ISBN: 978-85-7846-440-0

GOVERNANÇA LOCAL: o papel do Observatório Social de Maringá

Paloma Carpena de Assis[1]

RESUMO

Este artigo tem como objetivos, entender qual foi o processo para o surgimento da SER e como se originou o projeto Observatório Social de Maringá, utilizando abordagem na Nova Economia Institucional. A pesquisa foi realizada através de revisão bibliográfica e entrevistas com membros e ex-membros OSM. O que podemos concluir é que a SER surgiu devido ao ambiente de oportunismo criado por parte do prefeito municipal, se consolidou devido ao seu ambiente institucional, e colaborou com a governança local através do projeto OSM, que apresenta uma nova forma de interação entre Sociedade e Estado.

Palavras-chaves: Nova Economia Institucional, Governança, Observatório Social de Maringá.

[1] Doutoranda do programa de pós-graduação em Economia da Universidade Estadual de Maringá.

ISBN: 978-85-7846-440-0

1. INTRODUÇÃO

A Nova Economia Institucional – NEI parte do princípio que são as alterações institucional que provocam modificações no desenvolvimento econômico. Sendo as instituições responsáveis pela redução dos conflitos e incertezas.

A nossa sociedade está estruturada por regras institucionais, que criam e legitimam as entidades sociais. Com a descentralização do poder através da Constituição Federal Brasil de 1988, as cidades sofreram algumas transformações em relação às tomadas de decisões, o indivíduo deixa de ser apenas um expectador e passa ser importante nas decisões locais.

Surgem novas estruturas de governanças, que substituem as funções tradicionais do Estados, na área de política social, tornando possível a criação de novas formas de controle do poder público.

Em Maringá, diante de um ambiente de escândalos envolvendo desvio de dinheiro público, surge, no ano de 2003, o movimento pela cidadania fiscal, que criou a Sociedade Eticamente Responsável – SER, e o projeto inovador de observação das contas públicas municipais, chamado de Observatório Social de Maringá – OSM, que tem o papel de monitorar as contas públicas municipais, através dos processos de licitações e do acompanhamento do trabalho do poder legislativo.

Este artigo tem como objetivos, entender qual foi o processo para o surgimento da SER e como se originou o projeto Observatório Social de Maringá e quais as mudanças ocorridas na governança local. Para o seu desenvolvimento, além dessa introdução, na seção 2, apresenta-se o surgimento da Nova Economia Institucional e Governança, na seção 3, o surgimento da SER e do projeto OSM e por último, as considerações finais.

2. NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

A Nova Economia Institucional - NEI criada na decada de 1970 se interessa pelas instituições sociais, econômicas e políticas que regulam a vida cotidiana, a partir das ações individuais, apesar de se preocupar também como as ações coletivas e, propõe incluir as instituições no centro do modelo analítico (KLEIN, 1999).

Segundo North (1993), as instituições são restrições humanamente concebidas através da estrutura política, interação econômica e social, que envolvem regras que influenciam e são influenciadas pela forma como a sociedade se relaciona e direciona suas atividades econômicas e não econômicas.

As instituições constituem o arcabouço de regras formais e informais impostas pelo ser humano a seu relacionamento como os outros. As organizações são

ISBN: 978-85-7846-440-0

compostas por grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinado fim (NORTH, 2006, p.14).

As instituições surgem para reduzir custos de transação, criando comportamentos regulares que diminuem incertezas. Para North (2006), os custos de transação decorrem dos altos custos da informação e do fato de que as partes de uma transação detêm informações de forma assimétrica, ocasionando riscos.

Estes riscos ocorrem segundo essa teoria, porque os contratos são complexos e incompletos, a incompletude ocorre por duas razões: limites cognitivos ou racionalidade limitada. Para Williamson (1985) o custo das transações é o principal conceito da NEI, pois está presente em todas as transações econômicas sociais.

Segundo Williamson (1993) as transações ocorrem dentro de uma estrutura de governança, que ele define como sendo a matriz institucional onde tudo se define.

As estruturas de governança estão relacionadas a um ambiente institucional, onde ocorre a definição das regras do jogo que definem o contexto em que ocorre a atividade econômica (WILLIAMSON, 1993).

Williamson (1985) descreve três tipos de estruturas de governança: a que se dá através do mercado, a hierárquica e uma forma híbrida.

