

## **A atuação do Observatório Social no monitoramento das compras públicas no enfrentamento da Covid-19 e suas implicações nas decisões dos gestores públicos: um estudo de caso em um município mineiro**

### **The role of the Social Observatory in monitoring public purchases to combat Covid-19 and its implications for the decisions of public managers: a case study in a municipality in minas gerais**

(Gilson Luiz de Araújo - Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais –  
gilson.araujo@contagem.mg.gov.br)

(Lívia Maria de Pádua Ribeiro - Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais -  
liviapadua@cefetmg.br)

#### **Resumo**

A rede Observatório Social, desde sua criação nos anos dois mil, se tornou uma referência de monitoramento do executivo e importante ferramenta de controle social, cumprindo importante papel de defesa do *accountability*, *compliance* e transparência. Na vigência do estado de calamidade pública, os gestores puderam optar pela dispensa de licitação, sujeito a desvios de recursos, evidenciando a importância do monitoramento destes gastos nas aquisições e contratações. Como se desenvolveu a atuação do OS no monitoramento das compras públicas em tempos de pandemia da Covid-19? Para compreender as ações do OS no enfrentamento do coronavírus, buscou-se: descrever a sua atuação e analisar as implicações na tomada de decisões dos gestores públicos. A pesquisa é de natureza qualitativa. Os dados foram coletados por meio de documentos e relatórios no Portal da prefeitura do município investigado, entrevistas e observação participante. Apurou-se que o OS atuou na prevenção de irregularidades questionando sobre o destino dos gastos, investigando os fornecedores. Sua participação foi eficaz e produziu efeitos positivos, mesmo com as limitações impostas pelo momento. Concluiu-se que a atuação do OS impactou direta e indiretamente nas decisões dos gestores públicos e, ainda que de maneira gradativa, a entidade tem estimulado a boa governança, disseminando os valores de *accountability*, *compliance* e transparência na gestão municipal.

**Palavras-chaves:** gestão municipal; governança pública; Observatório Social; controle social.

#### **Abstract**

*The Social Observatory network, since its creation in the 2000s, has become a reference for monitoring the executive and an important tool for social control, fulfilling an important role in defending accountability, compliance and transparency. During the state of public calamity, managers were able to opt out of bidding, subject to diversion of resources, highlighting the importance of monitoring these expenses in acquisitions and contracting. How did the OS's role in monitoring public purchases develop in times of the Covid-19 pandemic? To understand the actions of the OS in combating the coronavirus, we sought to: describe its actions and analyze the implications for decision-making by public managers. The research is qualitative in nature. Data were collected through documents and reports on the City Hall Portal of the investigated municipality, interviews and participant observation. It was found that the OS acted to prevent irregularities by asking about the destination of expenses, investigating suppliers. Its participation was effective and produced positive effects, even with the limitations imposed by the moment. It was concluded that the OS's actions directly and indirectly impacted the decisions of public managers and, albeit gradually, the entity has encouraged good governance, disseminating the values of accountability, compliance and transparency in municipal management.*

**Keywords:** municipal management; public governance; Social Observatory; social control.

Recebido em 13/06/2024

Revisado em 23/05/2025

Aceito em 13/06/2025



## 1. Introdução

Devido à crise sanitária instalada no Brasil por causa do novo coronavírus Covid-19, com muitas mortes e a premente necessidade de combatê-la, o cenário de pandemia reforçou a importância das compras públicas e da necessidade de seu controle, a fim de verificar a aplicação dos recursos públicos federais e estaduais repassados aos entes políticos municipais, para o enfrentamento da pandemia e salvamento de vidas humanas. Contudo, no Brasil, a crise não se restringiu à sanitização e economia, outras diversas áreas foram atingidas como, por exemplo, o setor de compras da administração municipal (Vargas et al., 2021).

Assim, em meio a ritos especiais de compras públicas visando proporcionar agilidade nas contratações e aquisições emergenciais de enfrentamento da Covid-19, foi promulgada a lei nº 13.979/2020 e alterações posteriores, que estabeleceu a instituição de nova modalidade de dispensa de licitação para as compras durante a vigência da pandemia. Neste contexto, o Brasil adotou medidas emergenciais e flexibilizou as regras para as contratações públicas.

Neste momento atípico no cenário municipal, que exigiu dos gestores a tomada de decisão quanto à realização ou não de compras diretas, com dispensa de licitação, teve destaque o papel do Observatório Social (OS) no controle social e monitoramento dos gastos envolvidos nas compras públicas de enfrentamento do coronavírus. Diante da pandemia, a rede Observatório Social do Brasil (OSB) intensificou as suas ações com o intento de reduzir efeitos danosos à sociedade em tempos da crise sanitária, principalmente, no que diz respeito às compras públicas e ao monitoramento das dispensas de licitação.

Tendo em vista os fatos apresentados, o artigo se propõe a responder ao seguinte problema: como se desenvolveu a atuação do Observatório Social no monitoramento das compras públicas de um município mineiro em tempos de pandemia da Covid-19?

A pesquisa buscou estudar como ocorreu a atuação do OS no município investigado com o novo panorama das compras governamentais no período de pandemia, e os impactos advindos de suas ações e manifestações nas decisões dos gestores municipais, a fim de atender aos objetivos de compreender a atuação do OS no monitoramento das compras públicas no combate à Covid; descrever como se sucedeu esta atuação, e analisar as implicações desta atuação na tomada de decisão dos gestores públicos.

A pesquisa tem como mote demonstrar como foi executado o controle social pelo OS na fiscalização das compras públicas perante o cenário de combate à pandemia e de dispensa de licitação no enfrentamento do coronavírus, em decorrência da necessidade de celeridade nas aquisições e contratações para salvar vidas que a Lei nº 13.979/2020 buscou proporcionar.

O município escolhido se destacou no enfrentamento ao coronavírus, apresentando resultados positivos neste embate, sendo o que teve melhor desempenho se comparado com outros de mesmo porte. Entre março de 2020 e julho de 2022, foram registrados 40.532 casos da doença, dos quais 19.109 foram concluídos e 39.237 pacientes considerados curados. Nesse mesmo período, foram aplicadas 186.245 doses da vacina contra a Covid-19 na população adulta, o que evidencia a efetividade das ações de saúde pública adotadas.

Do ponto de vista econômico, o município também se sobressai. Em 2017, registrou um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 8.262.636.150,00, figurando como um dos principais polos econômicos da região. Além disso, o orçamento anual de 2020 alcançou R\$ 781.570.595,70, demonstrando significativa capacidade orçamentária e financeira, o que

reforça a importância de se investigar a governança e o controle social sobre a aplicação desses recursos.

A escolha do município investigado também se justifica pelo fato de os pesquisadores atuarem como voluntários no OS local, entidade que vem se destacando no cenário mineiro e nacional no monitoramento dos gastos públicos dos poderes Executivo e Legislativo municipais. Essa atuação direta facilita não apenas o acesso a documentos e relatórios relacionados ao acompanhamento das compras públicas, mas também proporciona uma compreensão mais aprofundada dos mecanismos institucionais envolvidos.

A literatura aborda temas como governança pública e controle social em contextos gerais. No entanto, análises que examinam os processos excepcionais, como aqueles regidos pela Lei nº 13.979/2020, promulgada durante a pandemia da Covid-19, ainda são escassas. Além disso, embora haja avanços significativos nos estudos sobre participação social e instituições participativas (Avritzer, 2009), observa-se uma lacuna importante no que se refere à compreensão do papel dos Observatórios Sociais como mediadores entre a sociedade civil e o Estado, sobretudo em níveis locais e em cenários de crise. Essa lacuna é evidenciada por estudos recentes (Marcondes et al., 2022), que apontam para a incipiente produção acadêmica sobre os OS e a necessidade de maior sistematização de sua atuação como mecanismo de controle social e instrumento de governança.

A pesquisa contribui para destacar a importância do controle social, incentivando a organização da sociedade. As ações do OS contribuem para melhorar o nível de confiança nos serviços públicos. Quanto maior a qualidade da governança pública, maior será a confiança do cidadão.

## **2. Referencial teórico**

### **2.1 Governança pública**

A ideia de governança surgiu a partir dos conflitos provocados pelos interesses antagônicos de proprietários (acionistas) e administradores, devido à assimetria de informações, que se chocava ao ansiado pelos administradores (Eisenhardt, 1989).

Conforme Flórez (2017), a governança corporativa no setor público teve início na década de 1980 no Reino Unido, quando administrada por Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos da América, durante o mandato de Ronald Reagan, quando ambos os governos iniciaram a prática nos setores da saúde e da educação.

A governança corporativa foi importante para o setor público por ter viabilizado empreendimentos públicos com potencial de enfrentar problemas presentes e futuros, podendo ser compreendida como o sistema de proteção dos interesses dos cidadãos contra os atos danosos que os agentes públicos podem provocar ao patrimônio público (Procopiuck, 2013).

A governança pública no Brasil, segundo Ribeiro Filho & Valadares (2017), possui as suas bases na Emenda Constitucional – EC nº 19, de 04/06/1998, pois inclui no art. 37 da Constituição Federal o princípio da eficiência, de modo a mitigar os resquícios patrimoniais e burocratas existentes na administração pública brasileira (Brasil, 1988).

De acordo com a concepção de governança corporativa estabelecida pelo *International Federation of Accountants* – IFAC, organização mundial da profissão contábil, são princípios correlatos à governança: a) Transparência – serve para garantir que as partes interessadas



possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos gestores; b) Integridade (*compliance*) – baseia-se na honestidade (retidão), objetividade, e elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e dos assuntos de uma entidade. É dependente da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo; c) *Accountability* – as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetem-se ao exame minucioso de um controle externo (Sales et al., 2014).

