

JORNAP

ANAIS

13^a JORNADA CIENTÍFICA
DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Programa de Educação Tutorial

Administração Pública



Jornada Científica de Administração Pública (13. : 2019 : Araraquara, SP)

Anais da XIII Jornada Científica de Administração Pública (JORNAP) PET
Administração Pública / XIII Jornada Científica de Administração Pública;
Araraquara, 2019 (Brasil). – Documento eletrônico. – Araraquara : FCL-UNESP,
2019. – Modo de acesso: [https://www.fclar.unesp.br/#!/graduacao/espaco-do-
aluno/pet---programa-de-educacao-tutorial/administracao-publica/jornap/anais/](https://www.fclar.unesp.br/#!/graduacao/espaco-do-aluno/pet---programa-de-educacao-tutorial/administracao-publica/jornap/anais/)

ISBN 978-85-8359-073-6

1. Administração pública. 2. Congressos e convenções. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da FCLAr – UNESP.

Luan Baptista de Souza

Patrícia Borba Marchetto

Patrícia Souza Braulino

(Org.)

**Anais da XIII Jornada Científica de Administração Pública (JORNAP) PET
Administração Pública**

Araraquara
FCLAr-UNESP

PET ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FCLAR - UNESP

Corpo Discente da Comissão Organizadora da XIII JORNAP

Ana Beatriz Gomes de Souza

Beatriz Alves Mancini

Bruna Cristina Camacho

Cesar Henrique Rodrigues de Melo Aleluia

Gabriel Henrique Dametto

Geovana Baroni

Isabella Gentil de Oliveira

Jéssica Cristina Soares

Jéssica de Carvalho Fonseca

Lillian Tassim Salatino

Lorena Rizzato Ribeiro

Luan Baptista de Souza

Lucas Henrique Silva

Marcel Nakamura Lopes da Silva

Marcos Paulo Andrade

Marina Zen Bertolazzi

Matheus Migliato Cazzoli

Nadja Karina da Silva

Patricia Souza Braulino

Peterson Henrique da Silva

Poliana Cristina Chaves Tomazini

Vitória Bezerra Teixeira Lucas

Vivian Alves Pacheco

Ygor Akihiro Hirabayashi

Tutoria

Profª Drª Patrícia Borba Marchetto – Departamento de Administração Pública FCLAR –
UNESP

A PRESENTAÇÃO

Nos dias 14, 15 e 16 de maio de 2019 foi realizada na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP em Araraquara – São Paulo, a décima terceira edição da Jornada Científica de Administração Pública (JORNAP) com patrocínio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Santander. Nesta edição, a JORNAP se manteve pelo quarto ano consecutivo como evento nacional, sendo incluída no calendário dos eventos oficiais do Campo de Públicas. A XIII JORNAP contou com a participação de aproximadamente 370 pessoas, sendo composta, em sua maioria, por alunos do curso de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras (FCLAr) da UNESP de Araraquara, São Paulo. Registrou-se, ainda, a participação de alunos dos cursos de Pedagogia, Economia e Ciências Sociais desta mesma instituição, além de servidores públicos, profissionais do campo de públicas e dos palestrantes desta edição terem vindo de outros estados brasileiros como Brasília, Ceará, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Esta Jornada, desde sua criação, tem como objetivos fundamentais: Propiciar um intercâmbio ativo entre estudantes do curso de Graduação em Administração Pública da UNESP – Campus Araraquara, bem como de outras instituições, e especialistas com notório saber nesse campo do conhecimento; Despertar nos alunos de graduação e pós-graduação o interesse pela investigação científica, estimulando novas pesquisas e reflexões sobre a área, uma vez que o cenário da produção acadêmica no plano da graduação em Administração Pública é bastante limitado, restringindo-se à Congressos de Iniciação Científica promovidos pelas Instituições de Ensino Superior, e poucas revistas da área; Consolidar-se como fórum permanente de discussão e reflexão, no qual os estudantes - não apenas da UNESP, mas de outros cursos de Graduação e Pós-graduação em Administração Pública do país - possam expor seus trabalhos de pesquisa e entrar em contato com a pluralidade de ideias sobre a área e com as possíveis soluções para os sérios problemas que afetam a sociedade brasileira, uma vez que a JORNAP é um tradicional evento do Campo de Públicas; Estimular a reflexão pautada nas linhas de pesquisa relacionadas ao curso de graduação em Administração Pública da UNESP - Araraquara, oferecendo subsídios para a concepção de um Programa de Pós-Graduação strictu sensu, que se encontra em fase preliminar de delineamento; Incentivar a participação efetiva de

