

Externalidades Positivas e Economicidades ao Erário: proatividades do Observatório Social de Maringá

*Positive Externalities, and Economy to the Treasury:
Pro-activities of the Social Observatory in Maringá*

Marcelo Torres Pinheiro¹

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n1.58299

Recebido em: 19/03/2021

Aprovado em: 03/06/2021

Resumo: Em economia as externalidades positivas expressam benefícios gerados às pessoas que não participam da ação original da atividade ou trabalho que as geraram. Os Observatórios Sociais têm por missão realizarem atividades de controle social relacionadas ao emprego do orçamento público. Porém, como avaliar se o impacto econômico gerado pela atuação do Observatório Social proporcionou economicidades ao erário? Esta pesquisa analisou o trabalho desenvolvido pelo Observatório Social de Maringá (OSM) ao longo de dez anos a partir de 2007, para melhor compreender a contribuição econômica que suas atividades proporcionaram à sociedade local. Por meio de dados levantados, buscou-se descrever e explicar os atributos qualitativos do trabalho exercido e quantificar a significância do acompanhamento dos gastos públicos municipais nas diversas modalidades de compras e aquisições. As irregularidades foram relacionadas, assim como os montantes de proveitos econômicos gerados ao cofre municipal. Constatou-se que os valores recuperados possuem pequena representatividade nominal, mas grande relevância econômica. Considerando que o custeio funcional da atividade exercida pelo OSM é baixo, uma vez que grande parte de seu quadro de colaboradores é formado por voluntários, conclui-se que diante dos resultados alcançados, o OSM enquadra-se como gerador de externalidades positivas.

Palavras-chave: Externalidade Positiva; Economicidade ao Erário; Controle Social; Observatório Social de Maringá.

¹ Centro Universitário Unicesumar – E-mail: martopin@gmail.com.

Abstract: In economics, positive externalities express benefits generated to people who do not participate in the original action of the activity or work that generated them. The mission of the Social Observatories is to carry out social control activities related to the use of the public fund. But how to evaluate if the economic impact generated by the Social Observatory's work provided the economy to the Treasury? This research analyzed the work developed by the Social Observatory in Maringá (SOM) over a ten-year period starting in 2007, to better understand the economic contribution its activities provided to the local society. Through collected data, sought to describe and explain the qualitative attributes of the work carried out and to quantify the significance of the monitoring of municipal public expenditures in the various modalities of purchases and acquisitions. The irregularities were listed, as well as the amounts of economic income generated to the municipal coffers. It can be observed that the amounts recovered have a small nominal representation, but great economic relevance. Considering that the functional costing of the activity performed by the SOM is low, since a large part of its staff consists of volunteers, it can be concluded that, given the results achieved, the SOM is a generator of positive externalities.

Keywords: Positive Externality; Economy to the Treasury; Social Control; Social Observatory of Maringá.

1. Introdução

A literatura que trata das externalidades as distingue em duas polaridades e as consideram como problemas oriundos de atividades econômicas com mercados ainda não devidamente estruturados. Havendo a geração de prejuízos diversos àqueles que não estão diretamente envolvidos nas atividades, como subprodutos danosos ao ser humano e ao meio ambiente, são classificados como externalidades negativas. No contraponto, quando indivíduos ou o meio ambiente se prevalecem de benefícios originários da ação de outras pessoas, no exercício de determinada atividade produtiva, tais vantagens caracterizam-se como externalidades positivas.

Ao considerar que o desenvolvimento social engloba a noção de pertencimento a um lugar ou comunidade e o entendimento da palavra cidadania, pelo usufruto dos plenos direitos democráticos, chega-se à compreensão da importante missão do controle social. Apesar de presente na Constituição de 1988, este tem uma evolução lenta, porém, positiva.

A Sociedade Eticamente Responsável (SER) foi constituída em 2004 no município de Maringá/PR, como uma sociedade civil sem fins lucrativos com autonomia administrativa e financeira, que tem por missão a promoção da maior participação da sociedade no Controle da Gestão Pública. Em 2006 acolhe a denominação de Observatório Social de Maringá (OSM), incorporando-se à rede nacional de observatórios

que comungam com o propósito de despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada, por meio de uma vigilância social em nível local.

Uma das principais linhas de atuação dos Observatórios Sociais, incluindo o OSM, tem uma relação direta com a busca por economicidade na administração pública, pois atua de forma preventiva nos processos de aquisições de bens e serviços, visando objetivamente à eficiência da gestão por meio da vigilância social da execução orçamentária.

Neste sentido cabe supor que os esforços empreendidos por esse tipo de sociedade civil, composta em sua maioria por voluntários, promove externalidades positivas em prol de toda a sociedade, caracterizada por sua proatividade e empenho nas atuações, favorecendo, dentre os benefícios, possíveis economias ao erário. Tais economias proporcionam ampliar o emprego dos recursos escassos do orçamento pela simples ampliação de sua disponibilidade, face um uso melhor e otimizado.

A compreensão das contribuições das externalidades positivas vem se ampliando, podendo ser observado em diversas áreas do conhecimento, como: esportes, mobilidade, cultura, educação, saúde, reciclagem, saneamento, meio ambiente/reserva legal, gestão compartilhada, biocombustíveis, políticas públicas de investimentos em infraestrutura e desenvolvimento social.

Esse artigo se utiliza da pesquisa descritiva e explicativa em um estudo de caso que visa investigar se a atuação do OSM pode ser classificada como uma externalidade positiva, devido às suas características de operação e os resultados obtidos. Optou-se por realizar uma análise geral ampla (2007 a 2016) e com maior riqueza de detalhes para os anos de 2015 e 2016.