Conforme o IFAC (2014), a finalidade da boa governança no setor público é garantir que as suas organizações atuem sempre em consonância com o interesse público. Conforme Branco & Cruz (2013), os mecanismos da boa governança são úteis para aumentar o valor obtido da aplicação dos recursos, conferir maior transparência, assegurar a conformidade com as normas, mitigar riscos de não alcance de metas e melhorar a prestação de serviços à sociedade.

De acordo com Marques (2007), os fatores fundamentais para uma boa governança pública são a gestão da estrutura administrativa; do ambiente administrativo, da administração de risco; da conformidade e *compliance*; do monitoramento e avaliação de desempenho; da responsabilidade em prestar contas; e da conformidade versus desempenho. Fontes Filho (2003), também, associa às questões de governança, o aspecto macro, como a gestão das políticas públicas, o exercício de poder e o controle na sua aplicação.

Segundo Coelho (2016), o contexto de governança, se baseia como observância das normas de boa conduta para a administração pública, bem como o respeito às medidas adotadas pelas leis para governar o país dentro de uma política ética e de combate à corrupção, ao suborno e às irregularidades administrativas. Estão entre as principais características para se alcançar a boa governança: a transparência, a integridade, a equidade, a responsabilidade dos gestores e da alta administração e, sobretudo, a transparência e a prestação de contas.

Para Fontes Filho e Balassiano (2005), além dos princípios fundamentais, a conformação das práticas de governança tem como diretrizes a transparência (*disclosure*), a equidade (*fairness*), a prestação de contas (*accountability*), o cumprimento das leis (*compliance*) e a ética (*ethics*).

Cardoso Júnior (2011, p. 39) entende que a governança “envolve, entre outras, as funções de planejamento, orçamentação, gestão, avaliação e controle da coisa pública”.

A importância do planejamento para alcançar a governança é destacada por Almeida (2015), o qual afirma que o planejamento é uma instância de governança, utilizando das estratégias de desenvolvimento, associativismo e cooperativismo. Planejar é organizar metas com o intuito de atingir objetivos.

O sentido “boa governança pública” enfatiza o desempenho, que faz com que a organização utilize seu sistema de governo, contribuindo para o desempenho global e para as entregas de valor, bens, serviços ou programas à sociedade. No aspecto da conformidade, a organização pública deve utilizar seus arranjos de governança, garantindo o cumprimento dos requisitos da lei, regulamentos, normas publicadas e reconhecidas expectativas de probidade, responsabilidade e abertura (Barrett, 2014).

Portanto, evidencia-se a importância da aplicação da governança às compras públicas de combate ao coronavírus em todo o país, especialmente no município analisado, sendo que a



aplicação dos princípios de *accountability*, *compliance* e transparência aos processos de aquisições e contratações é dever e não opção dos gestores públicos comprometidos com a eficiência, eficácia e efetividade das compras para salvar vidas e cumprimento dos regramentos da Lei 13.979/2020, consequentemente, tendo de estar apto à tomada de decisão quanto à opção ou não pela dispensa de licitação; e quanto às ações que busquem a promoção da governança.

A dispensa de licitação é uma categoria jurídica prevista na legislação brasileira que permite à administração pública contratar diretamente, sem o processo licitatório tradicional, em hipóteses específicas e excepcionais. As hipóteses legais podem ser de duas naturezas: (i) dispensa legal (obrigatória), quando a licitação é inviável devido a guerra ou grave perturbação da ordem, emergência ou calamidade pública; (ii) dispensa discricionária (facultativa), quando, apesar da possibilidade de licitação, a lei autoriza a contratação direta. Nestes casos, ocorre quando a contratação é de pequeno valor (até R\$ 100 mil para obras e serviços de engenharia; até R\$ 50 mil para compras e outros serviços); ou licitação deserta ou fracassada, com justificativa; ou aquisição ou restauração de obras de arte ou objetos históricos; ou itens exclusivos de produtor rural familiar ou microempreendedor individual rural (Brasil, 2020; 2021).

Mesmo nas dispensas, a motivação da contratação deve ser formalmente justificada e o processo deve estar instruído com os documentos essenciais (pesquisa de preços, justificativa técnica, análise jurídica, dotação orçamentária, entre outros). Apesar de legalmente previstas, as dispensas de licitação exigem atenção redobrada por parte do controle social, pois: envolvem maior poder discricionário por parte do gestor público; possuem risco elevado de favorecimento ou fraude; demandam estruturas de governança capazes de assegurar transparência, integridade, conformidade e efetiva prestação de contas (Araújo; Ribeiro, 2024).

Por ser historicamente mais vulneráveis à corrupção, especialmente em contextos emergenciais, o uso da dispensa de licitação deve estar inserido em um modelo de governança pública que preze pela integridade, ética e efetividade. O controle social, nesse contexto, atua como um freio democrático à contratação direta, podendo se manifestar por meio de: (i) verificação das publicações nos portais da transparência; (ii) denúncias ao Ministério Público e Tribunais de Contas; (iii) demandas por prestação de contas e explicações públicas; (iv) participação em conselhos, comissões e observatórios; (v) mecanismos de ouvidoria e auditoria, dentre outros (Costa; Machado & Martins, 2020; Araújo, 2023).

A efetividade das contratações diretas por dispensa de licitação depende não apenas do cumprimento formal da legalidade, mas também do fortalecimento da governança pública e da atuação vigilante do controle social (Araújo & Ribeiro, 2024). Nesse contexto, destaca-se a importância da atuação do Observatório Social (OS) no município investigado, especialmente diante ao panorama das compras governamentais durante o período da pandemia de Covid-19.

## 2.2 A importância das compras públicas

As compras públicas têm ganhado relevância mundial por seu impacto econômico e por representarem parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB) em diversos países, como destaca Kutlina-Dimitrova (2018), que menciona, por exemplo, a União Europeia, onde essas compras corresponderam a 13,4% do PIB em 2016. A autora também aponta que, em países com forte presença estatal, como China e Rússia, essas aquisições podem representar até 85% do mercado total. Segundo Tridapalli, Fernandes e Machado (2011), as compras públicas são



fundamentais para a implementação de políticas públicas e muitas vezes atuam como o braço comercial do Estado para prover bens e serviços essenciais.

No Brasil, a OCDE (2015) destaca que as compras públicas representam cerca de 13% do PIB, reforçando seu papel como instrumento estratégico para o desenvolvimento regional. Entretanto, Batista & Maldonado (2008) observam que ainda prevalecem estruturas organizacionais burocráticas e pouco flexíveis, o que dificulta a adaptação às novas demandas. Os autores defendem que cabe aos gestores públicos modernizar os processos de aquisição, assumindo a responsabilidade de implementar mudanças. Nesse contexto, o modelo tradicional de licitação tem sido criticado por sua morosidade, especialmente em situações de emergência, como a pandemia de Covid-19 e eventos como a Copa do Mundo de 2014.

Conforme Alves (2020), a dispensa de licitação, embora necessária em momentos críticos, exige maior vigilância para evitar abusos e garantir a integridade do processo. Nesse sentido, a governança pública ganha destaque como mecanismo essencial para assegurar a transparência, a eficiência e o cumprimento da legislação (*compliance*), enquanto o controle social, exercido por entidades como os Observatórios Sociais, torna-se uma ferramenta relevante para monitorar e avaliar a gestão dos recursos públicos, fortalecendo a *accountability* e a participação cidadã nas decisões do governo.

### 2.3 Desafios para a governança pública

Elementos principais de desafios para a governança pública: (i) as mudanças e inovações da legislação por conta da Lei 13.979/2020; (ii) a necessidade de conciliação dos interesses do principal e dos agentes na saúde pública; e (iii) os gestores serem bem sucedidos no processo decisório. Estes fatores implicaram numa forma de compras diferenciada no período pandêmico, fazendo com que os gestores tivessem de agir de forma a se adequar às alterações legais, diferentemente do convencionalismo das situações anteriores e de tomar decisões de acordo com o novo panorama, de forma a preservar o interesse público, salvar vidas humanas, respeitar as inovações legais e observar as boas práticas de compras públicas preconizadas pelos órgãos fiscalizadores (TCU, 2014, 2020).

#### 2.3.1 Accountability

Conforme ensina Mosher (1968), o conceito de *accountability* surge a partir dos estudos sobre a relação de agência, referente à responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra por algum tipo de resultado esperado. É um processo que envolve a responsividade do poder público sobre seus atos, compreendendo a prestação de informações e de justificações à sociedade, assim como a responsabilização por atos em desacordo com o interesse público (Schedler, 1999).

Mota (2006) afirma que *accountability*, em sentido amplo, se insere no fortalecimento dos custos de monitoramento e de ligação; que sua tradução para o português é imprecisa; e que se refere a um mecanismo de controle de poder com a natureza jurídica de uma relação obrigacional objetiva extracontratual que coage os agentes encarregados da administração dos interesses públicos a explicar seus atos discricionários, tornando públicas através de mecanismos de transparência as suas motivações, quando provocados institucionalmente, sob pena de punição legal.

