir dados e informações oportunas à sociedade e úteis ao fomento do controle social.

Sugere-se também que sejam analisadas as contribuições ao Observatório Social sob a perspectiva do profissional contábil, com o intuito de investigar a percepção deste sobre suas qualificações e, especialmente, de que forma podem relacionar-se e auxiliar as principais atividades dos Observatórios.

Por fim, cumpre lembrar que este trabalho foi realizado em um determinado espaço de tempo, sendo assim, a mesma metodologia poderá ser aplicada para pesquisar os Observatórios Sociais que se encontravam em fase de instalação, no momento da coleta de dados. Assim, poder-se-á ampliar o mapeamento e monitorar de forma periódica o desenvolvimento e a proliferação deste tipo de mecanismo de controle social no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. do N. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2002.

AGOSTINETO, R. C. **Prestação de contas dos gastos de Câmaras Municipais por meio de portais eletrônicos**: um estudo em Câmaras da Grande Florianópolis. 64 f. Relatório de Estágio (Graduação em Administração). Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

ALBORNOZ, L. A.; HERSCMANN, M. Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, v.7, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/viewFile/102/101>>. Acesso em: 05 jun 2011.

AMARAL, M. S. **Accountability, governo local e democracia**: investigação em portais municipais do Estado da Bahia. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <[http://www.bibliotecadigital.ufba.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1027](http://www.bibliotecadigital.ufba.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1027)>. Acesso em: 02 dez 2010.

ANDRADE, N. de A. **Contabilidade pública na gestão municipal**: Métodos com base na LC nº 101/00 e nas Classificações Contábeis Advindas da SOF e STN. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ARANHA, M. L. de A.; MARTINS, M. H. P. **Filosofando**: Introdução à filosofia. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1993.

ARAÚJO, F. da S. **Controle interno no poder executivo federal**: um estudo exploratório quanto à percepção dos auditores internos das instituições federais de ensino (IFE's) sobre a atuação da controladoria geral da união (CGU). 146 f. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2007. Disponível em: <[http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/3314/1/2007\\_FabiodaSilvaAraujo.pdf](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/3314/1/2007_FabiodaSilvaAraujo.pdf)>. Acesso em: 06 jun 2011

ASSIS, M. M. A.; VILA, T. C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, p. 376 – 382, maio/jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rlae/v11n3/16549.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2011.

BACELLAR FILHO, R.F. **Direito administrativo e o novo código civil**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

BALTAZAR, A. H. L. Direito Tributário e Controle Social. **Revista do TCU**, Brasília, ano 41, n. 114, jan/abr 2009.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.21, p. 83 – 108. Nov. 2003.

BARROS, A. J. da S., LEHFELED, N. A. de S. **Fundamentos da metodologia**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

BASTOS, C. R. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 3. ed. Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_ **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 8. ed. Saraiva, 2001.

BISPO JÚNIOR, J. P. B.; MESSIAS, K. L. M. de;SAMPAIO, J. J. C. Exercício do controle social em municípios de pequeno porte: o caso de Lafayette Coutinho (BA). **Revista Baiana de Saúde Pública**, Salvador, v. 30, n.2,p. 248 – 260,jul/dez 2006. Disponível em: <http://www.saude.ba.gov.br/rbsp/pdf/Revista%20Baiana%20Vo1%2030%20n%202%202006.pdf>. Acesso em: 06 jun 2011.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BUGARIN, M. S.; VIEIRA, L. M.; GARCIA, L. M. **Controle dos gastos públicos no Brasil**: Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 14 de maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional n.º 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: 4 abr 2011

\_\_\_\_\_. **Lei complementar n.º 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 9 abr 2011.

BRAGA, L. V.; ALVES, W.S.; FIGEUIREDO, R. M. da C.; SANTOS, R. R. dos. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 59, p. 5 – 21, jan/mar 2008. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2881](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2881)>. Acesso em: 06 jun 2011.