O Observatório Social de Maringá, sediado no município de Maringá, estado do Paraná, é uma organização da sociedade civil sem fins econômicos, de duração indeterminada, autonomia administrativa e financeira. Inscrita no CNPJ nº 06.161.227/0001-03; Utilidade Pública Municipal - Lei 8.483/09; Utilidade Pública Estadual - Lei 16.613/10; Utilidade Pública Federal - Portaria 2.090/12.

Dentre outros objetivos da investigação, tidos por secundários, está o de identificar o perfil dos erros mais recorrentes, cometidos pela administração pública municipal no tocante aos processos licitatórios de compras e aquisições, assim como o de estimar, para o período, a contribuição da atuação do OSM à economicidade ao erário da Prefeitura de Maringá.

Por meio de questionário misto semiestruturado se obteve respostas específicas sobre a atuação do OSM, visto que tanto o Observatório, quanto a Prefeitura possuem sítios na internet com diversas informações públicas. Trata-se de um trabalho de pesquisa essencialmente qualitativo, porém com alguns dados recebendo tratamento quantitativo, a fim de favorecer à melhor compreensão analítica.

2. Referencial Teórico

A administração pública é conduzida mediante normas constitucionais, leis e códigos que estabelecem procedimentos que delimitam a atuação do agente público. As reformas empreendidas no setor público desde o final do século passado, vêm modernizando a gestão e os mecanismos de controle e responsabilização. O aumento de poder do cidadão sobre a administração pública representa um avanço significativo, com destaque para a *accountability*.

Numa visão mais ampla, a *accountability* se traduz na responsabilidade do governo (leia-se: servidores de carreira, contratados e aqueles que estão exercendo cargo eletivo) em responder aos objetivos de gestão e prestar contas de suas ações ao público. Para a Organização das Nações Unidas, segundo Armstrong (2005, p. 4) os conceitos de integridade, transparência e *accountability* foram identificados como princípios fundadores da administração pública moderna. Integridade se refere a "honestidade" ou "confiabilidade" do agente público para o desempenho de funções oficiais, sendo, portanto, uma antítese da "corrupção" ou "abuso de escritório". A transparência refere-se ao acesso público irrestrito às informações oportunas e confiáveis. Enquanto a *accountability* é a obrigação, por parte dos agentes, de prover informações pertinentes ao uso dos recursos públicos e a responsabilidade por falhar para atender aos objetivos de desempenho declarados.

A literatura trata de algumas formas interpretativas do mecanismo, abrangência e dimensão da *accountability*. Destas se destacam: o vertical, o horizontal e o social. O'Donnell (1998) aponta as características de duas perspectivas da *accountability*: o formato vertical se refere ao uso democrático do voto na escolha ou não de seus representantes, enquanto o horizontal diz respeito aos mecanismos institucionais de avaliação e fiscalização da conduta do agente público - pertinente à missão de agências públicas especificamente criadas com a finalidade de controle e fiscalização.

Peruzzotti e Smulovitz (2002, p. 7) colocam que a *accountability* social é uma soma de interesses da sociedade civil e dos meios de comunicação em favor de prover controle sobre o governo e, em certas situações, compensar alguns déficits do poder público para com a sociedade. Atuam proporcionando um monitoramento externo dos atos da administração pública e, quando necessário acionam os canais legais (agentes oficiais de *accountability* horizontal) de controle.

Segundo Abrucio e Loureiro (2005, *apud* Schommer & Moraes, 2010, p. 4) os Observatórios Sociais não possuem o poder para exercer uma sanção direta sobre os gestores, porém, sua ação pode mobilizar e influenciar outros mecanismos de *accountability*, a exemplo dos controles judicial, parlamentar ou administrativo ou mesmo influenciar as eleições e as regras estatais intertemporais.

Porém, não basta acompanhar os procedimentos administrativos públicos sem um propósito que sustente o esforço de diversas pessoas. A constituição de 1988 incorporou à administração pública o princípio da eficiência, sendo, portanto, um dos objetivos a ser perseguido pelos gestores públicos. Tal princípio tem uma relação direta com a gestão para resultados, caracterizada pela entrega de valor à sociedade.

Sob a perspectiva da *accountability* por resultados, Barrados e Mayne (2003, p. 4) colocam que é preciso estabelecer responsabilização sobre os resultados da administração pública, sendo a *accountability* uma relação baseada em obrigações para demonstrar, revisar e assumir o comprometimento pelo desempenho alcançado – fundamentado nas expectativas e nos meios utilizados.

Porém a orientação para resultados nunca eximirá o ser humano de cometer equívocos e erros, visto a concorrência e influência de diversos fatores intrínsecos e extrínsecos aos indivíduos e as organizações. Aspecto que reforça a importância do controle social, que apesar de insuficiente é representativamente relevante junto a necessária moralidade do agente - servidor público, e de expressiva significância perante o uso eficiente, eficaz e efetivo dos escassos recursos do erário.

Barrados e Mayne (2003, p. 11) questionam ainda sobre os valores que uma organização pública deve exibir para “abraçar os erros” e extrair aprendizagens duradouras. Neste contexto, sugerem que para uma aprendizagem ativa baseada nos erros revelados, cabe considerar: uma busca por explicações sobre o erro; aceitar e discutir os fatos descobertos com integridade, orientação para o problema e transparência); e, adotar novas abordagens como resultado (responsabilidade).

Os observatórios sociais integram o conjunto de instituições que tem por característica ocupar o espaço organizativo e social denominado de terceiro setor. Normanha Filho (2006, p. 129) adota a conceituação do termo terceiro setor como sendo aquele que reúne organizações constituídas e regulamentadas pela legislação vigente, estruturadas, geridas e sustentadas pela iniciativa privada, porém de interesse público, designadamente de cunho social e que visam suplantar a ausência ou deficiência do estado.

