

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB) ESTRATÉGIA DE CONTROLE SOCIAL NO SUL DO BRASIL: O CASO DO OSB DE CHAPECÓ/SC

Claudio Machado Maia

Rogis Juarez Bernardy, Dilço Tessaro

GT1: Desenvolvimento regional, planejamento, governança, controle social e gestão do território

RESUMO

O tema deste trabalho é controle social e governança participativa na gestão pública municipal, a partir da experiência do Observatório Social do Brasil (OSB) de Chapecó/SC, sul do Brasil. A relevância do estudo reside na crescente demanda por transparência, eficiência e participação cidadã nas políticas públicas, especialmente de gestão municipal, onde as decisões administrativas são localmente impactantes. O objetivo é analisar o capital social mobilizado por meio da articulação entre sociedade civil, universidades e órgãos públicos que fortalece a governança e o controle social, promovendo um desenvolvimento regional mais justo e democrático. Como procedimentos metodológicos, utilizou-se revisão bibliográfica, análise documental, pesquisa-ação, sistematização de experiências e acompanhamento de ações de capacitação para engajamento social. A problematização está na identificação dos limites e possibilidades da atuação cidadã organizada diante aos desafios da gestão pública municipal, como a capacidade administrativa e a resistência institucional à participação da sociedade quanto à condução da gestão municipal e o processo decisório. O projeto Cidadania e Controle Social, coordenado pelo OSB Chapecó, atua em educação fiscal, monitoramento de atos administrativos e avaliação do Índice de Transparência e Governança Pública, envolvendo voluntários e acadêmicos. A análise da experiência demonstra que o fortalecimento do capital social local pode ampliar a capacidade institucional da sociedade civil, contribuindo para construção de modelos de governança democráticos, colaborativos e eficientes, impactando positivamente no desenvolvimento regional e na consolidação de cultura cidadã ativa. A contribuição teórica metodológica da teoria do capital social é alternativa de engajamento social em dinâmicas de governança e controle social.

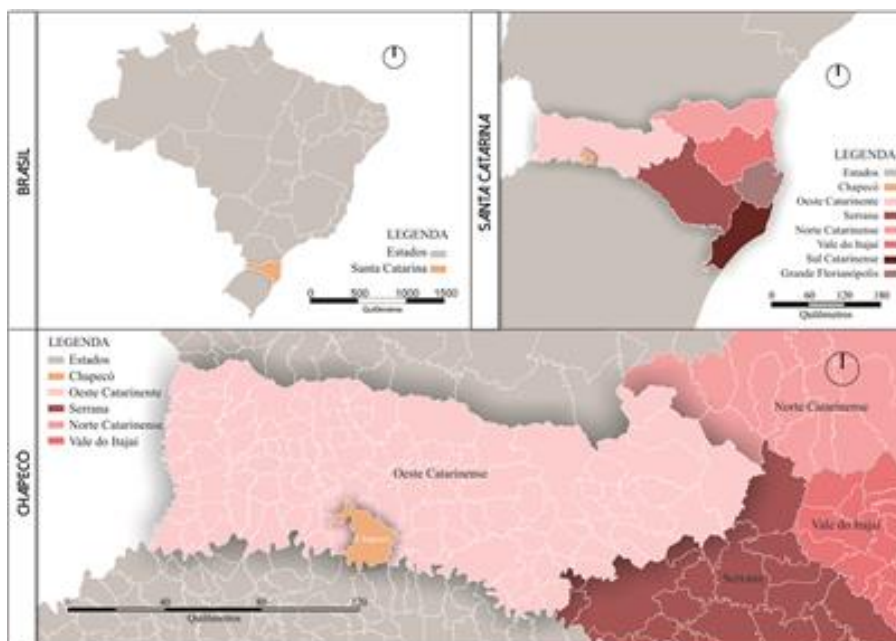
Palavras-chave: Capital social. Controle social. Governança. Desenvolvimento regional. Gestão pública.