BREDER, J. C. **Controle social – um modelo em construção**: contribuições do Tribunal de Contas da União. 22 f. Monografia TCU, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054156.PDF>>. Acesso em: 14 nov 2010.

CACERES, F. **História geral**. 3. ed. São Paulo: Moderna, 1988.

CAETANO, M. **Manual de ciência política e direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1996.

CARRAZZA, R. A. **Princípios constitucionais tributários e competência tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

CARLOS, F. A. **Controle social no âmbito municipal**: um estudo sobre a utilidade dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) na percepção dos conselheiros de políticas sociais no Estado de Pernambuco. 175 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: <[http://www.ufpe.br/ppgcontabeis/images/documentos/dissertacao%20nr.006\\_flavio.pdf](http://www.ufpe.br/ppgcontabeis/images/documentos/dissertacao%20nr.006_flavio.pdf)>. Acesso em 28 mar 2011.

CARVALHO, K. G. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CASTRO, R. P. A. de. Sistema de Controle Interno. IN: SEMINÁRIO LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 23 a 24 de abril, 2009. Disponível em <http://www.tce.to.gov.br/seminariolrf/documento/apostila.pdf>. Acesso em: 20 jun 2011.

CATELLI, A. et. al. Gestão econômica de organizações governamentais. In: CONGRESSO DO INSTITUTO INTERNACIONAL DE CUSTOS, 7, 2001, Leon. Disponível em [www.gecon.com.br/downartigos.asp](http://www.gecon.com.br/downartigos.asp). Acesso em: 15 mar 2011.

CERVO, A. L., BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Makron Books, 2002.

CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, C. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo**. 22. ed. Malheiros, 2006.

CGU - Controladoria Geral da União. **Gestão de recursos federais**: manual para os agentes municipais. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>>. Acesso em: 20 jan 2011.

CORBARI, A. **Disciplina de direito civil I**: Roteiro de Estudos. Lages, 2005. Apostila de aula.

CORREIA, M. V. C. Controle Social. IN: PEREIRA, I. B.; LIMA, J.C.F. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2 ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/Dicionario2.pdf>>. Acesso em: 14 abr 2011.

CRUZ, F. da. **Auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.

\_\_\_\_\_. **Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público**. Rio de Janeiro: Ed. do autor, 2009. Disponível em: <<http://www.flaviodacruz.cse.ufsc.br/>>. Acesso em: 15 ago 2011.

DALLARI, D. de A. **O futuro do estado**. São Paulo: Saraiva, 1972.

\_\_\_\_\_. **Elementos de teoria geral do estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DEZEN JUNIOR, G. **Direito constitucional**. 8. ed. Brasília: Vest-Com, 1998.

DI MARCO, V. **Manual de ciências das finanças**. 2. ed. São Paulo, 1984.

DINH, N. Q.; DAILLER, P.; PELLET, A. **Direito internacional público**. 2. ed. Lisboa: Fundação CalousteGulbenkian, 2003.

GUIMARÃES, A.A. M. **Democracia possível**: espaços institucionais, participação social e cultura política. São Paulo: Alinea, 2008.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, v.35, p. 119-144, jan/fev. 2001.

FERNANDES, M. A. O.; SILVA, M. **Direito tributário**. São Paulo: Barros, Fischer & Associados, 2005.

FÜHRER, M. C. A.; FÜHRER, M. R. E. **Resumo de direito constitucional**. Coleção 10 Resumos. Malheiros, 2001.

GATES, R.; MCDANIEL, C. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Thompson Learning, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRECO, M. **Observatório social**: uma introdução da aventura humana como introdução ao estudo da sociologia. São Paulo: Iglu, 2010.

GUIMARÃES, J. Interesse Público. **Corrupção**: ensaios e críticas. UFMG, 2008.