A criação do Observatório Social do Brasil se deu pela transformação em 2010 do já existente Instituto da Cidadania Fiscal, sediado na cidade de Maringá/PR, porém com uma maior amplitude de atuação a partir da missão de “despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada, tornando-a proativa, através do seu próprio Observatório Social, exercendo a vigilância social na sua comunidade, integrando o Sistema Observatório Social do Brasil” (OSB, 2019).

Assis e Godoy (2012, p. 7) colocam que o OSM apresenta uma nova forma de controle social e que tem por característica principal o fortalecimento da governança local pelo esforço de tornar o processo licitatório mais transparente, atuando de forma preventiva e eficaz, diferentemente do processo corretivo dos Tribunais de Conta e Poder Legislativo. Segundo Grau (2000, *apud* Assis & Godoy, 2012, p. 2) o controle social ocorre quando obriga o estado a ser mais transparente e fornecer informações de suas ações e decisões para a sociedade, oportunizando assim, medir as consequências e avaliar se os interesses sociais estão sendo respeitados.

A administração pública local tem entre seus deveres, o de buscar promover o desenvolvimento local. Para Buarque (1999, p. 10), a promoção do desenvolvimento local decorre de uma ambientação política e social favorável, através de uma convergência importante de interesses dos atores sociais ou comunidade em favor de determinadas prioridades e orientações básicas.

A Comissão Permanente de Licitação - CPL é um órgão criado pelo ente público, amparado pela Lei Federal 8.666/93, responsável por receber, examinar e julgar os documentos e os procedimentos relativos às licitações públicas nas modalidades: concorrência, tomada de preços e convite. É através da atuação da CPL que se realizam os procedimentos de compras e contratações de bens e serviços pela administração pública.

Na maioria dos ambientes organizacionais, repleto de processos, prazos e responsabilidades compartilhadas, as falhas e equívocos são mais comuns que se imagina. Os processos licitatórios requerem a condução reta dos procedimentos legais, organizados sequencialmente sob a perspectiva de se evitarem erros que possam concorrer para a inviabilização do mesmo.

No caso de vícios e irregularidades observadas nas licitações, o Tribunal de Contas da União (2013) relaciona os problemas mais comuns observados, como: estudos técnicos preliminares inexistentes ou insuficientes; membros da comissão de licitação não exercerem as suas responsabilidades; indicação não fundamentada de marca; má elaboração da descrição do objeto no plano de trabalho ou no termo de referência; e, pesquisa de preços não realizada ou efetuada de forma imprópria. Dentre as fraudes, se destacam: sobrepreço ou superfaturamento; cartelização ou vínculos entre participantes; e, o fracionamento.

Edmondson (2014, p. 8) aborda sobre os desafios de buscar evitarem-se os erros, visto que fatores emocionais e cognitivos agem contra a vontade e o interesse em realizar uma conduta ilibada. Nesse sentido, a importância de se analisar as causas dos erros soma-se ao relevante papel exercido pela liderança. Pois quando se detectada uma falha é essencial ir além das causas óbvias e superficiais, onde se deve buscar entender a raiz do problema. A adoção desse procedimento requer disciplina e entusiasmo, assim como o uso de análises sofisticadas para assegurar que as lições certas sejam aprendidas e as soluções corretas adotadas.

Os erros podem ser ordenados sob vários aspectos. Aqui se considerará os termos condenáveis e não condenáveis. Os erros condenáveis são oriundos de desvios voluntários de regras e condutas éticas, enquanto os não condenáveis possuem uma maior amplitude de classificação, desde a simples desatenção até situações que exigem extremas habilidades e conhecimentos. Edmondson (2014, p. 3) apresenta um espectro de razões para errar, onde se observa que os erros podem não ser somente de responsabilidade exclusiva do funcionário, pois questões relativas ao objeto da atividade e o ambiente, por vezes interferem ativamente.

Mankiw (2014) diz que as externalidades representam os impactos das ações de uma pessoa ou organização sobre o bem-estar de outras que não estão relacionadas direta ou indiretamente com a ação. Sendo que, neste caso, quando prejudicadas estão sendo

submetidas à externalidade negativa e quando beneficiadas, é alvo de externalidade positiva.

As externalidades (negativas e positivas) são tratadas pela literatura microeconômica como falhas de mercado. Parte do pressuposto de que a economia de mercado é o mecanismo ideal para a alocação eficiente de recursos. Mas, há situações onde se observam ineficiências. Estudos econômicos, de maneira geral, mostram uma prevalência pelo impacto negativo, onde os custos de produção não refletem os custos indiretos ocasionados aos potenciais prejudicados pela fabricação de determinado produto e/ou seus subprodutos. Cabendo então ao estado estabelecer sanções ou compensações. Tal abordagem pode ser melhor compreendida nos trabalhos de Arthur C. Pigou (*Economia do Bem-Estar – 1932*), Ronald Coase (*O Problema do Custo Social – 1960*) e Edgar K. Browning (*Deseconomias Externas, Compensação e Medida de Danos – 1977*).

Simpson (2007, p. 124) explica e exemplifica o conceito de externalidade positiva: quando uma pessoa não está envolvida na produção ou consumo de um bem ou serviço e recebe um benefício pelo qual ele não pagou é dito ser o destinatário de uma externalidade positiva. Um exemplo é a imunização de indivíduos não envolvidos na vacinação que se beneficiam sem pagar pela iniciativa alheia. Ele é beneficiado porque quanto mais pessoas se imunizarem, menor a probabilidade de que os indivíduos não envolvidos diretamente sejam expostos à infecção e, conseqüentemente, menos pessoas contrairão a doença.