Mercado: os incentivos são fortes e o ajuste se dá via preços. Hierárquica: os incentivos são fracos e existe forte impacto das falhas de mercado, a ponto de prejudicar o cumprimento de contratos sujeitos sempre à ação oportunista dos agentes. Híbrida: os incentivos são médios, visto que existem falhas de mercado que impossibilitam ajustes autônomos via preço.

Para entendimento o objetivo do artigo é necessário entender o significado do termo governança. Na Nova Economia Institucional, o tema governança surge com Ronald Coase em 1937, no seu trabalho *The Nature of the Firm,* sendo mais tarde aperfeiçoado por Oliver Williamson (1975).

Williamson (1975) direcionou sua analise de governança às firmas, para entender como ocorrem as relações que direcionam as tomadas de decisões e aplicações de normas. Todavia, a análise de governança pode ser utilizada em diversas áreas da economia, e não apenas no setor privado.

O termo governança vem sendo utilizado em diversos estudos. Nos anos 1990 o *Work Bank* (1992) utiliza o termo governança em diversos relatórios, no relatório *Governce and Development*[2] *de 1992*, define o termo como sendo o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governar.

[2] Banco Mundial. *Governce and Development.* Washington – DC: BIRD, 1992.

ISBN: 978-85-7846-440-0

Segundo Godoy (2009), o conceito de governança difundiu-se com a descentralização e a criação de mecanismos de diálogos entre governo e sociedade, visando o desenvolvimento e, não existe governança em locais onde não há democracia no sentido de participação social.

A participação da sociedade civil passa a ser condição fundamental para a boa governança. Santiso (2005, p.19) afirma que, “desde 1998, o paradigma foi ampliado para levar em conta (i) instituições públicas responsáveis e competentes; (ii) políticas econômicas e sociais transparentes e práticas; (iii) uma estrutura legal previsível e estável; e (iv) participação de grupos atingidos e sociedade civil.

Segundo Santo Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), a noção de governança é útil para a construção de arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade que respondam às mudanças sociais e econômicas.

Os arranjos institucionais são diretrizes específicas que Williamson chama de estruturas de governança, concebido por parceiros comerciais para mediar as relações econômicas.Segundo Godoy (2009), ocorre uma modificação no papel do indivíduo, que até então era considerado como contribuinte e eleitor e passa a ser o cidadão organizado e com possibilidade de influenciar as decisões e ações públicas.

Essa forma de interação entre o poder público e o cidadão na sociedade brasileira foi prevista na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), com espaços democráticos de negociação dos interesses sociais e econômicos.

Segundo Matias-Pereira (2010, p.196), “o controle social e o controle institucional interagem de forma permanente no processo de acompanhamento e fiscalização na aplicação dos recursos públicos”.

Com a transformação ocorrida no processo democrático da sociedade brasileira, surgem novos espaços de controle social nos municípios pelo país, novas estruturas de governança.

O projeto Observatório Social de Maringá - OSM é uma dessas novas estruturas, que contribui na modificação do ambiente institucional local, em relação à participação da população no acompanhamento das licitações e dos trabalhos do poder legislativo.

Mas qual foi o ambiente que contribuiu para o surgimento do OSM?

3. SOCIEDADE ETICAMENTE RESPONSÁVEL – SER

Cria-se um novo ambiente, no qual o cidadão deixa de ser apenas um contribuinte e eleitor e passa a ter o direito de participar das decisões dos gastos públicos e fiscalizá-los, garantido pela Constituição Federal de 1988.

ISBN: 978-85-7846-440-0

Surge na cidade de Maringá - PR, uma nova organização, a Sociedade Eticamente Responsável – SER, com diversos projetos que discutem e trabalham cidadania fiscal e ética.

O ambiente de corrupção instaurado no município, devido à existência de comprovações de desvio de recursos públicos em torno de R$ 100 milhões, envolvendo o prefeito de Maringá, levou à indignação, diversas instituições e organizações (SER, 2010).

Esse ambiente se caracteriza por oportunismo *ex-pos,* ou seja, aquele que ocorre após as eleições e decorre da assimetria de informações entre o eleito e o eleitor, ou seja, uma relação entre agente e principal. É o que Kennett Arrow (1963), no artigo *Uncertainty and the Welfare of Medical Care,* denomina assimetria de informação associada à situação de risco moral (*moral hazard),* um comportamento pós-contratual (contrato entre eleitores e eleitos) em que uma das partes envolvidas (o prefeito eleito) possui uma informação privilegiada e pode tirar proveito em prejuízo da outra parte (eleitor), pois, suas ações não são observáveis pelo principal. O pano de fundo dessa discussão é que além de se constatar a existência de *rent-seeking* por parte dos agentes que possuem contratos com os órgãos do governo, pode haver corrupção, fraude e enriquecimento ilícito por parte dos integrantes do governo.

