

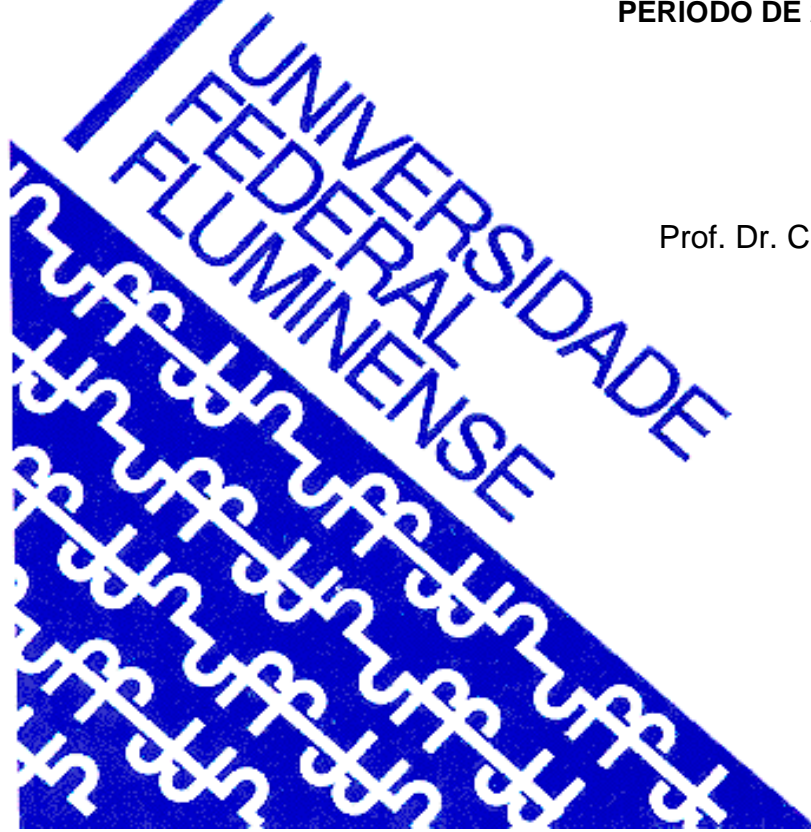
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO  
Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo  
Curso de Especialização em Administração Pública

GUILHERME SOUZA MAGALHÃES

**A EXPERIÊNCIA DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE NITERÓI NO  
PERÍODO DE 2009 A 2012**

ORIENTADOR

Prof. Dr. Cláudio Roberto Marques Gurgel



Niterói, março/2013

GULHERME SOUZA MAGALHÃES

**A EXPERIÊNCIA DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE NITERÓI NO PERÍODO DE  
2009 A 2012**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Administração Pública da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública.

Aprovada em 14 de março de 2013.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Cláudio Roberto Marques Gurgel – UFF  
Orientador

---

Prof. Dr. Frederico José Lustosa da Costa  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Joana D’Arc Fernandes Ferraz  
Universidade Federal Fluminense

Niterói, 2013

## **AGRADECIMENTOS**

À minha esposa Christina pela convivência de 40 anos.

Aos meus filhos Bruno, Felipe e Adriano pelas alegrias que me trazem.

Aos alunos e professores da 1ª Turma de Pós Graduação em Administração Pública da UFF pelo crescimento que me proporcionaram.

Ao meu orientador Prof. Cláudio Gurgel pelas reflexões instigantes nas aulas e na orientação deste trabalho.

Aos amigos e amigas do Observatório pela resiliência na construção da entidade.

Na pessoa do José Azevedo do CCOB (Conselho Comunitário da Orla da Baía de Niterói), a todos que lutam com gratuidade nos movimentos sociais da cidade.

Um agradecimento especial à Angeline Coimbra Tostes de Martino Alves e Maria Cecilia Bezerra Tavares Malaia pelas sugestões e ideias na construção deste trabalho e ao Felipe Rodrigues, que, com muito carinho e esmero, revisou palavra por palavra, parágrafo por parágrafo, contribuindo, sobremaneira para concretização deste projeto.

## RESUMO

Este trabalho se propõe a apresentar a experiência na implantação de uma instituição da sociedade civil organizada da Cidade de Niterói, pertencente a uma rede criada com a finalidade de combater a corrupção no Brasil a partir do controle e monitoramento direto dos gastos públicos. O Observatório Social de Niterói (OSN) foi criado em 2009 e viveu uma trajetória totalmente diferenciada dos outros componentes ligados à rede do Observatório Social do Brasil (OSB) até o ano de 2012. Por se tratar de uma experiência inédita, teve o seu autor o compromisso de transcrevê-la através do emprego da metodologia científica que, baseada em um estudo de campo, empregou a metodologia da observação participante e análise de conteúdo. Todo o material produzido aqui é o resultado de uma ação maior do autor que vivenciou cada momento relatado na posição privilegiada de membro fundador e atuante do OSN. A experiência acumulada ao longo de quatro anos intercalados de momentos de avanços e retrocessos na luta contínua que representa a busca pela justiça social e pela valorização da cidadania neste país se encontra registrada para que suas conclusões possam servir como contribuição e estímulo a futuras ações no campo das Organizações Não Governamentais (ONG) do Brasil, já que a falta de referências para os que querem construir o controle social neste país ainda é muito grande.

**Palavras Chave:** Controle Social, Conselho de Políticas Públicas, CONSOCIAL, Fórum de Políticas Públicas, Observatório Social

## ABSTRACT

This work proposes a presentation of an implantation of an organized civil society in the city of Niteroi, as part of a net created with the finality of fighting against corruption in Brazil, based on the control and monitoring of the public budget. The Social Observatory of Niteroi (OSN) was created in 2009 and had a differentiated path from the other components connected to net of the Social Observatory of Brazil (OSB) until the year of 2012. Being this a new experience, its author has had the commitment of transcribing through the scientific methodology that, based on a field study, applied the search methodology in participant observing and content analysis. Every material here presented is the result of the author bigger action that has been part of the OSN as a founder. The experience cumulated through four years, between moments of advances and retrocession, fighting for social justice and the valorization of citizenship in this country is found registered here so that its conclusion can serve as a contribution and stimulus to future action in the field of Non Profitable Organizations in Brazil, as the lack of reference to those who want to build the social control in this country is still very large.

**Key words:** Social Control, Board of Public Policy, CONSOCIAL, Public Policy Forum, Social Observatory

## **SUMÁRIO**

**INTRODUÇÃO, p. 8**

**1 METODOLOGIA DE PESQUISA, p. 11**

**2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA, p. 13**

2.1 CORRUPÇÃO – PROBLEMA ESTRUTURAL, p. 13

2.2 A CORRUPÇÃO E A ESQUERDA, p.16

**3 CONTROLE SOCIAL – ARCABOUÇO LEGAL, p. 19**

**4 O OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, p. 23**

4.1 OBJETIVOS E PRÁTICAS DOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS, p.24

**5 O OBSERVATÓRIO SOCIAL DE NITERÓI, p. 27**

5.1 A CONSOCIAL, p. 36

5.2 O FÓRUM DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL, p.40

**6 ANÁLISE - CONSIDERAÇÕES FINAIS, p. 45**

**7 CONCLUSÕES, p. 51**

**8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, p. 54**

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADC – Agência Democrática de Comunicação

AJD - Associação dos Juízes para a Democracia

ANABB - Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil

CCOB – Conselho Comunitário da Orla da Baía

CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas

CGU – Controladoria Geral da União

CONSOCIAL – Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social

CORE - Comissão Organizadora Regional da CONSOCIAL

CRC – Conselho Regional de Contabilidade

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FME - Fundação Municipal de Educação

FOMAN – Fórum de Meio Ambiente de Niterói

FOPUR – Fórum de Políticas Urbanas

FTCS – Fórum de Transparência e Controle Social

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IACC - Conferência Internacional Anticorrupção

LAI - Lei do Acesso à Informação

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MP – Ministério Público

OSB – Observatório Social do Brasil

OSN – Observatório Social de Niterói

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PPGAD - Programa de Pós-Graduação em Administração

PVCC - Programa de Voluntariado da Classe Contábil

SER - Sociedade Eticamente Responsável

SINDIRECEITA - Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal

TI - Tecnologia da informação

UFF – Universidade Federal Fluminense

## LISTA DE LINKS DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

15ª Conferência Internacional Anti Corrupção <http://15iacc.org/>  
Amigos Associados de Ribeirão Bonito - SP [www.amarribo.org.br](http://www.amarribo.org.br)  
Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade [www.abracci.org.br](http://www.abracci.org.br)  
A Voz do Cidadão <http://www.avozdocidadao.com.br/>  
Controladoria Geral da União (CGU) [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)  
Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)  
[www.consocial.cgu.gov.br](http://www.consocial.cgu.gov.br)  
De olho no Legislativo [www.deolhonolegislativo.org.br](http://www.deolhonolegislativo.org.br)  
Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) [www.ifc.org.br](http://www.ifc.org.br)  
Instituto ETHOS de Empresas e Responsabilidade Social [www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br)  
Jogos Limpos dentro e fora dos Estádios [www.jogoslimpos.org.br](http://www.jogoslimpos.org.br)  
Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral [www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br)  
Observatório Social de Niterói [www.osniteroi.org.br](http://www.osniteroi.org.br)  
Observatório Social do Brasil [www.observatoriosocialdobrasil.org.br](http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br)  
Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais.  
[www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br) e [www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br)  
Programa Cidades Sustentáveis <http://www.cidadessustentaveis.org.br/>  
Rede Nossa São Paulo [www.nossasaopaulo.org.br](http://www.nossasaopaulo.org.br)  
Transparência Brasil [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)  
Voto Consciente [www.votoconsciente.org.br](http://www.votoconsciente.org.br)



## INTRODUÇÃO

Existem diversos tipos de entidades chamadas Observatórios que se dedicam a cuidar de ações, situações, fenômenos de diversas características e maneiras. Este trabalho tem como tema os Observatórios Sociais vinculados ao Observatório Social do Brasil (OSB), cujo objetivo principal é acompanhar as licitações realizadas nos municípios, pelo executivo e pelo legislativo, para evitar o mau uso do dinheiro público. O ponto forte deste trabalho é sua metodologia. Nas suas análises, o Observatório, ao descobrir uma irregularidade, adota como sua primeira providência não a denúncia, mas sim o encaminhamento de relatório do fato ao responsável pela licitação e a seu chefe imediato. Se nenhuma providência é tomada, o Observatório informa ao secretário e ao prefeito. Se ainda assim nada é feito, todos os vereadores são informados e providências são solicitadas. Sendo todas iniciativas frustradas, o Ministério Público (MP) é acionado. A imprensa só toma conhecimento das atividades exercidas pelo Observatório de quatro em quatro meses, quando é feita sua prestação de contas.

Este trabalho se propõe a relatar a experiência do Observatório Social de Niterói (OSN) que, devido às dificuldades encontradas, não conseguiu realizar seu objetivo maior, acompanhar as licitações, mas com seu trabalho, avançou-se muito no fortalecimento do movimento social organizado no município.

O movimento civil organizado enfrenta enormes desafios ao realizar sua participação no poder público. Dentre as maiores dificuldades, destaca-se a de referenciar-se em padrões de organização e funcionamento em função da enorme carência de relatos dessas experiências. Em todos os municípios existem entidades lutando para construir um melhor controle social no Brasil, mas poucos são os relatos dessas experiências. Que a descrição e a análise da experiência do Observatório Social de Niterói, com seus erros e acertos, derrotas e vitórias, venha se oferecer como referência de organização e funcionamento, na construção do controle social. Este é o problema que este trabalho quer discutir e iluminar: a falta de referências para os que querem construir o controle social no Brasil. Que este relato seja uma efetiva contribuição nesse caminhar.

Precisa-se, também, avançar em relação aos objetivos dos Observatórios. Se antes seu trabalho era entendido como eminentemente técnico e se afirmava que

não era seu objetivo participar de movimentos da sociedade civil, hoje, com as diretrizes da 1ª Conferência sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), realizada em 2012, faz-se necessário mobilizar para criar Observatórios Sociais e Conselhos Municipais de Transparência Controle Social em todos os municípios; este enfrentamento transcende os objetivos dos Observatórios e deve ser feito pelo conjunto das entidades municipais reunidas num Fórum de Transparência e Controle Social (FTCS), Observatórios incluídos.

Descrever e analisar a experiência do Observatório e suas interlocuções com o movimento social representam o objetivo maior deste trabalho, já que este visa a oferecer sua experiência como referência de organização e funcionamento para outros Observatórios e movimentos sociais.

