

CONTROLES DE GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: A EMERGÊNCIA DE UMA QUINTA ALAVANCA DE CONTROLE ESTRATÉGICO

ANA JULIA VITORASSI

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ (UNIOESTE)

ELÓI JUNIOR DAMKE

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ (UNIOESTE)

SAMANTHA FROHLICH

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)

CONTROLES DE GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: A EMERGÊNCIA DE UMA QUINTA ALAVANCA DE CONTROLE ESTRATÉGICO

1 INTRODUÇÃO

Os controles estratégicos de gestão têm recebido constante atenção na área de administração estratégica, pela contribuição na implementação e alinhamento estratégico (Anthony; Govindarajan, 2001; Grabner; Moers, 2013; Tavares; Norberto; Damke; Panek, 2023). Recentemente, a gestão estratégica tem se destacado em organizações públicas, seja por força da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Constituição Federal Brasileira, 2000), ou pela necessidade de melhorar a eficácia na gestão pública, sendo esta área, materializada por meio do planejamento estratégico, um dos proxies da governança.

No caso de instituições públicas, a ineficiência do planejamento e controles efetivos pode impactar na precarização de serviços públicos, minando negativamente a governança. O impacto de uma boa governança ou direção se deve em partes pela eficácia da administração estratégica e a atuação dos controles estratégicos como mecanismos precursores do alinhamento estratégico (Peters, 2013; Dos Santos; Rover, 2019).

Assim, a partir da implementação de ferramentas de controle, há o aumento do autocontrole e auto regulamento, por meio do processo de identificação de metas e meios para alcançar as mesmas, permitindo o aperfeiçoamento de falhas com o objetivo de tornar-se a melhor versão possível mitigando riscos administrativos (Peters, 2013; Dos Santos; Rover, 2019).

Embora não seja recente, as alavancas de controle estratégico propostas por Simons (1995) estão entre os modelos de controle de gestão mais utilizados, contendo quatro mecanismos - sistema de crenças, sistema de controle diagnóstico, sistema de controle interativo e sistema de limites (Pujiati *et al.*, 2019). Estas alavancas, potencializam o alinhamento estratégico, o comprometimento dos colaboradores e a mitigação de riscos (Damke; Da Silva; Walter, 2011).

Em organizações públicas, contudo, parece certo que mecanismos puramente internos de controle não são suficientes para garantir uma *accountability* efetiva dos serviços públicos, a mitigação do risco e o oportunismo administrativo. Tal alegação surge a partir dos recorrentes escândalos de corrupção e pela aparente ineficiência da gestão pública brasileira (Lagunes; Odilla; Svejnar, 2021). A partir dessa perspectiva, sugere-se que há uma lacuna com relação aos sistemas de controle estratégico tradicionais em instituições do âmbito público, o que justifica a proposição de uma quinta alavanca de controle adicional ao *framework* proposto por Simons (1995).

Iniciativas como organizações de terceiro setor ou outros movimentos oriundos da sociedade civil, encontram-se em expansão demonstrando presença em formas de controle para órgãos públicos. O terceiro setor apresenta-se por meio do associativismo como um papel relevante na representação dos interesses da sociedade nas relações com o Estado, utilizando a democracia para mitigar possíveis riscos tendo em vista a promoção do bem-estar social (Martins, 1998; Mello; Pereira, 2022).

Como exemplo, a rede de Observatórios Sociais do Brasil vem realizando o trabalho de controle social dos órgãos públicos das cidades nas quais as unidades estão localizadas. Desde o surgimento da primeira unidade da rede de Observatórios Sociais do Brasil, instituições sem fins lucrativos, não governamentais e apartidárias organizadas em rede e associativas contendo unidades em 86 cidades de 15 estados brasileiros, coordenadas pelo Observatório Social do Brasil, a iniciativa já recebeu inúmeros reconhecimentos, devido à relevância das ações

realizadas para a sociedade (OSFI, s.d). Logo, é possível conjecturar que os controles sociais podem e devem ser um mecanismo de controle exógeno às organizações públicas.

O sistema de alavancas proposto por Simons (1995), parece não ser suficiente para dar conta da governança pública. Observando a complexidade do sistema público e as ações de controle social, como da rede de Observatórios Sociais, nota-se que a função realizada pela instituição não se enquadra totalmente nos quatro sistemas propostos por Simons (1995), tendo em vista que a intervenção dos Observatórios Sociais é externa e sem vínculo com a administração pública, a partir do caráter de uma instituição de terceiro setor e apartidária, que monitora as ações públicas de sua respectiva cidade conforme a disponibilidade de tempo ou financeira de voluntários da sociedade.

Desta forma, o presente estudo tem como objetivo investigar a possibilidade de ampliação do modelo das alavancas de controle estratégico proposto por Simons (1995), a partir da identificação e análise de mecanismos de controle social exercidos por instâncias da sociedade civil, com ênfase na atuação do Observatório Social de Foz do Iguaçu. Busca-se compreender se tais mecanismos, ao influenciar práticas de gestão e prestação de contas na esfera pública, podem configurar-se como uma nova dimensão relevante de controle estratégico. O estudo parte da premissa de que, em contextos públicos marcados por demandas por transparência, accountability e participação cidadã, os controles exercidos por organizações da sociedade civil podem desempenhar papel estratégico complementar aos sistemas formais de controle interno e externo.

