

**A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
COMPLIANCE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM
OLHAR A PARTIR DOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS****THE IMPORTANCE OF POPULAR PARTICIPATION IN PUBLIC ADMINISTRATION
COMPLIANCE: A LOOK FROM THE SOCIAL OBSERVATORIES**

Flávia Roberta de Gusmão Oliveira. Servidora do TRT 6ª Região. Doutoranda em Direito, pela Universidade Católica de Pernambuco, Mestra em Direitos Humanos, pela Universidade Federal de Pernambuco. Bacharela em Direito, pela Universidade Católica de Pernambuco.

RESUMO

Cada vez mais se exige uma Administração Pública mais eficiente e idônea, que use com sabedoria os recursos públicos, prestando contas de sua atuação para a população. Diante disso, o presente trabalho almejou analisar a importância dos Observatórios Sociais no estímulo para uma maior participação popular na gestão da administração pública. Para isso, foram definidos alguns objetivos específicos, a saber: (i) Descrever a participação popular no Brasil, a partir da concepção de democracia; (ii) Elencar as formas de participação popular e as dificuldades para implementação de uma gestão mais participativa (iii) Apresentar o funcionamento e as atividades dos Observatórios Sociais; e (iv) Compreender o papel dos Observatórios Sociais na ampliação (ou não) da participação popular. Quanto à metodologia, partimos de uma abordagem qualitativa, utilizamos ainda o tipo de pesquisa descritivo-explicativo, e os procedimentos técnicos adotados foram o bibliográfico e o documental. Os resultados apontaram que os Observatórios Sociais ampliaram a participação popular nos locais em que foram implementados; contudo, é preciso estimular uma maior heterogeneidade entre seus integrantes; além disso, a visão preconceituosa da política partidária pode ser prejudicial em nossa democracia.

Palavras-Chave: Observatórios Sociais. Participação Popular *Compliance*. Administração Pública.

ABSTRACT

Increasingly, a more efficient and suitable Public Administration is required, which uses public resources wisely, accounting for its actions to the population. In view of this, the present work aimed to analyze the importance of social Observatories in encouraging greater popular participation in management of public administration. To achieve this, some specific objectives were defined, namely: (i) Describe popular participation in Brazil, based on the concept of democracy; (ii) List the forms of popular participation and the difficulties in implementing a more participatory management (iii) Present the functioning and activities of the Social Observatories; and, (iv) Understand the role of Social Observatories in expanding (or not) popular participation. As for the methodology, we started from a qualitative approach, we also used the descriptive-explanatory type of research and the technical procedures adopted were bibliographic and documentary. The results showed that the Social Observatories increased popular participation in the places where they were implemented, however, it is necessary to encourage greater heterogeneity among their members, in addition, the prejudiced view of party politics can be harmful in our democracy.

Keywords: Social Observatories. Popular Participation. Compliance. Public Administration.

I. INTRODUÇÃO

A democracia é base do ordenamento jurídico brasileiro, conforme preceituado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), a qual determina no parágrafo único do seu artigo 1º que: “todo poder emana do povo”, tal dispositivo explicita ainda que o exercício deste poder dar-se-á por meio de representantes eleitos ou diretamente.

A democracia está intimamente ligada ao conceito de cidadania, pois é a partir da atuação de cada cidadão e cidadã que é expressa a vontade soberana do povo. Apesar dessa previsão constitucional de participação popular na Administração Pública, percebemos que ainda é muito tímido o acompanhamento da gestão pública pela população.

Nosso país é marcado por uma população bastante heterogênea, permitindo que tenhamos grupos sociais que compreendem a importância do exercício da cidadania, por meio de uma maior preocupação com a vida pública. Contudo, por outro lado há uma enorme parcela populacional de pessoas miseráveis, que estão abaixo da linha da pobreza, cuja preocupação está centrada na garantia de suas

sobrevivências estando alheios ao debate da coisa pública pela absoluta condição de excluídos que detêm.

Apesar disso, é preciso reconhecer que nos últimos anos vêm crescendo o interesse populacional pelo acompanhamento da gestão pública, ainda que discretamente. Pode-se afirmar que tal mudança foi estimulada pela nova ordem democrática que vem se consolidando a partir da promulgação da Constituição Brasileira, em 1988. Além disso, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que instituiu uma reforma administrativa no Brasil, procurando superar o modelo burocrático da administração pública, até então vigente em nosso país, substituindo o modelo burocrático de administração pelo modelo gerencial, trazendo para a Administração Pública o modelo de gestão das empresas privadas, pautado na adoção de uma postura voltada para boa governança e uma gestão que preze pela transparência.

Outras normas legislativas também foram importantes para estimular uma maior participação popular como as que serão detalhadas mais adiante neste trabalho.

Diante disso, estabelecemos o seguinte problema de pesquisa: Qual a importância dos Observatórios Sociais no estímulo para uma maior participação popular na gestão da administração pública?

Buscando responder a tal problema, foi estabelecido o seguinte objetivo geral: Analisar a importância dos Observatórios Sociais no estímulo para uma maior participação popular na gestão da administração pública. Já os objetivos específicos definidos foram: (i) Descrever a participação popular no Brasil, a partir da concepção de democracia; (ii) Elencar as formas de participação popular e as dificuldades para implementação de uma gestão mais participativa; (iii) Apresentar o funcionamento e as atividades dos Observatórios Sociais; e, (iv) Compreender o papel dos Observatórios Sociais na ampliação (ou não) da participação popular.

Metodologicamente, foi utilizada a abordagem qualitativa, a qual privilegia estudos voltados para ciências humanas, tendo em vista que enfatiza uma análise direcionada para a compreensão do objeto de estudo em sua totalidade, sem priorizar apenas aspectos quantitativos. Quanto ao tipo de pesquisa, foi escolhido o descritivo-explicativo, pois foi realizada a descrição dos Observatórios Sociais, bem como delineada uma explicação sobre sua importância no cenário da Administração Pública brasileira.

Por fim, os procedimentos técnicos adotados foram o bibliográfico e o documental, sendo o primeiro realizado na doutrina sobre o tema, em particular, a partir de um levantamento da literatura sobre o assunto em artigos acadêmicos, trabalhos científicos e livros; já o segundo procedimento técnico foi feito na legislação que versa sobre o assunto, bem como nos documentos constitutivos dos Observatórios Sociais.

