



## **Os Observatórios Cidadãos no fortalecimento da democracia e do *accountability* no Brasil: o caso do Observatório Cidadão de Piracicaba<sup>1</sup>.**

**Phd. Wagner de Melo Romão**

Universidade Estadual de São Paulo "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

**Msc. Renato Pellegrini Morgado**

Instituto de Certificação Florestal e Agrícola

**Msc. Luis Fernando Iozzi Beitem**

Instituto de Certificação Florestal e Agrícola

**Msc. Roberto Hoffmann Palmieri**

Instituto de Certificação Florestal e Agrícola

### **1. Introdução: transição democrática no Brasil**

O regime militar no Brasil (1964-1985) promoveu o cerceamento de liberdades civis como o direito de livre manifestação, o direito de voto para governadores e presidentes, a censura prévia à imprensa, a perseguição e cassação de parlamentares, o assassinato de militantes políticos e tantas outras violações de direitos democráticos fundamentais. Como em todas as ditaduras, o Estado centralizou-se nas decisões da presidência da República, pelas vias da manutenção de práticas clientelistas reforçadas por uma tecnocracia absoluta, imune a críticas e denúncias. As contas públicas, sobretudo nos anos finais do regime, eram fictícias, seja pela inflação descontrolada, seja pela inexistência de um orçamento baseado no que se arrecada e no que se gasta ou, ainda, pela constante rolagem das dívidas dos amigos do regime.

A transição para o regime democrático teve na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88) o seu grande marco legal e político. Para os objetivos desse *paper*, é relevante

---

<sup>1</sup> Artigo publicado em International Research Society for Public Management Conference 2014 - Ottawa, Canadá. Versão em português.

citar-se pelo menos dois eixos de transformação: a *descentralização administrativa* – com reforço do papel dos municípios na atuação governamental – e a *gestão compartilhada de políticas públicas com a sociedade civil*. Rompe-se com a responsabilidade exclusiva do Estado na elaboração e na execução de políticas públicas e o cidadão é chamado a ter papel ativo em ações pela garantia de seus direitos (LESSA, 2008).

A descentralização administrativa se deu, em primeiro lugar, pelo reconhecimento dos municípios como entidades autônomas e componentes da federação brasileira. Além disso, ampliou-se a capacidade financeira desses novos entes federativos, seja nos repasses financeiros advindos da União, seja em sua própria capacidade e autonomia. Souza (2013: 109) chama atenção para o fato de que, mesmo após emendas à CF-88, que modificaram razoavelmente a composição tributária surgida após a Carta, as receitas do conjunto dos municípios permaneciam em elevação, alcançando 18,3% do total de receitas tributárias disponíveis em 2010.

Em contrapartida, sobretudo desde a instalação do Sistema Único de Saúde nos anos 1990, os municípios passaram a ter novas responsabilidades na execução de políticas públicas, tanto específicas como as compartilhadas com estados e a União. A atenção básica em saúde; o ensino fundamental via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, a partir de 2005, incorporando toda a Educação Básica, o FUNDEB; serviços de proteção social básica pelo Sistema Único de Assistência Social; e tantas outras políticas de fulcro federativo fizeram com que os municípios se tornassem peça-chave no atendimento ao cidadão e na realização de direitos sociais garantidos pela Constituição.

Essa aproximação entre o Estado em ação e os cidadãos portadores de direitos – fortalecida pelo novo papel dos municípios – ensejou a diversidade de fóruns de participação da sociedade civil em que se experimentou proceder à mencionada gestão compartilhada de políticas públicas. A participação tornou-se um dos pilares dos novos sistemas de políticas e

das ações governamentais articuladas entre os três entes federativos. Ao mesmo tempo, a sociedade civil agregava os papéis de colaboradora para o desenvolvimento de práticas mais eficientes de gestão pública e de controladora crítica das ações do Estado.

## **2. Espaços institucionais de participação e os limites da participação institucionalizada**

Embora, em alguns artigos, previsse a participação da sociedade na gestão compartilhada de políticas públicas, a CF-88 foi omissa com relação aos instrumentos pelos quais se daria essa ação. No entanto, ao longo dos anos 1990 e 2000, estabeleceu-se um formato de consenso entre governos e sociedade civil para viabilizá-la. Conselhos e conferências e, em um segundo nível, as audiências públicas, constituíram-se nos principais fóruns de deliberação da sociedade em seu contato com os representantes dos governos, em espaços de participação formalizados em legislação específica.

O grande exemplo a ser seguido veio da área da Saúde. O país passou por uma completa reestruturação institucional ao longo dos anos 1980 e início dos anos 1990, com a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) – símbolo de um sistema de saúde ligado diretamente à previdência social e, portanto, aos mecanismos reguladores do mundo do trabalho – e a constituição do Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS, por sua vez, com a Lei 8.142/1990, estabeleceu os conselhos e as conferências como elementos estruturadores da descentralização administrativa no setor, incorporando estados e municípios ao Sistema, com representação da sociedade (nomeados usuários), prestadores de serviço, trabalhadores da saúde e representantes da esfera local de governo. Às conferências se coloca a tarefa de realizar avaliações periódicas (de quatro em quatro anos) da situação da saúde e propor diretrizes para formulação de suas políticas no ente federativo referido. Os conselhos, órgãos permanentes e deliberativos, formulam estratégias e controlam a execução da política, inclusive em seu aspecto econômico e financeiro. Ou seja, todo município que

aderiu ao SUS precisa ter o seu conselho municipal de saúde e realizar periodicamente sua conferência municipal. Conselhos e conferências também devem ocorrer no nível estadual e no federal.

Ao longo das últimas duas décadas, pelo menos com função consultiva, esse formato básico de participação institucional foi se reproduzindo por municípios e estados no Brasil nos demais setores de políticas públicas, como Assistência Social, Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano, Cultura, Segurança Alimentar, Criança e Adolescente, Educação, Direitos Humanos e outros, com maior ou menor intensidade.