GTREL - Grupo técnico de padronização de relatórios. Tesouro Nacional, 2011. Disponível em: <  
[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/download/relatorios/Materia\\_1\\_GTREL\\_VersaoFinal.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/download/relatorios/Materia_1_GTREL_VersaoFinal.pdf)>. Acesso em: 30 out 2011.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: <  
<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18>>. Acesso em: 28 abr 2011.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**, 2002. Disponível em:  
<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/fasfil.pdf>>. Acesso: 01 jun 2011.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**: Introdução à Problemática Científica do Direito. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MACÊDO, J. M. A.; MARTINS, L. da C.; SOUSA, R. G. de; ANJOS, L. C M. dos. O Controle Social e Institucional e a Utilização das Informações geradas pela Auditoria Operacional. IN: V SEMANA DE PRODUÇÃO ACADÊMICA DO CCJS/UFMG, 2009, Sousa. Disponível em:  
<<http://www.joaomarclo.net/images/stories/artigoeventos/artigocontrolesocialspa2009.pdf>>. Acesso em 04 jun 2011.

MACHADO, L. O. **Sistemas, fronteiras e território**. Departamento de Geografia UFRJ, 2002. Disponível em:  
<<http://acd.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02avulsos.htm>>. Acesso em: 27 dez. 2010.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman. 2006.

MARION, J. C. **Contabilidade empresarial**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, E.; RIBEIRO, M. de S. **A informação como instrumento de contribuição da contabilidade para a compatibilização do desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente**. Disponível em:<[www.fipecafi.com.br](http://www.fipecafi.com.br)>. Acesso em: 25 jan 2011.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento**. São Paulo: Atlas, 1999.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MEIRELLES, H. L.; AZEVEDO, E. de A.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1994.

MÜLLER, F. **Quem é o povo: a questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

NALINI, J. R. **Constituição e estado democrático**. São Paulo: FTD, 1997.

NETTO, P. S. **Curso de teoria do estado**. 7.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1987.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em:  
<<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br>>. Acesso em: 30 abr 2011.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Sistemas de informações gerenciais**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, L. P. S. **O conceito de soberania perante a globalização**. CEJ, Brasília, n. 32, p. 80-88, jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewFile/702/882>>. Acesso em: 16 jan 2011.

OLIVEIRA, S. L. **Tratado de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1998.

PAIVA, R. M. M. **O controle social na administração pública**: propostas para estruturar e estimular seu desenvolvimento. 57 f. Monografia (Especialização em Controladoria aplicada ao Setor Público), Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2004. Disponível em: <[https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2997/1/o\\_controle\\_social\\_na.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2997/1/o_controle_social_na.pdf)>. Acesso em: 15 jan 2011.

PEDROSO, M. S.; QUINTANA A. C. A importância da apropriação dos custos na administração pública. **Revista Eletrônica de Gestão Contemporânea**. Rio Grande, v.II, n.1, p. 38-57, 2007. Disponível em: <[http://www.atlanticosul.edu.br/rg/revista/artigos\\_revista/4\\_edicao/a\\_importancia\\_da\\_apropriacao\\_dos\\_custos\\_na\\_administracao\\_publica.pdf](http://www.atlanticosul.edu.br/rg/revista/artigos_revista/4_edicao/a_importancia_da_apropriacao_dos_custos_na_administracao_publica.pdf)>. Acesso em: 15 abr 2011.

PEREIRA, L. C. B. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n.45, p. 49 – 95, junho, 1998.

PIOVESAN, F. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito**. Curitiba, v. 2, n.1, p. 20-33, ano II, jan/jun. 2008. Disponível em: <[http://200.195.147.74/faculdade/revista\\_direito/3edicao/Artigo%203.pdf](http://200.195.147.74/faculdade/revista_direito/3edicao/Artigo%203.pdf)>. Acesso em: 31 ago 2011.

PLATT NETTO, O. A.; CRUZ, F. da; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. **Contabilidade Vista e Revista**, v. 18, n. 1, p. 75 – 94, jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/viewFile/320/313>>. Acesso em: 19 jun 2011.