O presente artigo está estruturado em quatro tópicos, a saber: Democracia e participação popular; Formas de participação popular e as dificuldades para implementação de uma gestão mais participativa; O que são e como funcionam os Observatórios Sociais?; O papel dos Observatórios Sociais na ampliação (ou não) da participação popular.

2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Neste tópico será caracterizada a participação popular, destacando a sua importância para a consolidação democrática de um Estado, pois, a partir do momento que há mais participação das pessoas nas atividades estatais, ter-se-á o exercício de uma cidadania mais ativa. Baquero (2008) identifica o grau de envolvimento dos cidadãos na política como um elemento fundamental para que haja qualidade da democracia. Segundo ele, atualmente para que haja consolidação democrática, é necessário o exercício de uma cidadania ativa, em que cada indivíduo possa fazer parte da arena política; caso isso não ocorra, o processo de construção da democracia irá perder sua legitimidade, restando apenas sua dimensão formal.

É preciso estabelecer uma concepção de cidadania mais ampla do que o mero exercício do direito de votar e ser votado. É nesse sentido que Benevides (1993) defende uma cidadania ativa, que permita a participação de cada cidadão no processo decisório de forma efetiva, confirmando a soberania popular como elemento essencial da democracia.

Todavia, a construção de uma cidadania ativa no Brasil não tem ocorrido de forma satisfatória, pois, conforme já mencionado, há tradicionalmente na história brasileira uma apatia por parte da população, que de forma majoritária não demonstra interesse pela participação na administração pública. Tal realidade deve-se ao histórico político-jurídico brasileiro, marcado por vários períodos ditatoriais, na verdade “a trajetória da administração pública nacional reflete a própria trajetória da nação brasileira com os percalços de intermitentes períodos de ditadura e os influxos do processo colonizatório” (Menezes, 2005, p.3). Menezes (2005) destaca ainda a desigualdade social como elemento decisivo para determinar o prejuízo da participação política do povo brasileiro.

A nova ordem jurídica inaugurada pela Constituição Federal de 1988, contudo, tem propiciado paulatinamente um estímulo para mudar essa realidade, permitindo que aos poucos os cidadãos brasileiros comecem a ter mais interesse no acompanhamento da gestão pública. A Carta Magna Brasileira:

(...) pretende possibilitar a superação das desigualdades sociais e regionais por meio do progressivo aprofundamento da democracia participativa, social, econômica e cultural, só possível com o fortalecimento da esfera pública política, de uma opinião pública livre e de uma sociedade civil organizada e atuante (Bailestero, 2011, p. 46).

O próprio texto constitucional trouxe diversos dispositivos que insuflam essa participação, trazendo direitos e garantias fundamentais que legitimam o ato de participar, como: a liberdade de associação (art. 5º, XVII), o direito de petição (art. 5º, XXXIII), o direito à informação (art. 5º, XXXIV), o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV), o direito ao devido processo legal, tanto na esfera judicial como na administrativa (art. 5º, LIV).

A Constituição Federal de 1988 prevê também os remédios constitucionais aptos a proteger tais direitos, a partir da participação do próprio indivíduo, como: o mandado de segurança (art. 5º, LXIX), utilizado com o fito de anular ato ilegal ou abuso de poder praticado por autoridade pública; e a ação popular (art. 5º, LXXIII).

Vários outros dispositivos ao longo do texto constitucional abordam a temática da participação. Lock (2004) identificou todos eles, a lista é iniciada com o artigo 10, o qual dispõe sobre o asseguramento da participação tanto de trabalhadores quanto de empregadores nos colegiados dos órgãos públicos, em que estejam em análise aspectos de interesse profissional ou previdenciários desses atores. Há também o artigo 14, o qual reconhece a soberania do povo, por meio do voto direto, secreto e possuindo valor para todos os eleitores, além de prever o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como ferramentas fundamentais para o estabelecimento da democracia participativa.

Centrando o foco no contexto municipal, destaca-se o inciso XII do artigo 29, que prevê a garantia da população participar do planejamento da administração. Relacionado a este artigo, há também o parágrafo 3º do artigo 31 que garante ao povo o papel de fiscalizar as contas públicas. Outro dispositivo constitucional que merece destaque, enquanto garantidor da participação popular é o parágrafo 3º do artigo 37, que diz:

Artigo 37, § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário¹ na administração pública direta e indireta, regulando especialmente

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a 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.

1 Menezes (2005, p. 3) critica o fato do “tratamento constitucional da participação cidadã está relacionada à expressão ‘participação do usuário’. O paradigma participativo surge no contexto da reforma que transfere ao particular a execução de boa parte dos serviços públicos e sutilmente confunde o cidadão com o consumidor”.

Convém mencionar que este parágrafo foi incluído na Constituição, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, que, conforme já mencionado, ensejou uma reforma administrativa no Brasil, a partir daí a participação popular revestiu-se do status de garantia constitucional. Tal reforma inaugura uma visão gerencial da administração pública, em substituição ao modelo burocrático, até então prevalente. O enfoque gerencial traz medidas adotadas pela iniciativa privada para o setor público, ou seja, “a reforma propõe a parceria com o setor privado e com a sociedade em geral para ampliação da eficiência e da legitimidade” (Menezes, 2005, p. 7).

Inicialmente o foco dessa parceria estava centrado na delegação de atividades públicas, a partir de concessões ou permissões, ou o particular atuava colaborando com a administração pública realizando serviços públicos não exclusivos, podemos exemplificar, neste caso, a atuação das entidades paraestatais. Ultimamente o foco tem sido outro, privilegiando:

(...) a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade (Di Pietro, 1993, p. 32).

Retomando as hipóteses de participação popular descritas no texto constitucional, devem ser destacadas também as possibilidades de o povo participar, por meio do processo legislativo, que pode ocorrer

(...) através de audiências públicas e reclamações contra atos das autoridades, nas comissões das casas legislativas, previstas no Art. 58, II e IV, bem como a participação diretamente na produção de leis, através da iniciativa popular prevista no Art. 61, § 2º. Possibilitando a atuação do cidadão enquanto fiscalizador da conduta do administrador, prevê o Art. 74, § 2º, a possibilidade de denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União (Lock, 2004, p. 124).

Pode ser citada também a participação como integrante do Conselho da República, conforme o inciso VII do artigo 89, além da possibilidade de as entidades representativas de classe participarem da escolha do quinto constitucional que poderá tornar-se integrante dos Tribunais Regionais Federais, como também os Estaduais e o Distrital (art. 94).