Neste ambiente institucional, instituições e organizações tais como: Receita Federal; Receita Estadual; Universidade Estadual de Maringá (UEM); Núcleo Regional de Educação (NRE); Centro Universitário de Maringá (Cesumar); Associação Comercial e Empresarial de Maringá (Acim); Clube de Serviços, Ordem dos Advogados da Brasil subseção de Maringá (OSB); Arquidiocese de Maringá entre outros, se organizaram em um movimento pela cidadania e ética.

Segundo entrevista com Décio Rui Pialarissi (2011), Auditor Fiscal da Receita Federal de Maringá, este grupo inicia diversas reuniões, para discutir possíveis ações de controle social das contas públicas.

Marcilio Hubner de Miranda Neto (2011), ex-vice-presidente da SER, afirma que durante as discussões que ocorreram no segundo semestre de 2003, surgiram dúvidas sobre o que poderia ser feito para modificar a visão distorcida que a população maringaense tinha do pagamento dos impostos e o controle das contas públicas.

É neste momento que o Estado se apresenta como orientador da discussão através do delegado da Receita Federal – RF de Maringá da época Décio Rui Pialarissi, que apresentou o Programa Nacional de Educação Fiscal[3], que se tornaria o

[3] Portaria Interministerial n^0 413, de 31 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002).

ISBN: 978-85-7846-440-0

"pano de fundo" para os trabalhos de educação fiscal que seria realizado no Município de Maringá e outros.

Miranda Neto (2011), afirma que dentro do conceito de educação fiscal apresentado pela RF, o grupo discutiu e planejou o primeiro Seminário Paranaense de Educação Fiscal.

Rompe-se então, com a antiga estrutura de governança local, na qual apenas o poder municipal discute, planeja e fiscaliza os gastos públicos. Segundo North (1990, p. 98-99), "A cada passo no caminho há escolhas políticas que provêm alternativas reais, *Path dependence* é uma forma de estreitar conceitualmente o leque de escolha e encadear o processo de tomada de decisões no longo do tempo".

É importante ressaltar que o trabalho de cidadania fiscal se inicia dentro de um ambiente institucional, neste caso, a Receita Federal, e ganha forças com a sociedade civil organizada. Segundo Miranda Neto (2011), o projeto ganha força devido ao trabalho intensivo do representante da Receita Federal de Maringá, através do auditor fiscal Décio Rui Pialarissi.

O próprio Pialarissi (2011), afirma que este grupo tinha três regras básicas: "A primeira não deveria ter vinculação político partidário; segunda não poderia predominar ou aparecer uma pessoa física/jurídica ou uma instituição e terceira teria foco em resultados", o que a NEI chama de estrutura de governança.

A SER surge oficialmente em fevereiro de 2004, com o objetivo de trabalhar a cidadania fiscal, com a conscientização da sociedade para o pagamento dos tributos e transparência nos gastos públicos. Foram realizados na cidade, diversos trabalhos relacionados à cidadania e ética.

O que Gohn (2004), chama de governança local que é uma nova relação entre a sociedade e o poder público, devido à intervenção da sociedade civil organizada.

Segundo entrevista com Roseni Gentilin Pintinha (2011) ex-funcionária da SER, devido aos trabalhos intensos sobre educação fiscal a SER inicia a discussão junto aos seus membros, de como se poderia monitorar a contas públicas do município, passando da educação fiscal para uma ação concreta do movimento pela Cidadania Fiscal.

Surge o Observatório Social de Maringá, como um projeto da SER, onde as contas do município passam a ser fiscalizadas em tempo real[4].

3.1 O Observatório Social de Maringá

[4] O tempo real citado se refere ao acompanhamento das licitações no momento em que ocorrem.

ISBN: 978-85-7846-440-0

Partindo da análise da NEI, o papel do OSM é de reduzir custos no monitoramento das contas públicas, o que se tornaria inviável se cada cidadão fosse obter individualmente. Conforme Ronald H. Coase apresenta em seu artigo *The Problem of Social Cost,* o custo elevado de se fiscalizar individualmente.