De maneira geral as externalidades positivas possuem um quantitativo menor de presença em nosso cotidiano do que as externalidades negativas, que segundo Simpson (2007, p. 125) é devido ao não pagamento pelos beneficiados externos. Logo, tais beneficiados das externalidades positivas não fornecem incentivos para que mais situações positivas ocorram.

No conceito implícito na relação da administração pública e a sociedade, segundo Andrade (2004), a externalidade sempre se apresentou relevante na regulação econômica voltada às questões da educação, onde os custos e benefícios sociais estão em pauta. Ortiz e Ferreira (2004) por sua vez, relacionam o poder público com as questões do meio ambiente, e reforçam que quando o benefício social se mostra maior que o benefício privado, pode-se considerar como representativo de uma externalidade positiva.

Neste constructo teórico, a relação positiva da externalidade na educação confere ganhos representativos não só para o indivíduo como para toda a sociedade. Amorim e Neto (2012, p. 6) observam que se um nível educacional mais alto tornar a população capacitada em um nível mais técnico, então, toda a sociedade estará sendo beneficiada (e indiretamente o próprio Estado). Segundo McMahon (2018, p. 4) os benefícios externos incluem os benefícios diretos da educação para o desenvolvimento de instituições cívicas que contribuem lentamente, por longos períodos de tempo, para o estado de direito, a democracia, os direitos humanos e a estabilidade política.

Retomando o princípio basilar da eficiência na administração pública, que considera a adoção de critérios legais e morais necessários à consecução da melhor utilização dos recursos públicos, de forma a se evitarem desperdícios e proporcionar a maior rentabilidade social, Mazza (2016) observa que, dentre os valores embutidos no princípio da eficiência estão: economicidade, qualidade, rapidez e produtividade. Logo, infere-se que é um dever da administração pública buscar pelo seu alcance para assim proferir os melhores resultados à sociedade.

Conforme colocado por Bruno (2008, p. 69, *apud* Araújo e Rodrigues, 2012, p. 48), o princípio da economicidade se relaciona à análise custo-benefício que assegure não haver desperdício de recursos públicos. Observa-se estreita relação entre eficiência e economicidade, porém, como observa Araújo e Rodrigues (2012, p. 49), nas questões licitatórias do poder público, atender apenas à exigência de baixos custos não implica a plena observância da economicidade, uma vez que também são exigidos padrões de eficiência para que se configure uma ação economicamente satisfatória.

No sítio do Observatório Social do Brasil (<https://osbrasil.org.br/>) encontram-se reportadas várias iniciativas de diversos observatórios que relatam “economia estimada ou obtida” pelas ações de controle junto às administrações públicas.

O Código de Conduta do OSB (2018, p. 13) registra que o trabalho desenvolvido tem o caráter preventivo, com o foco na eficiência da gestão pública e sem emissão de juízo de valor. Reforçando assim os princípios fundamentais que envolvem a responsabilidade de promover a transparência, o exercício da cidadania e a eficiência da gestão pública.

3. Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa tem o caráter qualitativo, com características descritivas e explicativas, que buscam prover sustentação compreensiva do impacto das externalidades positivas oriundas das atividades exercidas pelos observatórios sociais no tocante à contribuição para a economicidade do erário da administração pública municipal brasileira.

Gergen e Gergen (2006, p. 367) colocam que “o domínio da investigação qualitativa proporciona algumas das mais ricas e compensadoras explorações disponíveis na ciência social contemporânea”.

Para tanto, empreendeu-se uma pesquisa bibliográfica sobre o perfil de atuação dos observatórios sociais organizados pelo Sistema OSB (Observatório Social do Brasil) que se faz presente em 150 cidades e 17 estados brasileiros. Como instituição não governamental e sem fins lucrativos, a OSB é disseminadora de uma metodologia padronizada que é implementada em toda sua rede.

Como recurso explicativo para a confrontação do objetivo geral formulado, de averiguar se o Observatório Social de Maringá (OSM) é um gerador de externalidades positivas à sociedade, utilizou-se do estudo de caso. Os dados coletados foram por meio de questionário semiestruturado e documentos relativos aos relatórios de gestão da organização referentes aos anos de 2007 a 2016.

Para Gil (2007), na utilização do estudo de caso convém recorrer à pesquisa explicativa, também conhecida como causal, pois visa identificar, sob a razão dos acontecimentos observados, os fatores que contribuem para a contextualização de determinado fenômeno. Segundo Yin (2005, p. 32), “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real [...]”.

4. Análise e discussão dos dados

Os dados foram disponibilizados pelos integrantes do Comitê Gestor do Observatório Social de Maringá por meio de questionário misto (questões abertas e fechadas), além do encaminhamento de arquivos oficiais de dados processados pelo OSM para fins de prestação de contas dos anos em análise.

O Observatório Social de Maringá promove desde o ano de 2008 a prestação de contas à sociedade de suas atividades, realizando a difusão pública de seus trabalhos em reuniões sociais e em eventos específicos. Os dados estão disponibilizados na aba

“Fiscalização” em seu sítio na internet (www.observatoriosocialmaringa.org.br), com o título: Relatórios do OSM.

Dentre os trabalhos de difusão das atividades do OSM se destacam a “Educação para a Cidadania” e o “Acompanhamento dos Gastos Públicos”. Segundo o OSM, o intuito é o de despertar na sociedade o interesse pelo acompanhamento da utilização dos recursos públicos, assim como buscar conscientizar a população quanto à sua importância. Os dados, embasados em critérios técnicos, comprobatórios e legais, são apresentados semestralmente e noticiados anualmente para disseminação das informações.

4.1. Educação para a Cidadania

São premissas desta ação: o entendimento da função social do tributo e a fiscalização para a correta aplicação do dinheiro público.