profissionais vinculados ao serviço público nos âmbitos municipal, estadual e federal, com a intenção de potencializar a interação destes especialistas com os estudantes, além de contribuir para a geração e disseminação de conhecimento entre a Universidade e as diversas instituições de caráter público ou de interesse coletivo; Estimular o interesse de discentes, docentes, pesquisadores e público em geral, dos mais variados campos de atuação profissional, sejam eles nativos ou estrangeiros, a participarem do evento, tendo em vista que os assuntos propostos englobam as mais diversas áreas do conhecimento, além de não se restringir apenas ao Brasil. Nestes anais estão presentes os trabalhos aprovados pelo comitê e pela banca científica do evento, divididos pelos cinco eixos temáticos. A comissão organizadora da XIII JORNAP agradece a todos os autores pela submissão e apresentação. Ademais, agradecemos também pelo compromisso de todos por continuar fomentando a consolidação da pesquisa no nosso campo, desejando revê-los na próxima edição desta Jornada.

Luan Baptista de Souza

Comissão Científica Organizadora da XIII JORNAP

***A Comissão Organizadora da XIII JORNAP atribui aos autores dos trabalhos completos e resumos expandidos toda a responsabilidade pelos conteúdos apresentados.**

**** Todos os trabalhos completos e resumos expandidos contidos nestes anais poderão ser citados, independentemente de autorização, desde que respeitado os direitos do autor.**

SUMÁRIO

EIXO TEMÁTICO 1 – GESTÃO PÚBLICA LOCAL

TRABALHOS COMPLETOS

ICMSs – ecológico, turismo e patrimônio cultural em Claraval-MG: o morro da serrinha como possibilidade de captação de recursos

Jorge Brunetti Suzuki; Ana Paula da Silva

.....14

Os pequenos municípios da região administrativa central do estado de São Paulo: caracterização a partir das dimensões socioambiental, econômica e de gestão

Camila de Moraes Filipe; Ana Cláudia Fernandes Terence

.....38

EIXO TEMÁTICO 2 - GOVERNANÇA, ORGANIZAÇÕES E GESTÃO PÚBLICA

TRABALHOS COMPLETOS

- A Ilegalidade Na Indicação De Marca em Licitação Pública Realizada Pela Companhia Docas do Ceará E A Fiscalização Do Tribunal De Contas Da União

Geraldo Ruberlei Merege Júnior; Renata Corrêa Deppa

.....62

- Análise Da Variação Da Eficiência Dos Institutos De Educação, Ciência e Tecnologia
Jéssica Letícia de Souza Miranda; Narciso Rodrigues da Costa; Danielle Cristina Gonzaga Corrêa; Francisco do Nascimento Felix; Alessandro de Castro Corrêa

.....76

- Licitação Pública Federal E Sua Relação Com a Governança e a Governabilidade
Macário Neri Ferreira Neto; José Gomes Júnior

.....90

RESUMOS EXPANDIDOS

- A Análise Ergonômica Na Administração Pública Dentro do Novo Cenário da Indústria 4.0

Fabiana Santos Rodrigues Araújo

.....111

- As Organizações Da Sociedade Civil Na Governança De Políticas Públicas De Educação Básica Em Mogi Das Cruzes/SP

Rafael Bandeira; Bárbara Lucchesi Ramacciotti

.....115

- Os Controles Internos Nas Compras Públicas

Wagner Benedito de Oliveira Baldo

.....119

- Uma Análise Institucional Da Cooperação Entre Os Municípios Produtores de Petróleo Da Bacia De Campos

