

GOVERNANÇA COLETIVA E O OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ¹

*Amália Maria Goldberg Godoy**
*Paloma Carpena de Assis***

Resumo:

Com o avanço do processo democrático no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, são criados vários e novos espaços de discussão e controle dos gastos públicos. Este artigo tem como foco a discussão sobre a governança de uma organização não governamental denominada “Observatório Social de Maringá” (OSM). O objetivo é entender a formação do ambiente de tomadas de decisões e a estrutura de governança, que permitem ao OSM interagir junto ao poder público municipal, particularmente, nas licitações. O pressuposto de governança que norteia este artigo é da ação coletiva, dentro de uma estrutura que está associada aos conceitos de participação, parceria, aprendizagem coletiva. Para análise utiliza-se da Nova Economia Institucional e, metodologicamente, além da revisão bibliográfica, realizou-se pesquisas de campo. O que se pode constatar com o estudo da estrutura de governança do OSM é que o projeto ideal de estrutura democrática, formalizada em seu regimento interno, não se implementa no cotidiano. Existe uma estrutura informal diferente que, apesar de possuir problemas de assimetria de informações e poder de agenda, se apresenta como uma inovação no campo de controle social da gestão pública municipal.

Palavras-chave: Governança, Estrutura de Governança, Observatório Social de Maringá

Clasificación JEL: I0

* Professora Dra. do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual de Maringá, Paraná, Brasil, PCE/UEM. E-mail: amgody@uem.br - Telefone: (044) 3011-4987

**Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual de Maringá, Paraná, Brasil, PCE/UEM. E-mail: paloma@startup.com.br. Telefone: (044) 9953-4698.

1 Agradecemos o apoio da FINEP-Financiadora de Estudos e Projetos, a qual possibilitou o desenvolvimento do projeto de pesquisa.

Abstract:

With the advancement of the democratic process in Brazil, after the Federal Constitution of 1988, are created many and new spaces for discussion and control of public spending. This paper focuses the discussion on governance of an NGO called “Observatório Social de Maringá” (OSM). The goal is to understand the formation of environmental decision-making and governance structure, which allow the OSM to interact with the municipal government, particularly in the biddings. The presupposition of governance that guides this article is collective action, within a structure that is associated with the concepts of participation, partnership, collective learning. For analysis uses the New Institutional Economics, and methodologically, in addition to literature review, was conducted field research. The result with the study of the governance structure of the OSM is that the ideal of democratic structure, formalized in its internal regulations, is not implements in the routine. There is an informal structure that, despite having problems of information asymmetry and power agenda, presents itself as an innovation in the field of social control of municipal governance.

Keywords: Governance, Governance Structure, Observatório Social de Maringá.

Introdução

A Constituição de 1988 promulgou a descentralização do poder e a autonomia política e financeira dos municípios. Ao mesmo tempo, em que aumentaram os seus recursos os municípios passaram a assumir maiores responsabilidades quanto ao gasto público e a promoção de políticas sociais. Outro impacto importante da Carta Magna foi a criação de espaços legais, que possibilitaram a maior participação e controle dos cidadãos na formulação e na implementação das políticas públicas. Esses espaços de interação entre o poder público e a sociedade passaram a permitir a negociação dos interesses sociais e econômicos locais.

Apesar dos avanços político-sociais desses novos espaços de controle social ainda existem fatores limitantes. Segundo Costa (2009, p.10) o controle do Poder Legislativo tem sido corretivo e não preventivo. No caso do Tribunal de Contas, este verifica apenas as contas apresentadas pelos entes públicos e não os processos. Portanto, quando a corrupção é feita com alguma competência, ela não aparece nas contas e não será detectada, sendo vão o seu esforço. Soma-se a esse ambiente a morosidade do Poder Judiciário, o que tem estimulado a prática da corrupção, pois, é necessária a descoberta da fraude/corrupção para que, depois, sejam adotadas as medidas legais.

Em Maringá-PR, após um desvio de R\$ 100 milhões dos cofres públicos, confirmado no final do ano de 2000, houve a mobilização de um grupo social que, durante três anos, se reuniu para organizar novas formas de intervenção e acompanhamento das contas municipais. Em meados de 2003, após vários trabalhos de cidadania fiscal, surge a Sociedade Eticamente Responsável - SER, uma organização não-governamental. Nesta nova organização surgiu um projeto denominado Observatório Social de Maringá - OSM, que inicia um trabalho de acompanhamento das licitações públicas do município e posteriormente, acompanhamento dos trabalhos do Legislativo (Câmara de Vereadores de Maringá-PR). Por seus resultados ficou conhecido nacional e, internacionalmente, pois, ganhou o 1º lugar em “Experiência em Inovação Social”, promovido pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) e Organização das Nações Unidas (ONU) (COLOMBO, 2009).

O OSM é uma organização singular, pois, possui independência do Estado, é administrada por voluntários, que não possuem remuneração e tem a experiência inovadora de ser reconhecido pelo Estado e pela sociedade.

Sem negar a noção de controle, típico da abordagem de governança corporativa (Jensen e Meckling, Ingram, 1988) entende-se que o Observatório Social de Maringá é uma forma diferente de manifestação do controle social, pois, ao mesmo tempo em que se organiza, de forma autônoma, para atender a interesses do grupo passa a controlar as ações públicas como nen-

huma outra organização local, privada ou não-governamental até então tinha feito. Como resultado, o Observatório se constitui como um elemento novo da governança local, na medida em que realiza o acompanhamento dos processos de licitação e os trabalhos do poder legislativo.

Com isso, a estrutura criada, assumindo as palavras de Rodrigues e Malo (2006, p.32) “significa definir uma dinâmica de incentivo à participação e engajamento dos atores sociais de uma organização no processo decisório estratégico, valorizando estruturas descentralizadas”.

Tendo em vista a importância do OSM, no contexto social e político da cidade de Maringá, a pergunta que norteia o presente artigo é como ocorre a prática coletiva de governar nessa estrutura que, formalmente, se apresenta como participativa e democrática? A estrutura de governança possui quais elementos que lhe permite projeção social?

Para responder as perguntas se utiliza do referencial teórico da Nova Economia Institucional assim se discute as várias concepções sobre governança. Além da revisão bibliográfica realizaram-se pesquisas de campo que consistiram em: a) acompanhamento das atividades no próprio OSM e b) entrevistas com atores-chaves no histórico do OSM, entre os quais estão funcionários, ex-vice-presidente, voluntários entre outros.

O artigo está dividido em 7 seções. Além desta introdução, na seção 2 apresentam-se os conceitos de governança e estrutura de governança. A seção 3 trata da metodologia. Na seção 4 discute-se o Observatório Social, o histórico. Na seção 5 apresentam-se alguns aspectos da atuação do Observatório nas licitações. Na seção 6, a estrutura de governança e, por último, algumas conclusões.

1 Governança e estrutura de governança

Para discussão da estrutura de governança do OSM, foco do artigo, é necessário, primeiramente, uma breve apresentação do conceito de governança.

Na Nova Economia Institucional, o tema governança esteve, primeiramente, ligado à firma, com o conceito de governança corporativa. Ele aperfeiçoado por Oliver Williamson (1975), que procurou entender como ocorrem as relações e decisões que direcionam as tomadas de decisões e aplicações de normas.

O termo governança foi disseminado por diversos estudos do Banco Mundial, entre os quais, o relatório de 1992 denominado de *Governance and development*,² que definiu como “a maneira pela qual o poder é exercido na

administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (World Bank, 1992, p. 1), ou seja, é o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governar. Neste relatório considera quatro dimensões-chave para que ocorra a boa governança, quais sejam, a administração do setor público; o quadro legal; a participação e *accountability*; a informação e transparência. Nesse sentido, consiste em toda forma de organização, legal e constitucional, pela qual o governo exerce seu poder bem como os mecanismos que devem existir para que haja *accountability* (responsabilização do gestor público dos seus atos praticados perante a sociedade) e a necessidade de transparência para que seja possível a participação.

Segundo Godoy (2008), o relatório de 2006, do Banco Mundial, continua a atribuir importância fundamental à governança, que influem na formulação de políticas locais. Como o relatório afirma: governança consiste de tradições e instituições pelos quais a autoridade é exercida.

Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced, the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them (BANCO MUNDIAL, 2006, p.2).

São, portanto, as regras que permitem exercer a autoridade em um país, desde a maneira que os governos são escolhidos, responsabilizados, monitorados e substituídos, de maneira que se garanta o gerenciamento eficiente dos recursos e de formular e implementar e fazer respeitar as políticas

No mesmo sentido, Matias-Pereira (2010, p.112) a governança “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, implicando ainda a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

De maneira genérica, pode-se apontar que esses conceitos estão ligados à forma de governar que, com o neoliberalismo, está atrelado ao objetivo de eficiência e eficácia. Contudo, com o aumento das desigualdades entre

2 Banco Mundial. *Governance and Development*. Washington – DC: BIRD, 1992.

os países e dentro de cada país, decorrente do receituário neoliberal, houve uma evolução no conceito de governança e, atualmente, abrange a participação democrática da sociedade, em particular, da iniciativa privada, no direcionamento das políticas públicas.