Os registros produzidos por esta monografia tiveram o intuito de traduzir, em um texto racional, o histórico de uma experiência vivida relativa a uma cidade de porte médio, com elevada renda *per capita* e boa formação escolar, que pode ser exemplo para muitas outras localidades.

Os objetivos específicos compreendem: a) mostrar a necessidade de se ampliar os objetivos dos Observatórios Sociais através de uma articulação com outros movimentos da sociedade civil com vistas a mudanças estruturais nos municípios; b) demonstrar a importância de um novo ente social no empoderamento da sociedade civil organizada, os Fóruns Municipais setoriais; c) elencar experiências que consideramos falhas e devem ser evitadas; d) Descrever ações que poderão ser implementadas por outros movimentos sociais; e) Identificar a diferença entre ações estruturantes e ações pontuais, onde aquelas são prioritárias.

Este trabalho vem preencher um pequeno espaço no grande 'gap' existente em relação aos relatos das lutas da sociedade civil organizada por um melhor controle social.

A relevância deste trabalho está no fato de que a experiência do OSN aponta para uma ampliação dos objetivos dos Observatórios com relação a uma maior articulação com os movimentos sociais nos municípios e a ousadia em afirmar que se necessita construir um novo ente no controle social, os Fóruns setoriais, para um maior empoderamento da sociedade civil no enfrentamento com os entes públicos. . A motivação para o registro das dificuldades, dos erros cometidos e das lições tiradas de cada um deles foi o que estimulou a realização desta monografia

que representa um esforço de socialização do conhecimento agregado neste processo de construção.

## 1 METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa aqui apresentada está centrada na experiência do movimento social organizado, particularmente no Observatório Social de Niterói (OSN), no período de 2009-2012. Desde o início de sua fundação, o OSN esteve marcado por se constituir em mais uma experiência a ficar sem registro, já que o trabalho voluntário no Brasil acumula inúmeras dificuldades para sua realização, tendo, muitas vezes, de transpor barreiras de insucessos e crises, apresentando pouco sucesso na sua busca por transformações da sociedade. Os ventos que trouxeram a realização da 1ª CONSOCIAL Regional para a cidade de Niterói, contudo, proporcionaram bons resultados e uma nova vida para o OSN.

O autor deste trabalho teve o privilégio de participar e de compartilhar cada momento dessa trajetória, o que facilitou a pesquisa de campo durante a realização das ações e dos fatos registrados com propósito de servir de memória para o grupo e alimentar a análise final desta monografia.

Para a realização deste estudo, durante o período estabelecido em questão, foi aplicado o método de observação participante não planejada em função da realização de registros informais e ocasionais dos fatos. A não estruturação se deu em função de não ter existido nenhuma preocupação com a sistematização; foi somente em 2012 que ocorreu o interesse especial no sentido de buscar os registros e compreendê-los como um caminho de aprendizagem.

Através do trabalho de campo que foi realizado pelo pesquisador, que se identifica com o grupo pesquisado, tentou-se compreender conceitualmente os fenômenos vividos, cabendo àquele, durante este período, o registro informal das atividades da organização. Esta proximidade do autor no trabalho de descrição e reflexão produziu novas ideias, hipóteses e caminhos na luta dos movimentos da sociedade civil organizada.

A pesquisa participante não se esgota na figura do pesquisador. Dela tomam parte pessoas implicadas no problema sob investigação, fazendo com que a fronteira pesquisador/pesquisado, ao contrário do que ocorre na pesquisa tradicional, seja tênue (VERGARA, p. 47).

O levantamento bibliográfico realizado apontou a enorme complexidade do tema corrupção envolvendo a necessidade de ações estruturais no âmbito nacional, estadual e municipal e também da mobilização nos três níveis de governo.

A pesquisa documental sobre a legislação do controle social mostrou como é recente a preocupação legal com o combate à corrupção e a importância da sociedade civil organizada nessa luta. A pesquisa documental e análise da experiência do Observatório cresceram de importância, quando o autor, com participação direta no projeto da entidade, percebeu que fugindo do objetivo central do Observatório de analisar as licitações da prefeitura, por falta de estrutura e receio de represálias, foram trilhados caminhos inovadores no desenvolvimento do empoderamento dos movimentos sociais na cidade. A pesquisa é, portanto, descritiva e explicativa.

Nesse sentido, a pesquisa se revestiu de um caráter metodológico nos indicando novas formas de atuação, como a importância da atuação em redes sociais e um novo elemento na articulação para o controle social, os Fóruns de Políticas Públicas. Os Fóruns setoriais de políticas públicas representam os atores sociais da sociedade civil dos respectivos setores, cabendo-lhes demandar perante o Executivo, o Legislativo e os Conselhos de Políticas Públicas as suas necessidades.

As conclusões expostas neste trabalho foram fruto de intensas discussões o que ajudou seu autor a manter o necessário espírito crítico e isenção científica, particularmente porque eram feitas como busca de alternativas, caminhos, e não como sistematização do conhecimento.

Para Schwartz e Schwartz, a observação participante não é só um instrumento de captação de dados, mas também é um instrumento de modificação do meio pesquisado, ou seja, de mudança social (Apud, Queiroz e outros, p.280).

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 CORRUPÇÃO – PROBLEMA ESTRUTURAL

A realização de uma análise sobre o controle social exercido no Brasil a partir da sociedade civil representa um grande desafio, porque o problema do mau uso do dinheiro público ocorre nas três esferas de poder: federal, estadual e municipal, com impactos diferenciados e estruturais.

Para Vladimir Safatle (2012, p.21), os problemas estruturais que convergem para o tema corrupção comprometem não só o funcionamento do Estado, mas a própria política nacional. O autor aponta a existência de três problemas principais: o presidencialismo de coalizão, o caráter desgastado dos partidos políticos e a baixa densidade de participação popular. Sua justificativa reside no fato de que o presidencialismo de coalizão gera as coalizões mais “esdrúxulas” para conseguir obter algum tipo de maioria no legislativo. Os partidos políticos, raras exceções, não têm qualquer articulação com setores da sociedade civil, sindicatos, intelectuais, movimentos sociais que por sua vez não têm representatividade no Congresso Nacional; a participação popular se resume a poucas discussões eleitorais de quatro em quatro anos.

É inacreditável, para Safatle, que as experiências feitas pelo PT em nível municipal, de democracia direta, através dos orçamentos participativos, um processo de transferência das decisões de gestão do Estado tenha saído da pauta política.

[...] ao se identificar o processo de formação da cidadania ativa e do interesse público como condição necessária para a superação da corrupção sistêmica, apontam-se dois obstáculos centrais, que operam desconectando as dimensões sociais e institucionais da construção republicana no Brasil contemporâneo (GUIMARÃES, 2011, p.83).

O primeiro obstáculo à construção de uma república democrática: “um domínio privatista e oligopolista dos meios de comunicação de massa, que, sem qualquer regulação democrática, desconectam os processos de formação da cultura cidadã e da opinião pública” (*Ibid*, 93).

Este primeiro obstáculo se caracteriza por grave redução do pluralismo político e cultural; supervocalização de alguns interesses privados; subvocalização de vastos setores sociais; deformação sistemática da objetividade da notícia; legitimação da calúnia como instrumento de ação política; partidarização indevida ou não revelada de canais e de meios de comunicação que deveriam ser públicos (Ibid, p.93-94).

Exemplo desse tratamento diferenciado da mídia em relação ao tema da corrupção pode ser visto durante todo o processo da CONSOCIAL. Em nenhum momento a grande mídia cobrou a participação cidadã nas conferências municipais sobre transparência e controle social. Pouca importância foi dada às propostas discutidas nas conferências municipais e estaduais.

Sobre a Conferência Nacional, com 1200 delegados de todo o país, pouco se escreveu sobre seu tema central “A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública”. Nenhuma discussão foi feita sobre os quatro eixos temáticos: promoção da transparência pública e do acesso à informação e a dados público; mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; a atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; e diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção.

Nenhum veículo de comunicação de massa divulgou as 80 propostas/diretrizes da CONSOCIAL que serão subsídio para o “Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social” podendo se transformar em políticas públicas e projetos de lei.

No entanto, durante esse período, semanalmente fomos bombardeados com informações de casos de corrupção.

Esse tratamento parcial e partidarizado da mídia no tratamento da corrupção provocou em duas pesquisas percepções contraditórias: “54% e 39% julgam que a corrupção cresceu muito durante os governos do presidente Lula e 75% nas duas pesquisas julgam que aumentou o combate à corrupção” (Ibid, p.94).

O segundo obstáculo é

o financiamento privado dos partidos nas eleições, que renova os circuitos de corrupção e retira substância da representação por super-representar setores minoritários e sub-representar setores sociais majoritários desconectando o fluxo social de formação da cidadania daquele institucional da democracia brasileira (Ibid, p.95).

A regulamentação dos meios de comunicação e uma reforma política são fundamentais para combater a corrupção e os privilégios sistêmicos.

A reforma política é imprescindível e inadiável, principalmente no que tange à reorganização partidária, ao sistema de votação, à natureza do mandato e ao financiamento de campanhas. Isso poderá reduzir a corrupção. [...] O grande desafio para a presidente Dilma Rousseff é ser a condutora das reformas necessárias para a modernização do sistema político brasileiro. Isso poderá consagrá-la na esteira dos presidentes do Brasil que fizeram a diferença (NAVES, p.35).

A luta por uma democracia participativa e por um controle social é um processo ainda muito novo no Brasil. Os movimentos sociais lutam pelo bom uso dos recursos públicos municipais, mas os grandes problemas estruturais do Estado fogem ao âmbito municipal. Uma possível resposta para enfrentar a fragilidade dos partidos políticos e os governos de coalizão marcados pelo clientelismo e o fisiologismo a nível nacional poderia vir a partir de uma reforma política. (REFORMA POLÍTICA, 2012)

Na atualidade, um dos aspectos que contribuem para o agravamento desses problemas estruturais tem sido a baixa participação das universidades e dos intelectuais pertencentes a seus quadros que não consideram este tema como prioritário. Poucas são as universidades públicas que oferecem cursos direcionados à “Administração Pública” que, em sua maioria, se concentram no nível de pós-graduação *lato sensu* não possibilitando a ampliação para a área *stricto sensu*.

O que é necessário fazer para se combater a corrupção na sociedade brasileira? Reformar o sistema político: financiamento público de campanhas e partidos, maior representatividade e responsabilidade aos partidos políticos, transparência (a começar pela aprovação da Lei de Acessibilidade de Informações, entre outras medidas) (FONSECA, 2011, p.21). N.A. Este artigo foi escrito em out/2011 e a Lei de Acesso à Informação foi aprovada em Nov/2011.

Para Jorge Hage Sobrinho, ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União, a Lei nº 12.527, Lei do Acesso à informação, “cria uma nova concepção, de que as informações pertencem aos cidadãos, os órgãos públicos são meros detentores delas” (SOBRINHO, 2012, p.49).



Para o Ministro, o financiamento exclusivamente público de campanha é a solução. Ele destaca que um dos pontos de partida para a corrupção é o financiamento empresarial que formaliza a troca de favores do financiador com o candidato eleito (*Ibid.* p.50).

## 2.2 A CORRUPÇÃO E A ESQUERDA

Para Francisco Fonseca, (2011, p.19) professor do curso de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo, a esquerda no Brasil deve focar o assunto corrupção sob dois ângulos: “a luta pelo caráter republicano do Estado e a clareza quanto à opacidade do Estado brasileiro, o que permite a apropriação dos recursos pelas diversas elites”. Ele enfatiza o fato de que esta mesma esquerda deve se mobilizar para exigir a máxima transparência do Estado e oferecer apoio à participação da sociedade organizada no controle social.

Safatle (2012, p.22) alerta para um questionamento a respeito do surgimento de tensões sobre o esgotamento do modelo político econômico brasileiro e a decorrente criação de uma pauta política mais progressista. Ele destaca a importância da pouca participação da intelectualidade do Brasil no apoio aos setores organizados da sociedade e salienta a necessidade do incentivo ao debate da população para a ampliação da participação social na formulação da opinião pública. Ele também lamenta que “as figuras da esquerda nacional que ainda têm algum tipo de ascendência sobre esse processo de constituição da pauta da opinião pública são de gerações anteriores, não tem ocorrido uma renovação”.

O espaço da agenda política sobre o tema corrupção tem sido apropriado por setores da sociedade, vale dizer de direita, com o objetivo de desestabilizar o Estado e mostrar a incompetência do estado para gerir, administrar.