Descrição das dimensões de *accountability*



(i) Informação / Transparência (*answerability*): é a disponibilização de informações à sociedade e demais instâncias de controle. A comunicação institucional é uma ferramenta de uso recorrente, como a divulgação de dados acerca de compras efetuadas e de contratos vigentes; (ii) Explicação / Justificação ou (*responsiveness*), responsividade: envolve pedidos de explicação sobre os atos. Para cumprimento de obrigação legal e institucional de fornecer informações e responder a questionamentos; e (iii) Sanção / Coerção / Punição (*enforcement*): está atrelada à capacidade legal e institucional, de serem aplicadas penalidades quando identificadas irregularidades, ou na hipótese de as informações necessárias não serem fornecidas (Fenili, 2018, p. 18).

Mainwaring (2003) e Schedler (1999) apontam as seguintes características de *accountability*: (i) Horizontal: prestação de contas realizada exclusivamente em nível de governo, podendo ser entre os poderes (sistema de freios e contrapesos), ou entre órgãos, por meio de tribunais de contas, Ministério Público, agências reguladoras e demais órgãos de controle. Tanto fiscalizador quanto fiscalizado são da esfera pública. Forma de controle burocrático entre organizações que mantêm entre si relações pouco flexíveis, estabelecidas em normas legais. (ii) Vertical: prestação de contas entre o governo e os cidadãos. Relação entre atores que se encontram em patamares distintos, sendo que os principais mecanismos de controle de que dispõem os cidadãos são o voto eleitoral e a ação popular (inciso LXXIII do art. 5º da CF/88). (iii) Societal (ou social): controle e fiscalização de agentes públicos por parte de grupos da sociedade civil.

*Accountability*, também, é um aspecto da “boa governança” que no setor público serve aos propósitos de controlar o abuso e o uso indevido da autoridade pública; de prover segurança do uso dos recursos públicos conforme estabelecido por lei e; de promover o crescimento contínuo da governança e gestão pública (Waterman, 2014). Recomenda-se que a responsabilização não seja afetada quando o processo de governança estiver passando por mudanças.

Para Vieira e Barreto (2019) a autonomia operacional do gestor público vincula sua eventual responsabilização aos resultados (as consequências práticas da decisão e ação).

### 2.3.2 *Compliance*

O termo *compliance* significa estar em conformidade com as leis, os padrões éticos e os regulamentos internos e externos. Sua função é minimizar riscos e guiar o comportamento de empresas diante do mercado em que atuam, sendo substancial a sua complementaridade com os conceitos de transparência e *accountability*, ferramentas de governança e gestão corporativa que contribuem para ganhos de reputação e de confiabilidade, tanto em âmbito público quanto na esfera privada (Bobsin, 2023).

O *compliance* reflete a obrigação de cumprimento das leis e normas regulamentadoras, em observância às boas práticas profissionais, os códigos de ética e conduta, privilegiando uma abordagem preventiva, que é baseada na análise e na mitigação dos riscos de integridade, aliada à implementação de mecanismos de treinamento, monitoramento, garantia e responsabilização, em caso de violação (Barreto & Vieira, 2019).



De acordo com Bobsin (2023), são benefícios de *compliance*: (i) identificação de riscos e prevenção de problemas; (ii) ganho de credibilidade; (iii) melhoria da eficiência e qualidade dos serviços; (iv) aumento da governança; (v) sustentabilidade; (vi) correção efetiva de não conformidades; e (vii) criar canais de denúncias, para que cidadãos e servidores possam relatar situações em desconformidade com os preceitos legais.

Para Anastasia e Azevedo (2002, p. 17), *compliance* é um instrumento formal de democracia representativa através de mecanismos de responsabilização que enfatizam a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão das políticas públicas, resultando na “construção de arenas públicas onde as chamadas instituições híbridas podem viabilizar a participação dos cidadãos ou o controle social dos serviços públicos e, mais amplamente, do Estado”.

### 2.3.3 Transparência

A essência do conceito de governança envolve a transparência na administração e os meios utilizados para a redução, tanto quanto possível, da assimetria informacional entre aqueles que produzem a informação e aqueles que a utilizam (Nascimento & Bianchi, 2005).

Diante do desafio da administração pública de estruturar e aumentar a transparência nos seus processos, com barreiras e problemas, tais como: não utilização ou utilização de muitos métodos de maneira desordenada, falta de padronização, falta de alinhamento da iniciativa com a estratégia, resistência à mudança, falta de comprometimento, ferramentas inadequadas e baixa integração (Rosemann, 2006).

O sistema de controle na gestão compreende, além dos aspectos financeiros e administrativos, todo o conjunto de métodos e ações realizados dentro de determinado órgão administrativo, criando uma cultura de transparência, efetuando comparação entre resultados previstos e realizados em sintonia com o interesse público (Matias-Pereira, 2010).

Sales et al. (2014) defende que o controle está intrinsecamente ligado aos princípios da administração pública, já que, por meio dele, se chega à transparência, fazendo com que os recursos públicos sejam geridos de acordo com os seus princípios, e o bem coletivo seja alcançado de maneira mais eficiente.

A aplicação da governança corporativa no setor público e compras públicas evidencia inovação na forma de gerenciar os recursos públicos, através do envolvimento de políticos, administradores e população, por meio de alguma formalização, que determine a maneira mais adequada na condução dos recursos públicos e na prestação de contas, consolidando a transparência e a integridade da administração pública (Santos, 2010).

Como são diversos e inovadores os critérios trazidos pela nova legislação de compras públicas, com a possibilidade de dispensa de licitação, podendo ensejar o desvio de recursos públicos, a fiscalização social exercida pela rede Observatório Social do Brasil (OSB) é uma ação relevante para a defesa do interesse público nos municípios brasileiros, principalmente, no cenário de combate à pandemia do coronavírus, e especialmente no município investigado, que é monitorado por uma unidade do OS, o qual com suas ações, desde sua constituição, tem contribuído para a redução de gastos e aumento da eficiência da administração pública municipal.



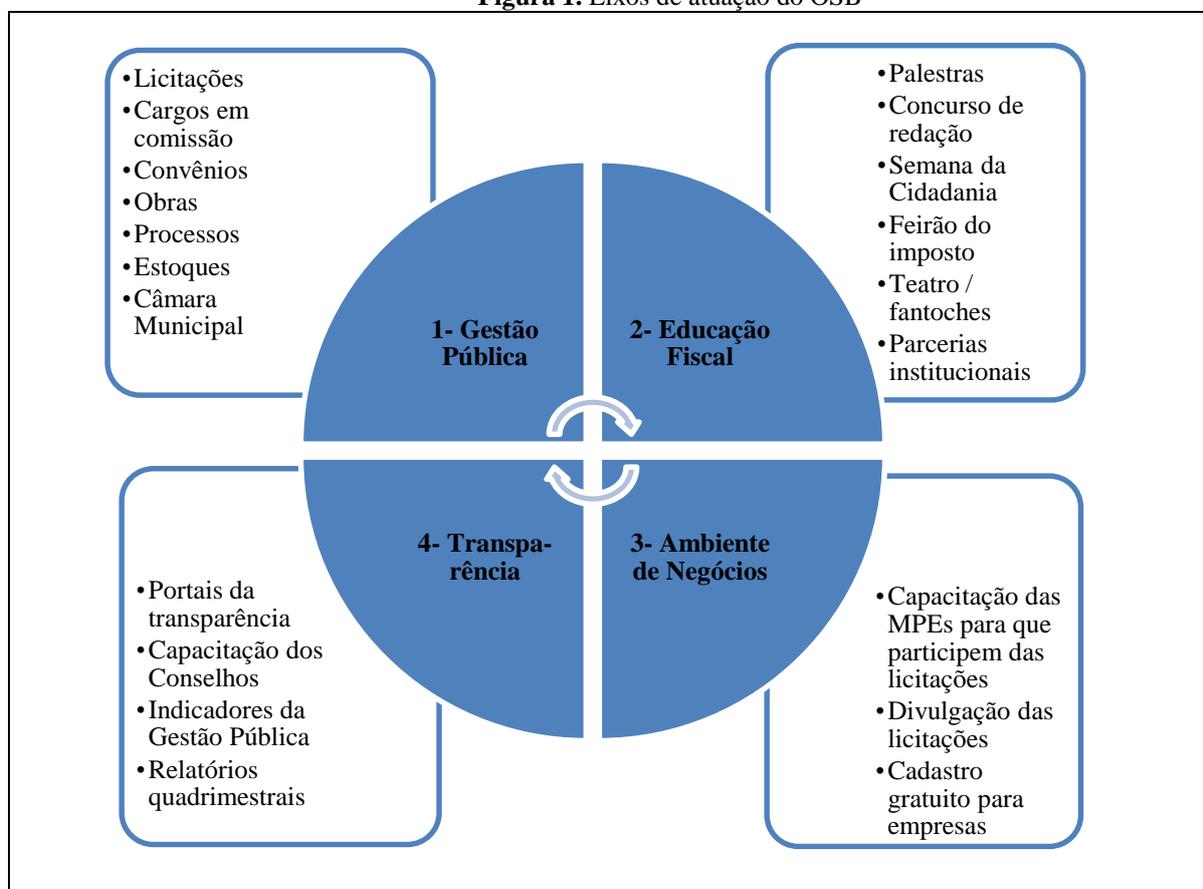
## 2.4 Observatório Social do Brasil

O OS é um ambiente apolítico e sem fins lucrativos que, por meio de pessoas voluntárias e qualificadas, fiscalizam as decisões dos gestores municipais com o intuito básico de garantir que os recursos públicos sejam aplicados da maneira mais eficiente possível, avaliando as decisões dos agentes públicos e com isso gerando economia de recursos, estimulando a boa governança e a participação popular nos assuntos pertinentes à administração pública local (Schommer & Moraes, 2010).