Conseqüentemente, embora utilizada constantemente, o termo governança tem diversos significados como comentam Santiso (2002) e Godoy (2005). Teoricamente, podem ser apontados dois grandes enfoques. São eles: a) o da eficiência do estado e b) o dos movimentos sociais que pressionam a abertura, a expansão e a concretização de sua participação na condução dos rumos do desenvolvimento local.

Mayntz (2001) aponta que a palavra “governança” experimentou uma evolução interessante: inicialmente era utilizada como sinônimo de “Administração” ou processo de governar por meio de organizações de governança e, agora, a palavra possui duas novas definições: (1) para indicar “Um novo estilo de governo caracterizado por maior grau de cooperação e interação entre atores estatais e não estatais e por redes dentro das empresas estatais de decisão entre “público e privado um modo mais corporativo em que os atores estatais e não estatais - e, em geral, a sociedade civil - participam em redes públicas e privadas, (2) para significar forma de coordenação com as ações de indivíduos e organizações para construção ordem social.

Conseqüentemente, tem aumentado o consenso de que a eficácia da atuação do governo fundamenta-se na qualidade da interação entre os distintos níveis de governos e entre os governos e as organizações empresariais, sociais e a cidadania em geral, com ênfase na governança.

Mayntz (2001) denomina “governança moderna” :

“La gobernanza moderna se refiere a un nuevo modo de gobernar, conforme al cual, en la formulación y aplicación de políticas públicas no sólo participan las autoridades estatales, sino también las organizaciones privadas. ... la cooperación entre los actores públicos y privados puede tener lugar en principio en cada nivel político en donde existen autoridades públicas y organizaciones privadas, desde el nivel local hasta el subnacional y del nacional al regional ... la gobernanza moderna puede surgir y funcionar únicamente cuando se satisfacen algunos pre-requisitos institucionales y estructurales, tanto del lado de la estructura política como del lado de la sociedad...Deben tener frente a ellas una sociedad civil en la que los individuos gocen de igualdad como ciudadanos, y en la que los intereses privados encuentren una expresión organizada”.

Santiso (2005, p.19) e Milani e Solinis (2002, p.273) enfatizam que a governança é um processo complexo e envolve alguns aspectos fundamentais como: (i) descentralização; (ii) legitimidade com instituições públicas responsáveis e competentes; (iii) políticas econômicas e sociais transparentes e práticas; (iv) uma estrutura legal previsível e estável; e (v) participação de grupos atingidos e sociedade civil no processo de negociação.

Nesse ambiente, portanto, há uma mudança, pois: a) o governo é avaliado pelos resultados das políticas implementadas, inclusive avaliações realizadas pelos controles interno e externo e estes acompanhamentos das ações públicas, previstos pela legislação, são concebidos como uma intervenção social planejada; b) o governo é avaliado pela forma como ele exerce o seu poder e, nesse contexto, a transparência e a abertura para a participação social são relevantes. Gohn (2007, p.40) afirma: “A governança local refere-se a um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas ou privadas”.

Discordando em parte da autora citada, Kissler e Heidemann (2006, p.492) enfatizam que a governança envolve processos relativamente mais fechados em que as concepções de governança pública possuem um enfoque pluralista (democrático), contudo, “[...] na prática, a maioria das parcerias entre agentes corporativos comandada pelo “arranjo tripartite”, constitui, por assim dizer, um negócio mais ou menos fechado”

Como se pode perceber existem abordagens teóricas que enfatizam mais a gestão do governo e, conseqüentemente, a eficiência e eficácia dos gastos e seus resultados sociais (a efetividade), os quais se identificam com o modelo gerencial neoliberal (Nova gestão pública), que centram sua análise na garantia do funcionamento das livres forças de mercado. A outra abordagem tem como foco o ambiente democrático em que a participação social é uma variável chave (modelo democrático-participativo) na condução das políticas governamentais.

Enfatiza-se que a governança, no presente artigo, designa toda forma de coordenação (com regras formais e informais, práticas e conhecimentos herdados) das ações de indivíduos e organizações na construção e implementação de objetivos comuns sociais, portanto, seu foco é o modelo democrático participativo. Contudo, a maioria dos estudos que utilizam esse enfoque tem centrado as suas análises em organizações previstas em lei ou pela constituição como os fóruns, plebiscitos e conselhos temáticos. Conseqüentemente, apesar dos avanços ocorridos na área a questão base é como se consolidam a governança e as estruturas de governança em organizações coleti-

vas que não estão previstas na legislação. Quais elementos permitem a sua governança?

Cornforth (2003) e Mota, Skagnazaroff e Amaral (2007) afirmam que existem poucos trabalhos sobre governança em organizações sem fins lucrativos. Consequentemente, existem poucos avanços teóricos e empíricos nessa área. Levando em conta estruturas coletivas, Rodrigues e Malo (2006, p.32) afirmam que governança aparece como poder partilhado ou ação coletiva gerenciada e está associada a conceitos de participação, parceria, aprendizagem coletiva.

Nesse contexto, se insere o estudo sobre o Observatório Social de Maringá.

2 Metodologia

Este artigo foi desenvolvido de forma exploratório-descritiva a partir da revisão teórica da Nova Economia Institucional com foco na governança e estrutura de governança. Análise é voltada ao processo de coordenação dos agentes e atores na ação institucional de observação e controle do gasto público, com ênfase ao ambiente institucional criado dentro do OSM.

A análise está voltada ao processo de coordenação dos agentes e atores que lhe permite observar e controlar o gasto público.

Para melhor entendimento desse ambiente institucional em um primeiro momento foram analisados os documentos oficiais (atas, estatutos). Após constatar que o OSM havia criado uma estrutura de organização diferente da do previsto em seu estatuto, considerou-se necessário o acompanhamento diário das atividades durante o período de junho de 2010 a junho de 2011. Além disso, realizaram-se entrevistas com membros e ex-membros do OSM.

3 O Surgimento do Observatório Social

O processo orçamentário brasileiro possui instrumentos legais que representam avanços, pois, permitem o planejamento (orçamento-programa), mas que se apresentam complexos e não impedem a prática da corrupção. Além do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual ainda são previstos os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Mello (2002 apud Costa, 2009, p.14) comenta que, mesmo com todo o avanço, a prática dos governos tem sido de criar o máximo de obstáculos para a transparência das contas públicas. O resultado é um espaço aberto para a prática de corrupção

e do desvio de recursos do orçamento da União... (além disso) na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional a proposta orçamentária está sujeita à ação de grupos de pressão e a práticas de corrupção.

Nesse contexto, dois aspectos devem ser levados em conta: o primeiro é que o acompanhamento do orçamento pela sociedade é relevante. O segundo é que, teoricamente, os estudos estão centrados nas práticas de controle social, particularmente, previstos por regras legais (leis, regulamentações, constituição, entre outros).

Diversos espaços legais, inclusive multissetoriais e tripartites, contemplam a democracia participativa que possibilitam o acompanhamento do orçamento público. Segundo a CLAD (2000), os espaços especificamente vinculados com a *accountability* social são: a participação em conselhos setoriais, mecanismos de democracia direta ou semi-direta (plebiscitos, referendums etc), atuação em instâncias de avaliação e deliberação das políticas públicas, participação em órgãos de vigilância e fiscalização da ação governamental, entre outras. Somam-se, ainda, as conferências municipais setoriais, orçamentos participativos, a possibilidade de acionar o Ministério Público e a Iniciativa Popular de Projeto de Lei.

Pode-se apontar que, embora haja grandes avanços na criação destes espaços legais de participação da sociedade e do indivíduo, os mecanismos ainda se mostram insuficientes para evitar os desvios, os superfaturamentos, o clientelismo e a corrupção. Ribeiro (2004, p. 124) afirma que a criação de diversos conselhos, colegiados e outras instâncias de participação popular não é suficiente para uma eficaz fiscalização dos atos governamentais.

Dentre as diversas experiências brasileiras destaca-se uma em que a sociedade civil se organiza, primeiramente, de forma não prevista em regulamentações legais, que é a do Observatório Social de Maringá, que se apresenta de forma singular e passou a ocupar um espaço importante de acompanhamento do orçamento no município de Maringá.

Observatório é um elemento novo da governança local, na medida em que realiza o acompanhamento dos processos de licitação e os trabalhos do poder legislativo visando o controle da corrupção

O Observatório Social de Maringá é uma construção social, um resultado de acertos e erros de atores/organizações sociais que contribuem com suas experiências e conhecimentos adquiridos. Ele é uma das vice-presidências da Sociedade Eticamente Responsável (SER), criada em 18 de fevereiro de 2004.