No entanto, no último período, essa arquitetura da participação institucionalizada (TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012) tem sido questionada por diversos segmentos dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Autores como TATAGIBA e TEIXEIRA (2005) e SZWAKO (2012) chamam atenção ao fato de que as formas institucionalizadas de participação têm “domesticado” a atuação da sociedade civil, percepção que também parece próxima do sentimento de parte dos militantes históricos que vêm atuando em conselhos, conferências e outros espaços de participação institucional no Brasil. Outros autores (ROMÃO, 2011; TATAGIBA e BLINKSTAD, 2011; SOUZA, 2011) têm demonstrado como há fortes conexões entre a participação em conselhos de políticas públicas e também nas experiências de orçamento participativo com as dinâmicas próprias das disputas eleitorais, sobretudo no âmbito municipal. Outros autores, ainda, indicam como a própria seleção dos participantes desses conselhos tem sido realizada de maneira irregular, com forte predomínio da vontade dos governantes na composição de conselhos “amistosos” às propostas dos governos (BASSI, ALMEIDA, 2014).

Tais apontamentos – fundamentais quando se pensa em aprimorar experiências de orçamento participativo e também a prática conselhistas – indicam que a perspectiva de controle social prescrita pela Constituição de 1988 não pode se restringir aos fóruns (como os conselhos, conferências, OP) nos quais se sentam lado a lado governo e sociedade. Embora

eles cumpram função precípua de consulta e concertação, a sensação de que a sociedade precisa preservar espaços autônomos de formulação e avaliação das políticas públicas tornou-se mais candente nos últimos anos. Os Observatórios Cidadãos são parte da resposta a essa necessidade. Porém, antes de nos voltarmos a eles, convém apresentar os avanços na legislação recente sobre transparência pública no Brasil.

### **3. Transparência pública e os recentes avanços no Brasil**

O primeiro grande marco brasileiro correspondente ao direito ao acesso à informação também tem sua origem na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o acesso à informação como um direito fundamental e instituiu a publicidade das informações como um dos princípios basilares da Administração Pública. Tais aspectos podem ser considerados um complemento à indicação da democratização do Estado impulsionada pela gestão compartilhada com a sociedade civil. A transparência das informações e dados públicos e o direito ao acesso à informação pela sociedade civil, portanto, estão intrinsecamente vinculados à promoção da participação social qualificada.

São três os artigos da CF-88 que asseguram os direitos ao acesso à informação supracitados. O artigo 5º, em seu inciso XXXIII, assegura que os cidadãos, seja por interesse coletivo ou geral, possuem o direito de receber informações dos órgãos públicos. Indica ainda que tais informações deverão ser prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, mas ressalva aquelas cujo sigilo possa comprometer a segurança da sociedade e do Estado. O artigo 37, por sua vez, versa sobre o princípio da publicidade que, no âmbito do direito administrativo brasileiro, é aquele que abrange toda a esfera estatal, não apenas no que se refere a “divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes” (MEIRELLES, 1996). Ainda no § 3º, II, do mesmo artigo, a CF-88 assegura que a lei disciplinará a participação social na administração pública quanto ao

“acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”, ressalvados os casos referentes a dados sigilosos ou que possam comprometer a vida privada de indivíduos. Já o artigo 216, assegura que a administração pública é responsável pela gestão da documentação governamental e por franquear sua consulta aos indivíduos que dela necessitarem.

É a partir destes três artigos que surgirá o principal marco sobre transparência pública em âmbito nacional: a Lei Federal de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/11), que entrou em vigor em 2012. O objetivo da Lei foi criar uma política específica sobre transparência governamental, além de estabelecer procedimentos e normas específicas que garantissem o acesso a informações públicas pela sociedade. De acordo com a Lei, o acesso à informação pública passa a ser a regra, e o sigilo, exceção.

Portanto, a LAI consolidou o marco regulatório sobre transparência pública no Brasil, em consonância não apenas com a CF-88, mas com a Lei de Responsabilidade Fiscal e suas complementações (Lei Complementar nº 101/2000; Lei Complementar nº 131/2009); instituídas em 2000 e 2009, respectivamente. Estas últimas possibilitaram um aprimoramento na execução orçamentário financeira do Estado, além de maior transparência à obtenção e à aplicação dos recursos públicos.

Ao final de 2012, após quase oito meses de vigência da LAI, o Governo Federal publicou o *“1º Balanço da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal”* (BRASIL, 2011), até o dia 31 de dezembro de 2012, haviam sido realizados 55.214 pedidos de acesso à informação, “dos quais a maioria expressiva foi respondida positivamente tendo sido franqueada a informação solicitada ao cidadão” (BRASIL, 2011). Segundo o documento, o tempo de resposta dos médios obteve um prazo médio de 11 dias, sendo que o prazo estipulado pela Lei de Acesso à Informação é de 20 dias, prorrogáveis por mais 10.

Nota-se, portanto, que é a partir deste arcabouço jurídico que a transparência dos atos administrativos e a acessibilidade às informações públicas no Brasil passam a constituir uma exigência legal que deve ser avaliada e fiscalizada tanto pela própria máquina pública, quanto pela sociedade civil. Nesse sentido, conforme salienta MORGADO et al (2012: 54):

(...) a participação efetiva dos cidadãos no monitoramento dessas leis é fundamental para que elas sejam efetivadas, visando o fortalecimento de uma cultura de transparência e prestação de contas na administração pública. Uma gestão pública transparente permite que a sociedade acompanhe e participe, mais ativamente, das discussões e das decisões públicas.

Nesse sentido, uma gestão pública transparente vai além da divulgação e do acesso às informações públicas, mas desdobra-se à consolidação do conceito de *accountability* que, de forma abrangente, pode ser definido como a responsabilidade contínua do gestor público em prestar contas por seus atos. A seção abaixo elucidará melhor este conceito e sua relação frente ao desenvolvimento da cultura da transparência pública no Brasil.

#### **4. *Accountability***

O termo *accountability* tem sido bastante explorado na literatura científica, mas até o momento não recebeu tradução específica para o português. De todo modo, uma gama de autores brasileiros tem debruçado sobre este tema, em especial acerca de sua aplicação no contexto da administração pública nacional. Campos (1990), em “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”, reflete que a ausência de tradução para o termo é reflexo da cultura política brasileira: “o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra” (CAMPOS, 1990: 2). A autora provoca a reflexão de que:

(...) *accountability* não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa. A simples criação de mecanismos de controle burocrático

não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos (CAMPOS, 1990:1).