INTRODUÇÃO

Num contexto em que a gestão pública transparente e eficiente é um tema amplamente debatido na atualidade, este relato de experiência descreve a ação de uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, conhecida por Observatório Social do Brasil (OSB), instituição criada com o intuito de contribuir para a melhoria da gestão pública. Neste estudo,

apresenta-se o caso do OSB de Chapecó/SC. Na Figura 1, a localização do OSB Chapecó/SC, Estado de Santa Catarina, sul do Brasil.

Figura 1. LOCALIZAÇÃO DA CIDADE DE CHAPECÓ/SC



Fonte: IBGE. Adaptado por: Silva e Danieli (2017).

A experiência vivenciada pelo Observatório Social do Brasil de Chapecó, evidencia o resultado de uma ação coletiva organizada e coordenada pelo OSB Chapecó com a parceria de universidades da região a partir da articulação local, o que evidencia a importância do capital social mobilizado na articulação regional. Para alcançar o objetivo de apresentar esta experiência, foram necessárias as seguintes estratégias metodológicas: i) revisão bibliográfica; ii) análise documental; iii) acompanhamento de atividades de capacitação para engajamento social; iv) pesquisa-ação; v) sistematização da experiência e vi) análise de dados. A partir da sistematização, verificou-se a adoção de diversas estratégias de conscientização, para despertar o espírito de cidadania, engajamento e controle social.

Conforme o Programa de Capacitação do OSB (2018), Observatório Social é um espaço democrático e apartidário que reúne o maior número de entidades representativas da sociedade civil, com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública, atuando em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos, por meio do monitoramento das licitações municipais e de ações de educação fiscal.

CAPITAL SOCIAL COMO CATEGORIA DE ANÁLISE REGIONAL

Muitos autores (Woolcock, 1998; Putnam, 1993; Duque, 2013; Bourdieu, 1980; Melucci, 1999) tratam o capital social como resposta de inteligência social, algo necessário para a configuração de um processo de desenvolvimento (regional) sustentável no âmbito da promoção do desenvolvimento social de impacto social positivo, atuando em benefício da comunidade. Entende-se que a partir da apropriação do capital social, pode-se fomentar a interação social entre a sociedade, a estrutura social, política e as instituições, tudo sustentado por intenções de reciprocidade, confiança e cooperação, consciência cívica e participação. O capital social como mecanismo de conscientização para articulação, mobilização e interação social (Maia; Santin, 2016).

De acordo com Putnam (1993), o registro histórico sugere que o capital social incorporado nas normas e redes de engajamento cívico parece constituir uma pré-condição para o desenvolvimento econômico e para a administração pública eficaz. O civismo é importante, e tudo isto acontece num ambiente onde predominam ligações horizontais, não hierárquicas, que favorecem o surgimento de indivíduos culturalmente sujeitos à participação, à cooperação, à colaboração e ao associativismo, em torno de objetivos coletivos comuns.

Neste sentido da teoria social, Putnam (1996), sugere que numa sociedade com forte expressão de capital social, assumir um compromisso cívico, poderá impulsionar atitudes de reciprocidade e, conseqüentemente, o aprimoramento da confiança mútua e da ação coletiva. Coleman (1990), sugere que capital social é definido pela sua função, não sendo uma entidade individual, mas uma diversidade de estruturas diferenciadas, que partilham dois objetivos: são todos consistentes com alguns aspetos das estruturas sociais e facilitam certas ações dos atores – sejam pessoas ou empresas – no âmbito da estrutura, onde a política pública pode ser classificada com uma ação. A noção de capital social, conforme Coleman (1990), se apresenta como um conjunto de indivíduos independentes, que visam objetivos meramente pessoais, em detrimento dos interesses coletivos. Neste contexto, o capital social é uma resposta de inteligência social que promove processos de cooperação, de ação coletiva, que se opõe ao individualismo social (Duque, 2013).