Historicamente, no ano de 2000, na cidade de Maringá-Paraná-Brasil, foi descoberto um desvio de R\$ 100 milhões (SER, 2010) dos cofres públicos, realizado pelo gestor público.

Esse ambiente se caracterizava por oportunismo *ex-post*, aquele que ocorre após as eleições e decorrente 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 Economics 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 (formas praticadas de burlar o controle interno e externo 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 ilícito³ por parte dos integrantes do governo.

Essas denúncias de desvio, por sua vez, gerou grande descontentamento por parte da população, que culminou na formação de um grupo de discussão, que agiu de diversas formas por três anos. Em julho de 2003 esse grupo formado por lideranças locais⁴ começou a formar uma nova organização que teria o papel de modificar o ambiente de corrupção local.

Em entrevista com Miranda Neto (2011) vice-presidente da Sociedade Eticamente Responsável, este afirmou que durante as discussões surgiram dúvidas sobre o que poderia ser realizado para modificar tal situação.

É neste momento que a liderança de alguns atores sociais chaves são importantes. O delegado da Receita Federal de Maringá, na época Décio Rui Pialarissi, apresentou o Programa Nacional de Educação Fiscal⁵, que se torna-

3 Conforme Gregorini (2009, p.13) enriquecimento ilícito significa auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades públicas. As áreas de maiores riscos de fraude (*red flags*) ocorrem na concentração do fluxo decisório nas mãos de poucos funcionários; aquisição de bens e materiais desnecessários, excessivos ou extraordinários; favorecimentos; pagamento por material e serviços acima do preço de mercado, entre outros.

4 Receita Federal, Receita Estadual, Clube de Serviços, Ordem dos Advogados do Brasil subseção de Maringá (OSB), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Núcleo Regional de Educação (NRE), Associação Comercial e Industrial de Maringá (ACIM), Centro Universitário de Maringá (Cesumar), Arquidiocese de Maringá entre outro.

5 Portaria Interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002).

ria o “pano de fundo” para os trabalhos de educação fiscal, que seriam realizados no Município de Maringá e outro.

A partir desse ponto a discussões se estenderam por cinco meses dando origem ao primeiro Seminário Paranaense de Educação Fiscal, em novembro de 2003. Como resultado, em 27 de março de 2004, surge a Sociedade Eticamente Responsável - SER, com o trabalho de cidadania fiscal, através da conscientização da sociedade na importância do pagamento dos tributos e transparência dos gastos públicos.

Segundo Costa Paulo (2011), o primeiro presidente do OSM, a SER *“surge para resgatar valores, falar da importância social dos tributos, principalmente por que as pessoas voltaram a se indignar”*.

Esse grupo se projetava socialmente, com três regras básicas, que os unia: *“a primeira não deveria ter vinculação político partidário; segundo não poderia predominar ou aparecer uma pessoa física ou jurídica ou uma instituição; terceiro teria foco em resultados”* (PIALARISSI, 2011).

Dentro da estrutura da SER, após algum tempo e decorrente da necessidade de dar respostas mais rápidas à sociedade, é apresentada a ideia do Observatório Social de Maringá - OSM, que seria anexada, como uma nova vice-presidência, à estrutura organizacional da SER. Em entrevista, Pintinha (2011), atual funcionária da SER, afirma que o OSM surge devido aos trabalhos intensos sobre educação fiscal, em que passou a ser necessário obter resultados práticos, pois os trabalhos estavam focados no médio e longo prazos, e limitados à educação. *“O sentido era tirar da teoria da conversação, para fazer algo que desse um resultado prático [...]. O Observatório veio para consolidar uma ideia para não ficar só no papel, para não ficar só nas palestras e tudo mais, para se mostra um resultado prático* (PINTINHA, 2011).

Otero (2011) ex-membro do OSM, comenta que a discussão não se deu de modo simples. Durante o ano de 2005, ocorreram diversas reuniões para se definir o regimento interno do OSM, como seria o trabalho junto ao Governo Municipal de Maringá, por onde e como se deveria iniciar e o que seria mais importante de se analisar:

Eram aquelas mesas enormes com um monte de gente tentando discutir alguma coisa, que ninguém tinha idéia do que era e como podia acompanhar. Um falava que era pelo orçamento e outro falava que o orçamento não tinha nada a ver com a história. E ficava aquela discussão, que não saía do lugar. Isso aí ficou, praticamente, um ano discutindo (OTERO, 2011).

Em 10 de agosto de 2006, durante a Assembleia Geral Extraordinária da SER, se oficializa a criação do projeto Observatório Social de Maringá como uma Vice-Presidência, regido por seu próprio regimento interno, subordinado a SER, com a seguinte função:

II - O OSM atuará como instrumento na busca da transparência na administração dos recursos públicos sejam eles municipais, estaduais ou federais, através do monitoramento das contas dos poderes Executivo e Legislativo no município de Maringá (SER, 2006).

Neste mesmo dia, aprova-se também o Regimento interno do Observatório, com diversos objetivos entre eles se destacam:

[...] análise e divulgação de informações sobre o comportamento de entidades e órgãos públicos com relação à aplicação dos recursos [...]; Congregar, localmente, representantes da sociedade organizada [...] sem vinculação político-partidário, disposto a contribuir no processo de difusão do conceito da cidadania fiscal [...]; Realizar e divulgar estudos relativos a atividade governamentais e empresariais de interesse da comunidade (SER, 2006)

Segundo Pialarissi (2011), o início dos trabalhos se deu “*baseado na experiência da primeira funcionária do OSM, que, como aposentada da Receita Estadual, teve a ideia de acompanhar as licitações do município*”.

O processo de licitação ocorre em um ambiente regido por regras para aquisição de mercadorias e bens pelo município, as quais têm por função reduzir os custos nas aquisições mas, por outro lado, envolve informações assimétricas e possibilita a ação de *rent-seeking*.

Pialarissi (2011) afirma que, “*em Maringá, o processo de licitação era realizado em uma sala pequena, onde apenas se observava a presença do representante do município (Leiloeiro) e do agente privado interessado na licitação*”. Esse ambiente era o que Olson (1965) detalha como de defesa de interesses individuais, no qual os políticos e burocratas defendem interesses próprios ou de alguns grupos e os agentes privados se organizam para agir coletivamente sobre a máquina do Estado de maneira a capturar renda.

Nesse contexto, localmente, ganha maior espaço o controle social, que segundo Grau (2000) ocorre quando se obriga o Estado a ser mais transparente e fornecer informações de suas ações e decisões, tanto do presente quanto do passado, para que a sociedade tenha condições de medir as suas consequências e avaliar se os seus interesses estão sendo respeitados. Sa-

lenta-se que a transparência abarca a divulgação dos documentos governamentais (leis, planos, relatórios de prestação de contas, entre outros) que, necessariamente, permitam a compreensão da sociedade, ou seja, que possuam uma linguagem e um conteúdo que seja claro, objetivo e possível de ser compreendido pelo cidadão leigo.

Entre os principais objetivos do Observatório Social de Maringá estão: a) incentivar a participação popular na elaboração e efetivação do orçamento; b) uma maior transparência na gestão dos recursos públicos; c) monitorar o cumprimento da Agenda do Prefeito Responsável, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF; d) difundir o conceito de cidadania fiscal⁶, entre outros.

O Observatório Social de Maringá visa fiscalizar de maneira eficaz o orçamento público. Para isso, foi necessário o treinamento de seus membros, que foi realizado pelo Tribunal de Contas do Estado (através de seu Programa de Educação Fiscal).

“Nós fomos vender a idéia, conversar com juizes federais, ministério público, toda policia federal. Na seqüência, eu fui até Curitiba para visitar o Tribunal de Contas do Estado, que veio treinar os voluntários da época, que eram os aposentados... [para] analisar as contas municipais... veio também a CGU”, comenta Pialarissi (2011).

Os membros do Observatório Social de Maringá participaram do treinamento promovido pelo Tribunal de Contas da União, que tinha como objetivo ensinar as técnicas de fiscalização de licitações.

4 Alguns aspectos da atuação do Observatório Social de Maringá nas licitações.

Um dos grandes desafios para as ações do OSM foi formatar uma metodologia de trabalho, pois, apesar do peso econômico e social das organizações componentes e determinação por parte dos integrantes voluntários não havia uma metodologia para tratar dos problemas existentes, de forma organizada.

Segundo Décio Rui Pialarissi (2011), Auditor Fiscal da Receita Federal de Maringá *Helena Bressan foi a pessoa que nós conversávamos e ela falava: “Décio o que vamos fazer?” e eu falava: “Helena eu não sei mas a gente deve fazer alguma coisa”. Foi quando ela foi à Prefeitura. Efetivamente começou*

6 O Regimento Interno do Observatório Social de Maringá especifica no § 1º do art. 3º que: “Entende-se por cidadania fiscal a capacidade de entendimento da importância social dos

ali a se caracterizar o OSM. Ela foi admitida, entrou em uma sala fechada de licitação...o pessoal estranhou...Quando perguntaram à ela: “a senhora está representando quem?” e ela disse:”Sou Helena Bressan e sou auditora da Receita Federal aposentada”, eu brinco que o pessoal só ouviu Receita Federal e não ouviu aposentada. O trabalho foi esse aí, no início.