Nesse sentido, a pergunta de pesquisa que orienta este estudo é: Os controles sociais, tendo como *proxys* os Observatórios Sociais, constituem uma quinta alavanca de controle estratégico em organizações públicas? Contextualizada a introdução e problemática do estudo, as próximas seções apresentam o arcabouço teórico que fundamenta a pesquisa, antecedendo o percurso metodológico e resultados.

2 GOVERNANÇA NO ÂMBITO PÚBLICO

A governança refere-se à direção da organização para o cumprimento de metas preestabelecidas, voltadas a quatro aos princípios de efetividade, *accountability*, transparência e legalidade, favorecendo assim o autocontrole e a autorregulação (Peters, 2013; Buta; Teixeira, 2020). A expansão da área é tão notável que em 1995, foi fundado o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), organização da sociedade civil, que atualmente é a maior referência nacional e uma das maiores no mundo sobre o tema (IBGC, 2021).

No âmbito público, a governança se caracteriza como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle empregados de forma prática tendo o objetivo de avaliar e monitorar a gestão pública com vistas ao propósito de prestação de serviços que suprindo demandas da sociedade (Constituição Federal Brasileira, 2017). As diferentes configurações de instituições públicas e empresas privadas se estendem em duas vertentes da governança: a Governança Corporativa em empresas privadas ou públicas e a Governança Pública (IBGP, s.d; Matias-Pereira, 2010; Horan; Mulreany, 2020).

A Governança Corporativa em empresas privadas busca agregar maior valor e melhores taxas de retorno sobre o capital investido pelos acionistas, entretanto a atuação da mesma no setor público denota a maneira que as organizações são administradas (IBGP, s.d; Matias-Pereira, 2010; Mumba; Kazonga, 2022). Outro conceito é Governança Pública tem como propósito melhorar os serviços à sociedade visando benefícios para a população, baseada na teoria da agência e do interesse das partes envolvidas (Buta; Teixeira, 2020).

O Decreto número 9.203 (Constituição Federal Brasileira, 2017) estabelece o conceito de governança pública, princípios norteadores, mecanismos que devem ser utilizados junto a diretrizes que guiam a gestão pública. Em órgãos públicos a implementação e o funcionamento

apresentam um formato diferente, acompanhando também um perfil diferente comparado a empresas de caráter privado.

A governança foi um dos fatores que atrasa a implementação do perfil político, visto que cada líder político apresenta uma abordagem e interesses diferentes, alternando os objetivos para alcançar o propósito principal, que seria o bem-estar comum da população. Outra problemática, mas também uma solução para a implementação da governança é a burocracia, que serve para proteção dos processos e dinheiro público, mas também aprisiona no sentido de dificultar a maior fluidez dos processos, como cita Weber (DiMaggio, 2005; Buta; Teixeira, 2020).

A governança pública no Brasil enfrenta desafios importantes relacionados à complexidade da gestão e à crescente demanda por transparência, eficiência e participação social. Nesse contexto, é comum a atuação conjunta — e por vezes a interferência — de empresas privadas e organizações da sociedade civil, que passam a influenciar decisões e práticas da administração pública. Essas interações evidenciam a necessidade de modelos de governança capazes de articular de forma equilibrada os interesses do Estado, do setor privado e do terceiro setor (Matias-Pereira, 2010). A motivação está ligada às dificuldades que o Estado brasileiro enfrenta em tornar suas ações benéficas e de qualidade. Desta forma, o mesmo busca se aperfeiçoar e atuar interagindo com a estratégia de desenvolvimento sustentável e a prosperidade econômica (Dos Santos; Rover, 2019).

2.2 CONTROLES ESTRATÉGICOS DE GESTÃO

As abordagens dos controles estratégicos de gestão experimentaram franca expansão a partir da década 1960, devido à importância para as organizações visando melhoria e manutenção dos parâmetros da governança corporativa (Damke; Silva; Walter, 2011). Todavia, o meio da administração pública se mostra com um dilema de como implementar controles estratégicos, para melhorar os processos, serviços e entregas a população, mantendo a imparcialidade e ética.

Como solução, a implementação de controles estratégicos integrados de monitoramentos externos pode ser produtivo como estratégia para a melhoria da governança de organizações públicas (Berry; Broadben; Otley, 1995; OECD, 2021). A integração de controles sociais nos Observatórios Sociais, pode servir a favor da democracia e da promoção da cidadania por meio de uma sociedade mais participativa com relação às decisões administrativas públicas.

Dentre as metodologias de controles de gestão mais utilizadas, Otley (1999), em estudo seminal, apresenta: o *Economic Value Added* (EVA), o Gerenciamento pelas Diretrizes, o *Balanced Scorecard* (BSC) e as Alavancas de Controle (ACD). Apesar do autor retratar sobre o âmbito privado, instituições públicas implementam, ao menos em partes, essas ferramentas, devido a importância de um planejamento estratégico para a entrega eficaz dos serviços públicos.

Dentre a variedade de modelos, o EVA apresenta visão limitadora haja visto que se restringe a resultados financeiros; o Gerenciamento pelas Diretrizes, apresenta prática gerencial oriental com dificuldades de implementação no ocidente. Por fim, o modelo BSC tem o método top-down, e diretrizes que não estão alinhadas a estratégias emergentes (Damke; Silva; Walter, 2011).