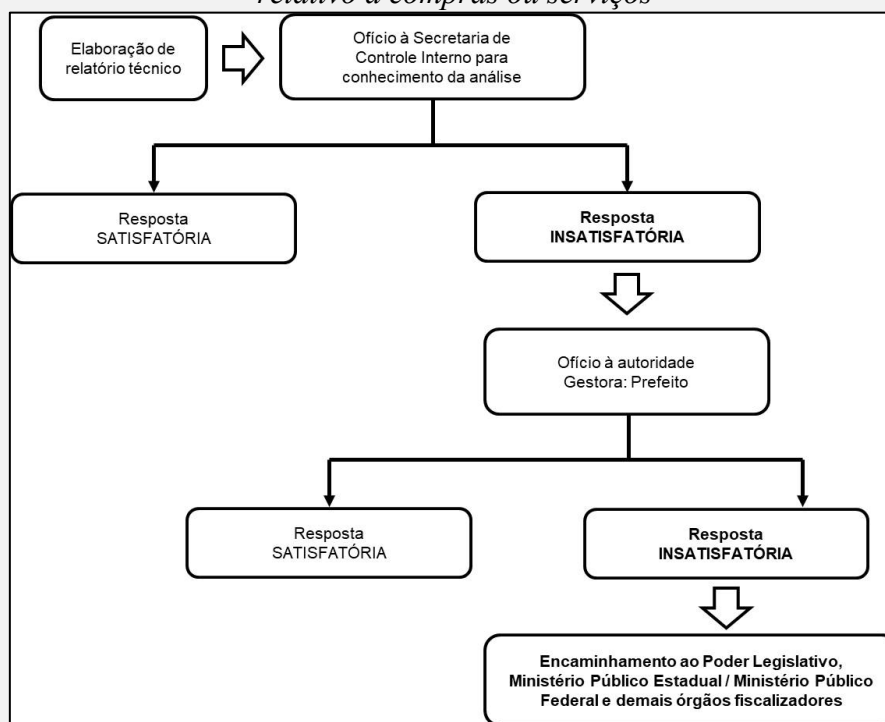
Quanto à sensibilização para a cidadania fiscal, as seguintes questões se destacam: a existência de um observatório social que atue com efetividade na fiscalização, que só se faz viável pela sensibilização da sociedade quanto à importância do controle social; uma postura proativa diante do que é público; a percepção de que a carga tributária é elevada e que há ineficiência no gasto público – necessitando assim de fiscalizar a correta aplicação dos impostos arrecadados.

Os públicos alvos desta ação são as escolas de ensino fundamental e médio, as universidades, os clubes de serviços, os empresários e os órgãos públicos em geral. Para tratar desta temática são utilizados recursos cênicos, lúdicos e didáticos, como: peça teatral; músicas e poesias que falam de cidadania; oficinas práticas; concurso de redação e concursos de artigos e monografias sobre cidadania fiscal; palestras, seminários e capacitações.

4.2. Acompanhamento dos Gastos Públicos

O OSM utiliza de metodologia embasada na Lei Orgânica do município de Maringá (Art. 11 §1^o e Art. 78) para interpelar os atos da prefeitura. A Figura 1 apresenta o fluxograma do método aplicado.

Figura 1: Fluxograma da metodologia de acompanhamento dos gastos públicos relativo a compras ou serviços



Fonte: adaptado de Observatório Social de Maringá (2019).

Nos anos de 2015 e 2016 foram analisados por amostragem 244 processos administrativos no valor de R\$ 258.390.663,09. Estes representaram 5,3% dos processos em execução no período, somando cerca de 21% das despesas realizadas pela Prefeitura Municipal de Maringá. A Tabela 1 apresenta os quantitativos de processos conforme a modalidade de licitação e a sua participação em valores.

Tabela 1:

Demonstrativo por categoria / valor dos processos avaliados pelo OSM em 2015/16

| Modalidade | Participação % | Valor Nominal (R\$) | Participação % |
|-----------------|----------------|---------------------|----------------|
| Pregão | 62 | 106.069.583,51 | 41,06 |
| Dispensável | 13 | 2.437.892,81 | 0,94 |
| Concorrência | 11 | 132.034.144,20 | 51,10 |
| Inexigibilidade | 6 | 10.860.313,32 | 4,20 |
| Dispensa | 4 | 4.816.600,00 | 1,86 |
| Tomada de Preço | 4 | 2.028.249,25 | 0,78 |
| Convite | 0,4 | 143.880,00 | 0,06 |
| Representação | 100 | 258.390.663,09 | 100,00 |

Fonte: adaptado de atividades desenvolvidas em 2015-2016, OSM (2019).

O Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas Estaduais classificam as modalidades de erros nos processos licitatórios em vícios ou irregularidades, podendo os mesmos ocorrerem em virtude de equívocos e desatenções, sendo os desvios considerados como fraudes intencionais.

Do conjunto dos 244 processos analisados nos anos de 2015/16 foram separados 35 processos com irregularidades classificadas como de proveito econômico direto. Nestes processos o OSM detectou 13 tipos de erros que estão relacionados na Tabela 2. Observa-se que, por vezes, mais de um erro é encontrado no mesmo processo.

Tabela 2:

Demonstrativo de erros processuais nas compras públicas analisadas em 2015/16

| Tipologia da Irregularidade | Participação % |
|--|-----------------------|
| Pagamento efetuado sem a execução do serviço | 27 |
| Licitação direcionada | 11 |
| Manutenção com preço maior que equipamento novo | 11 |
| Valor da licitação sem justificativa | 9 |
| Ausência de preço unitário | 9 |
| Limitação de concorrência | 6 |
| Edital omissivo de informações | 6 |
| Licitação existente com preço menor | 6 |
| Sobrepço | 3 |
| Modalidade da licitação | 3 |
| Quantidades sem justificativas | 3 |
| Aditivos irregulares | 3 |
| Erro na publicação oficial | 3 |
| Representação | 100 |

Fonte: adaptado de atividades desenvolvidas em 2015-2016 OSM (2019).