Para o juiz José Henrique Rodrigues Torres, presidente do Conselho Executivo da Associação dos Juízes para a Democracia (AJD), a corrupção vive sobre a égide do neoliberalismo como um problema de desvio de conduta individual e sua correção deve ser realizada no âmbito do direito penal. Esta proposta apresenta uma solução tão simplificada, que seduz a esquerda, ao simplificar o tema corrupção ao âmbito moralista individualizador, preservando o sistema ao transferir seu controle à iniciativa privada. A preservação do sistema estaria garantida ao estabelecer que o problema da corrupção esteja afeito ao indivíduo que se corrompe

na esfera pública e não ao ambiente que estabelece os mecanismos para isso. “O corrupto é, assim, demonizado em sua individualidade moral e, obviamente, a punição seria a principal solução” (RODRIGUES, 2011, p.19).

A solução não é diminuir o Estado, mas aumentar o controle sobre ele, exigir mais transparência, dificultando, assim, a apropriação dos recursos por indivíduos e empresas inescrupulosos.

A sociedade civil organizada brasileira tem demonstrado possuir um importante papel quanto ao controle social. Foi uma iniciativa dela, que, contra os interesses dos deputados e senadores, realizou um abaixo assinado de mais de um milhão e meio de assinaturas para a criação da Lei da Ficha Limpa.

A cura para este círculo vicioso, que faz predominar o desinteresse pela participação ativa da população no combate à corrupção dentro das instâncias representativas, implica uma inversão de “práticas que permitam sair do domínio discursivo e influenciar diretamente as escolhas governamentais” (ALLEGRETTI, 2011, p.18). O desafio maior consiste em avançar rumo a uma democracia participativa. E é no município que é travado o primeiro embate com as instâncias representativas do Estado. Nele existem os maiores desencantos, as maiores decepções, mas também é nele que se podem celebrar as maiores vitórias e conquistas no combate à corrupção através da instauração do “federalismo solitário”, que surge de baixo para reformar as relações entre as diferentes instâncias do Estado e reforçar o intercâmbio entre países e culturas diferentes. “O mundo político local apresenta-se, assim, como o primeiro elo entre os atores da “sociedade civil” e as instituições de representação”. (*Ibid.*)

Para Ferrarezi (2003, p.17), a ampliação dos espaços para discussão e alinhamento de interesses do Estado e da Sociedade no Brasil pode permitir a redução de práticas conservadoras há muito institucionalizadas no governo brasileiro tais como o clientelismo, o patrimonialismo, o corporativismo e dar a devida importância ao envolvimento de indivíduos nas redes informais e associações formais.

[...] as formas de associação civil contribuem para a eficácia e a estabilidade dos governos democráticos, em decorrência das externalidades positivas produzidas sobre o indivíduo e sobre a sociedade. Nelas, é possível aos indivíduos aprenderem hábitos de

cooperação, solidariedade e espírito público, construindo confiança social, consciência e participação política (*Ibid.*, p. 10).

Nos municípios importa lutar pela ampliação dos espaços democráticos de participação e controle social, assumindo o papel de protagonistas nas mudanças.

### 3 CONTROLE SOCIAL – ARCABOUÇO LEGAL

Controle social diz respeito ao direito que se tem de influenciar nos destinos da sociedade onde se vive, minha cidade, estado, meu país.

O conhecimento das leis referentes ao controle social é essencial para o exercício da cidadania.

Posso assistir a uma licitação feita pela prefeitura? Qual a lei que me garante esse direito? Como proceder se verifico uma irregularidade? Como fazer para ter informações sobre o governo de minha cidade? Que lei me dá esse direito? Se não recebo a resposta, como proceder?

Quando se fala em controle social, o cuidado com a ‘coisa pública’ pela sociedade, devemos ter em mente que esta preocupação é bem recente não só no Brasil, mas também em todo o mundo.

Em Brasília, de 7 a 10 de novembro de 2012, realizou-se a 15ª Conferência Internacional Anticorrupção – IACC. A primeira conferência foi realizada apenas trinta anos atrás, em Washington, nos Estados Unidos, em 1983, pois acontecem a cada dois anos.<sup>3</sup> É necessário lembrar, também, que somente em 2012 foi realizada a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social.

A Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 determinou a implantação de um sistema de controle na Administração Pública no Brasil nos três níveis de governo: nos municípios, art. 31; nos estados, art. 75; e na União, art. 70.<sup>1</sup>

A Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, traz também diversos artigos garantindo direitos aos cidadãos no controle social. O Art. 5º, inc. XXXIII fala em acesso à informação como direito da sociedade e dever do estado. O Art. 31, § 3º dispõe sobre a fiscalização das contas dos municípios e reafirma que deverão estar disponíveis para exame e apreciação do contribuinte (CGU, 2013).

---

<sup>1</sup> Nos municípios, Art. 31. “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.”;

Nos estados, Art. 75. “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.”;

Na União, Art. 70. “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Além do arcabouço constitucional de controle sobre a Administração Pública Brasileira, possuímos um conjunto de leis que normatizam o controle dos gastos públicos. A citação delas é relevante para que conheçamos os artigos que sublinham o papel do controle social e que devem ser do nosso conhecimento para que possamos referenciá-los quando dos enfrentamentos com os entes públicos.

A lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 dispõe sobre “as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.”

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei das Licitações, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, privilegia o controle social no artigo 3º, § 3º: “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento”; no artigo 7º § 8º que diz que qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada; e, finalmente, no artigo 41º, § 1º que dá ao cidadão o direito de impugnar qualquer licitação por irregularidade na aplicação da lei (*Ibid.*).

Mesmo completando vinte anos neste ano de 2013, é através da Lei 8.666 de 1993, que se exerce o controle sobre todas as licitações dos órgãos públicos. Pelo tempo decorrido, ela precisa de atualização e esta solicitação constou nas propostas da 1ª CONSOCIAL.

A Lei nº 9.452 de 20 de março de 1997 é muito pouco conhecida, mas extremamente relevante. Ela determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e que a Prefeitura notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos. A Câmara de Vereadores e os partidos políticos devem fazer cumprir esse direito (*Ibid.*).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.” No seu art. 48 realça-se

a importância da transparência e do controle social, citando a obrigação de divulgação dos dados pela internet.<sup>2</sup>

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, determina em seu art. 2º que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o que deve ser feito com a participação de todos.<sup>3</sup>

A Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, Lei da Transparência, acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nela são consideradas despesas a serem divulgadas: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado. O governo deu um prazo de quatro anos para os municípios de até cinco mil habitantes se prepararem para cumprir a lei. Este vence em 27 de maio de 2013.

É importante que os movimentos sociais das cidades de até 5.000 habitantes saibam que o não cumprimento da Lei da Transparência sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23; o município não poderá receber transferências voluntárias do governo federal como recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), por exemplo.

A Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, altera a Lei Complementar nº 64 de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cassação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

---

<sup>2</sup> São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer técnico; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

<sup>3</sup> II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (Estatuto da Cidade, art. 2º, II).

Em Niterói, a Lei da Ficha Limpa foi incluída na Lei Orgânica do Município e seus critérios de inelegibilidade estão valendo para os cargos de livre nomeação pelo executivo e legislativo, os cargos comissionados.

A Lei do Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, previstos no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37º e no § 2º do art. 216º da Constituição Federal.

A LAI diz no seu art. 11 “O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.”; no seu § 1º “Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias: I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão”; no seu § 2º “O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.”

Em seu art. 32º, a LAI diz: “Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar, que poderão responder por improbidade administrativa: I – recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta, ou imprecisa.”

Essa Lei terá um grande impacto; pela primeira vez o cidadão tem um instrumento legal que estabelece prazo e punição para obtenção de informação dos órgãos públicos. Antes, os pedidos eram simplesmente ignorados.

A obrigatoriedade das cidades de até cinco mil habitantes cumprirem a Lei da Transparência a partir de junho de 2013 e a força da Lei de Acesso como instrumento de pressão abre grandes perspectivas para este ano de 2013.

Fundamentalmente, a efetiva aplicação dos mecanismos legais de controle social depende da capacidade de mobilização social e de cobrança junto aos entes públicos.

Os Observatórios fazem questão de citar nas suas correspondências às leis que fundamentam seus direitos, como se verifica do Anexo A.

#### 4 O OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL

Existem no Brasil fortes grupos da Sociedade Civil Organizada que atuam diretamente no exercício de práticas de transparência e combate à corrupção que vêm trazendo resultados significativos na racionalização dos gastos públicos através unicamente do pleno exercício da cidadania e do controle social, tais como: Transparência Brasil, ([www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)), Amigos Associados de Ribeirão Bonito-SP, (AMARRIBO - [www.amarribo.org.br](http://www.amarribo.org.br)), Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI - [www.abracci.org.br](http://www.abracci.org.br)), Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (MCCE - [www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br)), Instituto ETHOS de Empresas e Responsabilidade Social ([www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br)), JOGOS LIMPOS ([www.jogoslimpos.org.br](http://www.jogoslimpos.org.br)). Alguns já se especializaram criando nichos de atuação como é o caso do Observatório Social do Brasil ([www.observatoriosocialdobrasil.org.br](http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br)), voltado para o combate à corrupção através do monitoramento das licitações públicas.

A atual rede de Observatório, aproximadamente 60 Observatórios em 12 Estados, teve seu início em Maringá, no Estado do Paraná, mais precisamente na Associação Comercial e Empresarial de Maringá. Em 10 de julho de 2006, foi criada a vice-presidência denominada Observatório Social de Maringá, dentro da estrutura da Sociedade Eticamente Responsável (SER).<sup>4</sup>

Os empresários indignados com os escândalos e a falta de transparência no município criaram uma equipe de trabalho para acompanhar as licitações da prefeitura. A primeira fase diz respeito a uma análise do edital para verificar se não existe alguma manobra em benefício de algum fornecedor. Na segunda fase, são analisados o material/serviço licitado, os preços praticados e a qualidade exigida. O grupo deve também acompanhar a licitação presencialmente para checar a lisura do processo licitatório. Na terceira fase, é feito o acompanhamento da entrega do serviço ou produto, verificando se corresponde ao exigido no edital.

O grupo de trabalho fez várias denúncias que resultaram em economia de R\$ 9 milhões, fiscalizando apenas 1,5% das licitações do município. Este trabalho foi premiado na etapa regional do Premio FINEP de Inovação em 2008, na categoria Tecnologia Social.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://observatoriosocialmaringa.org.br/institucional/>>. Acesso em: 02-mar-2013.



Em 2009, o projeto do Observatório Social de Maringá foi o primeiro colocado dentre 1.000 inscritos no 5º Concurso de Experiências em Inovação Social, promovido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL). Segundo o júri, o projeto “coloca o dedo na ferida latino-americana e caribenha: a má gestão dos recursos públicos, que compromete a possibilidade do Estado em investir em áreas essenciais para o desenvolvimento sustentável, como educação, saúde e estímulo à produção” (*Site do Observatório Social do Brasil*).

O sucesso do Observatório de Maringá e a repercussão das premiações motivaram a criação de novos Observatórios.

Com o objetivo de auxiliar na criação de outros Observatórios e cuidar para que houvesse uma unidade de procedimentos entre eles, foi criado em Maringá o Observatório Social do Brasil.<sup>5</sup> Este padronizou a metodologia de trabalho dos Observatórios e promoveu sua disseminação através de cursos e treinamentos, bem como ofereceu programas de suporte para suas atividades. O foco de atuação dos Observatórios é o acompanhamento das licitações e a educação fiscal.

Para constituir um Observatório Social, alguns passos são necessários:

1. Identificar os interessados;
2. Solicitar ao OSB uma palestra de sensibilização;
3. Constituir um grupo para sua implantação; e
4. Planejar sua sustentabilidade financeira e institucional.

Importante destacar que só podem se associar aos Observatórios pessoas sem vinculação partidária.

#### 4.1 OBJETIVOS E PRÁTICAS DOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS

O principal objetivo dos observatórios é o acompanhamento das licitações nos municípios, tanto na contratação de serviços quanto na compra de produtos. A análise dos editais busca verificar possíveis direcionamentos nas cláusulas do edital e nas especificações dos produtos, fornecedores exclusivos. Normalmente os produtos licitados estão no Anexo I do edital. A análise dos itens licitados visa, também, a pesquisar o preço médio do mercado para evitar o sobrepreço nas

---

<sup>5</sup>

Disponível

em:

<<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/FreeComponent22726content193111.shtml>>. Acesso em: 02-mar-2013.

compras. O acompanhamento na entrega dos produtos e serviços com o segundo colocado contribui para garantir a qualidade ofertada.

O Observatório busca também o aumento no número das empresas licitantes, incluindo as microempresas. Aumentando o número de empresas, aumenta-se a concorrência, o que contribui para diminuir o preço dos produtos licitados ou serviços prestados.