Já Bourdieu (1980), supera os limites econômicos, e aplica sua compreensão a dimensões simbólicas e não materiais, mas que possibilitam acesso a recursos econômicos. Bourdieu (1980, p. 2), entende que “O capital social é constituído pelo conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos

institucionalizadas de conhecimento e reconhecimento”. O capital social analisado como recurso que pode gerar ação e inteligência social, como resultado das interações entre as pessoas e as instituições sociais, num processo que facilita o monitoramento ou a solução de problemas no âmbito da gestão pública, visando fomentar a mobilização para ações e projetos de interesse coletivo, que promovam o desenvolvimento social com foco em diversos aspectos, tais como, educação, saúde, inovação social, cidadania, empreendedorismo social e assistência social, direta ou indiretamente impactando a integralidade de tais aspectos.

Sendo assim, para se entender o contexto da experiência do OSB de Chapecó, a hipótese básica desta reflexão é da aplicação do conceito de capital social, como um atributo que fomenta uma inovação social à medida que a ação coletiva da sociedade organizada busca alcançar objetivos sociais atendendo, simultaneamente, a uma necessidade social (de maneira mais eficiente e eficaz do que as soluções existentes) e gera novas capacidades, ativas e/ou relacionamentos.

Na experiência do OSB de Chapecó/SC, identifica-se a importância de um interessante aspecto investigado, que para Bandeira (2001), diz respeito às características socioculturais, que contribuem para determinar o que poderia ser denominado de “estoque de capital social”. Quando à interação social é resultante no nível de engajamento social e de ação coletiva. Conforme Bandeira (2001), o conceito de capital social utilizado na análise de uma grande variedade de questões relacionadas com o desempenho institucional e com o desenvolvimento econômico, na medida em que o interesse por esse conceito transbordou o âmbito estritamente acadêmico, alcançando os meios de comunicação, os formuladores de políticas e as instituições internacionais ligadas à promoção e ao financiamento do desenvolvimento.

Becker (2002, p. 35), comenta que se fica surpreso quando alguns autores afirmam que é em função de seu histórico de valores culturais acumulados regionalmente, ou do “capital social” existente, que algumas regiões conseguem responder positiva e ativamente aos desafios regionais da globalização contemporânea construindo seus próprios modelos de desenvolvimento. O que remete às considerações de Becker (2002).

[...] uma antiga tese de que o desenvolvimento não é a causa, mas a consequência da democracia (Touraine, 1996) e esta, por sua vez, é resultado da organização social. Em consequência, e conforme afirma Bobbio (1991), uma sociedade organizada é uma sociedade mais democrática, ao que emenda de imediato Touraine, uma sociedade mais democrática é uma sociedade muito mais desenvolvida (Becker, 2002, p.40).

Logo, hipoteticamente, “as diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional dependem de uma crescente organização social das comunidades regionais. E uma crescente organização social equivale diretamente a um melhor envolvimento político nas decisões e definições dos rumos do desenvolvimento regional. Da mesma forma, uma melhor participação política leva, conseqüentemente, a um maior desenvolvimento econômico das comunidades regionais” (Becker, 2002, p. 40).

O OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL DE CHAPECÓ/SC

O OSB de Chapecó/SC integra o Sistema Nacional de Observatórios Sociais, sistema que está presente em 17 unidades federativas e em 86 municípios brasileiros. No estado de Santa Catarina, além do Observatório Social de âmbito Estadual, tem unidades em 20 Municípios. Ao todo há mais de 3.500 (três mil e quinhentos) voluntários observadores, sendo 125 diretamente ligados ao Observatório Social do Brasil de Chapecó/SC (OSB Chapecó).