A metodologia de acompanhamento, portanto, foi uma construção social de seus integrantes e baseada no método de tentativa e erro, nos conhecimentos técnicos adquiridos pelos cursos ministrados e o conhecimento de alguns integrantes da organização. A opção pela área de saúde (medicamentos) se deu em função de ter maior volume e recursos financeiros dentre as secretarias.

A metodologia desenvolvida consiste em atividades seqüenciais, como segue:

Fase I - Auditoria de Editais de licitação

- análise em tempo real dos editais
- identificação de falhas e sugestão de correção

Fase II - Auditoria Fiscal

- análise dos processos licitados em andamento
- identificação de preços superfaturados, compras exageradas e falhas nas especificações dos bens licitados

Fase III - Auditoria na Entrega

- acompanhamento da entrega dos produtos e/ou serviços adquiridos
- verificação da qualidade entregue em relação à licitada
- auditoria do controle dos estoques nos almoxarifados.

Cada análise dos processos licitatórios feita pela equipe especializada resultava em um relatório, que era entregue ao comitê gestor do OSM, que o encaminhava para o responsável pelo certame, quando existem questionamentos ou dúvidas no processo. Este, por sua vez, o enviava ao prefeito. O mesmo tinha 15 dias para responder, conforme preconiza o artigo 78, da Lei Orgânica do Município de Maringá. Portanto, quando o OSM se depara com situações que exigem explicações encaminha as demandas para a Prefeitura Municipal para que os órgãos responsáveis respondam formalmente às mesmas, em um processo de prestação de contas à sociedade de suas ações, numa clara situação de *accountability* social

Caso os argumentos apresentados pelo gestor ou responsável não sejam satisfatórios, o relatório é encaminhado à Câmara de Vereadores e, paralelamente, ao Ministério Público ou a outros órgãos de controles, conforme

a irregularidade, para as devidas providências. A partir desse momento, a responsabilidade do Observatório acaba e pode começar (ou não) a de outros organismos de accountability horizontal.

Os membros do OSM além de acompanharem as licitações presenciais elaboram relatórios semestrais, que são apresentados ao Executivo e Legislativo assim como amplamente divulgados pela mídia. Pialarissi (2011) afirma: Não abrimos mão de três pontos: produtos adquiridos por preço justo; o que for adquirido deve ser entregue com as exatas especificações da licitação; e o que foi entregue deve ser utilizado apenas no interesse público”.

Diante das várias intervenções do OSM, optou-se pela apresentação de alguns eventos que ocorreram no acompanhamento dos processos licitatórios da Prefeitura Municipal de Maringá. O ambiente analisado contempla a célebre frase que afirma: não existe corrupto sem corruptor (Batista, 1999, p.9).

Começa-se pelo primeiro processo analisado pelo OSM: a Concorrência 016/2005 - Processo nº 17.405/05, que consistiu na aquisição de medicamentos, pela Secretaria da Saúde do Município. No dia 01 de fevereiro de 2005, durante a sessão pública de licitação, o governo previu comprar 2.918. 500 comprimidos de Acido Acetil Salicílico (AAS). O preço vencedor por unidade foi de R\$ 0,009 (zero vírgula zero zero nove centavos), porém o responsável pela digitação da Ata da referida sessão, registrou o preço de R\$ 0,09 (zero vírgula zero nove centavos) a unidade. Um erro que, vários participantes do OSM comentaram, no momento, não foi percebido nem pela administração nem pelo fornecedor.

Contudo, após três meses, o município empenhou e adquiriu 750.000 unidades pelo valor de R\$ 0,09, ou seja, conforme o registrado em Ata. Tal fato causou um superfaturamento de 900% (novecentos por cento). Pelo lado da empresa, significou faturar um valor que foi retirado da sociedade, que contribuiu com tributos, os quais foram apropriados privadamente. Esse montante, oportunisticamente, foi recebido pelo fornecedor sem manifestação ou reclamação. Portanto, houve um processo de superfaturamento, com cotações de preços dos produtos em valores muito superiores aos de mercado, que não foi questionado por nenhuma das partes que participaram do processo de licitação (governo e empresa).

Durante a análise do processo de compra, o OSM constatou que o município pagou ao fornecedor o montante de R\$ 67.500,00 (sessenta e sete mil e quinhentos reais) ao invés de pagar o valor de R\$ 6.750,00 (seis mil setecentos e cinquenta reais). Diante da constatação do comportamento oportunista do fornecedor, que maximizou seus próprios interesses (TULLOCK, 1962; BUCHANAN, 1983), o OSM apresentou documentos comprobatórios do pagamen-

to indevido, apresentou relatório ao gestor e solicitou que este, formalmente, requeresse a devolução da diferença.

A diferença foi devolvida com as devidas correções monetárias (valor de R\$ 63.785,50). Para terminar, o OSM solicitou abertura de sindicância administrativa interna para apuração de responsabilidade funcional (para constatar se houve informação assimétrica, na medida em que o fornecedor tinha o conhecimento do erro e o governo não ou se ocorreu a corrupção burocrática⁷, pois, considera-se que a corrupção está também culturalmente presente na burocracia pública) e encaminhou o caso ao Ministério Público.

O maior acompanhamento das licitações correspondeu a uma mudança comportamental importante na Secretaria da Saúde. Passou-se da execução da tarefa “copiar” e “colar” editais, de um ano para o outro (numa clara demonstração de falta de treinamento técnico) para uma preocupação com os preços reais de mercado e a eliminação, da listagem de compras, de produtos que saíram de fabricação. Além disso, atualmente, muitos dos processos de licitação são feitos com o Termo de Referência e a nomeação do Fiscal do Contrato (previsto na Lei 8666/93) e, somente aplicado no município a partir de 18/06/2009.

Ocorreu, por conseqüência, a situação em que os agentes envolvidos no processo procuraram melhorar, de forma adaptativa, os procedimentos de tomada de decisão e de escolhas em ambientes de incerteza. É o que North (1990) identifica como eficiência adaptativa e evolucionária, que, nesse caso, ocorreu sob a pressão social do OSM e permitiu corrigir algumas brechas que existiam e permitiam ações oportunistas.

Na mesma linha ocorre com o Processo nº 18974/06 - Aquisição de materiais de higiene pessoal. O OSM detectou que, no Edital da licitação para aquisição de 10.020 escovas de dente infantis, a prefeitura colocou o preço máximo de R\$ 4,30, a unidade, enquanto que o mesmo produto era comercializado, nos maiores supermercados da cidade, pelo valor de R\$ 1,99, ou seja, um sobre-preço na ordem de 116% (cento e dezesseis por cento).

Nesse exemplo, a irregularidade da prefeitura ocorre na estipulação do preço máximo, que é incompatível com a do mercado. Segundo a lei 886, art.15, que rege o processo de licitações, o preço máximo deve ser estabelecido com ampla pesquisa de mercado e não foi isso que encontramos nas licitações da prefeitura, os valores eram muito diferentes e não havia critério para estabelecer o preço máximo.

Soma-se que houve também a ação oportunista de alguns fornecedores, que ganharam a licitação e repassaram ao órgão público 10.020 unidades

7 Tanzi (1995) conceitua corrupção burocrática como a prática intencional com o objetivo de

de embalagens de escova de dente cortadas, uma a uma, no local que identificava o valor de R\$ 1,99, impressa na embalagem.

Esses fatos mostram esses procedimentos se instalam em espaços em que o risco de serem detectados e punidos é pequeno. O Banco Mundial (1997) afirma que a corrupção prospera quando ocorrem distorções nas políticas e na regulamentação e quando é pequeno o risco de os infratores serem pegos e punidos.

Nesse caso ocorre, teoricamente, o caso de *rent-seeking* (caçadores de renda), na qual, os agentes tentam conquistar privilégios e transferir renda de outros grupos sociais para si (BUCHANAN, 1980). Conseqüentemente, pode-se apontar que as regras existentes incentivaram os agentes a que continuassem e/ou buscassem as atividades caçadoras de renda.

Pode-se argumentar também que vários fatores internos ao órgão governamental contribuem para que existam esses tipos de desvios. Dentre eles citam-se a falta de preparo/treinamento do servidor responsável pela análise; as práticas arraigadas que passam de servidor para servidor sem maiores questionamentos ou sem alteração ou a realização de análises superficiais da prestação de contas possibilitando que os *rent-seeking* sejam beneficiados pela falta de controle governamental.

Pode-se apontar do que foi apresentado que os mecanismos de controle interno e externo, apesar dos avanços, não conseguem impedir as ações oportunistas e de corrupção, particularmente no caso estudado, quando elas se encontram em processos *ex-ante* como é o caso da licitação; b) é difícil detectar os desvios, pois, as regras governamentais podem e geram um sistema de incentivos (payoffs) para continuidade das ações oportunistas e/ou de corrupção.