Tendo em vista as limitações apontadas, o modelo das alavancas de controle estratégico proposto por Simons (1995) é reconhecido como mais abrangente dentre os sistemas de controle gerencial propostos (Pujiati *et al.*, 2019), com potencial de maximizar a governança e resultados organizacionais, previstos no planejamento, fornecendo uma avaliação do desempenho organizacional e possibilitando compará-lo com os demais atores do seu campo organizacional (Damke; Da Silva; Walter, 2011; Dos Santos; Da Silva; Fabricio, 2020).

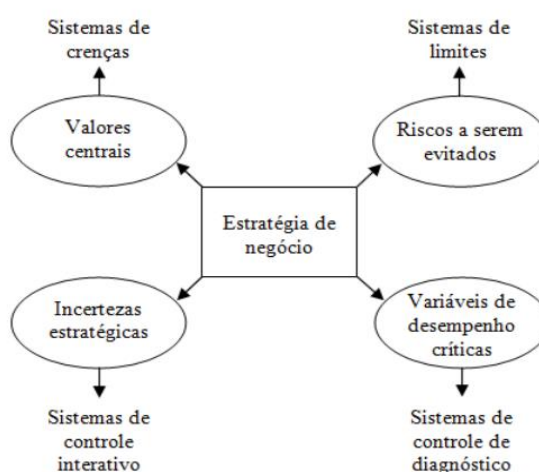
Simons (1995) propôs o *framework* de controle estratégico intitulado alavancas de controle (*levers of control*), formado por quatro sistemas de controle: sistema de crenças, sistema de limites, sistema de diagnóstico e sistema interativo. O sistema de crenças (*belief systems* - SC) refere-se a um grupo de crenças e valores que visam o propósito organizacional, ligados à identificação do colaborador e da empresa. Documentos institucionais como visão, missão, valores e propósitos estão relacionados com essa alavanca e *proxys* que devem ser implementados pelas organizações como uma das dimensões de boa governança.

O sistema de limites (*boundary control systems* – SL) é o sistema de controle responsável pela materialização do *compliance*, uma vez que apresenta formalmente medidas que delimitam os comportamentos aceitáveis, atitudes, visando mitigar riscos. Documentos oficiais como códigos de ética e conduta, regimentos internos, legislações, entre outros representam esta alavanca.

O sistema de diagnóstico (*diagnostic control systems* – SD), por sua vez, é composto por mecanismos que monitoram os resultados obtidos corrigindo os *gaps* em relação aos padrões preestabelecidos. Alguns exemplos são resultados de planos de orçamento, definições de metas e objetivos e sistema de monitoramento desses objetivos e metas, advindos do planejamento estratégico.

A última alavanca, o sistema interativo (*interactive systems* - SI), reúne iniciativas potencializadoras usadas pelos gestores, para facilitar a assunção de estratégias emergentes. É composto por práticas que garantam a aplicação do sistema como ferramenta da agenda para discutir com subordinados, promovendo reuniões face a face (Simons, 1995). Ambas as alavancas de controle são apresentadas sinteticamente na figura 1.

Figura 01 – Sistema de controle estratégico



Fonte: Simons (1995)

Apresentadas as alavancas de controle estratégico propostas por Simons (1995), a próxima seção busca contextualizar os controles sociais, suas principais características e abrangência.

2.3 CONTROLES SOCIAIS

Os controles sociais são iniciativas da sociedade civil, para realizar o controle de órgãos públicos, tendo como principal característica essencial permitir aos cidadãos monitorar e participar ativamente da gestão pública ajudando a garantir a transparência, *accountability* e a eficiência da administração (Montejano; Magierski, 2024). O conceito é amplo e pode

apresentar exemplos de ferramentas como a Controladoria-Geral da União (CGU), Portal da Transparência, Orçamento Participativo, Ouvidorias, utilização de aplicativos ou plataformas digitais, e até iniciativas da sociedade civil como Auditorias Cidadãs, Conselhos Comunitários, Observatórios Sociais, entre outros.

As iniciativas voltadas ao controle social apresentam ligação com o exercício da cidadania, que para além dos deveres impostos, representa a forma de expressão concreta do exercício da democracia a partir da participação consciente e responsável do indivíduo na sociedade (Secretaria da Justiça e Cidadania, s.d). Este exercício da cidadania parte de vontade própria do indivíduo por meio da utilização de mecanismos e ferramentas realizando o controle social (Portéro; Lima, 2022).

O controle social é essencial para garantir uma administração pública eficiente e responsável, sendo facilitado por ferramentas e mecanismos desenvolvidos por exemplo pela Controladoria-Geral da União. Entre estes mecanismos se destacam os portais de transparência, que fornecem informações detalhadas sobre a execução orçamentária e outras atividades governamentais, já as ouvidorias fornecem canais diretos para que os cidadãos possam apresentar denúncias, reclamações e sugestões (Costa; Souza, 2020). Estas ferramentas facilitam a participação da sociedade no monitoramento do uso de recursos públicos por parte do Estado.

Outro instrumento importante são os Conselhos de Gestores de Políticas Públicas, que garantem a participação democrática na formulação e implementação de políticas públicas a partir da união do poder público e da sociedade civil (Gurgel; Justen, 2013). Todavia, apesar do Estado perceber a importância de tornar a sociedade civil cada vez mais participativa, essa iniciativa também parte dos próprios cidadãos devido as ações ineficientes do governo (Portéro; Lima, 2022).