Um programa que deve ser priorizado pelos Observatórios é o programa de Educação Fiscal.<sup>6</sup> Este objetiva a formação de cidadãos conscientes dos seus deveres com relação ao pagamento de impostos e ao direito de cobrar uma aplicação correta e de qualidade dos recursos. Através da Educação Fiscal, principalmente nas escolas, estaremos informando professores e alunos sobre a importância das suas participações na construção de uma consciência crítica, voltada ao exercício da cidadania, tornando-os conhecedores da função social dos tributos e da necessidade de uma gestão mais democrática dos recursos públicos e capacitando-os, também.

Com a escolha do novo secretário de fazenda para o período 2013-2016, ex-funcionário da Receita Federal e um entusiasta da Educação Fiscal, são grandes as esperanças de um fecundo trabalho nessa área.

Observatórios têm um grande problema de sustentabilidade. O programa de Educação Fiscal foi particularmente útil para alguns destes que se inscreveram no programa da Receita Federal referente à destinação de mercadorias apreendidas em decorrência da proposta de adoção de ações relacionadas à educação fiscal.<sup>7</sup>

As atividades dos Observatórios referentes ao acompanhamento das licitações têm um roteiro recomendado pelo Observatório Social do Brasil.

Identificada a irregularidade, o responsável pelo processo de licitação deve ser alertado, bem como seu gestor imediato. Não havendo correção deve-se informar o prefeito. Nada sendo feito, informa-se a cada um dos vereadores para que cumpram uma de suas funções, fiscalizar o executivo. Se mesmo assim o processo licitatório for realizado, deve-se acionar o Ministério Público (MP) para as

---

<sup>6</sup> Para mais informações ver o site da Receita Federal do Brasil. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/educafiscal/>>. Acesso em: 02-mar-2013.

<sup>7</sup>Ver mais em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/DestinacaoMercadorias/Doacoes/doacoeseducafiscal.htm>>.

Acesso em 02-mar-2013.

providências cabíveis. Teremos certamente um acúmulo de processos no MP, se o prefeito não tiver mínimo compromisso com a transparência, for autoritário, prepotente e tiver a maioria absoluta dos vereadores na base do governo. Neste caso, a única saída será a destituição do prefeito por improbidade administrativa, mal uso de recursos, comprovados pela análise dos certames. O Observatório tem o apoio da sociedade? Tem representatividade para destituir o prefeito?

Uma análise bem acurada deve ser feita. Em alguns municípios a cautela aconselhará um melhor empoderamento do Observatório antes de um desafio desta natureza. Neste caso, articular-se com outros movimentos e entidades da sociedade civil organizada para informar o trabalho do Observatório e discutir coletivamente os caminhos a serem seguidos é a melhor solução.

Por metodologia, os Observatórios Sociais não devem fazer denúncias quando descobrem uma irregularidade.

A divulgação das atividades e resultados alcançados é realizada de quatro em quatro meses com a convocação das autoridades municipais, os vereadores, a sociedade em geral e a imprensa. Nessa oportunidade são divulgadas as atividades do período, as dificuldades encontradas e os resultados alcançados.

## 5 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE NITERÓI

Todas as vezes que a sociedade elege uma nova administração municipal, o faz levando em conta as promessas e os compromissos assumidos na campanha, certa de que está no caminho da melhoria de sua qualidade de vida.

As organizações da sociedade civil também participam deste debate, desta escolha, esperando ter uma interlocução mais efetiva com o novo governo, buscando uma forma de influenciar suas decisões e se tornar protagonista da nova gestão municipal.

Neste trabalho, é mostrada a experiência do Observatório Social de Niterói, suas lutas, suas dificuldades, suas práticas, suas conquistas e o que se aprendeu/construiu nesse processo de criação e desenvolvimento de uma organização social.

As dificuldades e conquistas aqui apresentadas trazem esperança e o questionamento sobre serem estas ações consideradas delírio ou utopia. Delírio é quando se sonha ou deseja algo impossível: um boi voar! Uma sociedade sem corrupção! Utopia é quando se sonha com algo possível. Uma democracia participativa, uma sociedade menos desigual, mais justa, com menos corrupção.

A ideia de criar um Observatório Social de Niterói começou em 2008. Motivadas pela palestra de um representante da Receita Federal de Maringá (PR) onde havia sido fundado um Observatório para cuidar da boa aplicação dos recursos públicos, após a descoberta de um grande desvio dos recursos, diversas reuniões foram realizadas na sala da presidência da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) de Niterói; em 22 de setembro deste ano, houve a primeira reunião com 26 participantes de diversas entidades.

Os primeiros meses de 2009 foram dedicados ao estudo do estatuto do Observatório de Maringá e à elaboração do estatuto do Observatório de Niterói. O maior problema foi a proibição de associados filiados a partidos políticos. Após muitas discussões, acatou-se a ideia de que os Observatórios eram um espaço de enfrentamento político e de que a presença de filiados pertencentes a partidos da oposição ao governo local poderia dar a ele argumento para desqualificar as ações do Observatório, como oposição política.

Em 08.04.2009, após a aprovação do Estatuto, foi realizada a Assembleia de Constituição do Observatório Social de Niterói, local: Câmara de Dirigentes Lojistas de Niterói (CDL).

Reportagem no mais importante jornal da cidade, O Fluminense, em 03.05.2009, informa a criação do OSNiterói, seus objetivos (acompanhar as licitações da prefeitura, cuidar da boa aplicação dos recursos públicos), que as reuniões acontecem na CDL e que o Presidente seria um importante empresário da cidade, ex-presidente da CDL.

As tentativas do presidente em agendar reunião com o prefeito recém-eleito Jorge Roberto da Silveira (2009-2012) para explicar que o OSNiterói poderia ser um excelente parceiro ao estar zelando pelos recursos públicos, evitando malfeitos nos processos licitatórios, foram infrutíferas.

Em maio de 2009, veio a primeira surpresa: matéria jornalística publicada no jornal O Fluminense anunciava que as reuniões do OSNiterói não seriam mais realizadas na CDL. Também em maio o presidente do OSNiterói informou aos integrantes do observatório que a diretoria da CDL havia pressionado os empresários a escolherem entre o OSN e a CDL. Cientes dos riscos que os empresários estariam correndo, foi convocada uma Assembleia Geral Extraordinária para o dia 04.06.2009 elegendo-se nova diretoria, substituindo todos os empresários da CDL. Erro capital, não foi realizada uma reunião formal com o Conselho Diretor da CDL solicitando sua adesão aos objetivos do OSN e a indicação de um representante.

Esta experiência nos ensinou que o projeto de criação de um Observatório municipal deve buscar apoio em entidades interessadas com seus objetivos, Rotary, Lions Club, Maçonaria, Igrejas, Universidades, ONGs, Associações Comerciais, Sindicatos etc., que deverão fazer delegação formal de representantes. Esse procedimento é importante para o empoderamento do Observatório. Sua existência não pode ficar centrada em apenas uma instituição, como aconteceu em Niterói, no caso a CDL. Identificada uma entidade parceira, juntamente com ela deve-se visitar e conquistar uma terceira, e assim por diante; dessa forma a força e a representatividade do Observatório serão bem maiores.

Em Maringá/PR, o primeiro Observatório foi criado dentro da Associação Comercial. A Câmara de Dirigentes Lojistas e a Associação Comercial, frequentemente pertencem ao mesmo grupo político/econômico. No Paraná vários

Observatórios nasceram com o apoio dessas entidades; um ponto de partida estratégico.

O novo prefeito, Jorge Roberto do Partido Democrático Trabalhista (PDT), eleito no primeiro turno em 2008, ciente de sua força política e podendo ter optado por um governo participativo, escolheu se tornar um governo autoritário, prepotente e sem participação popular. No caso do Observatório, ofereceu cargos dentro do governo para a CDL e exigiu o afastamento dos empresários. Em relação à representatividade da sociedade civil, o prefeito esvaziou os 14 Conselhos de Políticas Públicas da cidade: Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), de Assistência Social, Cultura, Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos da Mulher, Educação, Juventude, Meio Ambiente, Pessoas com Deficiências, Política e Atenção às Drogas, Política Urbana, Saúde e Segurança Comunitária. No dia 25.06.2009 foi feito o registro em cartório das duas diretorias, para que esta intimidação inicial ficasse registrada e do Estatuto do OSNiterói, com sede na sala do SINDIRECEITA (Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal). O afastamento dos empresários do Observatório Social de Niterói pela pressão do prefeito foi um marco no seu nascimento e na sua fragilidade. Este fato forçou o Observatório a buscar novos caminhos.

Na organização dos movimentos sociais e de entidades da sociedade civil organizada é importante ter uma visão de futuro, que é nosso grande aliado. Por mais frustrante que esteja sendo o momento, não se pode desanimar. É como diz o ditado popular “O brasileiro não desiste nunca.”. Este momento de derrota trouxe muitos ensinamentos.

Desnecessário descrever o desânimo causado com o afastamento do apoio da CDL. O apoio dos empresários permitiria ao OSN construir uma estrutura própria mais adequada para a realização de suas ações e encontros. A média dos participantes das reuniões do OSN caiu para cinco pessoas durante o ano de 2009. Invariavelmente os integrantes de um OSN não são muitos. Mesmo que um movimento tenha poucas pessoas não se deve desanimar. Os cidadãos que compõem a sociedade civil organizada devem se considerar como o sal da comida, ou o fermento da massa. O mais importante é manter a crença e o compromisso

com a responsabilidade social, que representam o alimento que anima e fortalece as pessoas que buscam por justiça social.

Ainda poucos e frágeis os remanescentes do OSN definiram que os esforços se concentrariam no acompanhamento das licitações da Fundação Municipal de Educação (FME). Esta escolha foi feita tendo em vista o conhecimento dos produtos licitados na Fundação de Educação: uniformes, material escolar, alimentos. Acompanhar licitações de obras ou da saúde seria muito mais complicado; não se tinha conhecimento para tal. As dificuldades eram muitas. O *site* da Fundação de Educação - <http://www.educacaoniteroi.com.br> - não estava na página da prefeitura e não publicava os editais de suas licitações, nem as respectivas atas, como determinam: a Lei da Transparência 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação 12.527/2011.

Pesquisa realizada no início de 2013 mostra que ainda hoje o *site* contém enormes irregularidades. No caso das licitações de Carta Convite o *site* informa: “Sem licitações até o momento”. Como se não tivesse havido licitações nessa modalidade nos últimos anos. Com referência as licitações modalidade Concorrência Pública, só coloca o aviso de três licitações em 2012, solicitando, abusivamente, que aqueles que quiserem o edital deverão entregar 1 (um) Toner HP Laserjet P2035n (Original). Em relação às licitações tipo Tomada de Preço, consta somente o aviso de uma licitação em 2012 e também de forma abusiva, solicita a quem quiser o edital, 1 (uma) resma de papel A4. Quanto ao Pregão Presencial, constam somente quatro avisos de licitações em 2012. O último aviso, porém, tem número 022/2012, indicando que em 2012 ocorreram 22 licitações nesta modalidade.

O OSN começou então acompanhando as licitações de pregão presencial. Este trabalho era feito por um voluntário aposentado morando distante uma hora da Fundação. As licitações, nesta modalidade, eram realizadas no auditório da Fundação. Todos os membros da comissão de licitação compunham a mesa e havia um bom número de fornecedores. Conversando com eles veio a convicção que de maneira geral os pregões presenciais eram feitos corretamente. O que fazer? O voluntário ocupava o tempo de uma manhã para acompanhar uma licitação que acontecia uma ou duas vezes por mês. Não se dispunha de voluntário para passar uma ou duas vezes na semana na Fundação para saber as datas das licitações de Carta Convite. Por isso, em 2010, definiu-se uma nova estratégia: cobrar informações por carta. O OSN redigiu ofício ao Presidente da Câmara de

Vereadores, cobrando o fornecimento de informações sobre os gastos do Poder Legislativo em sua execução orçamentária; na rubrica de pessoal: número de servidores concursados, terceirizados, contratados, aposentados e qual o número de cargos de confiança; e na rubrica custeio: quais os serviços contratados de forma continuada, tais como informática, limpeza, segurança, manutenção, entre outros e quais as empresas cujos contratos estão em vigor, com os respectivos valores. Essas informações foram repassadas ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP), Promotoria de Justiça de Tutela de Defesa da Cidadania. Foram solicitadas também à Prefeitura Municipal informações sobre os gastos com o Lixo, cientificando-se o Ministério Público.

Na certeza de que não se receberia as informações solicitadas por se encontrar fragilizado, os remanescentes do OSN não se encontravam esperançosos de serem atendidos, surgindo dúvidas sobre como proceder nesta questão.