Nesse contexto, como as ações e negociações não estão sob o controle da maior parte da sociedade, o ambiente passa a ser propício aos desvios. Com esse ambiente, o OSM tem como proposta agir de maneira a romper com esse ambiente ou, pelo menos criar barreiras para a ação dos *rent-seeking*, com o trabalho de controle social das contas públicas, especificamente no processo licitatório.

A sua criação força o poder público a dialogar e ter maior transparência no processo de licitação. Um dos resultados imediatos foi a instalação de uma sala maior, que permitisse a participação de um número maior de pessoas e mesmo do OSM.

O poder do OSM tem dois pilares: a inovação e apoios de atores/organizações fundamentais: a) a iniciativa privada (Associação comercial), a área acadêmica (CESUMAR e UEM) e, particularmente, das organizações com po-

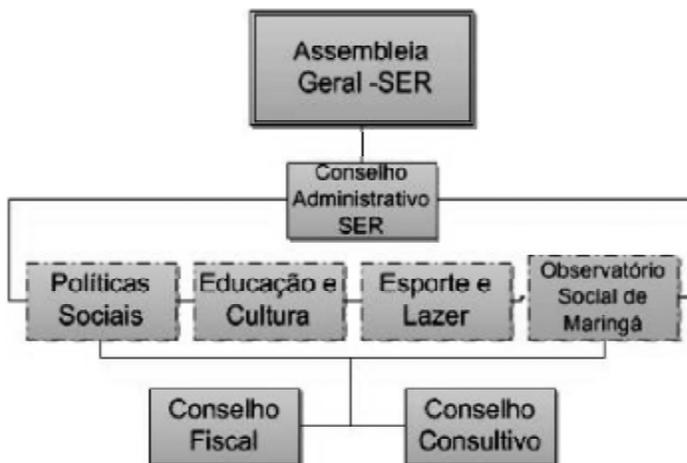
der de coerção (Justiça Federal, Ministério Público Federal, Receita Federal). O que une também esses atores/organizações é a certeza de que agiriam de forma mais dinâmica do que os mecanismos legais existentes de controle das contas públicas.

Porque se deixar só na mão do setor público, gente, nós somos mais lerdos para fazer a coisa... Porque o Estado é absolutamente pequeno... Receita e polícia, a gente não consegue dar conta de tudo... o nosso modo de atuação não é o mais inteligente, porque sempre atuamos de forma a jusante ao problema, ou seja, depois que ele ocorreu, e depois que o desvio ocorreu volta à questão do escândalo, depois que o desvio ocorreu não se consegue pegar mais nada, constata Decio Pelissari (2011), delegado da Receita Federal.

Com resultados positivos perante a mídia e sociedade, o OSM se consolidou como uma entidade de controle social, tendo de certa forma importante papel na condução da mudança do arranjo institucional ligado ao processo licitatório do município. Com a crescente influência de diversas formas de controle social na Administração Pública a proposta central do artigo é compreender a governança e a estrutura de governança do OSM, que lhe possibilitou essa grande visibilidade e reconhecimento social.

5 A Estrutura de governança: o OSM, uma vice-presidência da SER

Figura 1. Organograma da Estrutura de Governança SER



Fonte: Elaborado pelas autoras com base no estatuto da SER 2010.

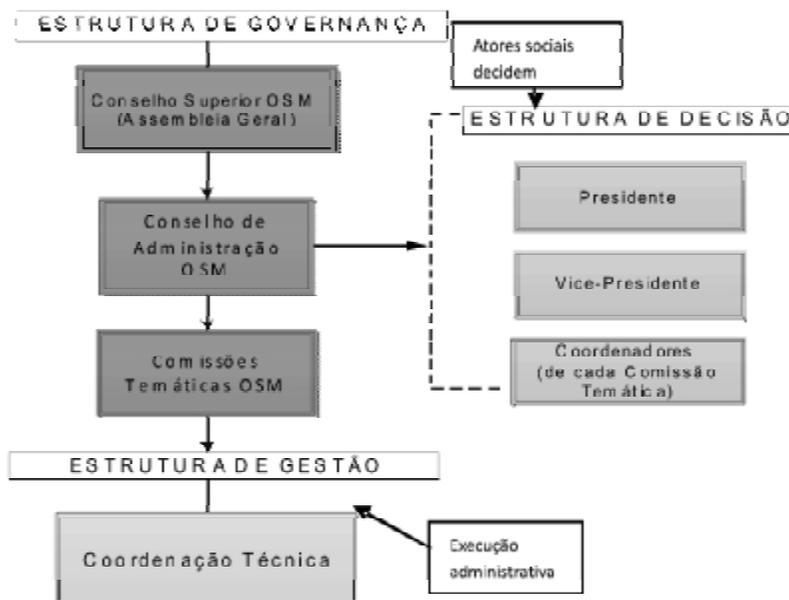
A Sociedade Eticamente Responsável - SER é uma Organização Não Governamental de controle social, que trabalha diversos projetos, organizados em vice-presidências dentro de sua estrutura de governança (Figura 1), entre eles o objeto desse artigo o Observatório Social de Maringá, que se destaca por sua visibilidade e impacto na gestão dos recursos públicos locais e sua multiplicação em diversos outros municípios.

Em relação ao OSM, a SER tem como função: aprovar o regimento interno, eleger o presidente durante sua assembleia geral, que acontece a cada dois anos; contratar os funcionários e teoricamente monitorar as ações do OSM. Outra atividade importante desenvolvida pela SER é o trabalho de educação fiscal⁸, que tem impactos diretos e indiretos, na divulgação do OSM.

Levando em consideração o OSM, pode-se apontar que a estrutura de governança adotada precisa responder a três estratégias: a) conciliar os objetivos individuais/organizações participantes com os objetivos comuns, que se traduzem em uma atividade reconhecida por todos como importante socialmente; b) conquistar o reconhecimento social e c) promover o engajamento dos membros nos processos decisórios, pois, segundo Rodrigues e Malo (2006), eles são co-responsáveis pela administração e, conseqüentemente, pelos resultados alcançados.

⁸ Concurso de redação sobre cidadania fiscal; Curtas Pró-cidadania; Mostra de arte e cidadania; Apresentações teatrais (Auto da Barca do Fisco e a Farsa); Apresentações musicais

Figura 2- Organograma Estrutura de decisão formal OSM.



Fonte: Formulado pelas autoras com base no regulamento

Durante nossa pesquisa de campo realizada no período de junho de 2010 a junho de 2011 foi possível identificar duas estruturas de governança do OSM: a primeira é a formal, prevista em seu regimento interno; a segunda é a estrutura informal.

A estrutura formal do OSM, ou seja, a que está prevista no seu regimento interno, Artigo 6º, compreende: “I. Conselho Superior; II. Conselho de Administração; III. Comissões Temáticas; IV. Coordenação Técnica” (SER, 2006), que, formalmente, tem o seguinte fluxograma, conforme figura 02.

Pode-se entender esse organograma sob uma ótica diferente e dividir em Estrutura de Governança (local/instâncias organizativas onde ocorrem as decisões estratégicas), que contém a estrutura de decisão (em que se encontram os atores sociais para discutir, que são o Presidente, o vice-presidente e os coordenadores de cada área temática) e, por último, uma estrutura de gestão, que possibilita a execução administrativa do que foi decidido na es-

estrutura de governança e/ou de decisão, enfim, é a estrutura administrativa que possui um papel técnico de executor.

Discutindo cada um desses elementos pode-se dizer que, formalmente, o Conselho Superior, “é o órgão soberano perante o Conselho de Administração, as Comissões Temáticas e a Coordenadoria Técnica e se constitui sob a forma de Assembleia Geral (a cada ano) sendo composto por todos os representantes formalmente indicados, das organizações e pessoas (voluntários)” (SER, 2006).

Conselho de Administração, por sua vez, é um órgão deliberativo exigido legalmente no Brasil para organizações não governamentais⁹ e tem como finalidade estabelecer estratégias e fiscalizar as ações da diretoria. No caso do OSM, o estatuto prevê que:

é órgão responsável pela gestão, orientação e supervisão do Observatório Social de Maringá, cabendo-lhe contribuir efetivamente para a operacionalização das ações do OSM e para a resolução dos assuntos de interesse da entidade, que não sejam da competência do Conselho Superior” (SER, 2006).

Este conselho é composto pelo presidente, vice-presidente e pelos coordenadores de cada comissão temática. Nesse nível, de maior aproximação entre os diferentes atores/organizações, a estrutura de governança formal permite que, democraticamente, obter informações, decidir e agir sobre os diversos problemas que se apresentam.