PRATA, N. V. **Informação e democracia deliberativa**: Um Estudo de Caso de Participação Política na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/educacao/sobre\\_escola/banco\\_conhecimento/arquivos/pdf/democracia\\_deliberativa.pdf](http://www.almg.gov.br/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/democracia_deliberativa.pdf)>. Acesso em 25 mar 2011.

REALE, M. **Teoria do direito e do estado**. São Paulo: Martins, [19\_].

RIBEIRO, D. C. **Sistema de controle dos gastos públicos do governo federal: uma ênfase no programa bolsa família**. 165 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-07102009-145113/pt-br.php>>. Acesso em: 15 jan 2011.

RIBEIRO FILHO, J. F., LOPES, J. E. de G.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; FERREIRA, J. O. L. Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 4, n. 3, jul/set. 2008. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/980/734>>. Acesso em: 21 jan 2011.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROLAND, D. da S. **A dimensão humana do Estado: o povo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 451, out. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5767>>. Acesso em: 16 jan 2011.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis Municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 1, n.1, p. 48 – 61 set./dez. 2007 Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/2579/1822>>. Acesso em: 14 mar 2011.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. de; LIBONATI, J.J.; VASCONCELOS, M. T. de C. Modelos de investigação dos níveis de transparência fiscal eletrônica dos poderes e órgãos governamentais. In: 9º CONGRESSO DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 2009. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/lista-trabalhos-aprovados-2009.asp>>. Acesso em 09 maio 2011.

SANTOS, L. A. Controle Social e a transparência da administração pública brasileira. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. Disponível em <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/control-social-e-a-transparencia-da-administracao-publica-brasileira>>. Acesso em 21 jan 2011.

SANTOS, K. A. dos. **O conselho de acompanhamento e controle social do Fundef: um estudo de caso do Município de São Paulo**. 136 f. Dissertação (Mestrado em Educação),

Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em:  
<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-29012008-165547/pt-br.php>>.  
Acesso em 20 jan 2011.

SER MARINGÁ - Sociedade Eticamente Responsável de Maringá. Disponível em:  
<[www.sermaringa.org.br](http://www.sermaringa.org.br)>. Acesso em: 15 maio 2011.

SCHIER, A. da C. R. **A participação popular na administração pública: o direito da reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. Observatórios Sociais como promotores de controle social e accountability: reflexos a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Gestão.Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, vol. 8, n. 3, p. 298-326, set/dez. 2010. Disponível em: <<http://www.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/issue/view/48>>.  
Acesso em: 15 maio 2011.

SILVA, F. C. da C. Controle Social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 24, p. 115-137, maio/ago. 2002. Disponível em:  
<<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2666>>. Acesso em: 18 jan 2011.

SILVA, G. E. do N.; ACCIOLY, H. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SOARES, S. N. M. **Cartilha de direito internacional público**. Lages, 2007. Apostila de aula.

SOARES, M. V. de M. B. **Cidadania e direitos humanos**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, [2002]. Disponível em: <[www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos)>. Acesso em: 17 jun 2011.

SOUZA, R. G. de. ; JÚNIOR, L. L. C. Auditoria de desempenho: uma abordagem metodológica alternativa. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, ano 35, n. 157, p. 81-97, jan/fev. 2006.

SPINELLI, M. V. C. **Participação, *accountability* e desempenho institucional:** o caso dos conselhos de controle social do programa bolsa família nos pequenos municípios brasileiros. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <[https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3462/1/Participacao\\_Accountability\\_e\\_Desempenho.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3462/1/Participacao_Accountability_e_Desempenho.pdf)>. Acesso em: 15 abr 2011.

VENTURA, D.; SEITENFUS, R. **Introdução ao direito internacional público.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

ZELENOVSKY, M. A. F. **O Tribunal de contas da união e os conselhos de saúde:** possibilidades de cooperação nas ações de controle. 20 f. Monografia (Especialização em Direito Público e Controle Externo para Analistas do Tribunal de Contas da União), 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769531.PDF>>. Acesso em: 19 jan 2011.