Toma-se por base, portanto, que a história da administração pública brasileira é pautada por multifacetadas tradições personalistas, num cenário político em que o Estado e sua gestão “recebem características únicas e seus percursos seguem paralelos ao jogo das tradicionais vicissitudes políticas” (BEITUM, 2010: 10). Nesse sentido, evidenciando a cultura política particularista arraigada na democracia brasileira, o conceito de *accountability* passou a ser submetido às noções de democracia (CAMPOS, 1990). Dessa forma, o interesse pela *accountability* aumenta, à medida que se avançam os estágios democráticos do Estado e, portanto, a “*accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (CAMPOS, 1990, p.4).

Nesse sentido, objetiva-se tecer uma breve discussão acerca do conceito de *accountability* e sua relevância no contexto da participação e controle social das políticas públicas. Assim, o conceito cunhado por Abrucio e Loureiro (2005) nos parece esclarecedor frente ao contexto brasileiro. Segundo os autores, a chamada *accountability* democrática é a responsabilização contínua do Poder Público para com a sociedade. Essa responsabilização política é definida como “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005: 1).

A problemática da *accountability* democrática surge, portanto, no contexto da chamada segunda geração de reformas do Estado, nos anos 1990, que buscaram balizar a gestão pública por maior eficiência e eficácia na provisão de serviços públicos, além de aprimorar os mecanismos de participação da social nas políticas públicas. Nesse sentido, havia uma movimentação política direcionada não somente a tornar a máquina pública mais



eficiente, mas a torná-la mais responsiva às demandas de cidadãos, de seus eleitores (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005).

Essa responsabilização política ininterrupta avançava de diferentes formas pela democracia brasileira. De acordo com Abrucio e Loureiro (2005), a primeira delas refere-se ao “processo eleitoral”, responsável pela soberania popular. A segunda é o “controle institucional durante os mandatos”, responsável pelos mecanismos de fiscalização não apenas dos representantes eleitos, mas também pela alta burocracia detentora de responsabilidade decisória. A terceira, por sua vez, diz respeito à criação de “regras estatais intertemporais”, pelas quais o poder governamental limita-se à sua área de atuação, “a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião” (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005: 7).

Essa visão de *accountability democrática* alinha-se com os conceitos *accountability* vertical e horizontal, cunhados por Guillermo O’Donnel (1998). Para os próprios Abrucio e Loureiro (2005: 8), O’Donnel busca explicar que:

(...) a responsabilização democrática procura aliar dois mecanismos: de um lado, os relacionados à *accountability* vertical, na qual os cidadãos controlam de forma ascendente os governantes, mediante o voto em representantes, formas de democracia semi-direta (como plebiscitos) ou ainda pela utilização do controle social (...) e, de outro, os vinculados à *accountability* horizontal, que se efetivam mediante a fiscalização mútua entre os Poderes (checks and balances) ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o Poder público, como os Tribunais de Contas brasileiros.

Essas complementações conceituais agregam à reflexão de que as multifacetadas formas de *accountability* complementam-se no âmbito da gestão pública e são interdependentes para provocar avanços democráticos, tanto na esfera institucional, quanto na própria cultura política. Logo, nota-se que uma das condições primárias para tais avanços é

o desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, apropriada da importância da *accountability* no serviço público.

Portanto, observa-se que a *accountability* possui intrínseca relação com o exercício da cidadania ativa, ou seja, “não dos cidadãos individualmente, mas da cidadania organizada” (CAMPOS, 1990, p.5). Assim, é notória a compreensão de que o controle social das políticas públicas tem o poder de influenciar ou provocar mecanismos institucionalizados de controle e de sanção, como o processo eleitoral ou as demais formas de controle durante o mandato – parlamentar, judicial, administrativo e de resultados (SCHOMMER e MORAES, 2010). Além disso, ações da sociedade civil organizada, como a iniciativa de observatórios sociais, podem ser cruciais no aprimoramento de outros mecanismos de participação social que, por sua vez, fortalecem a *accountability* democrática.

Tendo como base a revisão bibliográfica realizada até esse ponto, as próximas seções apresentam explanações e reflexões sobre como os Observatórios brasileiros, em especial a experiência do Observatório Cidadão de Piracicaba, têm contribuído para o aprofundamento da democracia, da transparência e do *accountability*.

## **5. Observatórios no Brasil**

Nos últimos anos, governos, entidades da sociedade civil, universidades, empresas e organizações multilaterais têm criado Observatórios, iniciativas que possuem, como ponto de convergência, a proposta de organizar ou gerar dados, informações e análises sobre determinado aspecto da realidade.

Apesar da convergência citada, esse campo de iniciativas é marcado pela diversidade em seus diferentes aspectos constitutivos. Albornoz e Herschmann (2006) destacam que os Observatórios possuem uma ampla variedade de origens, estruturas, temáticas tratadas, objetivos e metodologias de atuação.

A temática é ampla, passando por questões como educação, comunicação, cultura, gênero, meio ambiente, sustentabilidade, orçamento público, dentre outros e abrangendo diferentes escalas territoriais (local, regional, nacional e internacional).

Se o ato de “observar” determinado aspecto da realidade pode ser considerado um ponto comum, os Observatórios vão muito além disso ao exercerem atividades de diferentes naturezas, tais como: elaboração de propostas e incidência em políticas públicas, ações de educação para a participação social, promoção de debates e discussões, encaminhamento de denúncias para órgãos públicos, dentre outros.

Rebouças e Cunha (2010), ao analisarem 77 observatórios de mídia em 23 países, criaram sete categorias para a classificação dos mesmos: “Observatório Fiscal” - articuladores da cidadania por meio do monitoramento dos meios de comunicação; “Observatório *think tank*” - focados na análise e elaboração de propostas de políticas públicas; “Observatório Laboratório” - mais comumente vinculado a universidades, voltados a análise e a teorização sobre a mídia; “Fórum de Discussão” - organizados como espaços virtuais de debate; “Centro de Aglutinação e Difusão de Informações”; “Espaços para Capacitação e Educação” - direcionados à educação de profissionais e da população em geral; “Projetos dentro de Movimentos Sociais” - voltados a análise de conteúdos definidos pelos movimentos.