As dificuldades encontradas pelos colaboradores do Observatório de Niterói levaram-nos a reflexões sobre a situação dos outros Observatórios. Será que as dificuldades do OSN são únicas ou os outros Observatórios passam também por isso? Quais seriam as dificuldades deles e como as enfrentam?

Com o auxílio dos Sindicatos da Receita Federal, SINDIRECEITA E SINDIFISCO, nos dias 15 e 16 de julho de 2010 realizou-se, no auditório da Associação dos Auditores Fiscais da Receita Federal no Estado do Rio de Janeiro (AFIPERJ), o 1º Encontro dos Observatórios Sociais do Estado do Rio de Janeiro, cujo objetivo era integrar e capacitar os representantes dos Observatórios Sociais em funcionamento e em formação. Participaram 50 pessoas dos municípios de Cabo Frio, Rio das Ostras, Niterói, Mangaratiba, Friburgo e Campos. Sempre que possível deve-se trabalhar em rede. Esses encontros são um poderoso rejuvenecedor de forças. As dificuldades são grandes, mas sente-se que não se está só nesta luta, o que anima a todos. Existem pessoas lutando em outros lugares; um encontro de representantes de diferentes lugares que trabalham para o mesmo fim representa o fortalecimento de um movimento.

Imediatamente após o Encontro dos Observatórios, refletindo sobre as ações realizadas até então, percebeu-se que também se poderia atuar nas licitações, por carta. Foi então remetida uma carta ao Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Fundação Municipal de Educação, solicitando cópia das licitações, modalidade Carta Convite, realizadas até esta data do corrente ano,



agosto de 2010. Se um Observatório não possui condições de acompanhar as licitações presencialmente, por falta de voluntários ou receio de represália, pode solicitar cópia das atas das licitações, modalidade Carta Convite. Como a prefeitura não precisa publicar previamente no seu “Diário Oficial” as Cartas Convite, somente publica o resultado, elas estão mais sujeitas às manobras dos administradores/fornecedores.

Análise técnica de especialista, com fundamentação na Lei nº 8.666/93, Lei das Licitações, demonstrou que todas as 23 Cartas Convites realizadas pela Fundação de Educação em 2010, até agosto, continham irregularidades. Das vinte e três cartas analisadas, 19 não poderiam ter sido iniciadas porque não tinham pelo menos três empresas habilitadas e quatro caracterizavam ‘fracionamento de despesa’. O que é ‘fracionamento de despesa’? As compras das Cartas Convite tinham o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e o recurso utilizado foi dividir o montante das compras em diversas licitações para não ultrapassar esse valor. A análise técnica foi remetida ao Presidente da Comissão de Licitação.

Em setembro foi remetido o Ofício ao Presidente da Fundação Municipal de Educação, Sr. Claudio Roberto Mendonça Schiphorst, com seis recomendações sobre os procedimentos de compras da Fundação. As cópias das recomendações foram remetidas para o Prefeito Jorge Roberto da Silveira, para a Secretária de Educação, Sra. Maria Inez Azevedo de Oliveira, para o Presidente da Comissão Permanente de Licitação da FME, Sr. Antero Alexandre Pacheco Rio; e para o Controlador da Prefeitura de Niterói, Sr. Antonio Pessanha de Souza.

Também em setembro de 2010 foi feito Ofício à Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania, Dr. Sr. Cláudio Henrique da Cruz Viana, delatando a contratação sem concurso pela Prefeitura de Niterói. Este ofício terá como desdobramento a definição de inconstitucionalidade do decreto e o pedido à Justiça para o cancelamento de todos os contratados.

Em março de 2011, em função de notícia no jornal O Globo/Niterói sobre as irregularidades encontradas nas Cartas Convite da Fundação de Educação, o OSN recebeu dois questionamentos por carta e uma Notificação Extrajudicial do Presidente da FME, cobrando explicações, com nítida intenção de intimidação. Foi respondido pelo Observatório que a análise técnica estava com o Presidente da Comissão de Licitação.

Em maio uma boa notícia: o Ministério Público abriu Inquérito Civil referente às informações sobre execução orçamentária da Câmara solicitada em janeiro de 2010.

Até maio de 2011, as ações do Observatório eram tímidas no seu enfrentamento com a prefeitura; faltava poder de pressão. A convocação da 1ª Conferência sobre Transparência e Controle Social, pelo governo federal nos abriu novas perspectivas.

Em 2011, convidado para fazer uma palestra e um diagnóstico do Observatório Social de Niterói, funcionando de favor no SINDIRECEITA e sem recursos, um empresário do Observatório Social do Brasil foi muito sincero e objetivo: se o OSNiterói, numa cidade com tantos empresários, não consegue arrecadar 5.000,00 (cinco mil reais) por mês para se manter, a cidade de Niterói não merece um Observatório.

Foi nesse clima de impotência que recebemos com alegria a convocação da 1ª Conferência sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL). O OSN teve participação relevante na Conferência, o que veremos mais adiante.

Em agosto de 2011, foi remetida carta ao Presidente da Comissão Permanente de Licitação da FME, solicitando cópia das atas das licitações, modalidade Carta Convite, realizadas no ano de 2011.

Até agosto de 2011, o OSN aguardou autorização do SINDIRECEITA para colocar o seu endereço no alvará do Observatório; a resposta recebida veio com a negativa da proprietária da sala. Essa espera atrasou em muito a legalização e a organização do OSN. Sem o alvará não se poderia abrir conta em banco. Como solicitar recursos/doações para o Observatório sem alvará nem conta em banco?

Foi em agosto de 2011 que se firmou convênio com o Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro, através do Programa de Voluntariado da Classe Contábil- PVCC. O contabilista Sebastião Barbosa de Melo foi indicado para atuar como voluntário de contabilidade no Projeto Institucional “Assistência a Organização da Sociedade Civil” na instituição “Observatório Social de Niterói”. Este convênio foi importantíssimo para o OSNiterói; foi a partir das orientações do contabilista que se obteve o alvará do Observatório; foi colocado como “endereço de referência” a residência do Presidente do OSN naquela época.

Em 18 de novembro de 2011 o Congresso aprovou a Lei nº 12.527, Lei do Acesso à Informação (LAI); esta foi uma grande notícia para os observadores; pela

primeira vez a sociedade civil organizada tinha um instrumento legal para cobrar informações dos três níveis de governo. A lei prevê 'improbidade administrativa' a omissão de informação. Pela primeira vez uma lei exige que os editais e as atas das licitações sejam colocados nos *sites* dos governos. Um marco no combate à corrupção, na transparência e no controle social.

Em janeiro de 2012 chegou o alvará de funcionamento do Observatório Social de Niterói, mais uma conquista.

Ficou deste fato uma lição muito importante: quando o Observatório não possuir uma sede própria, o "endereço de referência" deve ser de um membro da entidade, como o presidente em exercício. A tentativa de colocar o endereço do Observatório na sala do SINDIRECEITA gerou um atraso de dois anos e meio após o início das atividades, o que comprometeu em muito a organização interna. É muito ruim atuar no controle social e não estar plenamente legalizado.

Foi pensando em alternativas para prover recursos para a sustentabilidade do Observatório que foi consultado o site da Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil (ANABB) e descobriu-se que a mesma possuía projetos de Cidadania. Inicialmente o objetivo era solicitar recursos para o Observatório de Niterói. No momento seguinte, pensando na rede e além do problema local, discutiu-se a possibilidade de fazer um convênio nacional entre o Observatório Social do Brasil, que coordena a rede dos Observatórios e a ANABB.

Fez-se, então, contato com o Presidente da ANABB em Brasília. Como o autor estaria em Brasília por ocasião da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) em maio de 2012, foi contatada a Diretoria do Observatório Social do Brasil agendando-se uma reunião em Brasília por ocasião da CONSOCIAL. Posteriormente a diretoria do OSBrasil apresentou em Brasília o projeto dos Observatórios para a diretoria da ANABB.

Sempre se deve estar questionando a possibilidade de ampliar a luta pelo controle social, pensando em rede, além da esfera local. O fortalecimento futuro das entidades que lutam por melhorias nas políticas públicas vai avançar na direção da cooperação mútua, da organização em redes. Por ocasião do 2º Encontro Nacional dos Observatórios Sociais realizado em Curitiba, 21 e 22 de setembro de 2012, a ANABB anunciou convênio com o OSB para doar R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) para atender a cinco Observatórios que estivessem sendo criados com a

importância de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) durante 12 meses. Após este período será feita uma avaliação para novo convênio.

Hoje, a força do Observatório é ter aprendido a trabalhar em rede com outras instituições da sociedade civil organizada de Niterói e de outras cidades. Talvez se o problema criado pelo afastamento dos empresários, o que provocou a falta de recursos do OSN, não tivesse surgido, não se buscaria o convênio com a ANABB. De forma análoga, foi a mesma fragilidade que o fez dar importância à integração com outras entidades de Niterói e com a Rede de Observatórios do Brasil.

Em maio de 2012 o Observatório remete carta solicitando à Fundação de Educação de Niterói, cópia das atas das Cartas Convite de dezembro de 2011 de nº 022, 030, 037, 038, 040, 041, 043, 044, 046, 051, 052 e 053.

O acesso à informação anda a passos lentos. A prefeitura não tem formulários nem ferramenta em *site* para cumprir a lei. O jornal O GLOBO - Niterói tentou, sem sucesso, fazer um pedido de informações, na sede da prefeitura, no Centro. Funcionários, no entanto, desconheciam a nova lei. (Jornal O Globo – Niterói, pág. 6; 27.05.2012).

O Ministério Público Estadual investiga aplicação de recursos da Fundação Municipal de Educação. O MP abriu dois inquéritos civis para investigar a aplicação de recursos da Fundação Municipal de Educação de Niterói em manutenção e reformas de escolas da cidade. As duas denúncias partiram da própria assessoria jurídica do órgão, que é responsável pela execução de cerca de R\$ 220 milhões do orçamento municipal (Jornal O Globo – Niterói, 03.06.2012).

Em 2012 o OSN mudou a estratégia em relação à cobrança das atas das Cartas Convite. Foram recebidas no início de dezembro as atas das Cartas Convites de 2011. Diferentemente do ano anterior foram cobradas as Cartas Convite realizadas em dezembro de 2011, surpreendentemente em dezembro de 2011 foram realizadas 12 licitações de Cartas Convite.

Parceria do Observatório com a ONG Ecoideas da cidade do Rio de Janeiro, especializada em Tecnologia de Informação, trouxe grandes esperanças para o futuro. Foi desenvolvido, primeiramente, um sistema que permite conhecer, em detalhes, todos os postulantes a cargos políticos de Niterói e de qualquer cidade. A entidade tratou mais de um milhão de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Hoje ela é capaz de colocar na internet, em 48 horas, todas as informações dos candidatos a

vereador, prefeito e vice-prefeito de qualquer dos 5.568 municípios do país, na eleição municipal de 2012. São 18 informações, divididas em três categorias, dados pessoais (8), dados políticos (7) e dados patrimoniais (3)<sup>8</sup>. Além disso, através de relatórios você pode saber as receitas e despesas dos candidatos na campanha, lista de fornecedores e doadores e a relação de bens dos candidatos.

O Observatório pretende ainda construir um sistema que possa ler todas as informações que as prefeituras remetem mensalmente para os Tribunais de Contas dos Estados, como o valor gasto com Segurança no que diz respeito somente ao pagamento de salário ou aos investimentos na área; quais são os maiores fornecedores da prefeitura e qual o valor recebido por eles; entre outros. Se construirmos este sistema para Niterói, ele poderá ser disponibilizado para qualquer município. São dois exemplos de trabalhos relacionados à transparência. Acredita-se ser possível que empresas com alto conhecimento de tecnologia da informação possam trabalhar e sobreviver desenvolvendo sistemas que ajudem no controle social. Este e a transparência abrem novas oportunidades para as empresas de tecnologia da informação (TI). Estas vão passar a ser vistas pelos governos, como parceiras da boa governança. Empresas de TI vão investir em controle social.

Na Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP), no ciclo 2011-2012, Dia da Pesquisa, 44 trabalhos foram apresentados. [...] compõe a lista um número significativo de trabalhos com preocupações ambientais e sociais. [...] Muitos formandos agora querem “fazer a diferença” (para a sociedade). Eles (e elas) também buscam atividades mais atraentes e interessantes. Ao norte, como ao sul, tal comportamento se traduz no envolvimento com organizações sociais e com negócios relacionados à sustentabilidade (WOOD JR, 2012, p.70).

Procurando avançar na criação e no desenvolvimento de novos Observatórios será realizado em 23 de março de 2013, o Segundo Encontro dos Observatórios do Estado do Rio de Janeiro<sup>9</sup>, que contará com a presença de 50 participantes de 16 cidades.