O Código de Conduta (2018) do Observatório Social do Brasil (OSB), possui como princípio geral “A justiça social será alcançada quando todos os agentes econômicos recolherem seus tributos corretamente, os agentes públicos os aplicarem com ética e eficácia”; como missão “Despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada, tornando-a proativa, através do seu próprio Observatório Social, exercendo a vigilância social na sua comunidade, integrando o Sistema Observatório Social do Brasil”; como visão “Ser um sistema nacional propulsor do controle social para o aprimoramento da gestão pública e integridade empresarial”; e, como valores “Apartidarismo; cidadania; comprometimento com a justiça social; atitude ética, técnica e proativa; ação preventiva e visão de longo prazo”. Enquanto, tem como objetivo “Fomentar e apoiar a consolidação do Sistema OSB de Controle Social, a partir da padronização dos procedimentos de monitoramento e controle da gestão pública, além da disseminação de ferramentas de educação fiscal e de inserção da micro e pequena empresa no rol de fornecedores das prefeituras municipais. Como objetivo de atuação “As ações de educação para a cidadania fiscal e controle social focadas no presente serão objeto de atuação do OSB, atuando preventivamente, em tempo real, contribuindo para a eficiência da gestão pública, por meio da vigilância social da execução orçamentária, em sinergia com os órgãos oficiais controladores”.

Especificamente, em Chapecó, o Observatório Social tem na sua estrutura orgânica um Conselho de Administração, um Conselho Consultivo e um Conselho Fiscal. Todos os cargos diretivos são preenchidos por voluntários, eleitos, que não recebem qualquer tipo de

remuneração. São 125 voluntários, que exercem atividades segundo a formação e conhecimento de cada um em diversas comissões, dentre as quais, a Comissão Jurídica (constituída por operadores do Direito); a Comissão de Acompanhamento de Obras (profissionais das engenharias e arquitetura); a Comissão de Licitações; a Comissão de Entrega, além de diversas comissões especiais instituídas para o acompanhamento de temas ou obras específicas.

O ingresso dos voluntários no OSB de Chapecó, seguindo a sistemática nacional, é precedido de avaliação, com o escopo de verificar a participação político partidária do interessado, se mantém negócios com a Administração Municipal, se é parente próximo de exercentes de cargos políticos. Tais condicionantes são impeditivas do ingresso e da participação nas atividades do OSB, já que todas as ações e de seus voluntários é apartidária e nunca dirigida a detentor ou titular de cargo público, é sempre voltada à gestão e não ao gestor.

O OSB Chapecó atua em estreita relação com o Ministério Público Estadual (MPE), o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE), a 5ª Delegacia de Combate à Corrupção (5ª DECOR), os órgãos da rede de controle da gestão pública, especialmente a CGU (Controladoria-Geral da União), a CGE (Controladoria-Geral do Estado), a CGM (Controladoria-Geral do Município) e, por vezes, com a Polícia Federal, Ministério Público Federal e outras entidades, dependendo das necessidades ou demandas recebidas. Sua sustentabilidade financeira é mantida por doações de entidades representativas da sociedade, doações de pessoas físicas e jurídicas (desde que não tenham interesse político partidários ou negociais com a Administração Municipal), e quando possível participa de Editais que ofertam recursos para projetos na área de cidadania, controle social, justiça social, etc.