Apesar de contarmos atualmente com uma quantidade significativa de Observatórios no Brasil, são incipientes os estudos voltados para esse campo de experiências (SANTORO; XAVIER, 2009). A ampla difusão de observatórios no país é um fenômeno recente. Ao analisarem observatórios com as temáticas de meio ambiente e sustentabilidade, Silva et al

(2013) identificaram a existência de 24 iniciativas, sendo a mais antiga de 2002 e 75% criadas entre 2008 e 2012. Shommer *et al* (2011) identificaram 36 iniciativas de observatórios vinculados a Rede Observatório Social do Brasil, sendo a mais antiga de 2006. Já Herschmann, Santos e Albornoz (2008) identificaram 10 Observatórios brasileiros de comunicação, cultura e informação, oito deles criados entre 2005 e 2007.

Certamente, as pesquisas citadas não esgotaram o levantamento dos Observatórios em atividade no Brasil. Em primeiro lugar, pois foram levantamentos focados em iniciativas voltadas a determinado aspecto da realidade ou Observatórios vinculados a uma rede específica. Em segundo lugar, as três pesquisas focaram em iniciativas que se autodenominam Observatórios, não incluindo iniciativas com outros nomes, mas que possuem proposta semelhante.

Nesse último caso está boa parte das quase 40 iniciativas vinculadas à Rede Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis. Com denominações diferentes, tais iniciativas possuem como um de seus principais eixos de ação, a geração de indicadores para o acompanhamento da qualidade de vida e das políticas públicas locais.

Os Observatórios brasileiros possuem uma ampla gama de atuação. Silva et al (2013) analisaram a autodescrição dos observatórios de meio ambiente e sustentabilidade em seus *sítes* e encontraram os sete perfis de atuação elaborados por Rebouças e Cunha (2010): Centro de aglutinação e difusão de informações (100%); Fiscal (87,3%); Fórum de discussão (83,3%); Think tank (62,5%), Laboratório (50%), Espaço de capacitação e educação (41,7%); Projeto dentro de movimentos sociais (12,5%).

Shommer et al (2011), dividem as ações dos Observatórios que pesquisaram em três eixos 1) Ações de monitoramento; 2) Ações de educação para a cidadania fiscal; 3) Ações de contribuição para a melhoria da qualidade da gestão pública. Dentro desses eixos é realizado um amplo conjunto de ações, tais como: monitoramento de compras públicas, desde o início

do processo licitatório até o acompanhamento da execução dos contratos e da entrega de serviços, obras e produtos; envio de denúncias aos órgãos públicos responsáveis pelo controle dos gastos públicos e o combate à corrupção; participação em conselhos de políticas públicas; realização de eventos, palestras e capacitações relacionados a cidadania e a educação fiscal; elaboração de propostas de políticas públicas.

As iniciativas brasileiras possuem diferentes vinculações institucionais. Silva et al (2013), ao analisarem os observatórios de meio ambiente e sustentabilidade identificaram que 25% estão vinculados a universidades, 25% a entidades do terceiro setor, 25% a organizações/fundações privadas, 12,5% a mais de um setor, 8,3% ao setor público e 4,2% são independentes, quando não possuem, neste caso, vínculos com nenhuma instituição. Em relação aos Observatórios de Comunicação, Cultura e Informação, 50% estão vinculados a universidades, 30% a organizações da sociedade civil, 20% a instituições pertencentes a mais de um setor (HERSCHMANN, SANTOS, ALBORNOZ, 2008).

Esta diversidade de vinculações institucionais implica em incentivos e restrições para a atuação dos Observatórios. A maior ou menor relação com o Estado pode determinar, por exemplo, o grau de autonomia e de capacidade de acompanhamento crítico que uma iniciativa pode ter para monitorar os órgãos governamentais. Nesse sentido, ao analisarem Observatórios Ibero-Americanos de comunicação, cultura e informação, Albornoz e Herschmann (2006) afirmam que pelo modelo de relação existente entre o Estado e o setor privado na área de comunicação, Observatórios do tipo “Fiscal”, dedicados a monitorar o sistema mediático e seu conteúdo “só poderiam ter sido concebidos a partir de iniciativas promovidas pela sociedade civil” (p. 18).

Nessa perspectiva, podemos denominar de Observatórios Cidadãos aqueles mantidos predominantemente por organizações da sociedade civil. Passamos agora a analisar uma experiência específica desse tipo de Observatório implementado em Piracicaba, município

localizado no interior do Estado de São Paulo, distante 164 km da capital do estado, com 1370 km<sup>2</sup> de área e população de aproximadamente 370 mil pessoas. Os autores do presente artigo participam da gestão da iniciativa desde o início.

## **6. O Observatório Cidadão de Piracicaba**

### **6.1. Histórico**

Lançado em dezembro de 2012, o Observatório Cidadão de Piracicaba (OCP) tem o objetivo de instrumentalizar a sociedade para uma melhor compreensão e participação nos processos decisórios locais e contribuir para o monitoramento e o aprimoramento das políticas públicas do município. Sua missão é atuar como uma inovadora ferramenta de controle social, em prol da transparência pública e da participação social no município.

A iniciativa é alicerçada em um histórico de trabalho conjunto de instituições com origem e forma de atuação distintas, mas que têm como tema comum de atuação a democratização, a participação e a cidadania. Tais instituições apresentam um histórico conjunto de atuação no município e já influenciavam políticas públicas municipais como membros de conselhos e outros espaços de participação.

Dentre os marcos desse processo de trabalho conjunto das instituições que hoje compõe o OCP, estão os Fóruns de “Gestão de Resíduos de Piracicaba”, realizados em 2010 e 2011, que abordaram questões relacionadas ao Plano Municipal de Resíduos e especialmente ao edital de concorrência para contratação de parceria público privada de concessão administrativa para execução dos serviços de limpeza urbana e rural. O edital gerou bastante debate e participação pelas condições de contratação. Esse processo envolveu muitos cidadãos e instituições, dos quais 34 instituições e 154 cidadãos assinaram a Carta Pública do Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba”.