## 5.1 A CONSOCIAL

---

<sup>8</sup> Saiba mais em Eleições 2012: [www.osniteroi.org.br](http://www.osniteroi.org.br)

<sup>9</sup>Ver [www.osniteroi.org.br](http://www.osniteroi.org.br).

O OSN começou organizar em maio de 2011 a Comissão Organizadora da Conferência Municipal sobre Transparência e Controle Social, convidando o Presidente da OAB para fazer parte da comissão.

A Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) convocada pelo governo federal através da Controladoria Geral da União (CGU) foi muito importante na mobilização da sociedade civil em Niterói, pois as conferências nacionais preveem conferências municipais e estaduais para sua realização.

Em julho foi enviada uma carta ao Sr. Prefeito, informando caber ao poder executivo a convocação da Conferência Municipal sobre Transparência e Controle Social, até 02 de setembro de 2011. O OSN também o questionou sobre a designação do Coordenador da Comissão Organizadora, não obtendo, porém, nenhuma resposta. Em novembro, o chefe do executivo foi novamente oficiado sobre a necessidade da convocação até o dia 18 de dezembro de 2011, pois os prazos iniciais haviam sido prorrogados.

A necessidade da convocação da etapa municipal da CONSOCIAL (1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social) aproximou o OSN de outras entidades da cidade. Esta aproximação nos fortaleceu no enfrentamento com o poder municipal. Os membros do OSN demoraram muito a perceber quão importante nos movimentos da sociedade organizada é o trabalho solidário entre as entidades.

Na certeza de que caberia ao OSN, em parceria com outras entidades, assumir a realização da conferência no município e aproveitando o fato do autor deste trabalho estar cursando Pós-Graduação em Administração Pública na Universidade Federal Fluminense (UFF), através da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, via Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAD), foi convocada para o dia 09 de dezembro de 2011 (Dia Internacional de Combate à Corrupção) a Conferência Livre da UFF sobre transparência e Controle Social.<sup>10</sup>

A realização dessa Conferência Livre possibilitou testar a metodologia da CONSOCIAL, fazer a mobilização para a Conferência municipal e aprofundar a discussão dos quatro eixos da conferência: 1 - Promoção da transparência pública e

---

<sup>10</sup> Mais informações: <http://consocialivreuff.blogspot.com>

acesso à informação e a dados públicos; 2 – Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; 3 – A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; 4 – Diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção.

As conferências livres não indicam delegados para a Conferência Estadual, mas remetem 10 propostas/diretrizes diretamente à Executiva da CONSOCIAL, em Brasília.

O ano de 2012 se tornou um marco na luta pela transparência e pelo controle social para as entidades da sociedade civil organizada em Niterói. Em janeiro o Observatório Social de Niterói remete à Coordenação Executiva Nacional da 1ª CONSOCIAL documentação solicitando autorização para a realização da Conferência Municipal pela sociedade civil organizada de Niterói.

Nos meses de janeiro e fevereiro, semanalmente, realizaram-se reuniões da Comissão Organizadora Regional (CORE), coordenação e organização da Conferência sobre Transparência e Controle Social Niterói e Mangaratiba.

Em fevereiro, representantes do Observatório Social de Niterói e do Conselho Comunitário da Orla da Baía (CCOB) solicitam que o Ministério Público Estadual investigue se há “omissão do chefe do Executivo Municipal” ao não convocar a Conferência Municipal sobre Transparência e Controle Social.

Nos dias 10 e 11 de fevereiro, no Colégio Estadual Liceu Nilo Peçanha, realizou-se a 1ª Conferência Regional Mangaratiba/Niterói sobre Transparência e Controle Social. Feita exclusivamente pela sociedade civil organizada, a conferência se transformou em Regional com a entrada da cidade de Mangaratiba. A Conferência foi realizada no Colégio Estadual, fora da alçada das pressões da prefeitura. Soube-se, posteriormente, que o diretor do Colégio sofreu pressões por ter cedido suas instalações para a Conferência, pedindo dispensa do cargo poucos meses depois.

É necessário também registrar que, após termos noticiado a Conferência em Niterói, fomos procurados por representantes da cidade de Mangaratiba/RJ que haviam participado do I Seminário Nacional de Controle Social promovido pela CGU, no período de 25 a 27 de setembro de 2009, que apresentou a moção que solicitava ao Governo Federal a convocação de uma Conferência Nacional. Eles não poderiam ficar de fora deste momento tão importante. Após consulta a Executiva da CONSOCIAL, nossa Conferência Municipal se transformou em Regional com a

adesão da sociedade civil de Mangaratiba. Isto possibilitou que Mangaratiba enviasse delegados para a Conferência Estadual e Nacional.

Niterói indicou 14 delegados para a Conferência Estadual: 9 da Sociedade Civil, 3 do Poder Público (nenhum do Executivo) e 2 dos Conselhos de Políticas Públicas. Mangaratiba indicou 7 delegados: 5 da Sociedade Civil, 1 do Poder Público e 1 dos Conselhos de Políticas Públicas. O número de delegados tem relação com a população dos municípios, sendo 60% da Sociedade Civil, 30% do Governo e 10% dos Conselhos de Políticas Públicas. Na etapa Estadual da Consocial foram eleitos dois representantes de Niterói e um de Mangaratiba para participar da Conferência Nacional, em Brasília.

Trinta e seis entidades apoiaram a realização da Conferência Regional Niterói/Mangaratiba.<sup>11</sup>

A etapa Estadual da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social foi realizada nos dias 17 e 18 de março de 2012, no Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro (ISERJ). Dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, 62 municípios realizaram suas conferências, atingindo 90% da população fluminense. Cada conferência poderia enviar até 20 propostas/diretrizes para a conferência estadual. O Estado do Rio de Janeiro recebeu 1.160 propostas dos municípios. Os delegados da Conferência Estadual escolheram 20 propostas/diretrizes para serem remetidas à Conferência Nacional. O Observatório Social de Niterói participou da Conferência Estadual através de um delegado da Sociedade Civil eleito na Conferência Regional Mangaratiba/Niterói.

Depois de mobilizar um milhão de pessoas, realizar 302 Conferências Livres e contar com a participação de 143 mil brasileiros nas etapas estaduais e municipais, a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) chegou à etapa final com o objetivo de priorizar 80 propostas para a construção do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social. A etapa nacional foi realizada em Brasília nos dias 18, 19 e 20 de maio de 2012, com a presença de mais de 1.600 (mil e seiscentos) delegados de todos os estados, eleitos nas etapas estaduais. O OSNiterói foi representado na Conferência Nacional por um delegado da sociedade civil.

---

<sup>11</sup> Para saber mais: <http://consocialniteroi.blogspot.com.br/>



## 5.2 O FÓRUM DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

O processo de participação nas etapas da CONSOCIAL foi muito importante para a mobilização e união dos movimentos sociais no município de Niterói. Se antes cada entidade falava por si, agora unidas podiam falar em nome de um coletivo.

Um paradoxo: a não convocação da conferência municipal pelo prefeito foi um fator positivo para o desenvolvimento e integração entre as entidades de Niterói. Considerando que praticamente em 50% dos municípios os prefeitos não convocaram a conferência, que este exemplo sirva de motivação para novas iniciativas quando houver a próxima CONSOCIAL.

Cumprindo determinação da conferência, em 28 de março de 2012, foi criado o Fórum de Transparência e Controle Social de Niterói.<sup>12</sup> Um dos objetivos do Fórum é se tornar a entidade que escolherá os representantes da sociedade civil no futuro Conselho Municipal de Transparência e Controle Social.

Com a criação do Fórum de Transparência muitas demandas das entidades, inclusive o OSNiterói, serão encaminhadas doravante através dele, fortalecendo assim nossas lutas. O vice-presidente administrativo do OSN ocupa a secretaria executiva do Fórum.

A saída dos empresários do Observatório Social de Niterói pela pressão do prefeito foi o marco que determinou sua fragilidade. Mas por outro lado, foi esta fragilidade que o levou a contatar outras instituições para troca de experiências e fortalecimento.

No dia 30 de abril de 2012, o Fórum de Transparência e Controle Social de Niterói, em carta à Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania de Niterói, Sra. Renata Scarpa Fernandes Borges solicita ao Ministério Público que questione a Câmara de Vereadores de Niterói sobre a Lei da Ficha Limpa Municipal. O projeto número 243 do ano de 2010 do vereador Renatinho, estava parado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara de Vereadores, impedindo que fosse avaliado pelos membros do poder legislativo municipal.

Em maio de 2012, o Fórum informa ao MP que a Câmara de Vereadores não havia disponibilizado as informações que a sociedade considera satisfatórias e

---

<sup>12</sup> Saiba mais: <http://transparencianiteroi.blogspot.com.br/>

que, na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e na LOA (Lei Orçamentária Anual) de 2013, não constam recursos para cumprimento da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência) e da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), pedindo providências.

Iniciada a campanha eleitoral de 2012, o Fórum de Transparência elaborou carta de compromisso com a transparência para ser assinada por todos os candidatos a prefeito e a vereador. Para os candidatos à reeleição a carta compromisso foi entregue em mãos. Aos demais candidatos a vereador entregou-se carta ao presidente do partido para que colhesse as assinaturas. Como quase todos os vereadores com mandato assinaram a carta compromisso e sabendo que existia, desde 2010, um projeto de lei na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara sobre a Ficha Limpa para os cargos em comissão da prefeitura, foi feita nova pressão.

O Fórum endereçou carta aos cinco vereadores integrantes da Comissão de Constituição e Justiça fixando prazo até 20 de agosto de 2012 para que se manifestassem sobre o referido projeto de lei. Concomitantemente, foi remetida carta aos cinco vereadores que compõem a mesa diretora da Câmara apazando até dia 20 de setembro para que colocassem em votação aquele projeto. (Como a eleição para vereadores seria no dia 07 de outubro, a votação deveria se feita antes dessa data).

O Fórum esteve duas vezes na Comissão de Constituição e Justiça para indagar sobre o andamento da solicitação. Negociações foram feitas com o vereador Renatinho (oposição) para que concordasse em retirar seu projeto de lei e aprovar uma emenda na Lei Orgânica do Município. A aprovação da emenda tem a vantagem de não precisar do aval do prefeito. São realizadas duas votações com intervalo de 10 dias. Foi feita a publicidade dando o devido valor ao projeto de lei do vereador Renatinho, sem o qual não teria sido possível a estratégia de pressão. Aprovar a emenda da Ficha Limpa para os cargos em comissão da Prefeitura foi excelente; o prefeito Jorge Roberto nunca aprovaria um projeto de Lei da Ficha Limpa.

Em setembro de 2012, foi aprovada a emenda da Ficha Limpa para os Cargos em Comissão da Prefeitura de Niterói através de emenda na Lei Orgânica Municipal pela Câmara de Vereadores de Niterói; todos os vereadores constaram como autores da Lei. Na realidade, a estratégia inicial do Fórum era aprovar o Projeto de Lei já existente, mesmo sabendo que o prefeito não daria seu aval. O fato do Projeto de Lei ser de um vereador do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), oposição, e da Câmara não querer dar a ele a autoria da Lei, possibilitou a aprovação através da Emenda.

Aproveitou-se, ainda, o processo eleitoral para cobrar dos candidatos a prefeito a assinatura da Carta Compromisso das Cidades Sustentáveis. O movimento “Niterói Como Vamos”, entidade ligada ao Fórum e à Rede Nossa São Paulo, trouxe o coordenador de representação do Programa Cidades Sustentáveis, de São Paulo, George Winnik, para a assinatura da Carta Compromisso das Cidades Sustentáveis pelos candidatos a prefeito no segundo turno. Esta carta tinha o compromisso, cujo teor era: “Concordo em produzir um documento de Diagnóstico da Situação Atual que contenha, no mínimo, os indicadores básicos da Plataforma Cidades Sustentáveis e que sirvam de referência para o estabelecimento de um Plano de Metas, contemplando os 12 eixos da Plataforma, para os quatro anos da gestão. O Diagnóstico e o Plano de Metas serão apresentados em até 90 dias após a data da nossa posse. Uma revisão do Plano de Metas poderá ser feita no final do primeiro ano da gestão e deverá ser acompanhada de notas explicativas.”<sup>13</sup>

Ainda em setembro conseguimos bloquear um aumento de 64% para os vereadores. A mobilização da sociedade civil organizada impediu que o projeto fosse aprovado em segunda votação, em dezembro, e o prefeito eleito já se declarou contra o aumento. Criou-se, no início de janeiro de 2013, a Frente Parlamentar de compromisso com a transparência e os quatro vereadores presentes na primeira reunião vão compor a secretaria executiva e contatar os 11 vereadores, de um total de 21, que assinaram a carta compromisso.