A transparência é um pilar fundamental para uma gestão de órgãos públicos eficiente e democrática, pois inclui os cidadãos nos processos acompanhando e compreendendo as ações do Estado (Ramalho, 2020; Portéro; Lima, 2022). A participação social, promovida através da criação de conselhos que incluem membros da sociedade civil fortalece ainda mais esse processo.

Estes conselhos desempenham o papel de extrema relevância no monitoramento garantindo que as decisões governamentais sejam inclusivas e representativas das necessidades e interesses da população (Ramalho, 2020; Portéro; Lima, 2022). Portanto, a combinação de transparência e participação social fortalece a confiança e a legitimidade das instituições governamentais.

2.3.1 Observatórios Sociais

Os Observatórios Sociais são instituições sem fins lucrativos, não governamentais e apartidárias organizadas em rede, contendo unidades em 86 cidades de 15 estados brasileiros, coordenadas pelo Observatório Social do Brasil, que apresenta aproximadamente 2.000 voluntários no Brasil (OSFI, s.d).

A primeira unidade surgiu em Maringá, no estado do Paraná, em 2006, como solução para escândalos de corrupção nas instituições públicas da cidade. A experiência foi bem-sucedida e no mesmo ano recebeu apoio da Fundação Kellogg e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), órgão das Nações Unidas, entre outras premiações e reconhecimentos (Schommer; Moraes, 2010; OSFI, s.d).

Os OSB's – Observatórios Sociais do Brasil, sob a perspectiva organizacional, seguem o propósito de que a justiça social será atingida quando os agentes econômicos recolherem seus tributos corretamente e os agentes públicos os aplicarem com ética e eficácia. Tem como missão promover a cidadania na sociedade, por meio da proatividade para realizar vigilância social. A visão é ser um sistema nacional propulsor do controle social aprimorando a gestão pública

brasileira. Já os valores incluem o apartidarismo, cidadania, comprometimento com a justiça social, atitude ética, técnica e proativa, ação preventiva e visão ao longo prazo (Schommer; Moraes, 2010; OSFI, s.d).

A ação dos Observatórios Sociais é pautada na análise de ações, principalmente licitações da gestão pública, verificando se apresentam alguma irregularidade, atuando preventivamente e contribuindo para a manutenção e eficiência das iniciativas das instituições públicas para com a sociedade (Goulart; Troian; Quispe, 2019; OSFI, s.d). As unidades apresentam quatro principais áreas de atuação sendo elas: gestão pública, educação fiscal, ambiente de negócios e transparência.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa delineou-se por meio de um estudo de caso, de natureza descritiva e cunho qualitativo. Desse modo, a estratégia de coleta de dados se implementou por meio de entrevistas semi-estruturadas junto a indivíduos que atuam em órgãos públicos que são objeto de verificações e de participantes do Observatório Social de Foz do Iguaçu, que se constituiu o universo de pesquisa. Estas entrevistas foram realizadas entre os meses de julho e agosto de 2024, com o objetivo de capturar como o Observatório Social se configura um *proxy* de controle social.

Foram três representantes de órgãos públicos foram entrevistados, selecionados a partir do nível de relação das instituições públicas em que o Observatório Social de Foz do Iguaçu apresenta contato juntamente a outros três indivíduos que apresentam relação interna com a instituição. No total foram realizadas 6 entrevistas, com duração de aproximadamente 30 minutos, sendo todas gravadas com o consentimento dos entrevistados e em seguida transcritas para a realização da análise dos resultados. Cabe salientar que as 6 observações atingiram o critério de saturação, desejado em amostras de estudos qualitativos.

A análise das entrevistas foi realizada pela técnica de análise do conteúdo, proposta por Bardin (1977), que se dividiu em três fases: primeira, pré-análise; segunda, exploração do material, sistematização e codificação; terceira, tratamento dos resultados junto a interpretação dos mesmos. A análise de conteúdo se consolidou por meio do seguinte protocolo: a primeira etapa consiste na separação e organização do material que será utilizado na pesquisa, partindo da sugestão de Bardin (1997) de sistematização em quatro estágios: leitura do tema escolhido, seleção de documentos, recomposição dos objetivos e hipóteses de estudo, seguido pela formulação dos indicadores e finalizando com a preparação do material.

A segunda etapa, voltada à exploração do material, por meio da categorização e codificação do estudo. Esta análise categorial compreende o desmembramento e em seguida o agrupamento e reagrupamento dos dados analisados do texto. A terceira e última etapa é realizado o tratamento dos resultados obtidos, junto à inferência e interpretação dos mesmos. Bardin (2010) evidencia que esta fase está voltada a operação lógica, em que existe uma ligação das proposições apresentadas a partir do estudo junto a outras já aceitas como verdadeiras.

Operacionalmente, os dados advindos das entrevistas semi-estruturadas foram analisadas por meio do software Atlas TI edição 2.2. Inicialmente, foram gerados códigos conforme palavras-chave pré-definidas a partir da realização das pesquisas e da elaboração das perguntas junto a códigos gerados ao longo da codificação. A próxima etapa foi realizada o agrupamento de códigos semelhantes, e em seguida, foi realizada a rede a partir das associações da codificação gerada.