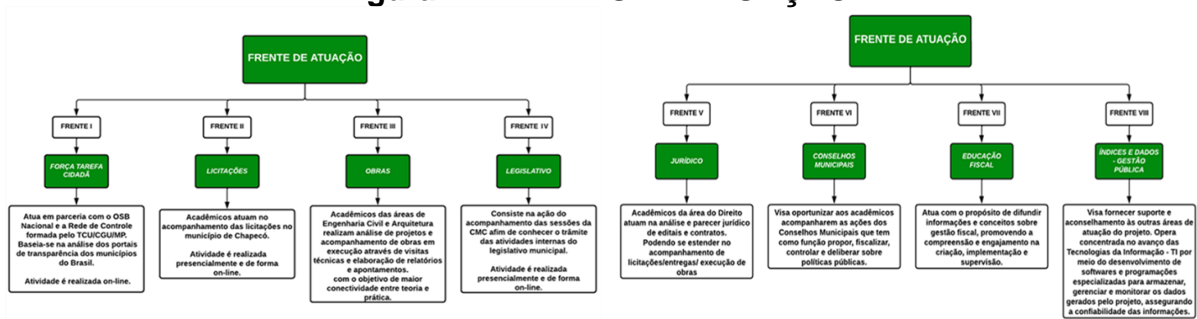
Quanto à estrutura orgânica do OSB de Chapecó, todos os cargos têm mandato de 2 anos permitida uma recondução: Conselho de Administração composto por Presidente, Vice-Presidente para Assuntos Administrativos e Financeiros, Vice-Presidente para Assuntos Institucionais e Alianças, Vice-Presidente Para Produtos e Metodologia e Vice-Presidente para Assuntos de Controle Social, sendo que para cada uma das Vice-Presidências há um Vice-Presidente adjunto, como forma de ampliação participativa, de engajamento e de preparar a sucessão. Também, há o Conselho fiscal, com três conselheiros efetivos e três conselheiros suplentes. Formalmente, tem-se um Conselho Consultivo, formado pelos ex-Presidentes, assim como diversas comissões que têm por escopo da dinamização operacional das atividades do observatório Social, segundo as necessidades operacionais e conforme a formação e o conhecimento dos voluntários. Na sede executiva o OSB Chapecó, tem em cargos remunerados, uma Coordenadora (em tempo integral), um Coordenador do

Projeto Cidadania e Controle Social (em meia jornada) e dois estagiários (ambos em meia jornada) cuja contratação é resulta da articulação com as universidades parceiras.

CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL

O projeto Cidadania e Controle Social, é uma iniciativa do OSB de Chapecó integrado e alicerçado nos 4 eixos de atuação do Sistema de Observatórios Social do Brasil que: 1) Gestão Pública; 2) Educação Fiscal; 3) Ambiente de Negócios; 4) Transparência. Para o ano de 2024, conta-se com a parceria de duas Universidades de Chapecó/SC, escolas municipais, escolas estaduais e poder público municipal, atuando em oito frentes de trabalho conforme Figuras 2.

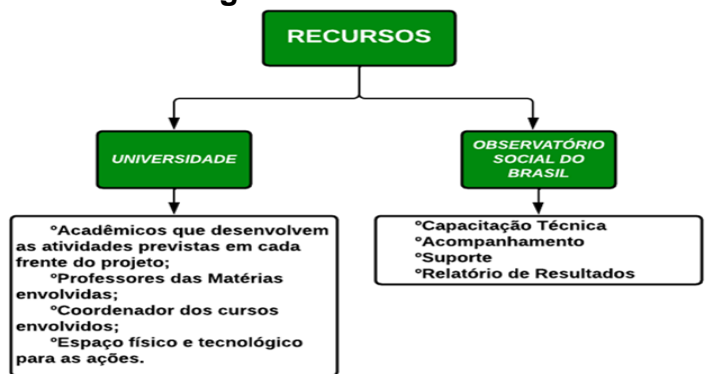
Figura 2. FRENTES DE ATUAÇÃO



Fonte: OSB Chapecó (2024).

Na Figura 3, um esboço da participação dos recursos.

Figura 3. RECURSOS



Fonte: OSB Chapecó (2024).

Em todas as frentes, os acadêmicos desenvolvem os relatórios dos acompanhamentos e submetem para a universidade e para o Observatório Social do Brasil de Chapecó.

O projeto “Cidadania e Controle Social: Administração Municipal transparente, proba e eficiente”, busca mensurar o Índice de Transparência e Governança Pública em 50 municípios, preferencialmente, do Estado de Santa Catarina, com a aferição da transparência governamental em atos administrativos, patrimoniais, contábeis, financeiros, tanto na arrecadação dos impostos e no recebimento de transferências constitucionais e voluntárias, quanto na execução das despesas. Essas atividades de controle social resultam em 4 (quatro) avaliações anuais de, pelo menos 50 municípios do Estado de Santa Catarina, que são realizadas sob a supervisão do Coordenador e do Conselho de Administração do OSB de Chapecó, com a participação de acadêmicos das universidades parceiras e de observadores do quadro de voluntários. Destaca-se que o índice e dados da gestão pública, se estruturou a partir de aprovação de projeto para captação de recursos, no ano de 2023, em que foi adquirida uma máquina Servidor, a qual foi determinante para o avanço da gestão de dados e informações.