A precariedade do efetivo envolvimento da sociedade civil em situações acima e outros casos semelhantes no município estimulou várias instituições locais a terem ações para aumentar transparência e participação nas políticas públicas no município. As iniciativas conjuntas eram ações específicas tais como manifestações contra a corrupção, cursos de formação de lideranças, organização de fóruns e outros eventos que buscavam chamar atenção da população para a importância do controle social sobre os governos, em especial o municipal.

Oportunamente, em meio a esse processo, o governo federal, por meio da Controladoria Geral da União, lançou a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial). A Consocial previa a realização de etapas municipais e estaduais. Em Piracicaba, foi a articulação das instituições que já haviam se reunido no Fórum “Gestão de Resíduos de Piracicaba” que garantiu a realização da etapa municipal da Consocial no município. Essa articulação permaneceu após a Conferência para que os encaminhamentos lá deliberados se concretizassem. Isso demandou intenso diálogo com a Prefeitura e a Câmara de Vereadores, para que elaborassem uma resposta formal e implementassem as propostas aprovadas.

Todo esse processo relacionado à Consocial implicou em, pelo menos, duas importantes consequências: a inserção na agenda pública local dos temas transparência pública, participação e controle social e a articulação e a criação de laços de confiança e de solidariedade entre as instituições da sociedade civil que atualmente sustentam o OCP.

Pela própria vivência no município e pelo aprendizado da experiência em outros municípios, seis dessas entidades - o Instituto de Manejo e Certificação Florestal Agrícola (Imaflora), o Centro de Apoio e Solidariedade à Vida (Casvi), o Pira 21, a Associação de Recuperação Florestal da Bacia do Rio Piracicaba e Região (Florespi), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Seção Piracicaba e a Pastoral do Serviço da Caridade (Pasca) –às quais se

somou a Universidade Estadual Paulista (Unesp), se propuseram a realizar o monitoramento permanente de políticas públicas, interação contínua com a Prefeitura e a Câmara de Vereadores e ações de educação para a cidadania e o controle social. Com esse propósito, criaram o Observatório Cidadão de Piracicaba.

Como parte do esforço de agregação e divulgação, o OCP demandava uma plataforma virtual pública para divulgar os indicadores produzidos, informações sobre ações das instituições públicas, notícias e outras informações para cumprir seus objetivos.. Essa plataforma aumentaria também a visibilidade de forma a poder atrair novos interessados. Para suprir essa demanda, foi lançado o website [www.observatoriopiracicaba.org.br](http://www.observatoriopiracicaba.org.br), em cerimônia pública que contou com a presença de mais de 100 cidadãos de aproximadamente 23 organizações sociais de Piracicaba.

## **6.2. Governança**

O Observatório Cidadão de Piracicaba (OCP) é constituído pelas seis instituições locais acima indicadas (Imaflora, OAB, PASCA, CASVI, Florespi e Pira 21) e pela Universidade Estadual Paulista, por meio de professores de duas unidades, localizadas em dois campi: Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCL/Ar) e Instituto de Geociências e Ciências Exatas de Rio Claro (IGCE/RC).

A parceria entre as instituições para a constituição do OCP foi formalizada por meio de um Termo de Cooperação, assinado no evento de lançamento. Nesse documento, estão definidos objetivo, missão e valores do OCP, sua estrutura de governança, processo de adesão e saída de instituições, distribuição de responsabilidades entre as entidades, dentre outras questões. Cada entidade assumiu uma responsabilidade específica, tais como a elaboração e a



atualização de indicadores, o apoio na organização do trabalho voluntário e a realização de atividades de comunicação.

A instância principal de governança do Observatório é a Secretaria-Executiva, composta por representantes das entidades participantes, que se reúne mensalmente, e é responsável por: definir o planejamento estratégico; gerenciar, planejar, supervisionar e coordenar a execução das atividades técnicas e administrativas, além de decidir sobre a admissão e exclusão de instituições.

### **6.3. Eixos de ação**

Para concretizar seus objetivos o OCP definiu três principais eixos de ação: a) monitoramento das instituições públicas, das políticas públicas e da qualidade de vida do município, por meio da geração de informações, de indicadores e de análises; b) elaboração de propostas para o aprimoramento das políticas e das instituições públicas; c) educação para a participação e o controle social.

#### **6.3.1 Elaboração de Indicadores e Análises**

Em relação ao primeiro eixo, o OCP sistematizou informações e elaborou 98 indicadores sobre três grandes temas: “Transparência Pública”, “Participação Social” e “Meio Ambiente”. Os dados foram coletados junto a órgãos públicos e a universidades e no caso do tema “transparência pública”, a partir da avaliação dos Portais de Transparência, pela própria equipe do Observatório. Para a coleta junto à Prefeitura Municipal e à Câmara de Vereadores, foi utilizada a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/11), como instrumento legal para a requisição de informações. Foram realizados, até fevereiro de 2014, 44 pedidos de informação.

## Transparência Pública

O módulo “transparência pública”, é responsável pelo monitoramento e a análise do funcionamento dos três principais mecanismos de transparência municipal de Piracicaba: o Portal de Transparência da Prefeitura, o Portal de Transparência da Câmara de Vereadores e o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) da Prefeitura. A avaliação é periódica, sendo que tais instrumentos já foram avaliados quatro vezes, desde o lançamento do Observatório: novembro de 2012, maio, setembro e dezembro de 2013.

Este sistema de monitoramento é formado por 47 indicadores que buscam avaliar a estrutura, o funcionamento e a disponibilização de informações dos mecanismos de transparência supracitados. Os indicadores estabelecidos são baseados em Lei e Decretos Federais e Municipais e em propostas aprovadas na I Conferência sobre Transparência e Controle Social de Piracicaba. Além disso, também foram utilizados critérios próprios estabelecidos pelo OCP, especialmente em relação ao Portal de Transparência da Câmara de Vereadores e ao SIC. A Tabela 1, abaixo, demonstra quais os parâmetros vinculados a cada indicador, organizados por objetos de análise.