O sistema OSB realiza o controle social, que se entende como a participação do cidadão na gestão, fiscalização e monitoramento da administração pública e dos gastos do executivo e legislativo, contribuindo para favorecer a boa e correta aplicação dos recursos, além de ser um mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecedor da cidadania (Matias-Pereira, 2014).

A rede OSB possui atuação em eixos, conforme demonstrado na Figura 1.

**Figura 1.** Eixos de atuação do OSB



Fonte: Observatório Social do Brasil (2023).

O OSB é uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, disseminadora de uma metodologia padronizada para a criação e atuação de uma rede de organizações do terceiro setor, em que cada unidade da rede OS é integrada por cidadãos brasileiros que trabalham em

favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, profissionais, professores, estudantes e outros cidadãos que, voluntariamente, engajam-se na causa da justiça social, sem vínculo com partidos políticos ou ideologias políticas ou com a administração pública e dispostas a contribuir para a melhoria da gestão e qualidade dos gastos dos municípios e das câmaras legislativas de vereadores (OSB, 2022).

Além do apartidarismo político, as unidades têm os seguintes valores: transparência dos gastos públicos; cidadania; voluntariado, comprometimento com a justiça social; atitude ética, técnica e proativa; ação preventiva; e visão de longo prazo, a fim de obter uma sociedade e administração pública melhores (OSB, 2022).

O OS (2022) é uma pessoa jurídica, em forma de associação que prima pelo trabalho técnico, fazendo uso de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos. Tem como função precípua e vocação natural a fiscalização social dos gastos municipais realizados pelo prefeito, secretarias municipais, vereadores e assessorias. Esta atividade ganha destaque no período pandêmico com o monitoramento das compras públicas dos governos municipais, principalmente, pelo momento ímpar e elevado volume de recursos envolvidos.

O OS local, seguindo o padrão das demais unidades da rede OSB, busca a obtenção de melhores resultados com sua atuação em relação a outros aspectos, além da redução de gastos públicos, conforme as características constantes no Quadro 1.

**Quadro 1.** Características da atuação dos OS

<b>Descrição</b>	<b>Resultados</b>
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.
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 a Rede Observatório Social do Brasil.
Visão	Ser uma rede nacional propulsora do controle social para o aprimoramento da gestão pública e integridade empresarial.
Valores	Apartidarismo; cidadania; comprometimento com a justiça social; atitude ética, técnica e proativa; ação preventiva e visão de longo prazo.
Objetivo	Fomentar e apoiar a consolidação da Rede 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.
Objeto de atuação	As ações de educação para a cidadania fiscal e controle social focadas no presente serão objeto de atuação 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.

Fonte: Observatório Social do município investigado (2023).

Os OS realizam o acompanhamento de processos licitatórios promovidos por prefeituras e câmaras municipais; incentivam a educação fiscal e a capacitação de pequenas e

médias empresas; analisam editais; divulgam Relatórios Quadrimestrais, contendo detalhamento de suas ações e resultados obtidos, descrevendo a economia de recursos que deixaram de ser gastos por conta de suas intervenções; e acompanham as informações publicadas nos portais dos municípios monitorados (OSB, 2022).

### 3. Método

A metodologia aplicada foi de natureza qualitativa, de caráter descritivo, a partir dos dados coletados por meio de documentos.

Os dados foram coletados a partir de diferentes fontes: (i) análise documental de ofícios emitidos pelo OS; (ii) consulta ao site institucional do OS e ao portal da transparência do município; (iii) realização de entrevistas semiestruturadas. Além disso, recorreu-se à técnica de observação participante, uma vez que os autores atuam como voluntários no OS local, o que proporcionou o acesso direto a informações e percepções internas da entidade.

Os dados levantados foram inseridos e organizados em um relatório de mapeamento das ações e manifestações do OS. Foram realizadas duas entrevistas: uma entrevista com um representante do setor de compras da Prefeitura do município investigado e a outra com um representante do OS. Para facilitar a compreensão dos instrumentos utilizados na pesquisa, foram elaboradas sínteses dos roteiros de entrevistas, apresentadas nos Quadros 2 e 3, respectivamente. Esses roteiros foram estruturados com base nos pilares da governança pública: *accountability*, *compliance* e transparência; orientando a construção das perguntas e a categorização das respostas.

**Quadro 2.** Entrevista com Representante do Observatório Social

<b>Pilar da Governança</b>	<b>Categoria</b>	<b>Questões-chave</b>
<i>Accountability</i>	Atuação e impacto do OS no controle social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual é o papel do OS no município e como ele se estruturou para atuar durante a pandemia?</li> <li>- O OS encaminhou ofícios à Prefeitura? Houve retorno?</li> <li>- A atuação do OS influenciou decisões da gestão pública?</li> <li>- Como o controle social pode ser fortalecido em contextos de crise?</li> </ul>
<i>Compliance</i>	Avaliação da conformidade das compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como foi feita a análise das dispensas de licitação?</li> <li>- Quais critérios ou indicadores foram utilizados?</li> <li>- Houve dificuldades no monitoramento da legalidade das contratações com base na Lei nº 13.979/2020?</li> </ul>
Transparência	Acesso e qualidade das informações públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais foram as principais fontes utilizadas pelo OS (ex.: portal da transparência, site da Prefeitura)?</li> <li>- As informações estavam acessíveis e compreensíveis?</li> <li>- Como você avalia o nível de transparência da Prefeitura durante a pandemia?</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).



**Quadro 3.** Entrevista com Representante da Prefeitura (Setor de Compras)

Pilar da Governança	Categoria	Questões-chave
<i>Accountability</i>	Resposta institucional ao controle social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Prefeitura recebeu manifestações do OS? Como respondeu a elas?</li> <li>- Houve mudanças em processos ou decisões administrativas em função da atuação do OS?</li> <li>- O senhor acredita que a atuação do OS contribuiu para maior responsabilidade na gestão pública?</li> </ul>
<i>Compliance</i>	Procedimentos legais e normativos nas compras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como a Prefeitura organizou as compras emergenciais durante a pandemia?</li> <li>- Como a Lei nº 13.979/2020 influenciou os procedimentos?</li> <li>- Havia mecanismos internos de controle e verificação de legalidade?</li> </ul>
Transparência	Divulgação e clareza das informações públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais medidas foram adotadas para garantir a transparência das contratações?</li> <li>- Os dados foram publicados de forma clara e tempestiva nos portais oficiais?</li> <li>- Como foi a comunicação com a sociedade civil e os órgãos de controle?</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

A análise dos dados foi orientada por uma revisão bibliográfica centrada nos pilares da governança pública: *accountability*, *compliance* e transparência. O referencial teórico (Bobsin, 2023; Mainwaring, 2003; Sales et al., 2014; Schedler, 1999) contribuiu para a interpretação das evidências empíricas, permitindo relacionar a atuação do OS às práticas de governança. Essa abordagem teórica possibilitou uma aproximação analítica entre os princípios da boa governança e o desempenho do OS no contexto investigado, bem como a identificação de suas implicações nas decisões dos gestores públicos durante o enfrentamento da pandemia.

A pesquisa trata de um estudo de caso, tendo como objetivo geral compreender a atuação do OS no monitoramento das compras públicas de um município mineiro em tempos de pandemia da Covid-19. Para isto, foi necessário conhecer as características de atuação do OS local e, em seguida, apurar os resultados de suas ações e manifestações perante o executivo municipal. Conforme propõe Yin (2015), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa especialmente adequada quando se busca responder a perguntas do tipo "como" e "por que" certos fenômenos ocorrem dentro de contextos contemporâneos, nos quais os pesquisadores não têm controle sobre os eventos analisados. Assim, o presente estudo alinha-se a essa abordagem, uma vez que visa compreender como se deu a atuação do Observatório Social (OS) no monitoramento das compras públicas durante a pandemia da Covid-19 e por que essa atuação influenciou ou não as decisões dos gestores públicos municipais.

Para atingir o primeiro objetivo específico da pesquisa, quanto à descrição das atuações do OS no monitoramento das compras públicas, foram coletados dados de seus Ofícios referente ao período de maio/2020 a abril/2021, site do OS e entrevista com o representante do OS.

Com intuito de alcançar o segundo objetivo específico, que foi analisar as implicações da atuação do OS na tomada de decisões dos gestores públicos municipais, foram analisados



os relatórios quadrimestrais no site do OS, portal da transparência da prefeitura e entrevista com o representante do setor de compras do ente político.

### 3.1 Atributos do OS do município pesquisado

Trata-se de um dos 853 municípios de Minas Gerais. Conforme constante no portal da prefeitura do município investigado, desde o início da pandemia, até julho/2022, houve 40.532 casos de Covid-19; 19.109 tiveram acompanhamento concluído, 39.237 casos curados, 71.228 testes negativos; e 689 óbitos pela doença. A 1ª dose da vacina foi aplicada em 186.245 adultos e a 2ª dose em 177.834. Receberam dose única 5.948 pessoas. A 1ª dose foi aplicada em 14.954 crianças e a 2ª dose em 9.358. A 1ª dose de reforço foi aplicada em 114.954 pessoas e a 2ª dose em 32.680. Ao todo, 542.202 doses já foram aplicadas. A 1ª dose foi aplicada em 84,9% da população e a 2ª dose em 76,7%.

As características presentes no município investigado estão descritas no Quadro 4.