ZIKMUND, W. G. **Princípios da Pesquisa de Marketing.** São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2006.

ZIPPELIUS, R. **Teoria geral do estado.** 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

## APÊNDICE – QUESTIONÁRIO ENVIADO AOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS

**Sou Raquel Crestani Agostineto, aluna do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, e estou realizando uma pesquisa junto aos responsáveis pelos Observatórios Sociais. A finalidade da pesquisa é caracterizar os Observatórios Sociais existentes no Brasil e buscar identificar conexão com a Contabilidade. Nesta pesquisa estou sendo orientada pelo professor Flávio da Cruz. É importante destacar que a pesquisa será a base do meu Trabalho de Conclusão de Curso e dessa maneira se traduzirá em produto disponível para outros avanços e aperfeiçoamentos da participação popular nas políticas públicas. Agradeço sua disposição em responder as seguintes questões:**

1) Como se formou o Observatório Social do seu município?

2) Assinale, dentre as opções abaixo, o tipo de organização/sociedade que o Observatório Social do seu município se enquadra, em termos de contrato social:

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Associação   | <input type="checkbox"/> Sociedade em Comandita por Ações |
| <input type="checkbox"/> Fundação   | <input type="checkbox"/> Sociedade em Comandita Simples   |
| <input type="checkbox"/> Sociedade em Comum                                   | <input type="checkbox"/> Sociedade Anônima                |
| <input type="checkbox"/> Sociedade em Conta de Participação                   | <input type="checkbox"/> Sociedade Limitada               |
| <input type="checkbox"/> Sociedade em Nome Coletivo                           | <input type="checkbox"/> Sociedade Simples                |
| <input type="checkbox"/> Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. |   |

3) Como se dá a captação de recursos, do Observatório Social do seu município, para o desenvolvimento das atividades?

4) Você sabe da existência de parcerias do Observatório Social do seu município com entidades públicas e privadas?

5) Atualmente, que profissionais compõe a equipe do Observatório Social do seu município? Caso você não saiba, pode ir direto para a questão número 9.

6) Toda a equipe é remunerada? Há voluntários? Qual a proporção de remunerados e não remunerados?

7) Qual a profissão dos idealizadores do Observatório Social do seu município?

8) Há contadores na equipe de Observatório Social do seu município?

8.1) Caso positivo:

8.1.1) Há quanto tempo?

8.1.2) O trabalho deste profissional é remunerado?

8.1.3) Quais são suas funções?

8.1.4) Quais são suas contribuições às atividades do Observatório Social do seu município?

8.2 Caso negativo:

8.2.1) Há perspectivas de alocar?

8.2.2) Que benefícios, esse profissional, poderia trazer?

9) Qual a principal objetivo do Observatório Social do seu município?

10) Quais são as principais atividades do Observatório Social do seu município?

11) Há divulgação dos resultados alcançados, junto à sociedade? Em que meios de comunicação, a divulgação ocorre?

12) Você sabe, em termos de composição, qual a evolução no quadro de colaboradores, desde a fundação, do Observatório Social do seu município, até hoje?

13) Na sua opinião, há contato com outros Observatórios Sociais do Brasil, ou as atividades do Observatório Social do seu município são independentes?

14) Como você descreve a atuação do Observatório Social do seu município em relação à Câmara de Vereadores?

( ) Cooperante: Detalhar: \_\_\_\_\_

( ) Inconveniente: Detalhar: \_\_\_\_\_

( ) Indiferente: Detalhar: \_\_\_\_\_

15) Como você descreve a atuação do Observatório Social do seu município em relação ao Poder Executivo (prefeitos e secretários municipais)?

( ) Cooperante: Detalhar: \_\_\_\_\_

( ) Inconveniente: Detalhar: \_\_\_\_\_

( ) Indiferente: Detalhar: \_\_\_\_\_