As comissões temáticas são:

órgãos de apoio ao Conselho de Administração e serão coordenados, de preferência, por um Vice-presidente, indicado pelo presidente. As comissões poderão ter caráter permanente ou temporário, de acordo com a necessidade do OSM e terão como foco a gestão dos recursos públicos, a justiça social e o sistema tributário.

⁹ ONGs são organizações formais, privadas, porem com fins públicos e sem fins lucrativos, autogovernadas e com participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações-alvo específicas ou para segmentos da sociedade civil, tendo em vista expandir o poder de participação dessas com o objetivo ultimo de desencadear transformações sociais ao nível micro (cotidiano e/ou local) ou ao nível macro (sistêmico e/ou global), conforme Schere-Warren (1995 apud Gohn 1997, p.55).

rio, vista aqui como instrumentos de financiamento do setor público (SER, 2006).

As Comissões temáticas se subdividem em: Saúde e Qualidade de Vida; Assistência Social; Educação e Cidadania; Recursos Humanos; Orçamento do Poder Legislativo; Licitações e Aquisições do Poder Público.

A Coordenação Técnica, outra instância, por sua vez, “é o órgão de apoio aos Conselhos, cabendo-lhe dar suporte às atividades das Comissões Temáticas e as demais atividades desenvolvidas pelo OSM (SER, 2006). Ou seja a coordenação técnica é formada pela equipe administrativa contratada pela SER, responsável pela gestão do OSM.

Pela mesma observa-se uma proposta democrática, na qual o Conselho de administração é composto pelos membros participantes, que prestam serviços gratuitamente em suas áreas de especialidade e que possuem espaço legal para discutir e direcionar as ações da organização, pois, o Conselho tem o poder de conduzir ações, discutidas e deliberadas democraticamente. Essa formatação se aproxima do que Ribeiro e Malo (2006, p.37) colocam como empreendedor coletivo. Segundo os autores (idem), o empreendedor coletivo é o conjunto de atores que participam dos processos de formação das orientações estratégicas da organização com orientação e propriedade coletiva. No caso aqui apresentado seria composto pela assembleia geral (OSM), conselho de administração e coordenadores das comissões temáticas.

“o conceito de empreendedor coletivo baseia-se, portanto, em uma configuração de instâncias múltiplas e inter-relacionadas de autoridade, dispostas de forma que todos os membros participem da gestão estratégica da cooperativa, animados pelos princípios que os uniram” (RIBEIRO E MALO, 2006, p. 38).

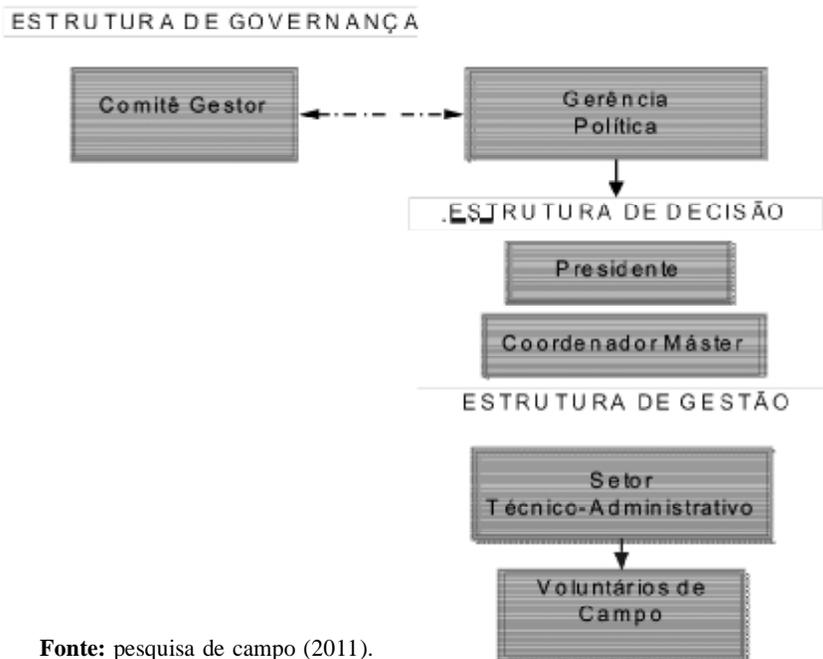
A grande questão é que a estrutura formal descrita no regimento, que, em princípio, permitiria unir todos os participantes com objetivos comuns através da decisão democrática e co-responsabilização não corresponde à vivência diária, ou seja, existe uma estrutura informal. Segundo entrevista com Otero (2011) “*o regimento existe, mas nunca saiu do papel*”.

Pode-se apontar que a estrutura informal, entre diversos motivos que serão a seguir exposto, existe devido a incompletude do contrato que une esses atores sociais (Regimento interno do OSM), o que exigiu mecanismos de adaptação para tornar mais eficiente a condução dos trabalhos.

Quais elementos que contribuíram para a não implementação da estrutura formal?

A resposta mais imediata é o aumento da complexidade do ambiente. A repercussão dos trabalhos do OSM foi imediata e crescente. Isso equivale a dizer que as demandas cresceram e a entidade não estava preparada ou não vislumbrou a expansão. Inclusive, por restrições financeiras, o tamanho da organização permanece relativamente o mesmo, apesar do aumento das atividades. O reconhecimento social levou ao aumento da quantidade de trabalho e da complexidade das decisões. Tal repercussão ocorreu em um ambiente marcado pela falta de treinamento de toda a equipe técnica. Esse treinamento

Figura 3- Organograma da estrutura de governança/decisão informal do OSM.



Fonte: pesquisa de campo (2011).

mento se concentrou em uma pessoa, ou seja, a coordenadora máster pertencente à direção técnica. Ela recebeu treinamentos periódicos e especializados, com o compromisso de ser um agente multiplicador.

A segunda resposta é decorrente da primeira. Exatamente por haver restrição financeira, a estrutura não pode crescer e precisa se adequar para

responder de maneira rápida e responsável às demandas existentes. A organização se mantém por contribuições mensais de parte dos integrantes do CA.

A participação e o processo decisório do OSM, com a sua estrutura informal em comparação com a formal pode ser visualizada na Figura 3.

Pode-se visualizar as grandes alterações que ocorrem no cotidiano relativamente a estrutura de governança formal. A estrutura de governança sofre um achatamento, com a exclusão de instancias decisões mais democráticas. Em seu lugar, surge o que se denomina Comitê Gestor que sofre a influencia do que se denominou de Gerência política. A estrutura de decisão que era mais democrática e, formalmente, envolvia todos os grupos de trabalho e organizações participantes, ficou extremamente restrita a dois membros (o Presidente e a coordenadora máster). Portanto, com a nova estrutura os espaços de organizações estratégicas são excluídos (Conselho Superior e as Comissões Temáticas), restando apenas um espaço de discussão para os voluntários membros do OSM, o denominado Comitê Gestor (CG). O CG é responsável, juntamente com o presidente, por avaliar as atividades do OSM.

Os voluntários do Comitê Gestor participam do processo de decisão do OSM, mas não na formulação da agenda do OSM. São atores sociais que representam (ou, teoricamente, falam em seu nome) as organizações mantenedoras do OSM.

Todas as organizações que contribuem com *recursos financeiros ou de infra-estrutura* (Cocamar, Sicoob, Acim, Sicredi, Porto Seco, Sistema FIEP, Sebrae, Faciap, Proe Maringá, Sivamar e GVT) ou *recursos de pessoal e conhecimento* (Universidade Estadual de Maringá, Cesumar, Arquidiocese de Maringá, Tribunais de Contas, Receita Federal, DB1 Informática, Receita Estadual, Justiça Federal, , Rotary Club, Lions Club e OAB) (SER, 2011) tem seu lugar garantido nas discussões do Comitê Gestor do OSM.

A regra para participação do CG não está escrita em nenhum documento oficial, o que se observou, durante a pesquisa de campo, é que participam aqueles que contribuem para o OSM (financeira e intelectualmente) e por alguns voluntários que estão desde a sua formação. Todo mantenedor, por principio participa de sua composição e por quanto tempo quiser.

Otero (2011) afirma que “os membro do CG são alguns voluntários que tem uma melhor formação ou representam alguma entidade que está contribuindo financeiramente ou institucionalmente”.

10 Estes anos referem-se às atas existentes no comitê gestor e cedidas pelo OSM. Ressalta-se

Conforme documentos e atas levantados, em pesquisa de campo, no período de 2008 a 2011¹⁰, não houve uma modificação significativa de seus membros.

Contudo, nessa estrutura informal apresentada na Figura 3, se constata a presença de uma Gerência Política, constituída por dois atores sociais importantes: a) a coordenadora máster, que é uma funcionária técnica contratada e, portanto, remunerada; b) pelo presidente, eleito pelos membros da SER. Ambos formam essa estrutura de decisão estratégica que possibilita a informação assimétrica e a conseqüente centralização de poder.