Oficialmente o OSM surge em 10 de agosto de 2006, durante Assembleia Geral Extraordinária da SER, mas seu trabalho se iniciou antes, com o treinamento da equipe. Cria-se um novo ambiente institucional, em resposta às necessidades de coordenação de conjuntos particulares de transação (PONDÉ, 1994), neste caso, as informações sobre o processo licitatório do município, uma estrutura contratual implícita entre o governo municipal e OSM (WILLIAMSON, 1981).

Em entrevista, Helena Bressan (2011), primeira e ex-funcionária do OSM, afirma que após vários treinamentos com o Tribunal de Contas e com a Coordenadoria Geral da União, que antecederam o início dos trabalhos do OSM, se observou que a preocupação em relação às contas públicas girava em torno do Orçamento, do cumprimento do mesmo, e não havia nenhuma preocupação com a saída física do dinheiro, o que levou a mesma a iniciar os trabalhos do OSM através do acompanhamento das licitações.

Segundo entrevista Kerla Marttiello. (2011) ex-funcionária da SER, o trabalho iniciou-se, sem saber ao certo o que fazer. Ainda segundo Marttiello, a Helena Bressan, foi até a prefeitura, acompanhou uma licitação e notou que, a disputa que deveria ocorrer no processo de licitação não ocorria, tudo parecia já estar combinado anteriormente:

Segundo Décio Rui Pialarissi (2011), a ideia do OSM foi focada em duas vertentes: a pro - atividade ligada à iniciativa privada e acadêmica e o poder coercivo do estado.

O OSM obteve apoio da sociedade organizada de Maringá, o que foi de essencial importância para o seu reconhecimento perante o poder público e para a população. OSM tem seu foco na observação das licitações, o trabalho é dividido em três fases: primeira fase, análise e divulgação dos editais; segunda fase, acompanhamento dos certames e terceira fase, acompanhamento e entrega do produto ou serviço.

O trabalho da primeira fase consiste em analisar os editais de licitação, cadastrar todos, divulgar para os empresários da cidade, para que tenha o maior número possível de concorrentes.

Segundo Otero (2011), se o edital for claro, limpo e transparente, onde o maior número de pessoas possa participar, o OSM acompanha o processo de licitação.

ISBN: 978-85-7846-440-0

A segunda fase consiste em acompanhamento do certame, se tudo ocorrer de forma correta e não houver nenhum indício de erro, vai direto para a terceira fase, porém se ocorrer algum indício de erro que o voluntário percebeu, inicia-se a segunda fase, o processo de licitação passará por uma auditoria interna do OSM na qual participa o setor jurídico, e pela coordenação.

Segundo Otero (2011), a segunda fase é a mais difícil de se definir uma rotina, pois cada processo apresenta características e problemas diferentes. Ainda no processo da segunda fase, após detecção do problema e feito um ofício, gerado um relatório e comunicado ao controle interno da prefeitura, se a resposta for satisfatória, vai para a fase três, caso contrário, é enviado um ofício direto para o prefeito, se este resolver, vai para fase três, se não, é encaminhado para a Câmara Municipal e ao Ministério Público para as devidas providências.

A fase três é o acompanhamento da entrega do produto e serviço, além do acompanhamento do almoxarifado municipal.

Durante a realização dos trabalhos notou-se a divergência de preços do produto licitado e preços de mercado. Ocorreram denúncias na área da saúde, que obtiveram resultados com restituição de R$ 63.785,50 aos cofres públicos. Segundo dados do OSM, a Prefeitura de Maringá, após o início do trabalho da entidade, obteve uma economia de nove milhões de reais.

Mudanças aparecem no ambiente onde ocorriam as licitações, as que eram realizadas em audiências de porta fechada, com pequenos grupos de empresários, passam a acontecer em audiências como a presença do OSM.

A modificação do espaço é um exemplo de governança entre o poder municipal e o OSM. O prefeito atende a solicitação do OSM referente à adequação do espaço onde ocorrem as licitações e cria o almoxarifado central da cidade.

É preciso deixar bem claro que a permissão de acompanhamento das licitações, já estava prevista pelas regras formais do Estado Brasileiro desde 1993, através da Lei Federal n^0 8666/93 em seu Art. 43.

O OSM contribui para modificar a governança local e abre um novo espaço de diálogo entre a sociedade e o poder público. E devido ao seu trabalho ganhou reconhecimento internacional através do prêmio da Organização das Nações Unidas - ONU e Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL.