**Quadro 4.** Atributos do município investigado

Dados / Descrição	Valor / Resultado
Quantidade de habitantes estimada em 2022	233.398 mil
Renda per capita (2018)	R\$ 35.933,26
Produto Interno Bruto – PIB (2017)	R\$ 8.262 636,15 mil
Orçamento anual da cidade (Realizado em 2020)	R\$ 781.570.595,70
Gastos com insumos contra a Covid-19 na cidade (março/2020 a novembro/2021)	R\$ 37.667.254,14
Óbitos por Covid-19 (até 05/09/2022)	699
Contaminados por Covid-19 (até 05/09/2022)	42.141
Recuperados por Covid-19 (até 05/09/2022)	41.381
Total de notificações (até 05/09/2022)	136.289
Percentual de contaminados	18,06% da população
Percentual de mortos	0,30% da população / 1,66% dos contaminados
Percentual de recuperados	17,73% da população
Ações realizadas pelo município para combater o Covid-19, que o deixaram com a menor taxa de mortalidade entre cidades mineiras do mesmo porte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamento de ações e serviços públicos de saúde</li> <li>- Promoção da captação, repasse e aplicação de recursos</li> <li>- Aumento da capacidade de resposta do SUAS (Sistema Único de Assistência Social)</li> <li>- Criação de um Fundo Municipal Emergencial de Combate à Covid-19;</li> <li>- Entrega de 25 novos respiradores;</li> <li>- Inauguração de mais dez novos leitos exclusivos no hospital municipal;</li> <li>- Reforma para ampliação de leitos no hospital municipal</li> <li>- Aplicação de mais de 400 mil doses de vacina</li> </ul>

Fonte: Adaptado do Portal da Prefeitura do município investigado (2023).



## 4. Análise e Discussão dos Resultados

### 4.1 O Observatório Social do município investigado

Foi fundado em 2017, a partir da necessidade de se promover a participação da população na coisa pública, tendo iniciado suas atividades em janeiro de 2018. A entidade defende que a prevenção da corrupção através do monitoramento dos gastos públicos tem maior efetividade, sendo que o acompanhamento da gestão, a análise dos editais, a realização de questionamentos e as solicitações das correções necessárias proporcionaram, desde o início de suas atividades, uma economia de cerca de 11 milhões de reais (OS, 2022).

O OS tem suas ações focadas em cinco programas, conforme discriminado no Quadro 5.

**Quadro 5.** Descrição dos programas desenvolvidos pelo OS

<i>Programa</i>	<i>Descrição</i>
Qualidade na aplicação dos recursos públicos	Monitoramento sistemático: das licitações e contratos; da execução orçamentária; dos recursos humanos; da produção legislativa; das diárias no legislativo; da transparência ativa e passiva; dos processos judiciais e administrativos contra órgãos públicos e seus gestores.
Semeando a cidadania fiscal	Realização de eventos de educação fiscal e educação para a cidadania.
Dinamizando a cidadania fiscal	Potencialização dos Conselhos Municipais e aumento da competitividade nas licitações por meio da inserção de MPE's.
Relatório quadrimestral	Realização de evento público de prestação de contas e apresentação de relatório das ações do OS.
Indicadores da gestão pública	Apresentar para a sociedade os Indicadores da Gestão Pública – IGP.

Fonte: Observatório Social do município investigado (2023).

O OS, através da fiscalização social, contribui de forma efetiva para a melhoria da prestação de contas (*accountability*) do município investigado, do cumprimento de suas obrigações legais para com os municípios (*compliance*), inclusive, as ações do OS auxiliam na elevação dos níveis de transparência e integridade, e aplicação de controles internos, tendo como implicações a redução de custos com corrupção, melhoria e ampliação de políticas públicas e sociais, tornando o município mais atraente para investidores e propiciando aumento de arrecadação de tributos. Consequentemente, a administração pública se empenha para aplicar os princípios de governança, constituindo gestores mais bem preparados para a tomada de decisão.

### 4.2 Atuação do OS no monitoramento das compras públicas e da gestão municipal

Concernente às ações e manifestações do OS em relação às compras públicas de combate ao Covid-19 e suas respectivas implicações na tomada de decisão dos gestores públicos municipais, certificou-se que a atuação ocorreu por meio de ofícios para a prefeitura, câmara de vereadores e órgãos controladores: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG e Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MPE-MG, evidenciando que foi



realizado contínuo monitoramento no período pandêmico entre os meses de março/2020 a abril/2021, em defesa do interesse público, da transparência, *compliance* e *accountability*.

No período pandêmico, as ações de fiscalização e monitoramento das compras de enfrentamento da Covid-19, as manifestações, observações e sugestões (ofícios encaminhados para a Secretaria Municipal de Saúde, Ouvidoria Municipal e Ministério Público), causaram impactos positivos na tomada de decisão da gestão no município investigado, corroborando para promover governança com a ampliação de *compliance*, *accountability* e transparência do ente público, tendo o OS cumprido com sua função precípua neste sentido.

Os impactos se deram, de forma direta, com acatamento de sugestões e, de forma indireta, com sensação de vigilância contínua, através dos ofícios e conhecimento dos gestores dos objetivos do OS e da Força Tarefa Cidadã (FTC) integrada por ele e que continha uma metodologia específica de fiscalização e monitoramento dos gastos no combate à Covid, como resultado do compromisso pela transparência pública, baseado no tripé: monitoramento, transparência e ação integrada. Seus relatórios trimestrais de 2020 e 2021, evidenciam que o monitoramento das compras públicas de combate ao coronavírus arrefeceu no transcorrer do tempo.

As interferências do OS resultaram em: (i) Receber da Secretaria Municipal de Saúde – SMS os arquivos contendo os processos de compras com dispensa de licitação para enfrentamento do coronavírus; (ii) Concentração num mesmo portal e local para disponibilização de informações e relatórios de enfrentamento da Covid; (iii) Melhoria do *compliance*, *accountability* e transparência dos relatórios de compras para combate à pandemia; (iv) Utilização de pregões eletrônicos em plataformas gratuitas; (v) Disponibilização de licitação através do *Facebook*; e (vi) Identificação e correção de diferenças e divergências nos relatórios de recebimento de recursos do Governo Federal e do Estado de Minas Gerais.

O OS demonstrou o seu valor, tendo se evidenciado que suas ações e manifestações perante a Prefeitura, Câmara de Vereadores, TCE-MG e MPE-MG, resultaram no acatamento de sugestões pelo executivo; tendo a entidade contribuído na melhoria de *compliance*, *accountability* e transparência das informações publicadas no portal da transparência do município investigado, sendo que sem suas intervenções, certamente, a situação das informações publicadas seriam ainda mais limitadas e restritas.

O quadro 6 contempla as atuações do OS e as respectivas implicações na administração pública municipal, em que se demonstra que a decisão de executar as ações da entidade, em consonância com a teoria da decisão de Simon (1971), tiveram reflexo na postura e conduta dos gestores, tendo como consequência a constatação de indícios de promoção dos pilares da governança pública com a atuação na busca pela transparência, *accountability* e *compliance* para atender o controle social.



**Quadro 6.** Atuação do OS e suas implicações na tomada de decisões

<b>Atuação do OS</b>	<b>Implicações nas decisões</b>
Utilização da metodologia da Força Tarefa Cidadã para executar a fiscalização social no cenário inédito da pandemia.	O OS contribuiu para que os gestores começassem a postar informações no portal da prefeitura, configurando a execução do princípio da transparência.
Tomada de decisão de acompanhar, de forma global, os repasses de recursos financeiros dos governos federal e estadual para o município mineiro investigado.	Nas reuniões de prestação de contas ( <i>accountability</i> ) da SMS para a sociedade, conforme relato do representante do OS, os gestores apresentavam explicações para a diferença entre os valores recebidos e os valores gastos (transparência).
Questionamento sobre se os recursos recebidos estavam sendo aplicados exclusivamente na pandemia.	Os questionamentos do OS, contribuíram para que os gestores publicassem no portal da prefeitura, os relatórios denominados “compras Covid”.
Encaminhamento de ofícios à prefeitura e câmara municipal recomendando a modalidade de “pregão eletrônico” para as aquisições de bens e contratações de alguns serviços.	Adoção do “pregão eletrônico”, que devido aos prazos menores possibilitou aquisições sem necessidade de dispensa de licitação.
Mapeamento das compras públicas referentes à pandemia diretamente do portal da transparência da prefeitura em confrontação com o portal do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.	Possibilitou ao OS questionar e comparar os gastos com valores recebidos de transferências. Índcios de <i>accountability</i> ; OS indagou sobre 10 milhões de reais que não foram gastos e os gestores explicaram que o recurso seria gasto em períodos vindouros, já que a pandemia persistia.
Realização de cotações de mercado para itens adquiridos.	As cotações realizadas pelo OS contribuíram para que em uma próxima compra de materiais iguais ou semelhantes, os gestores públicos pudessem contatar os fornecedores e adquirir os produtos com valores menores das compras anteriores.
Investigação de quais foram os fornecedores que prestaram serviços e venderam produtos no enfrentamento a pandemia; e identificar o motivo da contratação de fornecedores fora da localidade do município.	Incentivo à participação nos processos licitatórios de fornecedores locais. O OS buscou informar aos gestores públicos, os serviços e produtos que possuem na localidade. Isto converge com as decisões de compras que representam as boas práticas em aquisições e contratações emergenciais mencionadas pela CGE-MG e SEBRAE (2021) uma vez que busca priorizar o “desenvolvimento local”.
Estímulo aos empreendedores locais com palestras, principalmente, para os micro e médios empreendimentos participarem das contratações públicas, com cursos de capacitação presenciais, em parceria com o SEBRAE, conforme relato do representante do OS.	Esta é uma atuação constante do OS que implica em mudanças de comportamento dos empreendedores locais incentivando a participação nas compras públicas, melhorando a concorrência, favorecendo a economia local e ampliando, quando possível, as escolhas dos gestores públicos aos serviços e produtos. Percebe-se, novamente, a busca em priorizar o “desenvolvimento local”.
Exigência de que as informações das compras públicas para o enfrentamento ao Covid-19 fossem publicadas no <i>sítio</i> da prefeitura do município investigado e no mesmo local.	Maior transparência das informações e para facilitar e universalizar o seu acesso.
Solicitação para que fossem informadas no portal do município todas as transferências de recursos estaduais destinadas para o enfrentamento do novo coronavírus em 2020.	