O projeto “Cidadania e Controle Social: Administração Municipal transparente, proba e eficiente”, se propõe a enfrentar as deficiências na transparência da Administração Municipal (nos dois Poderes), deficiências essas consubstanciadas na ausência de publicização no “Portal da Transparência” de todos os documentos que constituem os atos negociais, ou que façam parte da administração geral, da administração de pessoal, da administração contábil e financeira, das licitações, das compras, dos contratos e de outros documentos que devem ser externalizados para o amplo acesso e conhecimento dos contribuintes e administrados. Para alcançar esse objetivo com o envolvimento da sociedade, num efetivo exercício de cidadania e de controle social, tem-se a ação coletiva articulada a partir de voluntários, universitários, alunos de escolas da rede municipal e estadual. Entretanto, o principal desafio do Projeto, é o convencimento dos gestores (dos dois Poderes Municipais) e dos demais atores políticos (secretários, diretores e equivalentes) entenderem de que a transparência é uma potente ferramenta para que a administração seja proba e eficiente. O agente público (seja efetivo, temporário, exercente de cargo eletivo ou comissionado) deve entender que os administrados são titulares de direitos que resultam da sua contribuição e participação tributária; que o agente público está a serviço dos administrados e, por isso mesmo, deve agir com transparência, urbanidade, probidade e eficiência. No Quadro 1, algumas das principais atividades do projeto e resultados previstos:

Quadro 1. ATIVIDADES DO PROJETO

Resultados:	Aferir o Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP)				
	Obter da Administração Municipal maior transparência, probidade e eficiência.				
	Envolver a sociedade civil no exercício da cidadania.				
	Capacitar universitários – de duas universidades, UNOCHAPECÓ e UNOESC (ambas campus de Chapecó) para o acompanhamento da transparência administrativa, acompanhamento de licitações, acompanhamento de obras públicas, acompanhamento de atividades do Poder Legislativo e análise de pareceres de processos licitatórios e de contratações.				
Atividades	Descrição da atividade	Período de realização da atividade			
		2024	2025	2026	2027
01	4(quatro) avaliações anuais do Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), de 50 (cinquenta) Municípios, preferencialmente de Santa Catarina.	X	X	X	X
02	Monitorar os atos administrativos do Poder Executivo e do Poder Legislativo.	X	X	X	X
03	Capacitação de Universitários–UNOCHAPECÓ, UNOESC (ambas no campus de Chapecó)	X	X	X	X
04	Acompanhamento e monitoração da transparência administrativa Poderes dos Municipais	X	X	X	X
05	Acompanhamento de Licitações dos Poderes Municipais	X	X	X	X
06	Acompanhamento da execução dos contratos administrativos, compreendendo o acompanhamento de entrega de bens, produtos e serviços, bem como o acompanhamento de obras contratadas pela Administração dos Poderes Municipais.	X	X	X	X
07	Acompanhamento das atividades do Poder Legislativo, da assiduidade dos Vereadores e gastos dos gabinetes parlamentares (com destaque para diárias, inscrições em eventos externos e despesas com viagens).	X	X	X	X
08	Análise dos processos licitatórios e dos respectivos contratos administrativos com a emissão de pareceres jurídicos.	X	X	X	X
09	Capacitar universitários, voluntários e empresários sobre a Nova Lei de Licitações (os últimos para aumentar a competitividade nas licitações no âmbito municipal)	X	X	X	X

Fonte: OSB Chapecó (2024).