**Tabela 1 – Indicadores e Parâmetros de Avaliação dos Portais de Transparência**

Indicador	Parâmetro(s)	Objeto de análise
Despesas detalhadas	Decreto Federal no 7185/2010	Portal de Transparência da Prefeitura e da Câmara de Vereadores
Despesas em tempo real	Lei Complementar Federal no 131/2009 / Decreto Federal nº 7185/2010	
Licitações – Informações gerais	Decreto Federal no 7185/2010; Lei Federal no 12.527/2011	
Contratos – informações gerais	Lei Federal nº 12.527/2011	
Relatórios em diversos formatos inclusive abertos e não-proprietários		
Declaração de bens do Prefeito, Vice-prefeito, Secretários e Presidentes de Autarquias ou dos Vereadores	Lei Orgânica do Município de Piracicaba	
Licitações – documentos na íntegra	Propostas aprovadas na I	

Contratos na íntegra	CONSOCIAL de Piracicaba	
Lista de servidores		
Lista do patrimônio	Observatório	
Salário dos servidores		
Existência de um manual do Portal		
Receitas previstas e despesas fixadas	Lei Complementar Federal no 131/2009	Portal de Transparência da Prefeitura
Repasses a entidades da sociedade civil	Lei Federal no 12.527/2011; Proposta aprovada na I CONSOCIAL de Piracicaba	
Obras públicas	Lei Federal no 12.527/2011	
Imóveis alugados	Proposta aprovada na I CONSOCIAL de Piracicaba	
Despesas fixadas	Lei Complementar Federal no 131/2009	Portal de Transparência da Câmara de Vereadores
Proposituras apresentadas por vereador	Observatório	
Despesas de gabinete		
Divulgação dos votos de vereadores		
Tramitação das proposições		
Presença dos vereadores		
Diárias		
Atas e pautas das sessões		

A classificação da avaliação de cada indicador é organizada em três categorias: “sim”, “não” e “parcial”. A primeira delas, “sim”, é utilizada sempre que o item avaliado possua disponibilização integral de determinada informação. Logo, caso não haja disponibilização da informação, a avaliação recebe “não”. Nos casos em que a informação é disponibilizada de forma incompleta, o indicador é avaliado com “parcial”. Os indicadores dos portais de transparência estão referenciados por dados primários, isto é, configuram-se como dados de pesquisas, angariados diretamente nos Portais. O método de coleta das informações para os indicadores, na maioria dos casos, é a consulta única

Em relação ao Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), foram elaborados 10 indicadores, para o qual são utilizados dados secundários, solicitados ao próprio SIC. Abaixo, seguem os indicadores e seus respectivos parâmetros:

**Tabela 2 – Indicadores e Parâmetros de Avaliação do Serviço de Acesso à Informação (SIC)**

<b>Indicador</b>	<b>Parâmetro(s)</b>
Atendimento pessoal	Lei Federal nº 2.527/2011
Atendimento virtual	
Existência de estrutura específica para atendimento de pedidos de informação	
Número de pedidos respondidos	
Tempo máximo do atendimento	
Número de pedidos atendidos fora do prazo	
Número de pedidos realizados	Observatório
Tempo médio do atendimento	
Tempo mínimo do atendimento	
Valor cobrado pela impressão/cópia	

### **Participação Social**

O Observatório é o único do estado de São Paulo e possivelmente do Brasil, que monitora de forma ampla e sistemática os principais instrumentos institucionais de participação existentes no nível local, em especial: Audiências Públicas, Conferências, Conselhos Municipais e Orçamento Participativo.

O intuito é monitorar esses espaços, demonstrando seus pontos fortes e suas fragilidades e dar publicidade às propostas aprovadas pelos mesmos. Ao todo, foram elaborados e atualizados 41 indicadores de participação social, sendo que 73 espaços participativos (reuniões de orçamento participativo, conferências, audiências públicas e conselhos municipais) foram monitorados até o momento.

Estão disponíveis indicadores e informações, tais como: número médio de participantes; disponibilização on-line de documentos (lista de presença, atas e propostas

aprovadas); existência de resposta do poder público às propostas aprovadas; dia, horário, local e organizadores, dentre outros. Vale frisar que, por meio do site do OCP, é possível acessar todas as propostas aprovadas pelas Conferências Municipais e pelo Orçamento Participativo, além de outras informações, que, ou não existiam, ou não estavam disponíveis online ou não eram localizadas facilmente.

Além disso, uma importante ação realizada foi o acompanhamento de sete conferências municipais de políticas públicas. No Brasil, elas ocorrem em geral motivadas pela convocação de processos nacionais pelos ministérios aos quais correspondem as políticas.

As conferências observadas foram as seguintes: Cidades, Educação, Esporte, Meio Ambiente, Cultura, Assistência Social e Igualdade Racial, entre os meses de abril e julho de 2013. A proposta da observação, levada a cabo pela equipe da Unesp Araraquara, com a participação voluntária de membros de outras entidades parceiras do Observatório, consistiu em três elementos: 1) caracterização do perfil social, econômico e político-institucional dos participantes das conferências. Essa caracterização foi realizada por meio de um total de 400 questionários respondidos pelos participantes; 2) observação da dinâmica das conferências, no que se refere aos processos de eleição de delegados, construção de consensos, metodologias decisórias, postura do poder público e funcionamento dos espaços de deliberação; 3) observação da infraestrutura da conferência (recepção dos participantes, instalações, conforto etc.).

Para o ano de 2014, o Observatório produzirá um documento de análise e avaliação das conferências, que proporá ao Executivo municipal e à sociedade civil piracicabana alguns mecanismos e sugestões de aperfeiçoamento para a realização das conferências, bem como de outros espaços de participação como audiências públicas, conselhos e orçamento participativo.

## Meio Ambiente

Para o módulo referente a “meio ambiente”, foram produzidos 10 indicadores relacionados a seis questões: resíduos, água, atmosfera, cobertura florestal, energia e mobilidade urbana. A tabela abaixo apresenta os mesmos:

**Tabela 3 – Áreas temáticas e indicadores ambientais**

Áreas temáticas	Indicadores ambientais
Mobilidade	Ciclovias e ciclofaixas
	Carros na cidade
Água	Perdas na Distribuição
	Consumo total
Energia	Consumo de Energia
	Atmosfera
Qualidade do Ar	Emissões de Gases do Efeito Estufa
Resíduos	Coleta Seletiva
	Consumo Per Capita
Cobertura Florestal	Cobertura Arborea Urbana

Apesar do forte histórico de mobilização do município em relação ao tema, não existia um sistema de indicadores ambientais disponíveis para a população. Portanto, este conjunto de indicadores visa contribuir para uma melhor compreensão da qualidade ambiental local e a verificação da efetividade das ações públicas e privadas implementadas.