Por fim, ressaltam-se os dispositivos que preveem a possibilidade de participação popular na gestão administrativa de determinadas matérias selecionadas pelo constituinte, a saber:

(...) dos produtores e trabalhadores rurais no planejamento da política agrícola (Art. 187); dos trabalhadores, empregadores e aposentados nas iniciativas relacionadas à seguridade social (Art. 194, VII); da comunidade em relação às ações e serviços de saúde (198, III); da população através de organizações representativas nas questões relacionadas à Assistência Social (Art. 204, II); a gestão democrática do ensino público (206, VI); da colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural (Art. 216, § 1º); da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente (Art. 225); de entidades não governamentais na proteção à assistencial integral à saúde da criança e adolescente (Art. 227, § 1º) e das comunidades indígenas, inclusive nos lucros, das atividades que aproveitem os recursos hídricos e minerais das suas terras (231, § 3º) (Lock, 2004, p.125).

Todos esses dispositivos constitucionais foram relevantes para proporcionar um ambiente mais propício para participação popular, em especial deve ser destacado o parágrafo 3º do artigo 37, que foi incluído na Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, pois ele

(...) determinou ao legislador infra-constitucional a regulamentação do direito a participação, especialmente quanto às reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, ao acesso dos usuários às informações e à disciplina da representação contra o exercente de cargo, emprego ou função administrativa (Menezes, 2005, p.3).

A partir daí algumas normas infraconstitucionais foram inserindo outras formas de participação popular no ordenamento jurídico brasileiro. Pode ser citada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), a qual prevê a realização de audiências públicas para apreciação das metas fiscais estabelecidas pela Administração Pública e para discussão dos processos de elaboração e discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos.

Há também o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001), que obriga os municípios a construírem uma gestão democrática da cidade, devendo ser utilizados os seguintes instrumentos, segundo o artigo 43 da referida Lei, para que essa gestão ocorra: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Tal norma prevê também que quando houver um processo para implantação de algum empreendimento ou atividade que possua efeitos potencialmente negativos para o meio ambiente ou para população, deverão sempre ocorrer audiências públicas, que permitam que o Poder Público ouça a população interessada (artigo 2º, XIII).

Além disso, também deverá haver audiências públicas e debates que permitam a participação da população, durante a elaboração do Plano-Diretor dos municípios (artigo 40, § 4º, I). Por fim, foi prevista ainda nesta norma a necessidade de implantação de uma gestão orçamentária participativa, incluindo a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (artigo 44).

Tais instrumentos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade têm propiciado um melhor cumprimento do princípio constitucional de participação popular. Lock (2005) destaca que os Tribunais de Contas devem estar atentos se houve efetivamente a oportunidade de a população ser ouvida durante essas audiências públicas previstas nestas leis, para ele:

A comprovação deve ser exigida porque a participação popular é princípio constitucional e condição obrigatória nos processos de elaboração e discussão das Leis Orçamentárias e Planos, nulificando o processo que não observar minimamente o dever de ouvir a sociedade. A não observância deste princípio vicia o processo de feitura da lei orçamentária, pois terá preterido formalidade essencial, pois se é certo que a participação popular é princípio constitucional, afronta-lo enseja a invalidação de qualquer ato praticado sem a sua observância (Lock, 2005, p. 130).

Contudo, na prática, a participação da população nessas audiências é muito baixa, muitas vezes ficando restrita a grupos específicos que possuem interesses pessoais nos temas debatidos. Pode-se exemplificar citando o caso das agências reguladoras, em particular a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), as quais também são obrigadas a realizar audiências públicas que viabilizem

a participação do usuário-cidadão na regulação e controle dos serviços públicos concedidos aos particulares (concessionárias), verifica-se um fracasso (...). A participação mais expressiva é realizada através dos grupos organizados. Como os grupos econômicos são mais bem estruturados, acumulam mais poderes nos processos decisórios, que os indivíduos isolados (Menezes, 2005, p.5-6).

Para tal autora, para garantir uma efetiva implementação da participação popular é preciso ir além da mera previsão do tema no texto legal, caso contrário “as audiências e consultas públicas realizadas por estes setores da atividade estatal somente falseiam a legitimidade, pois a participação somente se faz pelos próprios setores regulados” (Menezes, 2005, p.7). Dessa forma, ela servirá apenas como

uma etapa burocrática obrigatória, mas sem o fito de efetivar a participação da população nas atividades administrativas.

Outra norma que merece destaque é a Lei da Transparência (Lei nº 12.527, de 2011), a qual prevê que todos os cidadãos devem ter acesso às informações públicas, abrangendo os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo de todos os entes estatais, além das entidades privadas que recebam recursos públicos. Tal normativa é importante porque o acesso à informação dará subsídio para que a população possa conhecer melhor a gestão pública, podendo, em consequência, acompanhar e participar de forma efetiva dessa gestão.

É importante ainda destacar como o cidadão poderá exercer sua participação, conforme foi visto anteriormente, ela poderá ocorrer de forma direta ou indireta. No próximo tópico, tais formas de participação serão mais bem aprofundadas.

3. FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E AS DIFICULDADES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA GESTÃO MAIS PARTICIPATIVA

O modelo democrático ocidental privilegia esta última, a qual ocorrerá a partir dos representantes eleitos, na verdade “verifica-se que desde a implantação do Estado de Direito, a democracia indireta monopolizou os sistemas democráticos, de forma a traduzir o que seria a efetiva realização da soberania popular” (Balestero, 2011, p.48).

Di Pietro (1993) enumera como formas de participação indireta: a primeira seria a participação popular em órgãos de consulta, até mesmo a autora elenca as hipóteses desse tipo de participação previstas na Constituição Federal de 1988; contudo, ela ressalta que é difícil efetivar tal forma de participar da gestão administrativa, porque as normas constitucionais que versam sobre o tema são programáticas, necessitando de medidas posteriores para que possam se tornar efetivas, e não houve regulamentação de muitas dessas matérias pelo legislador.