Em novembro de 2012, o Fórum elaborou emenda à Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013 visando a estruturar a prefeitura para o cumprimento da Lei nº

---

<sup>13</sup> Saiba mais. <http://www.cidadessustentaveis.org.br>

131/2009 (Lei da Transparência) e da Lei nº 12.527/2011 (Lei do Acesso à Informação), no valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões).

Quatro anos antes, no início de 2009, o OSN não conseguiu sequer um encontro com o prefeito. Hoje, final de 2012, a realidade é outra. Durante o processo eleitoral, por iniciativa do Fórum, todos os candidatos a prefeitos assinaram a carta compromisso com a transparência. O prefeito eleito, Rodrigo Neves do Partido dos Trabalhadores (PT), durante a campanha, fez questão de convocar a imprensa para registrar seu compromisso.

Uma esperança que se renova sempre que assume uma nova administração municipal.

Assim como alguns valores se desenvolveram na vida social, como parte do processo civilizatório, é possível cultivar esperanças de que ao lado da luta política, inclusive contra o conservadorismo estatal, nasça, contraditoriamente no interior do Estado, como tantas vezes aconteceu, pequenos, mas contributivos movimentos no sentido de reconhecer o direito ao poder dos que estão na sociedade civil. (GURGEL, p.13)

Nas páginas do face-book foi criado o projeto “De olho na Câmara”, para fiscalizar o trabalho dos vereadores. Esta fiscalização começou em 19 de fevereiro com os 20 voluntários do Grupo Vigilantes da Câmara e coordenação CCOB (Conselho Comunitário da Orla da Baía de Niterói); todas as sessões terão pelo menos dois observadores.

Pretende-se criar, também, a Agência Democrática de Comunicação (ADC) de Niterói, organização coletiva com objetivo de atender as demandas de comunicação dos movimentos sociais. A ADC contará com uma Equipe Editorial, composta por profissionais de comunicação. Servirá de campo de treinamento profissional e de formação para alunos, graduando e cidadãos interessados nas diferentes mídias e campo de pesquisa para estudantes de pós-graduação.

No dia 02 de janeiro de 2013, o prefeito publicou diversos decretos. Dentre eles, aquele que “Determina a implantação de Grupo de Trabalho para propor regulamentação de modo a dar cumprimento integral à Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.” Criou também a “Secretaria Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle”, para implantar novo modelo de planejamento e programação orçamentária baseado na definição de

metas de resultado. Publicou, na mesma data, decreto proibindo a nomeação de parentes para os cargos, empregos e funções públicas, lei contra o nepotismo e esperanças de um governo mais transparente, esperanças de uma rede renovada e fortalecida pela participação da sociedade civil organizada.

Este é o sonho para Niterói.

Há muita dificuldade em abandonar velhos hábitos da cultura política tradicional. Contudo, as mudanças são visíveis em um número crescente de municipalidades. Boaventura de Sousa Santos, cientista político português, imagina um cenário em que uma parte do Estado se apresentará como um “novo tipo de movimento social”, compartilhando com os componentes mais dinâmicos da sociedade a aspiração à transformação política (ALLEGRETTI, 2011).

## 6 ANÁLISE - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Refletindo sobre a trajetória do Observatório Social de Niterói a partir das primeiras reuniões em 2008, sua fundação em 2009 e os caminhos percorridos até o fim do ano de 2012, conclui-se que a sua fragilidade o motivou a procurar saídas.

Em relação ao foco principal dos Observatórios, foram empreendidas poucas ações. Como não se podia estar todos os dias na Fundação de Educação para verificar as licitações em curso e como a Fundação não divulgava suas licitações na internet, adotou-se o recurso de solicitar por carta cópia (em CD) das atas das licitações da modalidade de Carta Convite dos anos de 2010 e 2011.

Por outro lado, dedicou-se grande esforço para aumentar a integração das entidades da cidade visando ao empoderamento para um melhor controle social. Na realidade, de uma maneira não planejada e, principalmente a partir das discussões na Conferência Livre da Universidade Federal Fluminense e na Conferência Regional da CONSOCIAL realizada no município (municípios de Mangaratiba e Niterói), foi proposta uma nova instância de mobilização e representatividade dos movimentos da sociedade civil organizada, os Fóruns de Políticas Públicas.

Nossa referência deve ser a estruturação das políticas públicas dos Direitos da Criança e do Adolescente composta por um Fórum Nacional, 27 Fóruns Estaduais e os Fóruns Municipais.

Se aos conselhos de políticas públicas cabe a implementação das políticas setoriais nos municípios, aos Fóruns caberá a mobilização para cumprimento das demandas da sociedade civil. Neste sentido, também se reivindicou para estes a prerrogativa de indicação dos representantes da sociedade civil para os conselhos de políticas públicas, hoje a cargo das conferências municipais.

Entendemos que as Conferências, os Conselhos e os Fóruns são instâncias complementares. As Conferências, que ocorrem de tempos em tempos, definem as diretrizes de uma política pública; os Conselhos são instâncias institucionais de controle interno, na qual os representantes da sociedade civil disputam com o governo a implementação da política pública; e o Fórum é o espaço em que a participação popular é ampliada na definição da regulação municipal e das demandas coletivas do setor.

Enquanto as Conferências são um evento que ocorre a cada dois ou três anos, os Fóruns atuam de forma permanente e setorial congregando cidadãos e

entidades. Os conselheiros indicados se comprometem a participar do Fórum e encaminhar ao conselho as decisões coletivas.

Acredita-se que uma das causas da fragilidade dos movimentos sociais nestes últimos anos seja a falta dessa instância coletiva dos Fóruns. Os representantes da sociedade civil indicados pelos Fóruns para os Conselhos de Políticas Públicas vão ser os porta-vozes dessas demandas. Os Fóruns vão pressionar os entes federativos no município, Prefeitura e Câmara, e os Conselhos de Políticas Públicas.

A 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, na página 17 de seu relatório final<sup>14</sup>, informa que nas 74 (setenta e quatro) conferências nacionais de 2003 a 2010, nos vários segmentos, os conselhos de políticas públicas são apontados como instâncias privilegiadas no controle social da execução orçamentária e na elaboração e aprovação de projetos. “Por isso, a expansão desses órgãos colegiados é requerida, inclusive com proposições para a implantação obrigatória nos três níveis da federação, condicionando o repasse de recursos da União à existência de conselhos que os fiscalizem” (CONSOCIAL, p.17).

Em áreas estratégicas como saúde, educação, assistência social, políticas urbanas e de meio ambiente, houve a transferência de suas gestões aos municípios.

Os conselhos de políticas públicas são o instrumento institucional dessa mudança. Eles constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo, pois contribuem para o aprofundamento da relação Estado e Sociedade, permitindo que os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas (CONSOCIAL, p.18).

Os Fóruns de Políticas Públicas vão fortalecer os conselhos de políticas públicas como órgãos de controle interno e ampliar o empoderamento dos movimentos sociais.

Para Frederico Lustosa da Costa, um dos fatores que transformam os conselhos e a possibilidade de participação cidadã através deles em mera ficção

---

<sup>14</sup> Disponível em: <[www.consocial.cgu.gov.br/relatorio-final/](http://www.consocial.cgu.gov.br/relatorio-final/)>. Acesso em: 02-mar-2013.

legal é o desinteresse da população na escolha de seus representantes e no controle de suas atividades (COSTA, p.90).

Esse trabalho de monitoramento dos Conselhos é fundamental pelo fato de estarem muito fragilizados. Importante estudo do Conselho Municipal de Saúde de Niterói foi feito no Mestrado em Ciência Política da UFF por Thais Kronemberger, analisando-o em relação aos aspectos de organização, representação, deliberação e autonomia. Para Kronemberger, faltam cursos de capacitação para os conselheiros e instrumentos de comunicação do conselho junto à população, por exemplo: os documentos como atas, relatórios não são disponibilizados por este à população. No que diz respeito à representação, não existe alternância das entidades no conselho e existe manipulação na escolha de delegados nas conferências municipais; além disso, alguns conselheiros representam interesses específicos e não coletivos.

A autonomia é precária devido à representação de entidades com vínculos de prestação de serviços com a prefeitura ou a secretaria de saúde e as deliberações são comprometidas pela não efetivação e desenvolvimento das propostas discutidas e deliberadas, bem como pela grande concentração de poder nas mãos do governo e na secretaria executiva (KRONEMBERGER, p.143).

Quanto ao papel dos Observatórios Sociais, nossa reflexão indica a necessidade de uma ampliação de seus objetivos: prioritariamente cuidar da aplicação dos recursos públicos através do acompanhamento das licitações e implementar iniciativas de educação e responsabilidade fiscal. Considerando a enorme diversidade das condições dos municípios brasileiros, as ações de fiscalização e da educação fiscal devem vir acompanhadas de iniciativas para o fortalecimento da sociedade civil como um todo, incentivando a criação dos Fóruns de Transparência e Controle Social, particularmente nos municípios onde a política é dominada pelo patrimonialismo, coronelismo e uma forte repressão das iniciativas de combate à corrupção. Os Fóruns de Transparência devem prioritariamente criar Conselho de Transparência e Controle Social de caráter consultivo e deliberativo; trabalhando em conjunto no planejamento, definição, fiscalização e controle da gestão da informação pública.

Também em relação ao trabalho dos Observatórios Sociais, entidade focada no controle social municipal, deve-se distinguir quando as ações estão voltadas à determinada situação ou conjuntura e quando se inserem numa luta mais ampla por mudanças na estrutura social. É preciso atuar concomitantemente focando em



ações pontuais como o acompanhamento de uma licitação, mas também desenvolver ações visando modificar as estruturas arcaicas municipais que impedem a democracia participativa.

Quando se analisa determinada licitação de um órgão público municipal, realiza-se uma ação pontual; quando se luta pela inclusão de todos os editais e atas das licitações do município no *site* da prefeitura, visa-se a uma mudança estrutural; quando se critica a nomeação de um secretário que está condenado pela justiça, realiza-se uma ação pontual; quando se luta pela incorporação dentro da Lei Orgânica do Município da Lei da Ficha Limpa para todos os cargos em comissão do Governo Municipal, almeja-se uma mudança estrutural, pois de agora em diante, todos os funcionários contratados pela prefeitura serão previamente avaliados pelos critérios da Lei da Ficha Limpa.

Quando, enquanto entidade ligada ao controle social, o Observatório solicita uma informação à prefeitura, exige que se cumpra a Lei de Acesso à Informação e responda em no máximo trinta dias, faz-se uma reivindicação pontual, conjuntural. Quando se participa da criação de um Fórum de Transparência constituído por várias entidades e, através dele, os candidatos a prefeito assinam uma carta compromisso pela aplicação integral da Lei de Acesso à Informação, espera-se uma mudança estrutural por parte da prefeitura.

A lei nº 8.666/93, Lei de Licitações, determina que os processos licitatórios tenham pelo menos três empresas habilitadas a participar do evento. Uma ação estruturante deve visar à ampliação no número de concorrentes. Nas Compras Diretas, aquelas de menor valor, um ato do prefeito pode exigir que tenham seis cotações para serem concluídas, fechadas. O mesmo procedimento pode ser feito em relação às Cartas Convite (licitações até oitenta mil); deve-se ter um cuidado especial com estas, pois as prefeituras só publicam a sua realização depois de concluídas.

É muito importante acompanhar a entrega de produtos ou a execução de um serviço contratado numa licitação; e o maior interessado nesse acompanhamento é a empresa que ficou na segunda colocação. O produto entregue foi realmente o licitado? O serviço feito foi aquele contratado? Se como Observatório se faz esse acompanhamento, tenho a certeza de que será otimizada a qualidade das licitações, mas não deixa de ser uma atuação pontual. Mas se for incluída nos processos licitatórios da prefeitura a obrigatoriedade do fornecedor informar com 48 horas de

antecedência o dia e hora da entrega do produto e a responsabilidade do setor contratante em informar o segundo colocado para fazer o acompanhamento, está se fazendo uma mudança estruturante. O fato de esta cláusula constar no Edital é muito importante. O fornecedor sabe que o segundo colocado pode conferir sua entrega. Vai analisar o risco de tentar ludibriar o contratante. Por isso, deve-se ter sempre em mente este raciocínio: que ação permanente é possível construir para perenizar uma prática? O objetivo maior são as práticas estruturantes. Nesse sentido, o Fórum de Transparência do município vai ter um poder maior de pressão, pois nele estão representadas todas as entidades e pessoas que lutam pela transparência no município, inclusive o Observatório.