Quando o OSM detecta uma irregularidade e recebe uma resposta satisfatória de acatamento por parte da autoridade municipal, normalmente as seguintes providências são tomadas: devolução aos cofres públicos do valor observado da irregularidade; licitação corrigida e republicada com ajustamentos (valor e/ou quantidade); licitação revogada, cancelada ou anulada.

Não havendo respostas satisfatórias aos ofícios de esclarecimentos encaminhados à Prefeitura Municipal ou não ocorrendo ajustamentos e correções, quando

Pinheiro. Externalidades Positivas e Economicidades ao Erário

da confirmação das irregularidades, são formuladas denúncias, conforme as características do caso analisado, para diversas instâncias oficiais superiores, incluindo os controles de contas.

4.3. Atividades Fiscais do OSM

O Quadro 1 foi estruturado com base no questionário respondido pelo Comitê Gestor do OSM em setembro de 2019 e tem por propósito a melhor compreensão da sua estrutura organizacional, física e de custeio operacional.

Quadro 1: Quadro de recursos humanos da OSM

| Aspectos Gerais Estruturais do OSM | | | |
|---|--|-----------|-------------|
| Gênero | Masculino | Feminino | |
| Quantidade | 33 | 25 | |
| Amplitude de Idade | 20 a 78 | 18 a 65 | |
| Quadro de colaboradores | Funcionários | 6 | 10,3% |
| | Voluntários | 48 | 82,8% |
| | Outros (exp.: estagiários) | 4 | 6,9% |
| | Total | 58 | 100% |
| Áreas de Formação | Direito | 15 | 25,9% |
| | Contabilidade | 10 | 17,2% |
| | Administração | 8 | 13,8% |
| | Economia | 5 | 8,6% |
| | Outros: professores; engenheiro agrícola; estudantes; profissionais da área de saúde, consultores. | 20 | 34,5% |

Fonte: elaboração própria.

O Comitê Gestor foi questionado sobre o tempo médio dos processos que analisa e o quantitativo de pessoas envolvidas em cada processo. Em resposta, a direção da organização informou que o tempo médio de análise de um processo depende do seu objeto e de outros fatores que podem concorrer para o período em que este fica ativo, porém em média são de dois meses, havendo casos em que se acompanha a execução do contrato, chegando até a um ano; em média, 10 pessoas são envolvidas diretamente na análise de um processo, porém outras pessoas ocasionalmente contribuem indiretamente ou esporadicamente.

Segundo o Comitê Gestor, os processos a serem analisados são selecionados levando-se em conta o histórico e os valores totais envolvidos.

Quanto aos custos operacionais do OSM envolvidos na análise de um único processo, o Comitê Gestor estimou no valor de R\$ 550,00 mensais. Este valor se relacionam os gastos com materiais de expediente, custeio de veículo e despesas gerais do espaço físico utilizado (energia, água, limpeza e outros). Segundo a organização, o custo de manutenção do OSM é aproximadamente de R\$ 35.000,00 de despesas/mês (salários, encargos, administrativo em geral, etc.).

Em consideração ao pioneirismo de atuação do OSM e os anos de experiência, questionou-se sobre quais as iniciativas adotadas pela Prefeitura Municipal de Maringá, em especial, a Comissão Permanente de Licitação, foram fomentadas pela atuação do OSM. Segundo a organização: as salas de licitações passaram a ser informatizadas, com gravação/transmissão das sessões de licitações em tempo real (qualquer cidadão pode assistir pela internet as sessões) e, foi implantado o protocolo automático, pois antes era manual. As atas que antes não continham os números do Cadastro de Pessoa Física - CPF e o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ dos empresários, agora são informados em todos os documentos dos processos.

4.4. Proveitos Econômicos Gerados aos Cofres Públicos

Além do trabalho realizado junto à Prefeitura Municipal de Maringá - PMM, o OSM atua também no controle social dos gastos públicos junto à Câmara Municipal de Maringá - CMM e da Universidade Estadual de Maringá - UEM, que é uma instituição pública de ensino superior sediada no município e mantida pelo Governo do Estado do Paraná.

A Tabela 3 apresenta o montante do proveito econômico gerado pela atuação do OSM entre os anos de 2007 e 2016 juntos aos três órgãos públicos (PMM-CMM-UEM).

Tabela 3: *Valores apurados do proveito econômicos entre 2007 e 2016*

| Ano | Proveito Econômico (R\$) | Valor corrigido pelo IGP-M* |
|-------------|---------------------------------|------------------------------------|
| 2007 | 8.210.201,85 | 16.667.525,39 |
| 2008 | 3.902.207,25 | 7.214.816,37 |
| 2009 | 14.377.103,75 | 27.044.379,56 |
| 2010 | 6.611.197,19 | 11.171.526,73 |

Pinheiro. Externalidades Positivas e Economicidades ao Erário

| | | |
|--------------|----------------------|-----------------------|
| 2011 | 3.299.154,00 | 5.304.856,18 |
| 2012 | 7.225.313,43 | 10.776.275,14 |
| 2013 | 9.625.026,18 | 13.604.391,36 |
| 2014 | 12.883.968,40 | 17.565.205,02 |
| 2015 | 3.878.710,23 | 4.783.596,66 |
| 2016 | 13.115.662,04 | 15.090.483,85 |
| TOTAL | 83.128.544,32 | 129.223.056,40 |

*IGP-M de setembro 2019.