Foram criados 21 códigos com base nas perguntas das entrevistas, na pergunta do estudo e conforme os resultados das entrevistas divididos em 5 grupos conforme suas relações. Os grupos foram: “Observatórios Sociais”, para resultados mais abrangentes; “Observatório Foz”, para trechos específicos sobre o impacto da unidade na cidade; “Controle Social”, tendo em

vista a pergunta de estudo e as respostas das entrevistas; e “Controles de gestão” e “Alavancas de Controle”, seguindo a pergunta do estudo.

Os códigos emergiram a partir das 28 páginas de transcrição das entrevistas. A codificação foi realizada no mês de novembro de 2024, e a análise dos resultados foi realizada nos meses de dezembro de 2024 e janeiro de 2025.

Cabe destacar que a elaboração do instrumento de coleta teve como base a abstração de dimensões e variáveis provenientes de artigos científicos disponíveis em repositórios acadêmicos e bibliotecas digitais. Especificamente, foram retirados trechos que citam a atuação dos Observatórios Sociais, sua definição, suas características e seu impacto para com a sociedade, com o objetivo de enriquecer a qualidade e promover maior articulação dos resultados obtidos.

Por fim, os trechos selecionados foram agrupados conforme as respectivas relações entre os mesmos seguindo as quatro áreas de abrangência conforme citado. Por fim foi adicionada a pergunta do estudo, relacionando os Observatórios Sociais às Alavancas de Controle propostas por Simons (1995). Para melhor adequação do estudo, o quadro que relaciona os trechos as perguntas estruturadas se encontra no anexo I.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Objeto do presente estudo, o Observatório Social de Foz do Iguaçu, fundado em 2009, está localizado na ACIFI – Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu. Atualmente, o Observatório de Foz do Iguaçu conta com duas profissionais CLT, que realizam a operação de monitorar as licitações públicas, incluindo o processo de pedir informações caso a licitação obtenha alguma irregularidade. O OSFI – Observatório Social de Foz do Iguaçu contém, por volta de 60 voluntários, sendo dez os mais atuantes também realizando o controle social, por meio de grupos de trabalho.

Os voluntários realizam também o monitoramento e controle social, além de assumirem posições na gestão da própria entidade, através de cargos como a presidência ou conselheiro fiscal substituídos conforme determinado período (OSFI, s.d). Essas medidas proporcionam a autorregulação da instituição e sua manutenção, para seguir seus princípios manter os valores da cultura organizacional.

Para a análise vale ressaltar que os entrevistados(as) 1, 2 e 3 apresentam vínculo com o Observatório Social de Foz do Iguaçu e os (as) entrevistados(as) 4, 5 e 6 apresentam vínculo com instituições públicas de Foz do Iguaçu. A primeira pergunta realizada foi “O que seriam os Observatórios Sociais?”. Dentre as respostas, os entrevistados souberam informar com maior semelhança aos conceitos encontrados no referencial teórico, informando no geral que é uma entidade sem fins lucrativos que atua com voluntários, indivíduos da sociedade civil, no controle social sobre a administração pública e principalmente por meio do acompanhamento sistemático de licitações.

As respostas dos entrevistados (as) que apresentam vínculo com órgãos públicos foram mais abrangentes ou relacionadas a um nicho específico de atuação, informando, no geral, que ele faz a observação das licitações públicas mitigando riscos como uma extensão da sociedade. Alguns entrevistados externos ao Observatório utilizaram o termo errôneo de instituição fiscalizadora, porém a mesma não apresenta poder de polícia para punir erros nos órgãos públicos então o termo correto seria monitoramento de licitações públicas.

A segunda pergunta abordou sobre “Quais são as características da atuação dos Observatórios Sociais?”. Dentre as explicações sobre a pergunta por parte dos entrevistados(as) internos foram citadas: transparência, apartidário, voluntariado, instituição mantida pela sociedade civil, organizado em rede seguindo um padrão de atuação. As respostas dos (as) entrevistados (as) externos (as) os seguintes fatores foram citados: verificação da legalidade

nas licitações públicas, controle dos processos da legislação, mitigação de erros, apontado como um terceiro elemento.

A terceira pergunta foi referente às áreas de atuação: “Quais são as atividades que o Observatório realiza para a sociedade?” o(a) entrevistado(a) interno(a) 1 informou as quatro grandes áreas de atuação: “[...] que é a gestão pública analisando os editais, por meio dos convênios, as obras, os processos; a educação fiscal, promovendo parcerias institucionais, palestras, semanas da cidadania; o ambiente de negócios, com as divulgações da licitações; e transparência, que é no monitoramento dos portais de todas as autarquias que a gente acompanha na divulgação dos indicadores de gestão.”

Outro entrevistado informou que a área de gestão pública seria parte do controle social. Os entrevistados(as) 4 e 5 não soube informar por ter pouco conhecimento sobre os Observatórios, entretanto o entrevistado(a) 6 informou que o Observatório apresenta muitos estudos benéficos que preenche a lacuna de falta de dados no sistema público.

A quarta pergunta foi “Qual seria o impacto social da ação dos Observatórios Sociais?” que obteve respostas mais voltadas ao impacto em Foz do Iguaçu. Todos(as) entrevistados(as) concordaram que os Observatórios apresentam um impacto positivo, citando inclusive ações do mesmo que serão abordadas em seguida.