O exemplo de Niterói é relevante quando no 2º turno os candidatos assinaram o compromisso com a transparência e o prefeito eleito, no primeiro dia de governo, entre diversos decretos, fez publicar a criação de um grupo de trabalho visando ao cumprimento integral da Lei de Acesso no município.

Essas ações estruturantes dificilmente são vitoriosas quando desenvolvidas por somente uma entidade. Não existe organização social ou instituição pública que, sozinha, possa enfrentar os desafios do combate à corrupção. Daí a necessidade de se trabalhar solidariamente com outras instituições, trabalhar em conjunto, trabalhar em rede. Então se deve lutar para que, aliado ao acompanhamento das licitações e ao trabalho de educação fiscal, os Observatórios Sociais atuem na formação dos Fóruns de Transparência e Controle Social, visando às ações estruturantes. As ações estruturantes são conquistas mais duradouras e não concessões que podem ser retiradas a qualquer momento pelo gestor público.

As ações do Fórum e do Observatório são complementares, mas existe uma diferença fundamental em suas iniciativas. Por mais representativa que seja, nenhuma entidade poderá falar em nome de uma sociedade, enquanto o Fórum pretende ser porta voz das demandas coletivas. Este será mais representativo quanto maior for sua capacidade de mobilização social e as conquistas coletivas trazem maior motivação para as entidades envolvidas.

Em princípio, todo Conselho deve ter um Fórum de Políticas Públicas - um movimento social envolvendo entidades e cidadãos que fiscalizam as ações de determinado conselho e demandam as necessidades da sociedade civil organizada através dos representantes indicados pelo Fórum. Deve-se ter como exemplo as entidades ligadas aos direitos da criança e do adolescente. Existe um Fórum

Nacional composto de uma rede de Entidades Filiadas, 27 Fóruns Estaduais e os Fóruns Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Há alguns anos existe o Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente em Niterói.

Em Niterói, em março de 2012, criou-se o Fórum de Transparência e Controle Social e no final de 2012 foram criados o Fórum Municipal do Meio Ambiente e o Fórum Municipal de Políticas Urbanas. Os Fóruns são movimentos sociais, não tem personalidade jurídica, não tem CNPJ e funcionam com um Regimento Interno. Devem ter atuação suprapartidária, congregando as organizações existentes no município. Não é apartidário, congrega participantes dos diversos partidos políticos que defendem transparência e o controle social e como ente suprapartidário não deve ser usado politicamente em benefício de um partido, mas em ações que atendam aos interesses públicos, da sociedade civil organizada.

Hoje, o Fórum de Transparência e Controle Social em Niterói, como política transversal, tem catalisado as demandas sociais das políticas públicas de diversos setores e foi grande incentivador da criação dos novos Fóruns, como o Fórum de Meio Ambiente e do Fórum de Políticas Urbanas. Ressalte-se que, neste ano de 2013, estão programadas a Conferência Nacional das Cidades e a Conferência Nacional do Meio Ambiente, com suas respectivas Conferência Municipais. Um ano fértil em possibilidades para o movimento social.

Como não se tem ainda o Fórum da Saúde, coube ao Fórum de Transparência cobrar dos conselheiros do Conselho de Saúde posição sobre o corte irresponsável dos recursos do Sistema Único de Saúde, transferidos, via prefeitura, para a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Niterói (APAE).

## 7 CONCLUSÕES

Tudo é muito recente nessa luta por uma sociedade mais justa através da valorização da cidadania; quatro anos na linha do tempo de uma Nação como o Brasil representa apenas um pequeno ponto.

Vive-se um momento de baixa esperança, pouca participação cidadã, onde um voto é vendido por R\$ 50,00 (cinquenta reais), valor estabelecido por políticos que visam, prioritariamente, aos seus próprios interesses e desqualificam a importância do voto. As universidades públicas ainda se recusam a assumir o protagonismo nesse enfrentamento entre o Estado e a sociedade organizada que clama por uma maior participação nas ações de governos.

No futuro, as Universidades, além de Incubadoras de Empresas, serão incubadoras de entidades e movimentos sociais.

Vive-se também um momento de esperança onde as redes sociais fazem barulho com mais de um milhão e seiscentas mil assinaturas contra a posse de um Presidente do Senado, no caso o Senador Renan Calheiros, cujo passado de corrupção e de desvios públicos não o qualifica para ocupar um cargo de representante de povo.

Novas leis como a da Ficha Limpa, da Transparência e do Acesso à Informação trazem avanços para o controle social e também grandes desafios aos quase cinco mil municípios que devem cumprir a Lei da Transparência a partir de junho de 2013, municípios até 50 (cinquenta) mil habitantes.

Que o relato da experiência do Observatório Social de Niterói, com seus erros e acertos, sirva para reflexões, mostrando como, através do fortalecimento da sociedade civil organizada da cidade, a realização da 1ª CONSOCIAL foi determinante na sua experiência de formação durante o período de 2009-2012. Também como a mobilização social para a sua realização possibilitou uma maior integração do OSN com a sociedade civil organizada de Niterói na realização da Conferência dia Livre da UFF e da Conferência Regional feitas na cidade, esta última sendo convocada exclusivamente pela sociedade civil.

Foram muito importantes as iniciativas desenvolvidas a partir da CONSOCIAL: Carta Compromisso, Fórum de Transparência, Frente Parlamentar pela Transparência, Grupo Vigilantes da Câmara e Agência Democrática de Comunicação.

Nessa trajetória as reflexões aqui registradas apontam para duas conclusões:

A primeira é que falta na organização da sociedade civil a figura de um novo ente social, os Fóruns de Políticas Públicas. O Fórum é um movimento social com objetivo de congregar as entidades civis de determinado setor representando o espaço de demanda da sociedade. Caber-lhe-á a indicação dos representantes da sociedade civil para os respectivos Conselhos de Políticas Públicas. Os conselheiros terão o compromisso de frequentar o Fórum e demandar as decisões coletivas do Fórum. Os Fóruns de Políticas Públicas vão fortalecer os conselhos de políticas públicas como órgão de controle interno e ampliar o empoderamento dos movimentos sociais. O Fórum legitimará, politicamente, as posições dos seus representantes no Conselho, possibilitando que as tomadas de posição dos conselheiros sejam fruto de um desejo mais amplo da sociedade organizada.

A segunda conclusão diz respeito aos Observatórios Sociais, que apresentam a necessidade de incorporar, como objetivo principal e estratégico, a integração com outras entidades sociais para fortalecimento e empoderamento da sociedade civil organizada para criar os Fóruns de Transparência e Controle Social.

A formulação da criação dos Fóruns setoriais no acompanhamento e fortalecimento dos conselheiros da sociedade civil nos Conselhos Municipais pode representar um marco no avanço da sociedade civil para o aumento de sua participação nas políticas públicas governamentais

Os Observatórios devem estar focados no aumento da eficiência da administração pública e no combate à corrupção pelo acompanhamento dos gastos públicos através das licitações. Mas, o combate à corrupção é um processo de longo prazo e deve ser feito passo a passo, acumulando forças na cooperação com outras entidades, para evitar o aborto de experiências pelas frustrações de expectativas.

Finalizando, uma pesquisa sobre a diferença de atuação/poder entre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que tem seu respectivo Fórum, e os outros Conselhos de Políticas Públicas com certeza pode fundamentar a proposta desse trabalho.

Relatos de outras experiências de organizações que atuam no controle social vão ampliar nossas referências de construção, organização e funcionamento das entidades.

No final de 2016, no término do atual mandato do prefeito recém-empossado, teremos avançado na construção de uma cidade mais democrática, participativa e cidadã em Niterói? Um novo estudo vai ser necessário.

## 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEGRETTI, Giovanni. Desafios da democracia participativa. *Jornal Le Monde Diplomatique Brasil*. Ed. Instituto Polis, SP, ano 5, nº 51, p. 18-19, out/2011. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1024>>. Acesso em: 25.11.2012.

BRASIL. Corregedoria Geral da União. Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão - 2013. (Orientações para o Gestor Municipal em Início de Mandato). Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualIntegridade/ManualIntegridade.pdf>>. Acesso em: 10.01.2013.

CONSOCIAL. 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. Relatório Final. Disponível em: <[www.consocial.cgu.gov.br/relatorio-final/](http://www.consocial.cgu.gov.br/relatorio-final/)>. Acesso em: 02.03.2013.

COSTA, F. Lustosa, CUNHA, A. Paulo. Dilemas da Participação Cidadã na Gestão de Políticas Públicas. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.6, n.11, p. 79-95, Janeiro - Junho de 2009, disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/7/6>

FERRAREZI, Elisabete. Capital Social: conceitos e contribuições às políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, ano 54, nº 4, out-dez/2003.

FONSECA, Francisco. Combater a corrupção é combater o capitalismo. *Caros Amigos*, ano XV, nº 175, p. 18-21, out/2011.

GUIMARÃES, Juarez. Sociedade civil e corrupção: crítica à razão liberal. In: AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GURGEL, Cláudio. Controle social e Democracia – ensaio sobre uma inversão de papéis. In: *Gestão Pública*. Belém: Imprensa Oficial, 2008.

KRONEMBERGER, Thais Soares. A Participação da Sociedade Civil na Política de Saúde: Um Estudo sobre o Conselho Municipal de Saúde de Niterói. *Dissertação de*

Mestrado. Departamento de Ciência Política. UFF, Niterói, 2010. Disponível em: <<http://www.uff.br/dcp/wp-content/uploads/2011/10/Disserta%C3%A7%C3%A3o-de-2010-Thais-Soares-Kronemberger.pdf>>. Acesso em: 22.02.2013.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ. (OSM). Disponível em: <<http://observatoriosocialmaringa.org.br/institucional/>>. Acesso em: 02.03.2013.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. (OSB). Disponível em: <<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/FreeComponent22726content193111.shtml>>. Acesso em: 02.03.2013.

QUEIROZ, Danielle T.; VALL, Janaina; SOUZA, Angela M.; VIEIRA, Neiva F. Observação Participante na Pesquisa Qualitativa: Conceitos e Aplicações na Área da Saúde. R Enferm UERJ, Rio de Janeiro, 2007 abr/jun; Disponível em <http://www.facenf.uerj.br/v15n2/v15n2a19.pdf> . Acesso em 10.03.2013.

REFORMA POLÍTICA. Proposta de iniciativa popular para a Reforma do Sistema Política. Plataforma pela Reforma do Sistema político. Disponível: <<http://www.reformapolitica.org.br/>>. Acesso em 04/12/2012.

RODRIGUES, Lúcia. Combater a corrupção é combater o capitalismo. Entrevistas. Revista Caros Amigos. Ed. Casa Amarela, SP, ano XV, nº 175, p. 18-21, out/2011. Disponível em: <<http://carosamigos.terra.com.br/index/index.php/artigos-e-debates/1545-reacao-a-bolsonaro-mostra-o-brasil-cansado-da-infamia>>. Acesso em: 25.11.2012

SAFATLE, Vladimir. O Brasil caminha para a degradação urbana. Caros Amigos, São Paulo: Ed. Casa Amarela, ano XVI, nº 186, p. 20-22, set/2012.

SOBRINHO, Jorge Hage. A punição à corrupção precisa ser efetiva. Caros Amigos. São Paulo: Ed. Casa Amarela, SP, ano XVI, nº 183, p. 48-50, jun/2012.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. Ed. Atlas, SP, 1998.

WOOD JR, Thomaz. Nova Onda. Carta Capital, ano XVIII, nº 720, out/2012.



## ANEXO

ANEXO A: Minuta do Observatório Social de São José (SC).

O requerente, abaixo, assinado, vem respeitosamente, perante V.Exa., com fundamento nos artigos 5º, incisos XXXIII e XXXIV, § 3º, 7º, *caput*, da Constituição Federal e na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação, requerer a(s) informação (ões) ou documento(s) inframencionado(s).

(SOLICITAR O QUE SE PRETENDE)

Requer ainda a observância das seguintes disposições legais:

- a) fornecer imediatamente a informação ou documento disponível e, nos demais casos, em prazo não superior a 20 (vinte) dias (art. 11, *caput* e § 1º);
- b) comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a informação ou documento (art. 11, § 1º, inc. I); e
- c) indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, ou da indisponibilidade da informação ou documento do acesso pretendido (art. 11, § 1º, incisos II e III).

Alertamos, por fim, que a recusa no fornecimento, o retardo deliberado ou disponibilização intencional de forma incorreta, incompleta ou imprecisa constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público, por improbidade administrativa, de acordo com o art. 33 da Lei de Acesso à Informação

*Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:*

*I - advertência;*

*II - multa;*

*III - rescisão do vínculo com o poder público;*

*(...)*