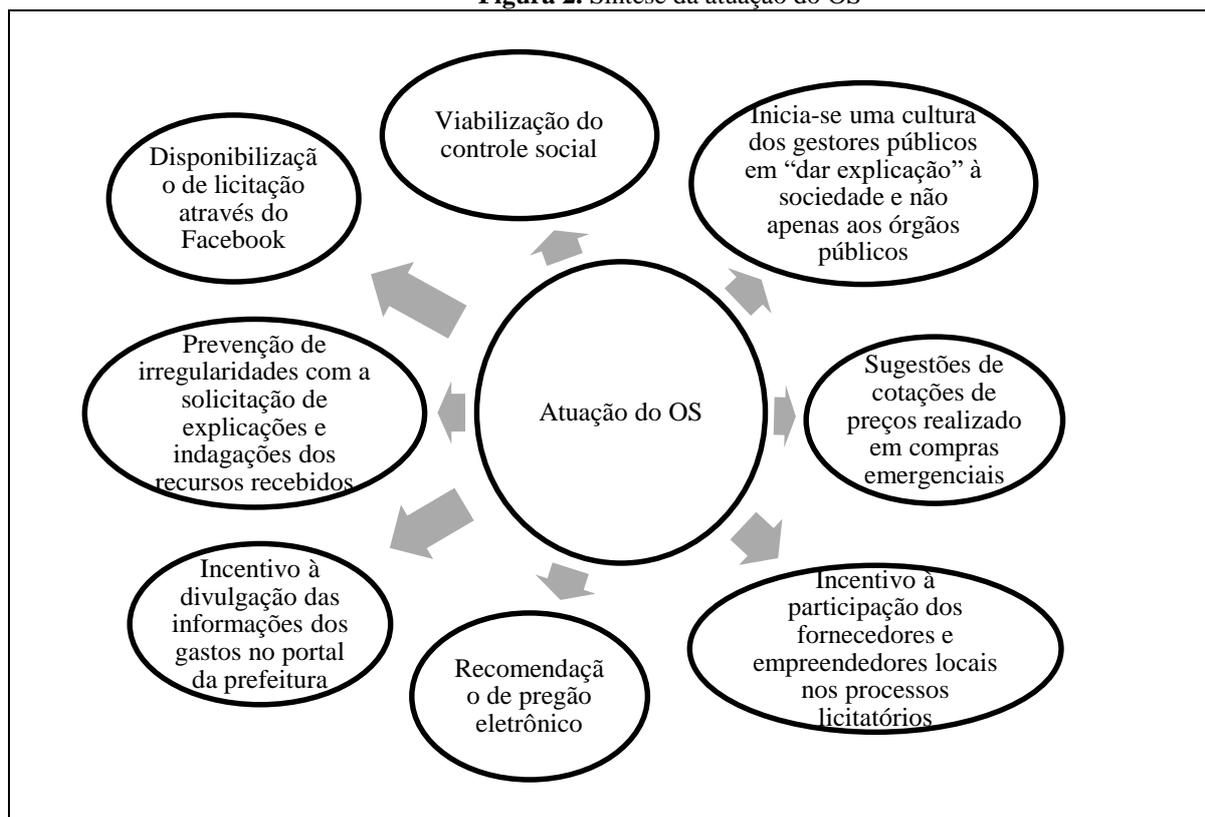
<p>Solicitação à Ouvidoria do TCE-MG para que fossem publicadas as transferências de recursos da União e Estado de Minas Gerais para o município investigado.</p>	<p>Viabilização do controle social pelo OS. Constatou-se que o OS atua como <i>accountability</i> societal, que segundo Mainwaring (2003) e Schedler (1999), é o controle e fiscalização de agentes públicos por parte de grupos da sociedade civil. Seus agentes não detêm poder legal para aplicar sanções contra transgressões de agentes públicos; mas a vigilância contínua altera gradativamente o comportamento dos gestores públicos, seja pelo receio de serem apontados pelo OS ou pela necessidade de atender aos valores e pilares da governança pública.</p>
<p>Conciliação de recebimentos entre portal do município e sites da Controladoria Geral da União – CGU e TCE-MG apontou diferença de R\$10.271.553,31,</p>	<p>SMS efetuou a correção no portal dos valores recebidos do Fundo Nacional de Saúde – FNS e da Secretaria Estadual de Saúde – SES-MG. Observa-se que esta atuação do OS promove a <i>accountability</i> e a transparência, buscando a veracidade das informações.</p>
<p>Informação da necessidade de se publicar em <i>sítio</i> oficial todas as contratações firmadas pela Lei 13.979/20, o respectivo processo de contratação ou aquisição.</p>	<p>SMS passou a disponibilizar os relatórios de “compras Covid” de forma centralizada no portal do município, mas não conseguiu fazer o mesmo em relação aos processos de compras diretas.</p>
<p>Solicitação para que os gastos no combate ao coronavírus fossem consignados em um campo específico no portal, contemplando licitações, extratos de contratos, aditivos, Diários Oficiais, Decretos, Orientações e demais informações.</p>	<p>Os relatórios e informações passaram a ser disponibilizados em campo específico, porém, sem extrato de contratos ou aditivos, facilitando o acesso às informações, implicando em maior transparência.</p>
<p>Sugestão de realização de licitação sob o modelo de pregão eletrônico, com aquisições por meio de “Consórcio Público Intermunicipal”.</p>	<p>Foi adotado o pregão eletrônico e disponibilizada a licitação através do <i>Facebook</i>. Percebe-se uma maior transparência e divulgação das informações. Além disso, observa-se que os gestores públicos se decidiram por alternativas de agilização das aquisições de compras públicas.</p>
<p>Questionamento se parte dos recursos recebidos foram aplicados em leitos de UTI Covid e informar quantidade, local de instalação, contratações se o valor dos gastos contra a Covid ultrapassou o limite mínimo de 15% das receitas, obrigatórias na área da saúde.</p>	<p>Município informou via ofício como seriam gastos os recursos recebidos, conforme Resolução municipal. A atuação do OS no monitoramento das compras públicas tendem a mudar a postura dos gestores públicos municipais, conscientizando-os da importância da <i>accountability</i> no controle social das decisões por eles tomadas.</p>
<p>Solicitação de detalhamento dos gastos na área da Saúde em 2020, especialmente aqueles de combate à pandemia.</p>	
<p>Solicitação à prefeitura para notificar o TCE-MG e CGU a apresentarem justificativa pela identificação de divergência de recursos recebidos pelo município informado no portal das três entidades.</p>	<p>Município efetuou a correção dos valores informados em seu portal em conformidade com os valores recebidos dos governos federal e estadual. A atuação do OS no monitorando das compras públicas buscou corrigir os erros e as irregularidades. Os gestores públicos sabendo da existência do controle social, tendem a ter cuidado nas suas ações e decisões.</p>
<p>Solicitação de acesso aos extratos bancários dos fundos que receberam recursos para combate ao coronavírus e envio de todas as ordens de compras e contratos / aditivos da última sessão especial de Prestação de Contas do Poder Executivo,</p>	<p>Foram encaminhados ao OS os extratos da conta de março e abril/2020, recebidos do governo Federal; e extratos das contas correntes do primeiro quadrimestre/2021, provenientes do governo Estadual.</p>

especificando todos os empenhos, liquidações e pagamentos ocorridos em 2020.	
Solicitação da descrição das receitas de recursos estaduais e federais para o Fundo da Assistência Social para o enfrentamento da Covid-19 em 2020 e primeiro quadrimestre de 2021.	A Municipalidade disponibilizou o acesso ao demonstrativo dos recursos recebidos, especificando os empenhos, liquidação e pagamentos; e o extrato bancário desses fundos para o período de mar/20 a abr/21, conforme ofício da Secretaria Municipal de Saúde para o OS.
Sugestão para cotação nos bancos de preços do governo Federal e Estado de Minas Gerais, para a realização das compras emergenciais.	Conforme relato em entrevista, a Superintendência de compras da prefeitura utilizou estas bases de preços nas compras públicas de combate ao Covid, que tinham disponibilidade de entregas urgentes, utilizando esta base de referência como parâmetro para tomada de decisão de compras públicas pelo gestor.
Solicitação para publicação do inteiro teor dos processos de licitação de combate ao coronavírus.	Município investigado ampliou as informações publicadas no portal da transparência, melhorando o nível de <i>compliance</i> , embora, não de forma ampla.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

A Figura 2 apresenta um resumo da atuação do OS do município investigado no período pandêmico.