João Gabriel Ribeiro Pessanha Leal; Ralph André Crespo; Vitor de Moraes Peixoto; Nilo Lima de Azevedo

EIXO TEMÁTICO 3: PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E FINANÇAS PÚBLICAS

TRABALHOS COMPLETOS

- Planejamento E Orçamento Em Educação No Município De São Paulo No Período De 2013-2018: Escolhas Alocativas E Estruturas De Governança

Lauana Simplício Pereira; Thomas Piva Figueiredo

.....128

- Transparência Orçamentária Como Condição Para A Redução De Assimetria Entre Governo E Sociedade Civil: Um Olhar Sobre As Receitas Do Município De Araraquara (Sp)

João Vitor dos Santos Andrade

.....151

- Uma Análise Comparativa Dos Mecanismos De Governança Entre Os Tipos De Organizações Públicas

Luiz Claudio de Camargo Moureau Linhares

.....175

EIXO TEMÁTICO 4: POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TRABALHOS COMPLETOS

**- Autonomia Local E Coordenação Federal Na Política Pública De Assistência Social:
Dependência Da Trajetória E Estrutura De Incentivos Federais**

Francy Mary Alves Back; Eduardo Araujo Couto

.....193

**- Agenda Governamental No Governo FHC: Um Estudo Sobre As Prioridades Do
Executivo Federal No Período 1995-2002.**

Marcos Paulo Andrade; Ana Cláudia Niedhardt Capella

.....214

**- A Experiência Com A Cobrança Pelo Uso De Recursos Hídricos No Estado De São
Paulo: O Caso Das Bacias Piracicaba, Jundiaí e Capivari e Paraíba do Sul**

Guilherme da Silva

.....236

RESUMOS EXPANDIDOS

- Programa Vivaleite Em Bocaina/SP: Uma Análise De Efetividade

Ana Júlia Assumpção; Helena Carvalho de Lorenzo

.....257

**- Políticas Públicas Para Inserção De Mulheres No Poder Legislativo Na América
Latina: Análise Dos Modelos E Resultados**

Jésica Cristina Soares; Soraya Regina Gasparetto Lunardi

.....261

- As Incubadoras Como Meio De Interação Entre Universidade E Empresa

Thiago Alves da Silva; Ana Cláudia Fernandes Terence

.....265

- NAIR – Núcleo De Assessoria A Imigrantes E Refugiados

Barbara Pompei Corcioli

.....269

EIXO TEMÁTICO 5: ESTADO, DEMOCRACIA E RELAÇÕES ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE

TRABALHOS COMPLETOS

- A Responsabilidade Penal Da Pessoa Jurídica De Direito Privado Pela Prática De Crimes Ambientais

Kleiton José Carrara; Wallas Richerd Trovelli

.....273

- Investimentos Em Educação Resultam Em Menos Criminalidade?

Talitha Passos de Lima Wormhoudt

.....287

- Transparência Ativa: Uma Avaliação Dos Municípios Do Estado De Mato Grosso Do Sul

Caio Luis Chiariello; Ricardo Brito; Felipe Paulucio; Gisele Assumpção; João Moraes; Morrison Verão

.....303

RESUMOS EXPANDIDOS

- Impactos Sociais Das Mudanças Nas Leis Do Trabalho: Análise Acerca Da Reforma Trabalhista

Matheus Migliato Cazzoli; Fernando Ramalho Martins

.....325

- O Administrador Público E A Súmula Vinculante: Seu Não Cumprimento, Suas Consequências E Punições

Bruna Cristina Camacho, Soraya Gasparetto Lunardi

.....329

- Gestões Públicas E Assistência Escolar A Portadores De Autismo: Direitos Humanos, Estado E Inclusão Social

Pedro Henrique da Silva Lino

.....333

- Avaliação Da Implantação De Um Projeto De Popularização Da Ciência Pela Comunicação Organizacional De Uma Ifes