A expectativa é obter impactos positivos que reflitam benefícios à sociedade, como resultado de uma gestão municipal – nos dois Poderes – com mais transparência, probidade e eficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência coordenada pelo OSB de Chapecó/SC, indica o resultado de uma ação coletiva com a parceria de universidades, escolas municipais e estaduais, poder público municipal e órgãos da chamada rede de controle da gestão pública, no que evidencia a importância do capital social mobilizado na articulação social regional.

Esta perspectiva de aplicação do conceito de capital social, é uma inovação social à medida que busca alcançar objetivos sociais atendendo, simultaneamente, a uma necessidade social (de maneira mais eficiente e eficaz do que as soluções existentes) e gerando novas capacidades, ativas e/ou relacionamentos. Tal como, inovações sociais empoderadoras que aumentam a capacidade da sociedade de agir, aumentando seu engajamento em prol de um mecanismo de controle social.

O OSB de Chapecó/SC, situa-se num contexto de relações interpessoais fundamentadas em reciprocidade e confiança social, onde evidencia-se a importância para a participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais e órgãos de controle para ações de educação para a cidadania fiscal, contribuindo para a eficiência da gestão pública, a promoção da cidadania e o controle social.

Sua fundação data do ano de 2015, e tem sido demonstrada uma trajetória de aprimoramento e crescente adesão e participação da sociedade local, evidência demonstrada pelo seu quadro de voluntários e aceitação social. Logo, apreende-se que o capital social acumulado historicamente pode ser estimulado na perspectiva de controle social, e se houver uma predisposição cultural para a cooperação, o acúmulo de capital social pode ser alcançado de maneira consistente possibilitando algum êxito no resultado de ações coletivas como a apresentada nesta produção textual, na qual o capital social é identificado como um mecanismo estratégico de conscientização para articulação, mobilização e interação social.

REFERÊNCIAS

BECKER, Dizimar Fermiano. A economia política do (des)envolvimento regional. **Redes**. v.7, n.3. p.35-59, set./dez.2002.

BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento regional, cultura política e capital social**. Relatório de análise dos resultados de pesquisa. UFRGS/ LABORS: Porto Alegre, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Le Capital Social**: Notes Provisoires. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, Paris, v.31, p.2-3, jan.1980.

COLEMAN, James. Samuel. **Foundations of Social Theory**. Cambridge. Harvard University Press, 1990.

DUQUE, Eduardo. Capital social como instrumento de desenvolvimento sustentável. **Configurações Revista de Sociologia**. n.11. 2013.

MAIA, Claudio Machado; ALBA, Rosa Salete; VILLELA, Ana Laura Vianna; OSTROWSKI, Simoni. O movimento pendular e deslocamentos populacionais diários para Chapecó/SC no contexto de novas formas de urbanização. *In*: VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2017, Santa Cruz do Sul. **Anais do VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: Editora da UNISC, 2017.

MAIA, Claudio Machado Maia. SANTIN, Myriam Aldana Vargas. Desenvolvimento regional: a participação social nos processos de decisão na construção regional. *In*: 1º Seminário Nacional de Desenvolvimento Regional, 2016, Taquara/RS. **Anais do 1º Seminário Nacional de Desenvolvimento Regional**. Taquara/RS: Editora da FACCAT, 2016.

MELUCCI, Alberto. **Vida Cotidiana y Democracia**. México: Centro de Estudios Sociológicos, 1999.

OSB de Chapecó/SC. **Relatório de sustentabilidade do Observatório Social do Brasil de Chapecó/SC**. OSB de Chapecó/SC: Chapecó/SC, 2024.

OSB. Observatório Social do Brasil. **Código de Conduta**. 2ª edição. Curitiba/PR: OSB, 2018.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PUTNAM, Robert. The prosperous community. Social capital and public life. **The American Prospect**. n.13. 1993. p.35-42.

RCGP. **Rede de Controle da Gestão Públicas**: construindo parcerias para o controle público. Disponível em <https://www.rededecontrole.gov.br/>. Acesso em 02 ago.2024.

WOOLCOCK, Michael. Social Capital and Economic Development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**. n.27. 1998, p.151-208.