A segunda forma, descrita pela autora, seria a participação por meio do “ombudsman”, não existente no Brasil, seria como espécie de ouvidoria, um órgão voltado para receber as reclamações e/ou petições dos cidadãos e realizar os encaminhamentos necessários. Por fim, a terceira forma seria a participação por via do Poder Judiciário, considerada pela autora como a mais eficaz no Brasil, podendo o cidadão ou entidades representativas controlar a administração pública por meio dos seguintes instrumentos processuais: mandado de segurança coletivo, ação popular, mandado de injunção e ação de inconstitucionalidade por omissão (Di Pietro, 1993).

Outro importante recurso de participação popular é o portal da transparência, além dele as redes sociais e os aplicativos móveis têm permitido uma maior divulgação das ações estatais, propiciando em consequência que sejam mais bem

acompanhadas pela população. Há ainda as formas de participação direta, que pode ocorrer por meio de Plebiscitos e referendos, lembrando que essas duas formas

(...) são vistas como meios similares consultivos da opinião popular nos negócios do Estado e basicamente divergem em virtude do momento de suas realizações. O plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria, a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, já o referendo, consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva) (Lock, 2004, p. 126).

Outra forma de participação direta ocorre por meio das audiências públicas; merece menção ainda o direito de ser ouvido, efetivado pelos direitos fundamentais de petição, do contraditório e da ampla defesa e do devido processo legal. Quanto ao direito de ser ouvido, uma iniciativa exitosa no que tange à participação popular foi a do Orçamento Participativo (OP), pode-se dizer que

Os Orçamentos Participativos romperam com os paradigmas clássicos da Administração Pública e proporcionaram a integração da sociedade no processo de tomada de decisão sobre a alocação de recursos públicos, passando a incorporar uma dimensão deliberativa que abrange abrangendo a construção do consenso, considerando peculiaridades e diferenças sociais (Balestero, 2011, p.71-72).

A experiência do OP foi iniciada em Porto Alegre, na década de 1980, posteriormente foi disseminada para vários municípios brasileiros, tendo sido replicado em outros países da América Latina da África e da Europa.

O OP foi importante porque institucionalizou a participação dos cidadãos, isso significa que a partir dele foi definida uma maneira concreta de participação popular, avalizada pelo Governo, permitindo uma comunicação direta e eficaz entre o povo e os seus governantes. A partir da implementação do OP, a população poderia definir as áreas prioritárias de investimentos, sem contar que sua estruturação exigia mais transparência das ações do Estado; além disso, ele possibilitou que fosse criada uma dinâmica educativa e formativa de promoção da cidadania (Dias, 2008).

De outro modo, o autor aponta as limitações do OP, a saber: Processo muito centrado na resolução de problemas mais imediatos, o que impedia um planejamento mais estratégico em relação ao desenvolvimento do município; também havia maior foco nos investimento, relacionado às despesas de capital, não abrangendo a forma direta sobre outras despesas de funcionamento nem sobre

as próprias receitas. Além disso, a capacidade financeira dos municípios embaraça a resolução dos inúmeros problemas que afetam os territórios das cidades. Outra limitação relevante é o aspecto local do OP, obrigando que o processo participativo seja restrito; por fim, destaca-se a participação desigual entre grupos sociais como é o caso das mulheres e dos jovens, que não são bem representados nos espaços decisórios do OP.

Além dessas limitações apresentadas por Dias (2008), pode ser elencado também o uso político-partidário no OP. Muitas pessoas inseridas no procedimento de votação do OP aproveitavam o ensejo dos debates orçamentários para ficarem conhecidas nas comunidades, para depois buscarem uma oportunidade no cenário político.

Como pode ser visto, a Carta Magna brasileira e as normas infraconstitucionais trouxeram grandes avanços no que tange à participação popular, observa-se, contudo, que ainda há uma grande dificuldade para implantação dessas formas de participação, partindo da brutal desigualdade social existente no Brasil, que apresenta uma grande quantidade de pessoas em extrema pobreza, tornando inviável o interesse e a possibilidade de elas terem interesse em participação da gestão democrática da administração pública, quando estão lutando para sobreviver. Diante desse contexto social do Brasil:

Não se pode negar que a heterogeneidade da população brasileira, abriga segmentos com uma compreensão mais ampla do conceito de cidadania focada na preocupação com a vida pública. Por outro lado, não se pretende ocultar a realidade da imensa maioria de miseráveis que mendigam o pão de cada dia, alheios, pela absoluta condição de excluídos, à ideia de interesse público (Menezes, 2005, p.3).

Essa heterogeneidade da população brasileira também é perceptível em relação ao acesso à educação, enquanto poucos têm oportunidade de estudar nos maiores centros do país, a imensa maioria frequenta escolas precárias. A falta de educação, portanto, também representa um limitador da participação popular brasileira. Sem contar o fato de que os temas administrativos não são abordados no ensino regular, pela falta de interesse de o próprio Poder Público implantar uma gestão transparente.

Como é possível participar ativamente de consultas públicas sobre diretrizes orçamentárias governamentais, se não há o mínimo de conhecimento sobre orçamento público? É possível afirmar, empiricamente, que até mesmo nos centros universitários não há a disseminação aprofundada desse tipo de conhecimento, falta educação fiscal, pois

(...) a participação do cidadão como agente fiscalizador dos atos públicos ocorre de forma eficiente, a partir do momento que o

indivíduo recebe condições para participar efetivamente das discussões em relação a esse processo. Entretanto, é essencial que o mesmo obtenha uma educação de qualidade, isso não se trata de adquirir conhecimentos clássicos referentes as etapas de ensino, mais sim, no sentido de a pessoa adquirir conhecimentos e informações primordiais para conseguir compreender tanto os seus direitos e deveres enquanto mero cidadão brasileiro (Costa; Souza, 2018, s/p).

Somado a isso, é possível perceber que culturalmente prevalece, no seio da sociedade brasileira, uma naturalização da corrupção, ou seja, uma enorme parcela populacional esquiva-se de participar politicamente das atividades estatais, por conta do descrédito com a classe política.

Apesar desse cenário negativo, experiências pontuais exsurgem, demonstrando ser possível, apesar do reconhecimento dessas dificuldades, que a participação popular ocorra. Uma dessas experiências que tem ganhado destaque no cenário nacional são os observatórios sociais, que serão apresentados no próximo tópico.