Nesta estrutura informal de decisão a coordenadora máster detém o poder de agenda do OSM, pois, é ela que escolhe as licitações a serem analisadas. Após a escolha das licitações e dos temas a serem levados para a reunião do CG, ela se reúne com presidente do OSM e, ambos, definem a agenda (a pauta da reunião) do CG e as atividades a serem desenvolvidas pelos voluntários e dentro da estrutura de gestão.

Esse processo de decisão, que deveria ocorrer, conforme a estrutura de governança formal, dentro do Conselho Administrativo, mais democrático, passa a ser realizado pelo coordenadora máster e o presidente. A adequação da estrutura ao ambiente mais complexo ocorre pela participação ativa da coordenadora master nas decisões e na implementação dessas decisões.

Na estrutura de governança informal apresentada, é possível verificar uma adequação da estrutura formal, o que seria Conselho de Administração foi substituído pelo Comitê Gestor. Contudo, o que mais chama a atenção é a perda de poder, primeiro do Conselho de Administração e depois do Comitê Gestor, pois, a sua função praticamente passou a ser consultiva e pouco deliberativa, como se discute adiante.

Se, teoricamente, a estrutura formal prevê que as ações serão discutidas na assembleia geral do OSM e pela diretoria da SER, na prática ela ocorre na Gerência Política (composta pelo presidente e a coordenadora máster) com consulta ao Conselho Gestor (em nenhum lugar previsto legalmente), do OSM. A grande maioria dos participantes e funcionários não tem nenhum contato com a SER.

A presença e atuação da SER, pode-se afirmar, é marginal. Verificou-se que muitos voluntários não entendem (aceitam?) a participação da SER no OSM. Conforme relato da coordenadora máster, que é a gerente técnica administrativa do OSM, Michelle Shimoda (2011), *“O pessoal acha assim: como o Observatório se destaca pelo projeto, pelo trabalho que ele apresenta, dá a impressão que o Observatório é maior que a SER.”*

A ex-funcionária do OSM Kerla Matielo (2011) tem a mesma opinião: *“as pessoas que chegaram no OSM não entendiam o histórico que a SER tinha e por mais que a gente tentasse mostrar: “olha é uma coisa maior, tem uma parte educativa importante”, não necessariamente para eles era. O trabalho que eles estavam desenvolvendo parecia mais importante”*.

Portanto, os voluntários e funcionários do OSM não se sentiam pertencente a SER. Alguns, conforme entrevistas realizadas, nunca haviam ouvido falar, o que é mais chocante.

Foi possível verificar, por outro lado, que entre os que concebem a ligação, existe uma visão idealista da relação OSM-SER, por parte de alguns atores chaves, que defendem que a estrutura é positiva e dinâmica, na medida em que as decisões mais importantes são decididas na organização maior (a SER). Miranda Neto (2011), um dos vice-presidentes da SER, ressalta que *“boa parte das decisões são tomadas dentro do próprio Observatório, pelas pessoas que comparecem às reuniões do comitê gestor. Mas quando as decisões tem um cunho mais forte é na diretoria da SER”*. Estas decisões mais fortes que Miranda Neto se refere são denúncias que possam dar grandes repercussões na mídia.

O problema é que a relação é pontual, ou seja, ocorre ocasionalmente, o que cria espaços para decisões unilaterais. Conforme entrevista com Shimoda (2011), do OSM: *“Eu tenho total autonomia, a gerência da SER nunca chegou para mim ou para o Observatório e disse: faça isso. Tem que ser assim. A SER, somente, é consultada em situações mais fortes, que possam alterar a opinião pública”*.

A estrutura informal de governança existente reproduz ou se assemelha muito à estrutura decisória da iniciativa privada que se verifica na Associação Comercial de Maringá-ACIM. Uma das explicações para isso é que o presidente do OSM foi presidente da ACIM. Costa Paulo (2011) afirma que este formato de comitê gestor é uma cópia do Comitê Gestor da ACIM. Como ele havia sido presidente da ACIM, trouxe a experiência para o OSM. O objetivo era facilitar o trabalho, pois, *“existem trabalhos, no dia-a-dia de uma entidade, que você não consegue fazer discutindo na reunião com todo mundo”*.

Se por um lado, essa estrutura informal de governança possibilita maior dinâmica por outro lado vários impactos internos e organizativos: a) o aumento do poder autônomo do OSM (que, em principio faz parte de outra organização maior, que é a SER). Durante nossa participação nas reuniões do CG, sempre se falava no Observatório e, muito raramente, na SER, como se fossem duas organizações separadas de fato; b) o aumento do poder da pre-

sidência do OSM. As reuniões do comitê gestor, que ocorreriam a cada 15 dias até março de 2011, a partir dessa data passaram a acontecer, apenas, uma vez por mês. Decorrente dessa decisão, portanto, delegou-se maior poder a presidência e para a coordenadora máster (a gerente técnica-administrativa), tornando a estrutura governança mais verticalizada e concentradora, ou seja, mais afastada da estrutura proposta formalmente, que se apresentava mais democrática e socializadora dos conhecimentos adquiridos.

Não há, por sua vez, manifestação contrária da SER sobre esses direcionamentos. Consolidam-se, portanto, os poderes do presidente do OSM que, com maior frequência, discute algumas ações com a gerente técnica-administrativa.

Um outro aspecto importante da governança é que a coordenadora máster é a agente que conduz todo o trabalho do OSM, ou seja, ela tem o poder de definir o que fazer, qual ou quais licitações serão acompanhadas pela organização, que assuntos serão discutidos de forma coletiva no CG, contribuindo para que a estrutura de governança se torne, cada vez mais, verticalizada. A Gerência Política é responsável pela elaboração da agenda de discussão do Observatório, concentrando, portanto o poder de agenda o que implica em poder de decidir o que será ou não será discutido. Segundo Otero (2011) *todas as atividade que vão para aprovação do CG, é definido anteriormente no setor Administrativo.*

Em entrevista com a coordenadora máster Shimoda (2011), esta afirma a existência do seu poder na condução dos trabalhos a serem executados pelo OSM frente ao poder público e perante os membros do OSM e SER: *“pelo fato do pessoal não ter muita experiência, eu que seleciono, eu que escolho os processos (ela se refere aos processos de licitação que serão acompanhados pelo OSM). [...] o CG não influencia no que o Observatório está pesquisando. Desde que eu entrei, nem o CG nem o presidente me disse: faça isso, procure isso. Nunca funcionou nesse formato”.*

Consequentemente, na prática, ocorre a concentração de poderes nas mãos de dois agentes que, deliberadamente ou não, induzem a uma estrutura de governança verticalizada e de pouco diálogo com seus pares. O ambiente que deveria ser de tomada de decisão democrática tem a presença da assimetria de informação, que leva a maior poder de agenda. Conseqüentemente, o CG não tem a dimensão real do trabalho a ser executado e, inclusive, executado, pois, essa discussão está centralizada e ocorre fora desse espaço decisório coletivo.

O setor técnico-administrativo é composto por dois funcionários (coordenador jurídico e um administrativo) e cinco estagiários. O papel do setor

técnico-administrativo é analisar as licitações identificando erros cometidos durante o processo; acompanhar as atividades da Câmara Municipal e prestar contas, trimestralmente, das atividades do OSM, para a sociedade. É importante ressaltar que todos se reportam à coordenadora máster. Ela, por sua vez, concentra mais conhecimento e poder em suas mãos.

Nesse aspecto, o setor administrativo apresenta problemas de concentração de informação e, conseqüentemente, de poder. A coordenadora máster detém todas as informações dos processos e dos trabalhos desenvolvidos dentro do OSM. Nessa dinâmica é possível dizer que ocorrem problemas de assimetria de informação tendo em vista que o CG vota o que foi selecionado como pauta de discussão. Soma-se a isso, o fato de que atualmente, as reuniões ocorrem uma vez ao mês.

Para finalizar, na estrutura de governança do OSM participam voluntários, divididos em dois grupos de trabalho: o primeiro grupo corresponde a voluntários pertencentes ao CG, o segundo são os voluntários que identificamos com “voluntários de campo” que acompanham as licitações¹¹, sessões da Câmara Municipal além de outras atividades internas ao OSM, suas atividades são orientadas, em sua maioria, pela coordenadora master e ocasionalmente pelo corpo técnico.

Conseqüentemente, pelo apresentado, embora a estrutura de governança formal se apresente mais democrática, a estrutura informal se impôs, na prática. Ela é verticalizada e, pelos resultados apresentados, fazem com que o gestor público, no mínimo se sinta pressionado a dialogar com a organização. A estrutura de governança, na prática, é eficiente e vai de encontro ao que Williamson (1991) comenta sobre a vantagem da hierarquia, pois, estas são menos onerosas e as informações são avaliadas com maior precisão.

6 Algumas conclusões

O ambiente de revolta e insegurança em relação ao comportamento oportunista do poder público municipal rompeu com a confiança existente entre eleitor e eleito. Diante disso, a existência de atores sociais preocupados com as práticas de corrupção e os encaminhamentos legais insatisfatórios, se uniram em torno do objetivo comum de monitorar/fiscalizar, de forma coletiva, as licitações desde a sua fase de edital até o de entrega do produto.