Fonte: Proveitos econômicos dos órgãos acompanhados pelo OSM (2019).

Com referência aos proveitos econômicos gerados especificamente das ações de fiscalização e acompanhamento das compras municipais da prefeitura de Maringá, a Tabela 4 traz os valores dos anos de 2015 e 2016. Cabe ressaltar que o cálculo do proveito econômico, segundo o Comitê Gestor do OSM, é realizado utilizando-se do valor da execução orçamentária do município no ano subtraindo-se os valores dos gastos com pessoal.

Tabela 4: *Processos analisados da PMM e proveitos econômicos gerados*

| Ano | Processos Analisados | Valores totais (R\$) | Processos Irregulares | Proveito Econômico (R\$) | Proveito Econômico (R\$) corrigido pelo IGP-M |
|--------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------|---------------------------------|--|
| 2015 | 120 | 67.645.159,07 | 11 | 3.500.308,64 | 3.869.392,08 |
| 2016 | 124 | 180.169.767,80 | 21 | 5.799.575,25 | 6.216605,31 |
| Total | 244 | 247.814.926,87 | 32 | 9.299.883,89 | 10.085.997,39 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do montante de proveito econômico oriundo de processos irregulares da Prefeitura Municipal de Maringá. Observatório Social de Maringá (2019).

Cabe ressaltar que a Prefeitura de Maringá mantém vários dados e informações já processadas na forma de tabelas e gráficos em seu sítio na internet (<http://www2.maringa.pr.gov.br/>), incluindo o Portal da Transparência com opções de abas e links, onde é possível acessar vários documentos a partir do ano de 2014.

4.5. Avaliação e Análise das Informações Coletadas

- As iniciativas e as ações efetivas relacionadas à cidadania e à educação fiscal representam os elementos duradouros mais importantes para a sustentação da consciência cidadã da comunidade para com o dinheiro público e consequentemente, para todos os bens públicos em geral;

- O Observatório Social de Maringá possui uma equipe robusta e multifuncional, que integra força jovem, entusiasmo, conhecimento e maturidade. A dedicação à causa pública e social envolve a todos, sendo que 83% da força de trabalho é composta por voluntários;
- Os custos operacionais do OSM são baixos quando confrontados com os proveitos econômicos e sociais gerados;
- Os proveitos econômicos gerados nos anos de 2015/16 são significativos em valores absolutos, porém a sua participação relativa no montante orçamentário do município não é expressiva, representando aproximadamente um por cento ($\approx 1\%$) das despesas totais, ou aproximadamente cinco por cento (5%) excluindo-se os custos com o funcionalismo público;
- O valor apurado nos anos de 2015/16 alcança a cifra de 10 milhões de reais, o que se mostra equivalente aos orçamentos de muitas secretarias municipais, como mostrado na Tabela 5.

Tabela 5: Despesas por órgãos da PMM nos anos de 2015/16

| Órgão Municipal | Despesas administrativas e operacionais - valores pagos em 2015 (R\$ milhões) | Despesas administrativas e operacionais - valores pagos em 2016 (R\$ milhões) |
|---|--|--|
| Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo | 4,06 | 4,93 |
| Secretaria Municipal de Meio Ambiente | 3,35 | 3,64 |
| Secretaria Municipal da Mulher | 2,37 | 1,89 |
| Secretaria Municipal de Saneamento Básico | 0,62 | 0,63 |
| Secretaria Municipal de Habitação de Interesse Social | 1,52 | 2,45 |

Fonte: Elaboração própria, adaptado da Prefeitura Municipal de Maringá (2019).

- Considerando o valor de 10 milhões de reais em proveitos econômicos gerados ao erário pelas ações de monitoramento e avaliação do OSM junto à utilização dos recursos públicos, na conformidade da lei, observa-se que o mesmo pode ser orientado para diversos investimentos de interesse social, como por exemplo:
 - Construção de 10 Unidades Básicas de Saúde tipo I – UBS I, de 250m², no valor unitário de aproximadamente R\$ 850.000,00, conforme planilha da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2017);

- Construção de 4 unidades padrão de Escola de Tempo Integral para 1.500 alunos, no valor unitário aproximado de R\$ 2.200.000,00, segundo planilha da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2017);
- Aquisição de 22.625 unidades de cestas básicas (conforme valor apurado da cesta básica em Curitiba-PR nos meses de julho/agosto de 2019 pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2019).

5. Considerações Finais

A caracterização da externalidade positiva nem sempre é de mensuração objetiva ou direta, visto que em alguns casos sua maturação é de longo prazo, a exemplo dos investimentos em educação e em saneamento básico, a formação de arranjos produtivos locais e o tripé: pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Sobre as externalidades positivas, a primeira que se sobressai pela atuação do OSM é a educação para a cidadania fiscal, através da ampla promoção formativa para discentes, docentes e todos os cidadãos de Maringá. O controle externo exercido por seus membros integrantes, instituídos ou voluntários, é aplicado democraticamente com o propósito primário de zelar pelo dinheiro, que é público. A disposição sagaz pela resposta justa, que não se limita em apenas apontar incorreções ou inconformidades legais, objetiva ver o recurso escasso ser aplicado com eficiência, eficácia e efetividade para o bem de todos os cidadãos sem nenhum tipo de discriminação.

Por sua vez, a economicidade se vê ampliada continuamente, primeira pela aprendizagem e o aperfeiçoamento na lida do recurso público proporcionado pelo ciclo: planejar – executar – verificar – aprender. Segundo, pela educação e vigilância continuada, visando prover a melhor utilização do dinheiro escasso e um uso competente em benefício do cidadão. Os montantes recuperados, oriundos de erros processuais ou omissões, condenáveis ou não, demonstram que ainda há muito por aprimorar na gestão pública local, que sem nenhuma ressalva, pode ser estendido à toda organização pública brasileira.