Dentre as entregas, uma das mais recentes e notáveis foi em parceria com uma empresa de consultoria financeira de Foz do Iguaçu, a partir do lançamento de uma ferramenta de análise de dados sobre a produção legislativa de Foz do Iguaçu, disponibilizada a toda população com a finalidade de maior participação ativa no âmbito político da sociedade. Essa ação proporcionou a ambas as instituições o prêmio da 6ª edição do Concurso Nacional de Boas Práticas e da 2ª e 4ª edição do Concurso Nacional de Boas Práticas, com o trabalho Foco na Obra e o trabalho transparência em Compras, Editais e Obras, respectivamente (OSFI, s.d).

A iniciativa foi apresentada para a Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, demonstrando que apenas de 20% dos recursos gastos em licitações públicas ficavam em Foz do Iguaçu, a partir disso foi criada uma lei para beneficiarem até 10% na margem para que empresas locais, microempresas e empresas de pequeno porte da cidade pudessem concorrer mesmo quando o valor fosse 10% mais alto nas licitações, gerando benefícios para as empresas, para os funcionários e para a cidade, tendo em vista a geração de empregos e movimento da economia (Diretoria da Comunicação, 2022; OBFI, 2021).

Dentro da sua principal área de atuação, o monitoramento de licitações públicas, abaixo a tabela apresenta a intervenção/economia gerada pelo Observatório em Foz do Iguaçu de 2011 a 2024.

Quadro 01 – Valores da intervenção/economia gerada pelo OSFI

Período	Economia gerada pela intervenção do OSFI	Período	Economia gerada pela intervenção do OSFI
2011	R\$ 51.898,80	2018	R\$ 114.908,40
2012	R\$ 749.600,20	2019	R\$ 1.190.252,68
2013	R\$ 2.196.305,13	2020	R\$ 13.125.519,87
2014	R\$ 36.962.042,20	2021	R\$ 2.991.115,51
2015	R\$ 486.707,00	2022	R\$ 18.418.814,20
2016	R\$ 713.148,07	2023	R\$ 1.405.135,00
2017	R\$ 3.425.545,29	2024	R\$ 448.185,00
TOTAL		R\$ 82.279.177,35	

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do Relatório Anual de 2024 (maio a dezembro).

A quinta e última questão teve como objetivo atender ao objetivo geral e problemática do estudo, sendo assim delimitada: “Tendo em vista o modelo de Alavancas de Controle proposto por Simons em 1995, seria o Observatório Social uma quinta alavanca de controle?”. Entretanto, ao longo da realização das entrevistas, juntamente com os entrevistados, foi notado que os Observatórios Sociais do Brasil não são a quinta alavanca de controle, mas sim uma

pública apresentando resultados e atendendo aos questionamentos da população (Di Marco; Terci, 2022).

O monitoramento das licitações é uma metodologia que apresenta uma ligação com a promoção da participação popular fundamental para a eficiência dos atos públicos enfatizando a cidadania fiscal proativa com relação à vigilância social (Goulart; Troian; Quispe, 2020; Di Marco; Terci, 2022). Esse mecanismo de controle social associado ao *accountability* permite também a responsabilização de governantes com relação ao mau gasto público e metas não atingidas (Schommer; Moraes, 2010).

Os Observatórios Sociais apresentam atuação preventiva com o objetivo de mitigar riscos por meio do monitoramento do controle social das licitações públicas, desde a publicação do edital até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, prevenindo vícios e propiciando maior transparência e comportamento ético (Goulart; Troian; Quispe, 2020; Schommer; Nunes; Moraes, 2012). A função preventiva também se associa na promoção da educação e cidadania fiscal, tendo em vista que quanto mais os cidadãos estão bem informados sobre os gastos públicos comprometem-se com o controle da qualidade (Schommer; Moraes, 2010).

O código “Lacuna” apresenta ligação tanto com “Controle Social” quanto com o código “Alavancas de Controle”, demonstrando ligação entre os códigos. Entre críticas construtivas e elogios a ação do Observatório todos(as) os(as) entrevistados(as) afirmaram que o Observatório Social do Brasil pode ser considerado uma próxie do sistema de controle social, a lacuna de uma quinta alavanca, que apresenta um caso à parte devido sua ação externa à gestão pública.

Dentre as respostas, o(a) entrevistado(a) 1 explica: “Então, o Observatório dá para ser visto também dentro sistemas, mas também é um quinto elemento, né? Porque eu acho que o Observatório, além de abranger esses 4, ele tem um outro viés né?”

O(A) entrevistado(a) 2 diz: “[...] avaliando pelo que você trás das quatro é alavancas efetivamente o Observatório não se encaixa muito, né?” “E, no entanto, ele é uma força perante o setor público ele é uma força que, como nós estávamos falando antes que ele influencia a forma de atuação do setor público” “[...] Que leva o setor público a trabalhar com mais transparência, a se preocupar com a forma como né?” “[...] Então, efetivamente, é o controle social e a atuação do Observatório pode ser considerada efetivamente uma alavanca [...]”.

Percorrendo no âmbito externo ao Observatório da cidade, o(a) entrevistado(a) 4 confirma: “Sim, eu acredito que sim, que realmente ele faz esse controle social apartado da administração pública”. Já o(a) entrevistado(a) 5 diz “Ele tem a participação, mas ele não tem como, eu acho que, não sei se é essa a intenção, mas talvez ele não tenha o direito ou o poder de, de repente, exigir aquilo. Porque ele é a representação da sociedade, de cidadão ali.”