4. O QUE SÃO E COMO FUNCIONAM OS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS?

O primeiro Observatório Social surgido foi o do município de Maringá, no Paraná, em 2006, – Observatório Social de Maringá (OSM) –, ocasião em que houve inúmeros casos de corrupção na cidade denunciados pela mídia², que desviaram milhões de reais em dinheiro público. De acordo com Sager e Bossi (2017, p.835), o OSM

(...) é uma associação sem fins econômicos e sem vinculação partidária que visa valorizar a cidadania e a ética. Formado por profissionais de diversas áreas, entre advogados, juízes, contabilistas, economistas, funcionários públicos federais e estaduais, empresários, estudantes, aposentados, a entidade mantém um metodologia de trabalhos focado no acompanhamento de processos licitatórios, que vai desde a publicação do edital, a análise dos processos e a verificação da entrega do produto ou serviço.

É importante ressaltar que muitos desses profissionais que integram o OSM (e outros Observatórios Sociais também) fazem parte de grupos de empresários, como a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), ou são membros de sindicatos patronais ou de trabalhadores, há também destaque para participação de pessoas

2 Desde 2004, já existia no município uma Organização Não Governamental denominada de Movimento Pela Cidadania Fiscal (MPCF), criada por um grupo de entidades e cidadãos indignados com a corrupção e a má aplicação dos recursos públicos (QUEIROZ, 2017).

que fazem parte da maçonaria, além de associações tradicionais como o Rotary Clube e o Lions Clube (Doin et al., 2012), (Schommer et al., 2011). Todos reunidos com o intuito de fiscalizar a administração pública, estimulando uma cidadania fiscal por parte da população, além de incentivar ações voltadas para a educação fiscal. Doin et al., (2012, p.69) destacam que

A atuação do OSM foi reconhecida pela FINEP como Tecnologia Social do Prêmio de Inovação, em sua etapa regional, em 2008. E foi a primeira colocada no V Concurso de Experiências em Inovação Social, promovido pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe das Nações Unidas – CEPAL, com o apoio da Fundação Kellogg, na cidade de Guatemala, em 2009.

Com esta repercussão, até 2008, já existiam mais seis Observatórios com formato semelhante, em cidades diferentes. Naquele momento, constatou-se a necessidade de haver um Observatório central que pudesse padronizar as ações dos Observatórios municipais, além de capacitar as pessoas que integram essas instituições locais. Foi criado então, em 2008, o Observatório Social do Brasil (OSB), que coordena toda a Rede Observatório Social do Brasil e Controle Social.

O OSB se autodefine como “um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública” (OSB, 2019).

Além disso, são definidos os seguintes valores para sua atuação: apartidarismo; cidadania; comprometimento com a justiça social; atitude ética, técnica e proativa; ação preventiva e visão de longo prazo. Tais valores refletem as principais características da Rede OSB, o apartidarismo foi colocado em primeiro lugar, porque segundo Bona e Boeira (2018, p. 230) ele

(...) é visto como princípio fundamental da rede, que deliberadamente busca distanciar-se dos partidos políticos porque não vê na atuação dessas organizações um vislumbre de solução dos problemas sociais locais, tampouco um sincero desejo de defender o interesse público mais amplo.

Os demais valores estão associados com as linhas de ação dos Observatórios, que, conforme Schommer et al., (2011) estão centradas em três grupos principais, a saber: monitoramento dos gastos públicos, educação para cidadania fiscal e melhorias da qualidade da gestão pública.

É importante ressaltar que apesar da tentativa de a OSB padronizar a ação de todos os OSs, na prática a atuação de cada OS acaba priorizando um ou outro desses grupos. Nunes (2015) informa que no OS de Itajaí-SC há um foco para as ações voltadas à educação para o combate à corrupção, à transparência e à

cidadania fiscal. De qualquer maneira, as ações de monitoramento não deixam de ser realizadas.

Tal autor explica que o foco é a observação da gestão pública e caso haja necessidade de algum esclarecimento sobre a atuação estatal, em primeiro lugar deve ser um pedido formal ao gestor responsável, caso não haja uma resposta, dentro do prazo estipulado legalmente, pela Lei de Acesso à Informação, o Observatório encaminha o caso para a Câmara de Vereadores, definida constitucionalmente como fiscal do executivo municipal. Se, ainda assim, o caso não for solucionado, há um encaminhamento para o Ministério Público, que caso entenda conveniente poderá instaurar um Inquérito Civil Público, que poderá ser transformado posteriormente em uma Ação Civil Pública³ (Nunes, 2015).

Há Observatórios Sociais em diversas cidades brasileiras⁴. Um dos focos da Rede OSB é expandir o número de observatórios cada vez mais.

5. 4 O PAPEL DOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS NA AMPLIAÇÃO (OU NÃO) DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Neste tópico será analisado o papel dos OSs na ampliação (ou não) da participação popular, verificando de que forma tais instituições permitem que a população acompanhe de forma mais aproximada a administração pública, passando a exigir consequentemente uma melhor atuação dos administradores estatais.

Inicialmente, convém ressaltar o fato de que a criação e a disseminação dos OSs, em várias localidades, têm despertado o interesse de participação popular, ao menos por parte das pessoas envolvidas nas atividades dos Observatórios. O simples fato de sair da inércia do controle social por meio da participação popular já representa algo positivo:

(...) na origem de muitos dos observatórios está a indignação da sociedade com escândalos de corrupção, mau uso do dinheiro público e apatia da população diante disso, o que contraria a visão muitas vezes propagada de que as pessoas tendem à acomodação e a acreditar que no Brasil "tudo acaba em pizza". Mostra que muitas pessoas querem sim participar da esfera pública e podem fazê-lo de diversas maneiras (Schommer; Moraes, 2010, p.322)

3 O autor relata que em Itajaí, em 2015, já tramitavam 06 (seis) Ações Cíveis Públicas, decorrentes da atuação do OS Itajaí-SC, além disso, ele enumera também que a partir do monitoramento das licitações houve **uma economia de cento e oitenta e dois milhões de reais, a partir da diferença entre o que o Município pretendia pagar e o que efetivamente pagou.**

4 Para consultar o quantitativo existente acessar a página: <https://osbrasil.org.br/mapa-sistema-osb/>.

É importante também destacar que nos locais que possuem OSs houve uma maior exigência de uma melhor atuação estatal, por meio de uma gestão mais transparente.