### **6.3.2. Educação para a participação e controle social**

Por meio de seu eixo de ação “Educação para a participação e o controle social”, o Observatório já realizou um amplo conjunto de atividades, que incluem: cursos oficinas, palestras e elaboração de material educativo. Em geral, o objetivo dos eventos é fornecer subsídios teóricos, desenvolver habilidades e promover trocas de experiências visando contribuir para que a sociedade compreenda os diferentes instrumentos de controle social e de acesso à informação, para que participe, de forma ativa, da elaboração e do acompanhamento das políticas públicas.

Até o momento o OCP já realizou dois cursos e ministrou 24 palestras e oficinas que abordaram temas como: “Democracia e políticas públicas”, “Participação e controle social”, “Transparência pública e acesso à informação”; “Participação do Orçamento Público”; “Políticas públicas ambientais” etc. Em março de 2013, foi realizado o curso “Como Participar do Orçamento Público de Piracicaba” e em novembro do mesmo ano o curso “O Cidadão e a Transparência Pública em Piracicaba”.

Além das atividades de participação presencial, o OCP busca elaborar materiais de cunho didático que tratem, de forma acessível, os conteúdos temáticos supracitados. Nesse sentido, em junho de 2013, foi lançada, com distribuição gratuita, em formato digital e impresso, a Cartilha “Como participar do Orçamento Público de Piracicaba”. Esse material educativo possui o objetivo de ser um manual acessível, com orientações práticas, para que o cidadão saiba como acessar informações, opinar e influenciar a aplicação do dinheiro público de Piracicaba. Também está em fase de desenvolvimento a elaboração de vídeos animados,

que abordarão de forma didática temas relacionados ao orçamento municipal, participação e controle social e transparência pública.

As atividades de educação presencial já atingiram aproximadamente 1100 pessoas e a cartilha contou com 3150 cópias distribuídas, além de estar disponível para download no site do OCP. A avaliação dos participantes aponta a relevância e o impacto das atividades no empoderamento e instrumentalização para a participação e o controle social. Tais atividades foram realizadas para públicos diversos, incluindo estudantes, líderes comunitários, membros de conselhos e associações, servidores públicos e cidadãos em geral.

### **6.3.3 Elaboração de propostas**

Em relação ao terceiro eixo de atuação, o OCP busca elaborar propostas que possam contribuir para aprimorar as políticas e as instituições públicas, melhorar a qualidade de vida e aprofundar a participação social nos processos decisórios e a transparência pública. Nesse sentido, até o momento foi elaborado um conjunto de propostas para o fortalecimento de canais e mecanismos de participação social e transparência pública.

Uma das primeiras propostas elaboradas e implementadas pelo Poder Público marca o início da união entre algumas das instituições do Observatório, antes mesmo deste estar constituído. Sugeriu-se a criação do Fórum Permanente dos Conselhos Municipais (FOPEC), que foi instituído em novembro de 2013, pela Lei nº 7.783/13. Foram articuladas quatro reuniões com os conselheiros municipais para discutir a criação do Fórum e elaborada a minuta de um projeto de lei, posteriormente apresentada à Prefeitura. O Fórum, que teve seus membros empossados em janeiro de 2014, reúne os mais de 20 conselhos municipais, com o



objetivo de fomentar a troca de experiências e ações coletivas para fortalecimento desses espaços e na ampliação da sua capacidade de influenciar políticas públicas.

Ainda visando o aprimoramento da participação e controle social no município, outra proposta realizada pelo Observatório foi a solicitação de mais audiências públicas para discussão do Projeto de lei do Plano Plurianual - PPA (2014-2017), na Câmara Municipal de Vereadores. O órgão acatou parte da sugestão e ampliou de um para três o número de Audiências Públicas realizadas para a discussão do tema no município. O PPA é a lei orçamentária que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos. Nela estão contidas as principais ações do governo, bem como suas metas físicas e financeiras que resultam em bens e serviços para a população,

Sobre a temática da transparência pública, foram desenvolvidos, em setembro e dezembro de 2013, dois boletins temáticos que continham propostas para o aprimoramento dos Portais de Transparência da Prefeitura e Câmara Municipal e do Sistema de Informação ao Cidadão.

## **7. Impactos do Observatório para o aprofundamento da democracia, accountability e transparência no município**

O monitoramento sistemático de indicadores dos temas trabalhados pelo Observatório, aliado à elaboração de propostas e às ações de educação para cidadania, tem promovido transformações positivas na transparência e no acesso à informação e no fortalecimento da participação e do controle social.

Em relação a transparência pública, os Portais da Transparência da Prefeitura e da Câmara e do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da Prefeitura já sofreram aprimoramentos significativos. Desde o início do monitoramento, os dois Portais da

Transparência tiveram o seu layout reformulado, permitindo maior facilidade de navegação e acesso às informações.

O Portal da Prefeitura disponibilizou, no período, mais cinco categorias de informações: repasses a entidades da sociedade civil; patrimônio público sob responsabilidade da Prefeitura; dados gerais para acompanhamento de obras públicas; nomes dos servidores públicos e Declaração de bens do Prefeito, Vice-prefeito, Secretários e Presidentes de Autarquias. Nesse sentido, de novembro de 2012 a dezembro de 2013 houve uma melhora considerável na avaliação do Portal da Prefeitura, dado que os itens avaliados como “Sim” passaram de 29% para 63% e os itens avaliados como “Não” passaram de 43% para 13%<sup>2</sup>.

Os indicadores do SIC da Prefeitura também contaram com avanços: a porcentagem de pedidos de informação respondidos passou de 86% em julho de 2013 para 95% em dezembro do mesmo ano. Além disso, houve a disponibilização, no Portal da Prefeitura, dos status dos pedidos de informação solicitados pelos cidadãos.

Como já citado, outros avanços importantes foram a realização de mais audiências públicas para o debate do orçamento público municipal e a aprovação da Lei que criou o Fórum Municipal dos Conselhos de Piracicaba. Além disso, .....houve avanços audiências e fórum dos conselhos.