A consideração da atuação do Observatório Social na geração de externalidades positivas é perceptível e relevante por reunir todas as características necessárias ao seu enquadramento. Essa constatação pode ser estendida a todos os observatórios sociais

brasileiros que se utilizam de metodologias semelhantes e condutas processuais equivalentes.

Considerando que em economia, quando uma externalidade é identificada e comprovada como positiva, observa-se uma tendência de o próprio governo conferir reconhecimento e incentivos, visto a extensão da natureza do benefício ao público. Essa linha de raciocínio, no entanto, choca-se com premissas basilares da entidade “observatório social”, principalmente no tocante à independência e autonomia. No entanto o mérito da contribuição à sociedade é por si só recompensável e motivador para o aperfeiçoamento das instituições públicas brasileiras e para a sociedade.

A expansão do entendimento e abrangência das externalidades positivas em economia é uma constatação que pode favorecer e fomentar a expansão dessa linha de estudos para outras tantas iniciativas de cunho social, ainda pouco explorada na literatura das ciências econômica e da gestão pública.

Referências

Amorim, P. de J., & Neto, S. J. C. (2012). Externalidades da educação no Brasil: entre o público e o privado. *Congresso Nacional de Excelência em Gestão*, Rio de Janeiro, 8.

Andrade, E. de C. (2004). Externalidades. In: P. R. Arvate & C. Biderman (Org). *Economia do setor público*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Araújo, L. M., & Rodrigues, M. I. A. (2012). A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. *Revista do Serviço Público* 63(1), 43-62, jan/mar.

Armstrong, E. (2005). Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues. *United Nations Department of Economic & Social Affairs*. Recuperado de: <https://demolive.insightsonindia.com/wp-content/uploads/2013/09/integrity-transparency-un.pdf>.

Assis, P. C. de, & Godoy, A. M. G. (2012). A governança formal do Observatório Social de Maringá. *Arqmudi* 16(1/2/3). Recuperado de: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ArqMudi/article/view/20968>.

Barrados, M., & Mayne, J. (2003). Can Public Sector Organisations Learn? *OECD Journal on Budgeting*, 3(3). Recuperado de: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/can-public-sector-organisations-learn_budget-v3-art17-en.

Buarque, S. C. (1999). *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília. Recuperado de:

<https://georgenunes.files.wordpress.com/2015/04/metodologia-de-planejamento-do-desenvolvimento-local-e-municipal-sustentavel.pdf>. Acesso em 30.07.2019.

CNM - Confederação Nacional dos Municípios (2017). *Atualização dos Valores de Obras - SADE*. Recuperado de: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/20022017_Atualizao_valores_obras_sade_2017.pdf.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2019). *Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos*. Recuperado de: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/analiseCestaBasicaAnteriores.html>.

Edmondson, A. C. (2014). *Estratégias para aprender com o erro*. Harvard Business Review Brasil. Recuperado de: <http://hbrbr.com.br/estrategias-para-aprender-com-o-erro/>.

Gergen, M. M., & Gergen, K. J. (2006). *Investigação qualitativa: tensões e transformações*. In: Norman K. D. & Yvonna S. L. (orgs.). *O Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens* (2ª Ed., pp. 367-388). Porto Alegre: Artmed.

Gil, A. C. (2007). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (5ª Ed.). São Paulo: Atlas.

MCmahon, W. W. (2018). *The External Benefits of Education*. Department of Economics, University of Illinois at Urbana Champaign. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/286620724_The_External_Benefits_of_Education.

Mankiw, G. (2014). *Introdução à economia*. Cengage Learning.

Mazza, A. (2016). *Manual de Direito Administrativo* (6ª Ed.). São Paulo: Atlas.

Normanha Filho M. A. (2006). Terceiro setor, um ator social, e as possibilidades no campo da gerontologia social. *Revistas Gerenciais*, São Paulo, 5(n. especial), 127-136, jan.- jun.

OSB - Observatório Social do Brasil (2018). *Código de Conduta*. Recuperado de: https://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/11/OSB_Codigo_de_Conduta_2_edicao_versao_final.pdf.

OSB - Observatório Social do Brasil (2019). *Sítio web/Institucional*. Recuperado de: <http://osbrasil.org.br/>.

OSM - Observatório Social de Maringá (2019). *Sítio web/Institucional* (Apresentação desenvolvidas nos anos de 2015 e 2016 à sociedade). Recuperado de: <http://observatoriosocialmaringa.org.br/2017/04/>.

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, 27-52. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/abstract/?lang=pt>.

Ortiz, R. A., & Ferreira, S. de F. (2004). O papel do governo na preservação do meio ambiente. In: P. R. Arvate & C. Biderman (Org.). *Economia do setor público*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

Simpson, B. P. (2007). An Economic, Political, and Philosophical Analysis of Externalities. *Reason Papers* 29, 123-140. Recuperado de: https://reasonpapers.com/pdf/29/rp_29_8.pdf.

Schommer, P. C., & Moraes, R. L. (2011). Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. *GESTÃO. Org-Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 8(3).

Tribunal de Contas da União - TCU (2013). *Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos*. Instituto Serzedello Corrêa, 2ª. Diretoria de Desenvolvimento de Competências, Serviços de Planejamento e Projetos Educacionais. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/responsabilizacao-de-agentes-segundo-a-jurisprudencia-do-tcu-uma-abordagem-a-partir-de-licitacoes-e-contratos-aulas-1-a-5.htm>.

Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (3ª. Ed.). Porto Alegre: Bookman.