O acompanhamento das contas públicas, a cobrança pelo desenvolvimento de políticas públicas, voltadas para população, eficazes e eficientes tem propiciado que aos poucos os administradores públicos adotem uma gestão voltada para adoção de uma governança corporativa o que está associada com a ideia de estímulo a uma maior participação de pessoas interessadas no sucesso da organização, estabelece, portanto, uma cooperação mútua entre o público externo e interno da organização. Do ponto de vista da administração pública, ela irá ser caracterizada justamente quando houver um trabalho de equipe para realizar a gestão administrativa.

Dessa forma, haverá um estímulo para participação das pessoas que integram as OSs, mas indiretamente também poderá incentivar que outros cidadãos também possam desenvolver o interesse de participar mais das atividades administrativas estatais. Podemos citar como pilares da governança corporativa o *accountability* e o *compliance*⁵.

Pode-se dizer, em linhas gerais, que o *accountability* “refere-se à relação entre duas partes, em que a primeira delega responsabilidade para a segunda, que deverá exercer a gestão dos recursos, o que gera uma obrigação de prestação de contas da segunda parte perante a primeira” (Buta et al., 2018, p. 49). É uma relação mútua em que uma pessoa fica obrigada a atender às expectativas da outra.

No âmbito estatal, Schommer e Moraes (2010) definem um tipo específico de *accountability*, que seria a democrática, também denominada de responsabilização política, compreendida como o “conjunto de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos e omissões perante os governados”. Ou seja, nestes casos o governante é quem tem a responsabilidade de atender às expectativas dos seus governados.

Os OSs têm contribuindo para o desenvolvimento da *accountability* democrática, já que atuam reforçando esse constrangimento por uma gestão eficiente, ética e eficaz por parte dos administradores públicos, apesar de não possuírem força cogente para determinar sanções, em casos de negligência a ação dele poderá dar ensejo a outras formas de controle administrativo, por meio das instituições formais como o Tribunal de Contas, o Ministério Público, o Legislativo e Judiciário, os observatórios podem ser vistos, portanto, como instrumentos para concreti-

5 Nos últimos anos, tem sido possível visualizar o uso desses instrumentos no Direito Administrativo em algumas normas, pode ser citado o Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei nº 13.303, de 2016); a Lei nº 13.334, de 2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI); e o Decreto nº 9.203, de 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Todas possuem dispositivos que obrigam os administradores a agirem com mais transparência e eficiência.

zação do controle social, principalmente como ativadores de outros mecanismos de *accountability*. Além disso, eles podem influenciar as eleições e as leis estatais, permitindo desdobramentos que ensejarão no fortalecimento da cidadania e da democracia local (Schommer; Moraes, 2010).

Já o *compliance* do ponto de vista literal significa a ideia de

(...) tem origem no verbo inglês *to comply*, que significa agir de acordo com a lei, uma instrução interna, um comando ou uma conduta ética, ou seja, estar em *compliance* é estar em conformidade com as regras internas da empresa, de acordo com procedimentos éticos e as normas jurídicas vigentes⁵. No entanto, o sentido da expressão *compliance* não pode ser resumido apenas ao seu significado literal. Em outras palavras, o *compliance* está além do mero cumprimento de regras formais. Seu alcance é muito mais amplo e deve ser compreendido de maneira sistêmica, como um instrumento de mitigação de riscos, preservação dos valores éticos e de sustentabilidade corporativa, preservando a continuidade do negócio e o interesse dos *stakeholders* (Bertocelli, 2019, p.49).

Nesse sentido, os OSs têm sido importantes porque o controle e o acompanhamento dos gastos públicos, as reivindicações para uma ação governamental voltada para o bem comum acabam estimulando que os governantes respeitem as leis e os princípios que regem o direito administrativo. Outro aspecto positivo dos OSs, no que diz respeito ao estímulo à participação popular, consiste no estímulo que eles propiciam para educação fiscal, até mesmo as ações educativas representam uma linha de ação importante em muitos Observatórios.

Segundo Grzybovski e Hahn (2006), a educação fiscal tem como função orientar o cidadão sobre quais são os mecanismos de controle administrativo que existem no serviço público, como também ela capacita a população, instruindo-a para que saiba como e quando poderão reclamar perante a Administração, além de fortalecer a população para que ela possa exercer satisfatoriamente seus direitos sociais, incentivando-a a ter senso comunitário e disseminando reflexão sobre a responsabilidade de cada pessoa para o bem coletivo, a partir da compreensão da importância dos tributos pagos. As autoras sintetizam afirmando que a educação fiscal “visa à conscientização da sociedade quanto à necessidade de financiamento do Estado através da arrecadação de tributos, o dever do cidadão contribuinte de pagá-los e o direito de acompanhar sua aplicação” (Grzybovski; Hahn, 2006, p. 843).

A educação fiscal representa uma importante linha de ação dos OSs. O Observatório Social de Itajaí, no Paraná, por exemplo, “fundamenta sua ação em três frentes explicitamente educativas, que constituem as três grandes causas pelas quais luta a instituição: Educar pessoas para o combate à corrupção; Educar pes-

soas para a transparência; Educar pessoas para a Cidadania Fiscal” (Nunes, 2015, p. 10). É preciso reconhecer que “(...) este processo, entretanto, não é linear. Existem avanços, estagnações, contratempos, em termos de confiança entre agentes, atividades compartilhadas e resultados⁶” (Schommer et al., 2015, p. 1.393).

Essa falta de linearidade é expressa na diferença entre cada OS; alguns conseguem desempenhar suas atividades de forma mais eficaz, enquanto outros têm muito mais dificuldades para acompanhar a gestão estatal. No estudo desenvolvido por Schommer e demais autores (2015), eles observaram que alguns OSs

(...) obtiveram resultados significativos no combate à corrupção e no monitoramento das atividades da administração pública. Outros, no entanto, enfrentaram dificuldades, como: problemas para levantar fundos, baixa capacidade operacional para realizar as atividades necessárias e para estabelecer uma comunicação entre a sociedade e as agências governamentais⁷ (Schommer et al, 2015, p. 1.394).

Isso significa que em alguns municípios os Observatórios são mais engajados e, conseqüentemente, possuem maior participação popular, enquanto outros têm mais dificuldades para desenvolver as atividades educativas e um controle social mais efetivo. Nesse sentido, é possível argumentar

(...) que essas organizações contribuem, em diferentes graus, para a educação fiscal e o controle social local e também abrem espaços para prestação de contas e co-produção de informações e co-produção de controle da administração pública. As atividades dos observatórios sociais demonstram o potencial de inovação nas práticas de administração pública, porque envolvem várias organizações e cidadãos na melhoria da administração pública, trabalhando em uma rede e fortalecimento da co-produção de serviços públicos⁸ (Schommer et al., 2015, p. 1.394-1.395).