Outro aspecto, é a disponibilização de informações e indicadores, que antes não existiam ou eram de difícil acesso ao público. Atualmente o Observatório disponibiliza 98 indicadores sobre meio ambiente, transparência pública e participação social.

Além desses dados – que já demonstram alguma mudança no comportamento das autoridades do município e o aprimoramento da transparência, da disponibilização de informações e da participação da sociedade – talvez seja ainda mais importante considerar o

---

impacto do Observatório na própria cultura política da cidade. Logo a partir de sua fundação, o OCP tornou-se referência na produção e divulgação de informações relevantes para a sociedade piracicabana, sendo inclusive instado pela imprensa local a se pronunciar sobre assuntos envolvendo a administração municipal. Recupera-se, desse modo, a dimensão de controle externo e social sobre o Estado – aqui representado pela Prefeitura, Câmara Municipal e demais órgãos do poder público –, de maneira autônoma, como deve ser a posição da sociedade civil organizada.

Isso não quer dizer, entretanto, que não haja diálogo entre o OCP e os poderes públicos: pelo contrário, as iniciativas do Observatório têm sido pautadas pelo diálogo franco com a Prefeitura e os vereadores, de maneira que seja cumprida um de seus objetivos originais, qual seja, o de contribuir para a melhoria e aperfeiçoamento da administração pública municipal.

## **8. Considerações finais**

A partir da literatura analisada, compreendemos que o fortalecimento dos espaços de participação social institucionalizada – como os conselhos e conferências municipais de políticas públicas, o orçamento participativo e as audiências públicas – são estratégias que podem contribuir com as diversas roupagens de *accountability* democrática na administração pública brasileira.

Além disso, impulsionar mecanismos de transparência pública também contribui com este mesmo fim. Espera-se alcançar ainda mais impactos positivos no aprimoramento da qualidade e da quantidade de informações públicas disponibilizadas e no aumento na eficiência destes mecanismos de transparência. Além disso, almeja-se sensibilizar a sociedade civil e a administração municipal sobre a importância da existência e do pleno funcionamento

dos mecanismos de transparência, previstos em lei. Dessa forma, portanto, o OCP visa contribuir para o desenvolvimento, no município, de uma cultura baseada no livre acesso e divulgação proativa das informações e dados públicos.

São essas as principais contribuições do Observatório Cidadão de Piracicaba no fortalecimento do controle social e accountability no município.

## 9. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. ; LOUREIRO, Maria Rita Garcia . **Finanças públicas democracia e accountability**. In: Ciro Biderman; Paulo Arvate. (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004.

AKUTSU, L.; PINHO, J.A.G. **Sociedade da informação, accountability, e democracia delegada**: investigação em portais de governo no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2002.

ALBORNOZ, L.A.; HERSCHMANN, M. **Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória**. E-Compós, v.7, p.1-20, 2006.  
BASSI, L.; ALMEIDA, C. (2014). A representação política nos Conselhos Gestores: desafios conceituais e práticos. In: ROMÃO, W.; MARTELLI, C.; PIRES, V. *Participação política no Brasil*. (no prelo).

BEITUM, Luís Fernando I. **Estado e Administração Pública no pensamento social brasileiro** [dissertação de mestrado]. Araraquara: Faculdade de Ciências e Letras da UNESP; 2010.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 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. Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Lei de Acesso à Informação Brasileira**: 1º Balanço. Brasília, 2013. 36 p.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 1990.

HERSCHMANN, M.; SANTOS, Suzy dos; ALBORNOZ, Luis. **Analisando o crescimento do número de observatórios de comunicação, cultura e informação no Brasil**. In: XVII COMPÓS - Encontro Anual dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2008, São Paulo. Anais do XVII Encontro Anual da COMPÓS. São Paulo: UNIP, 2008. v. 1. p. 1-15.

LESSA, R. A **Constituição brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio**. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec, ANPOCS. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, Malheiros Editores, São Paulo, 1996.

MORGADO, R.; ROMAO, W. M.; BEITUM, L. F. I.; PALMIERI, R. H. **A contribuição do Observatório Cidadão de Piracicaba para a transparência pública e o acesso à informação no município**. Revista de Administração Municipal, v. 282, p. 48-60, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. **"Accountability horizontal e novas poliarquias"**. Revista Lua Nova, 44. Cedec. São Paulo, 1998.

REBOUÇAS, E.; CUNHA, P. **Observatórios de mídia como instrumentos para (da) democracia**. RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde, v.4, n.4, p.85-93, 2010.

ROMÃO, W. Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*. Vol. 84, p. 219-244. 2011.

SANTORO, P.F.; XAVIER, I.R. **Observatórios e sistemas de informação em São Paulo, Brasil: resultados**. [s.l.]: [s.e.], 2009.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. **Observatórios Sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí**. GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, v. 8, n. 3, p. 298-326, 2010.

SCHOMMER, P.C.; MORAES, R.L.; NUNES, J.T.; CLAUDINO, J. **Pesquisa – Observatórios Sociais voltados à cidadania e à educação fiscal no Brasil: estrutura e atuação**. Relatório Técnico. Florianópolis, Itajaí: UDESC/ESAG, OSI, 2011.

SILVA, Antonio Waldimir Leopoldino da; NETTO, Marinilse; SELIG, Paulo Maurício; HELOU FILHO, Esperidião Amin. **Observatórios brasileiros de meio ambiente e sustentabilidade: diagnóstico e análise**. In: XV Congresso Latino-Iberoamericano de Gestão de Tecnologia, 2013, Porto, Portugal. Anais do XV ALTEC, 2013a.

SOUZA, C. **Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas**. In: HOCHMAN, G; FARIA, C. A. (orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

SOUZA, L. **Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais.** *Lua Nova*. Vol. 84, p. 245-285. 2011.

SZWAKO, J. **Participar vale a pena, mas....** In: *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis. 2012.

TATAGIBA, L.; BLINKSTAD, K. **Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo.** *Lua Nova*. Vol. 84, p. 353-364. 2011.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C.; LIMA, P. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais.** Texto para discussão, n. 1735. Brasília: IPEA. 2012.

TEIXEIRA, A. C.; TATAGIBA, L. **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação.** São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP. 2005.