Por fim, o entrevistado 6 confirma a lacuna e complementa: “[...] todas as outras percepções que o Observatório tem, que não teria se tivesse dentro da máquina, dentro do sistema, não teria as mesmas percepções. Então, eu acho que é válido, de repente, uma nova alavanca que inclua as consultas porque o Observatório é importante, mas todas as outras entidades representativas [também] são importantes”.

Por meio da apresentação dos resultados é possível confirmar a pergunta de estudo de que, com base na unidade do Observatório Social de Foz do Iguaçu, é possível afirmar que os Observatórios Sociais podem ser considerados uma *proxie* da alavanca de controle social, também citada por alguns dos entrevistados.

Esta conclusão permite um complemento teórico na teoria de Simons proposta em 1995, tornando mais próximo do cenário atual referente à gestão pública. Desta forma, é possível entender a importância da cidadania no combate das negligências da administração pública para obter maior transparência e ética.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

O objetivo do presente estudo foi analisar, por meio do Observatório Social de Foz do Iguaçu, uma lacuna no sistema de alavancas de controle proposto por Simons (1995) com relação a gestão pública, que apresenta um fator externo a mesma que é a participação cada vez mais crescente da sociedade civil, que seria o controle social.

A partir dos resultados foi possível concluir que o controle social pode ser considerado uma quinta alavanca de controle estratégico, e os Observatórios Sociais do Brasil uma *proxy* dos controles sociais. Foi possível observar que, os seis entrevistados confirmaram em unanimidade que os Observatórios Sociais podem ser considerados um *proxy* da quinta alavanca proposta no presente estudo, tendo em vista o impacto das ações em Foz do Iguaçu nos níveis de promoção da educação fiscal, propensão de melhores condições empresariais, gestão pública e transparência seguindo os princípios da democracia e cidadania para o benefício da população.

Os resultados do estudo produzem uma contribuição de natureza teórica, uma vez que demonstram a necessidade de uma quinta alavanca, os controles sociais, ou seja, apresenta relevância social no desenvolvimento de um novo campo de estudo que promove para a sociedade o fortalecimento dos controles sociais como mecanismos de controle estratégico para órgãos públicos.

Como limitações do estudo, a participação de seis observações poderia ser ampliada em estudos futuros, em especial, por meio de uma participação mais abrangente, incluindo também outros Observatórios Sociais.

Por fim, como recomendações para pesquisas futuras, sugere-se investigar com mais profundidade a existência de mecanismos de controle adicionais que se enquadram como *proxys* de controle social, como por exemplo, conselhos estudantis, sindicatos, entre outros, que também promovem o controle externo dos órgãos públicos.

REFERÊNCIAS

Anthony, R. N.; Govindarajan, V. (2001) **Sistemas de controle gerencial**. Atlas.

Bardin, L. (2010) **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70.

Berry, A. J.; Broadbent, J.; Otley, D. (1995) **Management control: theories, issues and practices**. London: Macmillan Press.

Buta, B. O.; Teixeira, M. A. C. (2020) Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Revista Organizações e Sociedade** - Bahia, 2020.

Constituição Federal Brasileira. Decreto No 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Presidência da República - Secretária-geral**, 1988. _____. Lei de Diretrizes Orçamentárias. **Presidência da República - Secretária-Geral**, 1988. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 04 fev. 2025.

Costa, L. E.; Souza, E. R. (2020) Controle social: a participação da sociedade na gestão pública sob a ótica da Controladoria-Geral da União. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**. Fortaleza, CE.

Damke, E. J.; Da Silva, E. D.; Walter, S. A. (2011) **Sistema de Controle e alinhamento estratégico: proposição de indicadores**. Revista Estratégia e Negócios, Florianópolis, v.4, n.1, p. 65-87.

Dimaggio, P. J.; Powell, W. W. (2005) A gaiola de ferro revistada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE**. Vol. 45.

Di Marco, C. A. F.; Terci, E. T. (2022) Transparência municipal e controle social: a visão dos Observatórios Sociais sobre os portais de transparência e acesso à informação. **Revista Interações**. Campo Grande - MS.

Diretoria da Comunicação. Já é lei: microempresas de Foz devem ter prioridade em contratações públicas na cidade. **Câmara Municipal de Foz do Iguaçu - PR**, 24 de maio de 2022.

Dos Santos, R. R.; Rover, S. (2018) Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro.

Goulart, J. L.; Troian, A.; Quispe, J. N. (2020). Observatórios Sociais e sua Importância para a Gestão Pública na Região Sul do Brasil. **Desenvolvimento Em Questão**, 18(51), 113–128.

Grabner, I.; Moers, F. (2013) Management control as a system or a package? Conceptual and empirical issues. **Accounting, Organizations and Society**, 38(6–7), 407–419.

Gurgel, C.; Justen, A. (2013) Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista Administração Pública** - Rio de Janeiro.

Gurgel, A.; Mulreany, M. (2020) *Corporate governance in the public sector: Reflections on experience in Ireland*. **Administration**, 68(2), 1–21. Disponível em: <https://doi.org/10.2478/admin-2020-0027> Acesso 30 abr. 2025.

IBGP. Teoria da Agência. **Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP)**. Disponível em: <https://forum.ibgp.net.br/teoria-de-agencia/> Acesso em 04 fev. 2025.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Governança Corporativa. **Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**. – São Paulo, SP. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa> Acesso em 04 fev. 2025.