6 Tradução nossa, no original: “This process, however, is not linear. There are advances, stagnation, and setbacks in terms of trust among the agents, shared activities, and results”.

7 Tradução nossa, no original: “Some observatories under study have obtained significant results in fighting corruption and monitoring public administration activities. Others, however, face basic institutional difficulties, such as problems to raise funds, low operational capacity to undertake the activities needed and to communicate to society and government agencies”.

8 Tradução nossa, no original: “(...) that these organizations contribute, at different degrees, to fiscal education and to local social control, and they also open spaces Accountability and co-production of information and control for co-production of public administration control. The activities of social observatories demonstrate the potential for innovation in public administration practices, because they engage various organizations and citizens in improving public administration, working within a network, and strengthening co-production of public services”.

Percebe-se, portanto, que em muitos aspectos os Observatórios têm sido decisivos na ampliação da participação popular, doutro modo é necessário reconhecer que eles possuem algumas limitações. A princípio destaca-se o fato de eles serem compostos por um grupo social bem específico, formado por pessoas que possuem poder aquisitivo elevado, principalmente pertencente ao setor empresarial; além de integrantes de associações recreativas, como o Rotary Club e entidades patronais e classistas.

Outro dado importante é que a maior parte dos integrantes dos OSs são do sexo masculino, Schommer *et al.* (2011, p. 34) informam que há “o dobro de homens em relação ao número de mulheres”. No período em que a pesquisa foi realizada por estes autores, havia cerca de 34% de mulheres integrando os OSs e 66% de homens. É possível verificar, portanto, que nesses espaços predominam homens abastados, diante disso,

Lamenta-se o fracasso das democracias na promoção da efetiva participação cidadã. Em geral, apesar de certos segmentos da administração pública despenderem esforços para a ampliação da esfera participativa, atraem apenas um segmento populacional limitado, representantes de grupos de interesses organizados e que, via de regra, já tinham presença ativa nos assuntos daquele segmento específico (Menezes, 2005, p.4).

Na visão schumpeteriana, quando seja verificada uma completa debilidade da logicidade nos processos de mentalidade coletiva, e for caracterizada uma completa ausência de viés crítico e de uma influência pautada na racionalidade na experiência e responsabilidade do indivíduo haverá mais probabilidade de determinados grupos desejarem explorar as demais pessoas. Sabe-se que

Tais grupos podem consistir de políticos profissionais, expoentes de interesses econômicos, idealistas de um tipo ou outro, ou de pessoas simplesmente interessadas em montar e dirigir espetáculos políticos. A sociologia desses grupos não tem importância para o nosso argumento. O importante é que, sendo a natureza humana na política aquilo que sabemos, tais grupos podem modelar e, dentro de limites muito largos, até mesmo criar a vontade do povo. Na análise dos processos políticos, por conseguinte, descobrimos não uma vontade genuína, mas artificialmente fabricada. E, amiúde, esse produto é o que realmente corresponde à vontade générale da doutrina clássica. E, na medida que assim é, a vontade do povo é o resultado e não a causa primeira do processo político (Schumpeter, 1961, p.314).

Questiona-se, portanto, a representatividade dos Observatórios. Até que ponto as ações por eles desenvolvidas expressam a vontade popular ou atendem a interesses particulares?

Foi visto, neste estudo, que tais institutos procuram esquivar-se desse tipo de questionamento, propagando uma conduta de neutralidade nas ações desenvolvidas e propondo para isso um afastamento do debate partidário. É terminantemente proibido que integrantes dos OSs sejam filiados a partidos políticos. Todavia, tal determinação mostra-se contraditória, pois

(...) essa separação entre gestão e política não é coerente com a estratégia de atuação preventiva e colaborativa proposta pela rede. É como se um político que, antes, não merecesse credibilidade por ser filiado a um partido, mas depois de eleito passasse a merecer apoio do OS porque tornou-se gestor. Ou seja, a negação da política partidária pelos OS não contribui, necessariamente, para a prevenção da corrupção ou a melhoria da eficiência pública que almejam. Afinal é dos partidos que sairão os representantes eleitos que, mais tarde, serão reeducados, orientados, fiscalizados e até mesmo denunciados pelos OS (Bona; Boeira, 2018, p. 230).

É ainda fundamental destacar que uma participação popular não será plena “antes da solução ou minoração de um problema de tradição, no Brasil – a desigualdade social, arque-inimiga da democracia social (Menezes, 2005, p.5)”. Dessa forma, propostas que visem estimular a participação popular no controle social da administração pública precisam desenvolver atividades que também estejam voltadas para diminuição ou minimização da desigualdade social, pois apenas em uma sociedade mais igualitária, que propicie uma democracia social será possível ter um número maior de pessoas que desenvolvam interesse pelo acompanhamento da gestão pública.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo analisar a importância dos Observatórios Sociais no estímulo para uma maior participação popular na gestão da administração pública.

Nesse sentido, inicialmente foi apresentada ao leitor uma descrição da participação popular no Brasil, foi visto que a história brasileira, marcada por regimes autoritários, influencia o desinteresse que os cidadãos têm pelo controle social da gestão pública, aliado a isso destaca-se a desigualdade social que cria um abismo entre a população brasileira e impede que as classes menos favorecidas sintam-se estimuladas à participação popular, uma vez que precisam estar voltadas à sua própria sobrevivência. Esse debate foi realizado, partindo da compreensão de que essa participação é condição *sine qua non* para consolidação democrática, pois ela permite o exercício de uma cidadania ativa.

Foram apresentadas as formas de participação popular, que podem ser diretas ou indiretas. Destacou-se que tem sido dada prioridade às indiretas, por meio da eleição de representantes dos cidadãos; contudo, ultimamente propõe-se uma mudança desse paradigma, sendo cada vez mais defendida a adoção de mecanismos que estimulem a participação direta.

Foram vistas as principais dificuldades para implementação de uma gestão mais participativa, até mesmo com a apresentação do caso exemplificativo do OP. Mais adiante, foi centrada a atenção nos OSs, objeto de estudo do presente trabalho, sendo apresentado como eles funcionam e as principais atividades que desempenham.