**Figura 2.** Síntese da atuação do OS



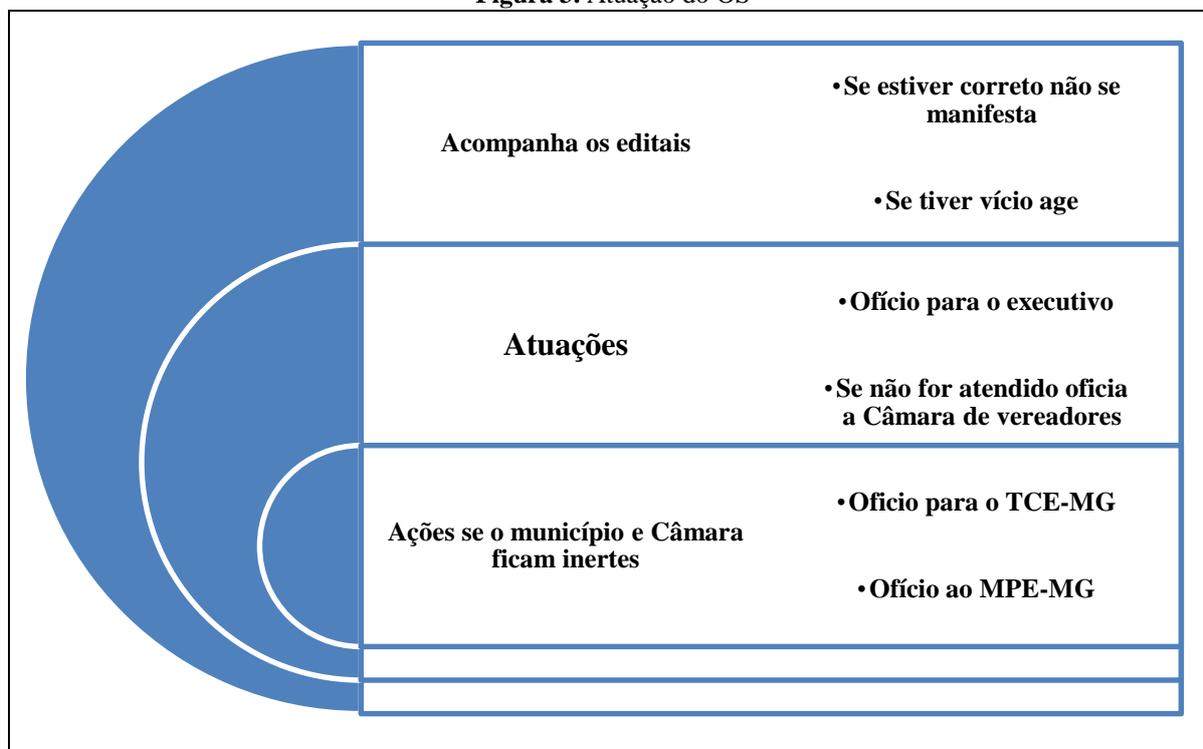
Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

A atuação do OS tem por finalidade monitorar o ente público municipal para estimular a transparência (clareza na abordagem e publicidade dos fatos, situações, riscos e relatórios); a integridade (instrumentos de controle interno para coibir a corrupção); o *accountability* (prestação de contas em tempo hábil e qualidade de informações adequadas à população) e o *compliance* (cumprimento dos regimentos legais, dos compromissos assumidos com os municípios, efetivação de políticas públicas e sociais para o cidadão).

Como impacto de atuação do OS, tem-se o fato de a prefeitura ter acatado algumas de suas sugestões e atendido alguns de seus pedidos, como a utilização de pregões eletrônicos para aquisições e contratações e disponibilização de informações e relatórios de gastos de combate ao coronavírus de forma mais racional e centralizada no portal da transparência. As dúvidas levantadas, as irregularidades apontadas ou as sugestões encaminhadas, implicaram em correções e alterações dos processos da gestão pública para adequação da municipalidade às situações discriminadas pelo OS.

Na Figura 3, demonstra a sequência de ações e manifestações da atuação do OS na consecução de suas funções precípuas para os processos licitatórios convencionais.

**Figura 3.** Atuação do OS



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Em sua atuação, os ofícios emitidos pelo OS para o município, Câmara Municipal, TCE-MG e MPE-MG são instrumentos legais de pressão da entidade para sanar os problemas, inconsistências, irregularidades e ilegalidades levantadas, cujos impactos estão atrelados à melhora do desempenho da transparência, *accountability* e *compliance* para atender o controle social e que implica na mudança de postura dos gestores públicos.



A governança do ente público, para ser eficiente, necessita exercer funções, que foram abordadas nas entrevistas, de avaliar, direcionar e monitorar suas ações buscando o bem estar dos cidadãos. De acordo com o gestor público da Secretaria Municipal de Saúde – SMS do município investigado, durante o combate à pandemia, o ente político cumpriu com as diretrizes da estrutura organizacional da governança e gestão pública quanto à integridade; a gestão de riscos; o controle interno e a estratégia organizacional; o *accountability*, a transparência; e a prevenção à corrupção.

Em conformidade com o representante do OS, o fato de não ter sido identificada qualquer irregularidade ou ilegalidade nas compras públicas no período pandêmico não demonstram falhas no monitoramento, mas atesta que o município se empenhou, na medida do possível, para conduzir as aquisições e contratações públicas dentro da legalidade e dos princípios licitatórios, tendo realizado, proporcionalmente, poucas compras de forma direta.

No decorrer da pesquisa, identificaram-se diversos fatores que influenciam a atuação dos Observatórios Sociais, tendo a governança pública como eixo estruturante. Fundamentada em princípios como transparência, participação, responsabilidade e integridade, a boa governança orienta três categorias centrais que moldam essa atuação: direcionadores, facilitadores e barreiras.

Os direcionadores correspondem à missão institucional, aos valores éticos e ao alinhamento com princípios da governança, além das pressões sociais por controle e transparência. Os facilitadores incluem o engajamento da sociedade civil, parcerias estratégicas, apoio institucional e capacitação técnica dos voluntários. Já as barreiras dizem respeito à resistência de gestores públicos, dificuldade de acesso à informação, escassez de recursos e ausência de respaldo legal.

Esses fatores se inter-relacionam dinamicamente. A governança atua como elemento integrador, promovendo coerência entre propósito, prática e contexto, e servindo de base para o fortalecimento da atuação do OS no controle social.

## 5. Considerações Finais

A pesquisa demonstrou que a atuação do OS estimula a boa governança por parte dos gestores do município analisado, através da observância de seus princípios basilares, portanto, a entidade, através de suas ações, colabora para um melhor desempenho do ente político monitorado, servindo de norte para a consecução de efetividade na governança. O estudo revela que a atuação do OS teve repercussão e impactos positivos perante as decisões dos gestores públicos municipais.

Como defensor das boas práticas de governança, o OS monitorou a gestão das compras pública na pandemia, efetuou controles, sugeriu melhorias para atender às expectativas da população, contribuiu com os processos desenvolvidos pela prefeitura para melhorar a transparência, a prestação de contas e a responsabilização pelos atos e omissões dos gestores públicos.

A Força Tarefa Cidadã promovida pela Rede OSB produziu efeitos entre março/2020 a abril/2021, entretanto, sofreu descontinuidade, em decorrência do prolongamento da pandemia, tendo o OS perdido voluntários e receitas; sem poder fazer visitas e diligências *in loco*. Os controles deram lugar ao receio do contágio da doença e às dificuldades de se lidar com uma situação anômala.



Quanto ao objetivo específico de descrever a atuação do OS no monitoramento das compras públicas, tem-se que o OS age por meio de ofícios encaminhados para a Secretaria Municipal de Saúde, que faz parte do executivo do município investigado; Câmara Legislativa; Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e Ministério Público de Minas Gerais, que atestam seu envolvimento, comprometimento e acompanhamento dos recebimentos de recursos e de efetivação de gastos, que culminaram em solicitações e sugestões, algumas acatadas pela administração pública municipal.

Mesmo não tendo sido apontadas irregularidade ou ilegalidades pelo OS em relação a quaisquer aquisições de insumos da Covid no município investigado, a pesquisa identificou que a entidade foi eficiente e emvidou todos os esforços a seu alcance para efetuar o controle social e colaborar com o executivo no intento de promover a transparência, *compliance* e *accountability* das compras públicas para enfrentamento do coronavírus.

Embora com limitações no período pandêmico, o OS teve percepções da nova realidade e apresentou sugestões e efetuou questionamentos, através de ofícios ao executivo, legislativo e órgãos controladores, demonstrando ao ente público municipal que suas receitas e gastos estavam sendo monitorados, contribuindo para que o tomador de decisão fizesse suas opções com maior consciência (racionalidade) e, ainda, encaminhou sugestões para melhoramento dos relatórios (transparência e *accountability*) e de cumprimento da legislação (*compliance*), para atendimento da necessidade de facilitação de acesso às informações (integridade) à sociedade.

Por fim, quanto ao objetivo específico de analisar as implicações da atuação do OS na tomada de decisões dos gestores públicos municipais, o estudo demonstra que a entidade, através de suas ações, manifestações e divulgação dos relatórios quadrimestrais, promove a cultura da transparência, do cumprimento dos dispositivos legais (*compliance*) da prestação de contas (*accountability*), do atendimento às necessidades da população (integridade) e da responsabilização pela governança e gestão municipal pelos gestores públicos (responsividade).

Apesar das contribuições da presente pesquisa, algumas limitações devem ser reconhecidas. A análise concentrou-se em um único município e em um período específico, marcado pelas condições atípicas da pandemia de Covid-19, o que restringe a generalização dos resultados para outras realidades.