11 O acompanhamento das licitações é realizado em três fases, (publicação do edital de edital, análise dos processos e a entrega do produto ou serviço)

Para isso, aprovou uma estrutura de governança formal do OSM, como uma vice-presidência da SER, que se reúne democraticamente para discutir estratégias de ação. Contudo, a estrutura informal se apresenta diferente da formal.

O ambiente que deveria ser de tomada de decisão, o Comitê Gestor (Conselho Administrativo) decide em um ambiente marcado pela assimetria de informação, pois, a tomada de decisão do CG ocorre em um ambiente centralizado, portanto, caracterizado pelo poder de agenda. Consequentemente, o CG não tem a dimensão real do trabalho a ser executado, pois, essa decisão está centralizada fora desse espaço decisório coletivo, ou seja, na denominada Gerência Política.

Outra questão importante, que envolve a estrutura de governança, é a fragilidade social da composição do comitê gestor e da estrutura de trabalho como um todo. O CG não possui regras de participação e representatividade, quer dizer, predominantemente, ele é formado por mantenedores financeiros e por organizações/atores sociais que contribuem ou intelectualmente ou por seu poder financeiro e de coerção. Não há dúvidas que a união ocorre com o objetivo de agir coletivamente para inibir/impedir ações de rent seeking, mas o problema é esses mesmos integrantes, em grande parte empresários e agentes fiscalizadores, entendem que os objetivos estão sendo alcançados com as decisões concentradas em pouquíssimas pessoas (duas, no caso), portanto, uma reunião ao mês é suficiente.

Entende-se que a gestão em organizações coletivas é realizada por um grupo que compartilha interesses comuns e se co-responsabiliza pelos resultados. O desenho institucional, a estrutura de governança adotada deve ser tal que permita esses princípios.

Soma-se que o ambiente externo de atuação do OSM é dinâmico e complexo e todos os envolvidos devem desenvolver competências e serem treinados para enfrentá-lo. Ao centralizar decisões e conhecimentos nas mãos de poucos enquanto a maioria de voluntários executa tarefas que lhe são delegadas se, por um lado, tem repercutido em sucesso ou visibilidade social, por outro lado, gera dependência e não prepara futuras gerações para a execução dessas importantes tarefas sociais.

Termina-se com as questões: o que é o Observatório Social de Maringá? Se ela se apresenta como uma estrutura de governança representativa dos anseios da sociedade, como explicar teoricamente as ações centralizadas, que se assemelham a estrutura hierárquica? O fato de ocorrer um distanciamento, cada vez maior, entre o Comitê Gestor e a SER ou, o que é pior, entre

seus integrantes poderá desvirtuar os objetivos iniciais da organização? São questões que devem ser refletidas e merecem ser aprofundadas.

7 Referências

- Arrow, Kenneth J. Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *American Economic Review*, v.53 n.5 p 941 - 973. 1963
- Banco Mundial. *Governance and Development*. Washington - DC: BIRD, 1992.
- BARBOSA, Marcos Arzua. Governança: conceito e fundamentação. In: *T&C Amazônia*, ano VI, número 15, out. 2008.
- BENTO, Leonardo Valles, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Baueri: Manole, 2003.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL, Portaria interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a criação do Plano Nacional de Educação Fiscal. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2002/Interministeriais/portinter413.htm>>. Acesso em 27 de março de 2011
- COLOMBO, Renan. Observatório Social vence prêmio da ONU. *Jornal de Londrina*. 15 de novembro de 2009.
- CONFORTH, C. J. *The Governace of Public and Non-profit Organizations: what do boards do*. London: Routledge, 2003.
- COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- FARAH, Marta F. S.. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. JACOBI, Pedro e PINHO, José Antonio. FGV, Rio Janeiro, 2006, pag. 41-75.
- FERREIRA, Dimas Enéas Soares Mecanismos de controle sobre o processo de orçamentação pública. *Achegas.net*, Rio de Janeiro, v. 23, p. 01-23, 2005.
- GODOY, Amália Maria Goldberg. *Instituições de Governança: a gestão dos recursos hídricos*. Relatório final CNPQ. Maringá. 2008.
- GODOY, Amália Maria Goldberg. A Governança Pública: Uma Reflexão. In GOGOY. Amália Maria Goldberg e DIAS. Maria Helena Ambrósio. *Teoria Econômica Contemporânea: debates e reflexões*. Cascavel: Coluna do Saber. p. 63-96 2009.
- GODOY, Amália Maria Goldberg. *Nota de aula pós-graduação*. 2011
- GOMES, Fábio Guedes. A nova economia institucional (NEI) e o (Sub) desenvolvimento econômico brasileiro: limites e impossibilidades de interpretação. In *IX Encontro Nacional de Economia Política*, Uberlândia junho de 2004.
- GOHN, M. G. *Conselho gestores e participação sociopolítica*. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- GRAU, Nuria Cunill, (2000) - Responsabilización por el Controle Social, p.269-327,. In: *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD; BID; EUDEBA. Disponível em http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/08/responsabilizacion_cs.pdf. Acesso em 15 dez. 2011.

- INGRAM, R. T. *Tem Basics responsibilities of non-profit boards*. Washington: National Center For Non-profit Boards, 1988.
- JENSEN, M; MECKLING, P. *The theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure*. *Jornal of Financial Economics*. v.3, p. 305-360, 1974.
- KLEIN, Peter G. *New Institucional Economics*. Geórgia, 1999.
- KISSLER, Leo; HEIDEMANN, F G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e sociedade?. *Revista de Administração Contemporânea - RAP*. Rio de Janeiro, n.40, v.3, p. 479-499, maio/jun. de 2006.
- MATIAS-PEREIRA. José. *Governança no setor público*. Atlas, São Paulo. 2010.
- MAYNTZ, Renate. The State and civil society in modern governance. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, Buenos Aires, Argentina, n° 21, p. 1-9, out. 2001.
- MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial - Que Regulações para o Século XXI*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p. 266-291.
- MIRANDA NETO, Marcilio Hubner. Entrevista concedida a Paloma Carpena de Assis 04 março. 2011.
- MOTA, N. R.; CKAGNAZAROFF, I. B. ; AMARAL, H. F. Governança corporativa: estudo de caso de uma organização não governamental. *Cadernos Gestão Social*, v. 1, p. 1, 2007.
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- NORTH, Douglass C. *The New Institucional Economics and Development*. Washington University, St. Louis. 1993.
- OLSOM, Mancur. *The Logico of Collective Action (public goods and the theory of groups)*. 1ª ed. Cambrigd, Harvard University Press. 1965.
- OTERO, Fernando Luiz. Maringá. Entrevista concedida a Paloma Carpena de Assis 10 fev. 2011.
- PAULO. Ariovaldo Costa. Entrevista concedida a Paloma Carpena de Assis 05 jun. 2011.
- PIALARISSI, Décio Rui. Entrevista concedida a Paloma Carpena de Assis 10 março. 2011.
- PINTINHA, Roseni Gentilin. . Entrevista concedida a Paloma Carpena de Assis 03 jun. 2011.
- RIVILLAS. Borja Díaz e Pérez, Ángeles Fernández. *Educación Fiscal y cohesión social: experiências de América Latina*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. 2010.
- RODRIGUES, A. L.; MALO, M. C. Estruturas de Governança e Empreendedorismo Coletivo: O Caso dos Doutores da Alegria. *Revista de Administração Contemporânea - RAC*. Rio de Janeiro, v 10, n3, Jun/Set. 2006: 29-50.

- 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 05 de março de 2011.
- SANTOS JUNIOR, Orlando A. RIBEIRO, Luiz C. Q. AZEVEDO, Sergio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Revan, Rio de Janeiro, 2004.
- SER, Sociedade Eticamente Responsável. Ata da segunda assembleia geral extraordinária. Maringá, 10 set 2006.
- SER, Sociedade Eticamente Responsável. In: *Revista SER*. Ed. 01, Maringá. 2010.
- WILLIAMSON, Oliver E., *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 36, No. 2. (Jun., 1991), pp. 269-296.
- WILLIAMSON, Oliver E., *Markets and Hierarchies. Analysis and Anti-trust 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. “*Transaction Cost Economics and Organization Theory*”. In: *Journal of Industrial and Corporate Change*, 2: 107-156 1993.
- WORLD BANK. *Governance and development*. Washington, DC: The World Bank. 1992.
- GOHN, M G - *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo/Ed.Cortez, 3.ed. 2007
- GOHN, M G M - *Os sem-terra, ONGs e Cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização*, São Paulo: Cortez, 1997.
- KISSLER, Leo e HEIDEMANN, F G - *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e sociedade?*. In *RAP*, n.40, v.3, p. 479-499, maio/jun. de 2006.