Por fim, procurou-se compreender o papel dos Observatórios Sociais na ampliação (ou não) da participação popular. Constatou-se que eles são fundamentais no estímulo à participação popular, porque permitiram que a população brasileira sáísse da inércia que prevalecia anteriormente.

As inúmeras denúncias de casos de corrupção envolvendo políticos que deveriam atuar visando ao interesse público, mas que têm privilegiado seus interesses pessoais, lucrando à custa dos desvios de dinheiro público, enquanto a população padece sem serviços públicos adequados. Esse contexto acentuou a indignação de várias pessoas, surgindo então a proposta de criar os OSs, os quais já apresentam resultados positivos decorrentes de suas atuações em diversos municípios, conforme foi relatado neste estudo.

Outro fator positivo da atuação dos OSs é o incentivo que eles têm trazido para uma ampliação da educação fiscal, capacitando a população para que possa compreender melhor o orçamento público e a gestão administrativa.

A atuação dos Observatórios, contudo, não é linear, eles possuem diferentes graus de desenvolvimento de suas linhas de ação, ou seja, alguns conseguem ser mais efetivos no controle e no acompanhamento da Administração Pública, enquanto outros atuam de forma mais tímida.

Todos esses aspectos demonstram que eles têm auxiliado sobremaneira uma maior participação e um maior interesse da população pela coisa pública; todavia, é preciso reconhecer que “nem tudo são flores”, algumas limitações relevantes foram identificadas na atuação deles. Inicialmente foi citado o embaraço decorrente da ausência de representatividade de diversos setores da sociedade brasileira, já que os integrantes de tais observatórios são, em sua maioria, homens, com poder aquisitivo alto. Em seguida, destacou-se o paradoxo do rechaço aos partidos políticos, tendo em vista que eles agem politicamente, condenando o que é político.

Diante do exposto, foi possível afirmar que os OSs propiciaram uma ampliação significativa da participação popular; muitos municípios têm contado com um engajamento da população nas atividades administrativas; contudo, é preciso estimular uma maior heterogeneidade dos integrantes deles, caso contrário teremos a vontade de um pequeno grupo de pessoas prevalecendo, travestidas de vontade

geral. Além disso, é preciso superar essa visão preconceituosa da política partidária, concebendo que este é o modelo adotado pelo Brasil, portanto, necessário que exista, e a política seja concretizada neste país. Isso não significa que os OSs devam ser aliados dos partidos políticos, mas sim compreender que devem ser criadas pontes que propiciem o diálogo, pois dessa maneira a participação popular será aliada da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BALESTERO, Gabriela Soares. **Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas**. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 8, n. 1, p. 45-76, jan./jun. 2011, p.45-76.

BAQUERO, Marcello. **Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil**. Opin. Publica, Campinas, v. 14, n. 2, p. 380-413, Nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200005&lng=en&nrm=iso>. access on 10 ago. 2019.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e democracia**. Lua Nova, São Paulo, n. 33, p. 5-16, Ago. 1994. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho. **Compliance**. CARVALHO, André Castro *et al* (coord.). Manual de Compliance. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 25 jul. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 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> Acesso em: 27 jul. 2019.

_____. **Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 27 jul. 2019.

_____. **Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no §

2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 27 jul. 2019.

_____. **Lei nº 13303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm> Acesso em: 2 ago. 2019.

_____. **Lei nº 13334, de 13 de setembro de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113334.htm> Acesso em: 2 ago. 2019.

_____. **Decreto nº 9203, 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/523593778/decreto-9203-17>> Acesso em: 2 ago. 2019.

BONA, Rodrigo da Silva de; BOEIRA, Sérgio Luís. **Observatório social do Brasil e os desafios organizacionais do controle social.** *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 75, maio/ago. 2018, 215-234.

BUTA, Bernardo Oliveira et al. **Accountability nos atos da Administração Pública Federal brasileira.** Pretexto, 2018 Belo Horizonte v. 19, n.4, out.-dez., p. 46-62.

COSTA, Hevelize Antonia Magalhães, SOUZA, Priscila Kryz Morrow Coelho. **A participação popular na administração pública: uma revisão literária.** *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*. Ano 03, Ed. 09, Vol. 2, pp. 139-149, Setembro de 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvania de Zanella. **Participação popular na Administração Pública.** *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 191, jan./mar. 1993, p.26-39.

DIAS, Nelson. **Uma outra democracia é possível?** As experiências de Orçamento Participativo. *E-cadernos CES [Online]* - Debates contemporâneos: Jovens cientistas sociais, 01 | 2008, 01 | 2008, p.194-218.

DOIN, Guilherme Augusto et al. **Mobilização social e coprodução do controle**: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório do Brasil de Controle Social. *Revista Pensamento e Realidade*, ano XV, - v. 27, nº 2/2012, p.56-79.

GRZYBOVSK, Denize; HAHN, Tatiana Gaertner. **Educação fiscal**: premissa para melhor percepção da questão tributária. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 40(5), Set./Out. 2006, p. 841-864.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação popular no controle da Administração Pública**: um estudo exploratório. *Revista Eletrônica de Contabilidade do Curso de Ciências Contábeis -UFSM, Volume I. N .1 set.-nov./2004*, p.122-134.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. **A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

NUNES, Tiago Moser. **Cidadania e o caso do Observatório Social de Itajaí**. *Revista Brasileira de Tecnologias Sociais*, v.2, n.1, 2015, v2. n1.p. 3-12.

QUEIROZ, Lécia Dias de. **Observatório social do Brasil**: instrumento de controle social da gestão pública. Uberlândia (MG), 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Organizacional) Universidade Federal de Uberlândia, 2017.

SAGER, Ian; BOSSI, Alexandre. **Observatórios Sociais**: O poder do cidadão. In: *Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*, 2017, Brasília-DF. Disponível em: < <https://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp> >

SCHOMMER, Paula Chies et al. **Observatórios sociais voltados à cidadania e à educação fiscal no Brasil**: estrutura e atuação. Relatório técnico de pesquisa. UDESC-ESAG, 2011.

_____ ; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Gestão.Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional** – 8 (3), set./dez. 2010, p. 298-326.

_____ et al. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista da Administração Pública** — Rio de Janeiro 49(6), nov./dez. 2015, p. 1.375-1.400.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** (Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann). Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

Recebido em: 04/07/2024
Aprovado em: 11/10/2024