Recomenda-se que estudos futuros ampliem o escopo da investigação para diferentes contextos municipais, utilizando metodologias comparativas que permitam identificar padrões de atuação dos Observatórios Sociais e avaliar sua efetividade em distintos cenários institucionais. Sugere-se, ainda, a realização de entrevistas adicionais com gestores públicos, membros do OS e representantes da sociedade civil, com o objetivo de captar percepções diversas sobre o impacto da atuação do Observatório na governança pública. Ademais, seria relevante investigar o uso de tecnologias digitais pelos OS no período pós-pandêmico, considerando os desafios enfrentados e oportunidades na condução do controle social. Por fim, estudos longitudinais poderiam examinar a implementação das recomendações do OS pela administração pública, bem como os efeitos decorrentes dessas incorporações ao longo do tempo.



## Referências

Almeida, I. (2015). A importância do planejamento e da boa governança para a promoção do desenvolvimento regional do estado do Pará: a questão da divisão territorial. *XVI ENANPUR – Sessões Temáticas*. UFOPA. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1959/1938> Acesso em: 12 out. 2022.

Alves, A. P. G. (2020). A Evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. *Revista de Gestão, Economia e Negócios*, 1(2), 40-60.

Araújo, G. L. (2023); *A atuação do observatório social no monitoramento das compras públicas em tempos de pandemia da Covid-19: estudo de caso em um município mineiro*. Dissertação [Mestrado em Administração]. Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. Disponível em: <https://repositorio.cefetmg.br/handle/123456789/853>. Acesso em 02 jun. 2025.

Araújo, G. L., & Ribeiro, L. M. P. (2024). Um Estudo Sobre as Compras Públicas em um Município Mineiro em Tempos de Pandemia da Covid-19. *Revista FSA, Centro Universitário Santo Agostinho*, 21, 32-50. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2912>. Acesso em: 02 jun. 2025.

Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Azevedo, S., & Anastasia, F. (2002). Governança, accountability e responsividade. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 22(1).

Barret, P. (2014). New development: Financial reform and good governance. *Public Money & Management*, 34(1), 59-66.

Batista, M. A. C., & Maldonado, J. M. (2008). O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42(4), 681-699.

Bobsin, A. (2023). *Compliance: conceito, tipos, benefícios e como colocar em prática*. Disponível em: <https://www.aurum.com.br/blog/compliance/#:~:text=Compliance%20vem%20do%20verbo%20em,do%20mercado%20em%20que%20atuam>. Acesso em: 31 out. 2023.

Branco, C. S. C., & Da Cruz, C. S. (2013). A prática de governança corporativa no setor público federal. *Revista do TCU*, 127, 20-27.

Brasil. (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 ago. 2021.

Brasil. (1998). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. *Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos*,



*controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e das outras providências.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 04 dez. 2022.

Brasil. (2020). Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. *Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 01 set. 2022.

Brasil. (2021). Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.* Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm). Acesso em: 02 jun. 2025.

Cardoso Júnior, J. C. (2011). Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. *IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.*

Coelho, C. C. B. P. (2016). *Compliance* na Administração Pública: Uma necessidade para o Brasil. *RDFG – Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, 3(1), 75-95, julho- dezembro. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7065417.pdf>. Acesso em: 05 de nov. 2022.

Costa, G. A., Machado, D. P., & Martins, V. Q. (2020). A Eficiência do Controle Social em Licitações Municipais: Um Estudo nos Observatórios Sociais. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 15(4), 112-133. Disponível em: [https://doi.org/10.21446/scg\\_ufrj.v0i0.30870](https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.30870). Acesso em: 02 jun. 2025.

Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: an assessment and review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

Fenili, R. (2018). *Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade.* Impetus.

Flórez, J. (2017). El gobierno corporativo en el ámbito del sector público: un estudio bibliométrico en las revistas ubicadas en el área de Administración Pública. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 25(1), 161-175.

Fontes Filho, J. R. (2003). *Governança Organizacional Aplicada ao Setor Público. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Panamá.

Fontes Filho, J. R., & Balassiano, M. (2005). Teoria da agência versus poder discricionário do gestor: há solução para o enigma? In: *XXIX Encontro da ANPAD.* Rio de Janeiro: Anpad.

International Federation of Accountants. (2001). *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective International Public Sector – Study 13.*

Kutlina-Dimitrova, Z. (2018). *Government procurement: data, trends and protectionist*



tendencies. *Trade Chief Economist Note*. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/354781827\\_GOVERNMENT\\_PROCUREMENT\\_DATA\\_TRENDS\\_AND\\_PROTECTIONIST\\_TENDENCIES](https://www.researchgate.net/publication/354781827_GOVERNMENT_PROCUREMENT_DATA_TRENDS_AND_PROTECTIONIST_TENDENCIES). Acesso em 02 jun.2025.

Mainwaring, S. (2003). Introduction: democratic accountability in Latin America. In: Mainwaring, S., & Welna, C. Democratic accountability in Latin America. Nova York: *Oxford Press*, 3-33. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kPqPQT38HLbdHB9CzmKkdLC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2022.

Marcondes, M. M., Araújo, M. A. D., Souza, W. J., & Monteiro, G. K. S (2022). Observatórios sociais e desigualdades no Brasil: uma análise exploratória e descritiva. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, 27(86), 1-18. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/82951>. Acesso, 02 jun. 2025.

Marques, M. C. C. (2007). Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(2), 11-26.

Matias Pereira, J. (2010). *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas.

Matias Pereira, J. (2014). Controle social e transparência: avaliação do modelo de acesso à informação no Brasil. *Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Madrid (Espanha), 1-21. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20665/1/ARTIGO\\_ControlSocialTransparencia.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20665/1/ARTIGO_ControlSocialTransparencia.pdf). Acesso em: 19 set. 2022.

Mosher, F. (1968). *Democracy and the public service*. New York, Oxford University, 7.

Mota, A. C. Y. H. A. (2006). *Accountability no Brasil: os cidadãos e os meios institucionais de controle dos seus representantes*. Tese [Doutorado em Ciência Política]. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/pt-br.php>. Acesso em: 22 nov. 2022.

Nascimento, A. M., & Bianchi, M. (2005). Um Estudo sobre o papel da controladoria no processo de redução de conflitos de agência e de governança corporativa. In: *Congresso USP Contabilidade e Controladoria*, 5°. Anais. São Paulo: USP.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. (2015). *Government at a glance 2015*. Paris: OCDE. Disponível em <https://www.oecd.org/brazil/Education-at-a-glance-2015-Brazil-in-Portuguese.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2025.

Observatório Social do Brasil. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/> Acesso em: 04 nov. 2022.

Observatório Social do Brasil. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/forcatarefa/> Acesso em: 12 dez. 2022.



Procopiuck, M. (2013). *Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária*. Atlas.

Ribeiro Filho, W. F., & Valadares, J. L. (2017). Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. *The Journal of Engineering and Exact Sciences*, 3(5), 721-723.

Rosemann, M. (2006). Potential pitfalls of process modeling: part A. *Business Process Management Journal*, 12(2), 249-254.

Sales, E. C. A. S., Peter, M. G. A., Machado, M. V. V., & Nascimento, C. P. S. (2014). *Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas universidades federais brasileiras*. Dissertação [Mestrado em Administração e Controladoria]. Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado da Universidade Federal do Ceará. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3966>. Acesso em: 26 set. 2022.

Santos, A. F. A. (2010). *Estudo da percepção dos princípios de governança aplicado ao Setor público na gestão do plano de desenvolvimento da Educação superior pública brasileira, Reuni: um estudo na Universidade Federal de Pernambuco*. Dissertação [Mestrado em Ciências Contábeis]. Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/5011>. Acesso em: 30 set. 2022.

Schedler, A. (1999). *Conceptualizing accountability*. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (13-28). Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Schommer, P. C., & Moraes, R. L. (2010). Observatórios Sociais como promotores de Controle Social e Accountability: Reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 8(3), 298-326. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/21657/0>. Acesso em: 22 set. 2022.

Simon, H. A. (1971). *Comportamento Administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. (2ª ed.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Tribunal de Contas da União. (2020). Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em: 15 ago. 2022.

Tribunal de Contas da União. (2021). Programa de apoio à gestão municipal responsável. O papel do gestor local no combate à pandemia de Covid-19 – Boas práticas de governança e gestão da crise. Guia de Governança e Gestão em Saúde Portal TCU. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/41/43/9D/BA/8EF89710FC66CE87E18818A8/Boas\\_praticas\\_de%20governanca\\_e\\_gestao\\_da\\_crise.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/41/43/9D/BA/8EF89710FC66CE87E18818A8/Boas_praticas_de%20governanca_e_gestao_da_crise.pdf). Acesso em: 30 ago. 2022.

Tridapalli, J. P., Fernandes, E., & Machado, W. V. (2011). Gestão da cadeia de suprimentos do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 45(2), 401-433.



Vargas, D. B., Menezes, B. G., & Rangel, I. M. (2021). Dispensas de licitação durante a Covid-19: como os estados brasileiros motivam suas decisões? *Revista Estudos Institucionais*, 7(1), 126-181.

Vieira, J. B., & Barreto, R. T. S. (2019). Governança, gestão de riscos e integridade. *Enap. Coleção Gestão Pública*.

Waterman, R. (2014). Authority Migration and Accountability in Canadian Public Governance. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 47(2), 215-235.

Yin, R. K. (2015). Estudo de Caso: Planejamento e métodos. *Bookman editora*.