Lagunes, P.; Odilla, F.; Svejnar, Jan. (2021) *Corrupção e o escândalo lava jato na América Latina*. Editora FGV - Rio de Janeiro. ISBN: 978-65-5652-068-1.

Lima, R. V.; Portéro, C. S. S. (2022) Exercício da Cidadania, Participação e Controle Social. **Cadernos** [S.l.], v. 1, n. 8, p. 98-127. ISSN 2595-2412.

Martins, H. F. (1998) Em busca de uma Teoria da Burocracia Pública Não-Estatal: Política e Administração no Terceiro Setor. **RAC**, v.2, n.3, 109-128.

Matias-Pereira, J. (2010) A Governança Corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista Administração Pública e Gestão Social**. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015/2246> Acesso em 04 fev. 2025.

Mello, J.; Pereira, A. C. R. (2022) Dinâmicas do terceiro setor no Brasil: trajetórias de criação e fechamento de organizações da sociedade civil (OSCS) de 1901 a 2020. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Rio de Janeiro.

Montejano, P.; Magierski, D. (2024) Accountability e Comunicação: Os Pilares para a Transparência e Participação Social. **Revista de Empreendedorismo Gestão de Micro e Pequenas Empresas** V.9, Nº3, p.109 a 126, Out/Dez.

Mumba, B.; Kazonga, E. (2022). *Corporate governance and firm performance in State-Owned Enterprises (SOEs) in Zambia: A systematic review*. **Journal of Corporate Governance Research**, 6(1), 41–55. Disponível em: <https://macrojournal.org/index.php/jcgr/article/view/1538> Acesso 30 abr. 2025.

Observatório Social do Brasil – Foz do Iguaçu. **Quem somos?**. Observatório Social de Foz do Iguaçu. Disponível em: <<https://fozdoiguacu.osbrasil.org.br/quem-somos/>>. Acesso em 04 fev. 2025

____. **A rede OSB**. Observatório Social de Foz do Iguaçu. Disponível em: <<https://fozdoiguacu.osbrasil.org.br/a-rede-osb/>> Acesso em 04 fev. 2025

____. **Como surgiu o Observatório Social em Foz**. Observatório Social de Foz do Iguaçu. Disponível em: <https://fozdoiguacu.osbrasil.org.br/contato/como-surgiu-o-observatorio-social-em-foz/> Acesso em 04 fev. 2025

____. **Equipe Observatório Social do Brasil – Foz do Iguaçu/PR**. Observatório Social de Foz do Iguaçu. Disponível em: <https://fozdoiguacu.osbrasil.org.br/equipe/> Acesso em 04 fev. 2025

____. **Relatórios Quadrimestrais**. Observatório Social de Foz do Iguaçu. Disponível em: <<https://fozdoiguacu.osbrasil.org.br/relatorios-quadrimestrais/>> Acesso em 04 fev. 2025

____. Estudo mostra que apenas 20% dos recursos de licitações municipais ficam em Foz do Iguaçu. **Observatório Social de Foz do Iguaçu - PR**. Foz do Iguaçu, Paraná: 26 de agosto de 2021.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2021). *Implementing the OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises: Review of recent developments*. OECD Publishing.

Otley, D. (1999) **Performance management: a framework for management control systems research**. *Management accounting research*, v. 10, p. 363-382.

Peters, B. G. (2013). O que é Governança? **Revista do TCU**. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>> Acesso em 04 fev. 2025

Pujiati, D., Misdiyono, M., & Sri Margianti, E. (2019). Meta Analysis: Management Control System, Strategy, Company Performance. **APTIKOM Journal on Computer Science and Information Technologies**, 4(3), 96–104.

Ramalho, D. (2020) Transparência e participação social na gestão pública. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**.

Santos, D. F.; Silva, E. D.; Fabricio, A. C. B. (2020) Sistemas de Controle e Alinhamento Estratégico de Simons na Visão de Professores-tutores da Educação a Distância (EaD). **EaD em Foco**, v. 10, n. 2, e1031. Disponível em: <<https://doi.org/10.18264/eadf.v10i2.1031>> Acesso em 04 fev. 2025.

Santos, L. C. F.; Damke, E. J. (2021) Sistemas de controle estratégico e comprometimento organizacional: um estudo em uma empresa pública do setor elétrico. **Revista de Ciências da Administração**. Maio, 2021.

Secretaria da Justiça e Cidadania. O que é ser Cidadão? **Governo do Estado do Paraná**. Disponível em: <<https://www.justica.pr.gov.br/Pagina/O-que-e-ser-Cidadao>> Acesso em 04 fev. 2025.

Simons, R. (1995) **Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal**. Boston: Harvard Business School.

Schommer, P. C.; Moraes, R. L. (2010) Observatórios Sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência no Observatório Social de Itajaí. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**.

Schommer, P. C.; Nunes, J. T.; Moraes, R. L. (2012) Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. Brasília: EAGU, Ano IV, n. 18. Pgs. 229-58 **Publicações da Escola da AGU: Gestão Pública Democrática - Escola da Advocacia-Geral da União** Ministro Victor Nunes Leal; ISSN 2236-4374

Tavares, R.; Norberto, W. D.; Damke, E. J.; Panek, L.(2023) Relacionamentos entre Sistemas de Controle e Alinhamento Estratégico: um Estudo na Itaipu Binacional. **Brazilian Business Review - FUCAPE**, Espírito Santo.