As atividades do Observatório não consistem em um confronto com a Prefeitura Municipal de Maringá, o modo como realiza suas atividades demonstra uma parceria entre poder público e sociedade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

ISBN: 978-85-7846-440-0

A SER, é um modelo de experiência social e de estrutura de governança que demonstra a possibilidade de trabalhos em conjunto entre poder público e sociedade civil organizada. Sua constituição enquanto estrutura de governança ocorreu devido ao trabalho conjunto entre poder público e sociedade civil organizada.

Mudanças ocorreram no ambiente institucional, que vinha de escândalos e descrença do poder público e do poder de intervenção social. Iniciou-se uma nova alternativa para o controle das contas públicas e da participação direta da sociedade.

Os trabalhos de cidadania e ética foram fundamentais para a criação do projeto Observatório Social de Maringá. O projeto se diferencia no momento em que o seu papel não é de ataque ao setor público e sim uma forma de parceria.

O trabalho do OSM é mais um aliado da sociedade para o combate do desvio de recursos públicos, mas não pode ser visto apenas como referência de boas práticas públicas, o seu funcionamento não impede que ocorram problemas, apenas contribui no processo de controle social dos gastos públicos.

O Trabalho do OSM deixa claro que o controle dos gastos públicos não necessita ser uma arena de combate entre o poder público e a sociedade, mas sim, um ambiente de parceria, que deve evitar confrontos maiores e proporcionar uma utilização melhor dos gastos públicos. Sendo assim o OSM, passou a ser um modelo de governança local que pode ser utilizado em diversas prefeituras pelo país.

O que podemos concluir é que a SER, surge devido ao ambiente de oportunismo criado por parte do prefeito municipal, se consolida devido ao seu ambiente institucional e colabora com a governança local através do projeto OSM, que apresenta uma nova forma de interação entre Sociedade e Estado.

Referências Bibliográficas

ARROW, Kenneth J.. ***Uncertainty and Welfare Economics of Medical Care.*** *American Economic Review*, 53 (5). Pp.941-973.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n^0 8666 21 de junho de 1993. Dispõe sobre a Regulamentação do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. >. Acesso em 10 de março de 2011.

BRESSAN, Helena. Entrevista realizada em 07 jun. 2011.

GODOY. Amalia Maria Goldberg. A Governança Pública: Uma Reflexão. In GOGOY. Amalia Maria Goldberg e DIAS. Maria Helena Ambrósio **Teoria Econômica Contemporânea: debates e reflexões.** Cascavel: Coluna do Saber. p. 63-96 2009.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sergio. **Governança democracia e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan. p. 57-93, 2004.

ISBN: 978-85-7846-440-0

KLEIN, Peter G. **New Institucional Economics.** Geórgia, 1999.

MARTTIELLO, Kerla. Entrevista realizada em 02 jun. 2011.

MATIAS-PEREIRA. José. **Governança no setor público.** São Paulo: Atlas, 2010.

MIRANDA NETO, Marcilio Hubner. Entrevista realizada em 04 março. 2011.

NORTH, Douglass C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal. 2006.

NORTH, Douglass C. ***The New Institutional Economics and Development***. Washington University, St. Louis. 1990.

OTERO, Fernando Luiz. Maringá. Entrevista realizada em 10 fev. 2011.

PIALARISSI, Décio Rui. Entrevista realizada em 10 março. 2011.

PINTINHA, Roseni Gentilin. . Entrevista realizada em 03 jun. 2011.

PONDÉ. João Luiz. Coordenação, custos de transação e inovações institucionais. In **Texto para discussão n^{0}38.** Instituto de Economia Unicamp, Campinas, jun. 1994

SANTISO, Carlos. Governance conditionality and reform of multilateral development finance: the role of the group of eight, 2005. Disponível em: <http://www.g7.utoronto.ca/governance/santiso2002-gov7.pdf>. Acesso em 15 de março de 2011.

SER, Sociedade Eticamente Responsável. Ata da segunda assembleia geral extraordinária. Maringá, 10 set 2006.

WILLIAMSON, O. ***Markets and Hierarchies. Analysi and Antirust implications.*** NY Free Press. New York, 1975.

WILLIAMSON, O. ***The Economic Institutions of Capitalism****: Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press, New York, pp. 450, 1985.

WILLIAMSON, O. The Modern Corporation**:** origins, Evolution, Attributes. Journal of Economic Literature, v. 19, dec, p. 1537-1568. 1981.

WILLIAMSON, O. Transaction Cost Economics and Organization Theory, ***Journal of Industrial and Corporate Change***, 2: 107-156 1993.

WORLD BANK. *Governance and development*. Washington, DC: The World Bank. 1992.