Ana Eliza Ferreira Alvim Da Silva; José Roberto Pereira

.....337

EIXO TEMÁTICO 1: GESTÃO PÚBLICA LOCAL

TRABALHOS COMPLETOS

ICMSs – ECOLÓGICO, TURISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL EM CLARAVAL- MG: O MORRO DA SERRINHA COMO POSSIBILIDADE DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Jorge Brunetti SUZUKI

Ana Paula da SILVA

RESUMO

O trabalho objetiva demonstrar como, a partir da Lei Robin Hood, o Município de Claraval-MG implementou ações voltadas à captação de recursos do ICMS em três critérios: Ecológico, Turismo e Patrimônio Cultural. A partir da legislação e da captação já existente em referidas áreas, a pesquisa toma como exemplo o Morro da Bocaina (Morro da Serrinha) para mostrar que existem outras iniciativas, inclusive ações integradas, capazes de propiciar novas formas de captação de recursos via ICMS nos critérios destacados e culminar na efetivação de políticas públicas que garantam a preservação ambiental, patrimonial e de incentivo ao turismo. Entretanto, para que isso ocorra, o Poder Público enfrenta alguns desafios, tais como o desconhecimento do assunto, o receio em relação à ideia da criação de

ônus em bens privados e os custos políticos e financeiros. Para tanto, o trabalho utiliza como fontes de pesquisa leis, normativas e bibliografia referente ao tema.

Palavras-chave: ICMS – Ecológico; ICMS – Turismo; ICMS – Patrimônio Cultural; Políticas públicas; Claraval.

RESUMEN

El trabajo tiene como objetivo demostrar cómo, a partir de la Ley Robin Hood, el Municipio de Claraval-MG implementó acciones dirigidas a la captación de recursos del ICMS en tres criterios: Ecológico, Turismo y Patrimonio Cultural. A partir de la legislación municipal y de la captación ya existente, la investigación toma como ejemplo el Morro da Bocaina (Morro da Serrinha) para enseñar que hay otras alternativas, incluso acciones integradas, que pueden propiciar nuevas formas de captación de recursos vía ICMS en los criterios destacados y culminar en la efectividad de políticas públicas que garanticen la preservación ambiental, patrimonial e incentivo al turismo. Sin embargo, para que esto ocurra, el Poder Público enfrenta algunos desafíos, cómo el desconocimiento del tema, el temor de la creación de cargas en bienes privados y los costos políticos y financieros. Para eso, el trabajo utiliza como fuentes de investigación leyes, normativas y bibliografía referente al tema.

Palabras clave: ICMS – Ecológico; ICMS – Turismo; ICMS – Patrimonio Cultural; Políticas públicas; Claraval.

INTRODUÇÃO

Minas Gerais, a partir da Lei Robin Hood, instituída pela Lei Estadual n.º 12.040/95, e cuja versão atual encontra-se na Lei Estadual n.º 18.030/09, inovou no cenário nacional quanto à forma com que é feito o repasse do Imposto sobre Operações relativas à Circulação

de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS aos municípios.

Isso porque, antes da Lei Robin Hood, o repasse do ICMS era direcionado ao município arrecadador, fazendo com que localidades onde o fluxo econômico é menor captassem menos recursos em comparação a cidades onde há forte giro financeiro. A Lei Estadual n.º 12.040/95, portanto, buscou equilibrar a repartição de verbas com critérios que visam não a arrecadação, mas as iniciativas promovidas pela administração pública local.

Dentre referidos critérios, encontram-se os ICMSs – Ecológico, Turismo e Patrimônio Cultural, que apresentam quesitos, regras e ações que habilitam o município a pleitear o ICMS de cada uma dessas áreas. Em matéria ambiental, por exemplo, a Prefeitura Municipal que possuir Unidades de Conservação instituídas em seus territórios e devidamente registradas junto ao Instituto Estadual de Florestas – IEF passa a fazer jus ao repasse.

No mesmo sentido, realizar ações de desenvolvimento turístico, como eventos empresariais, ecológicos ou religiosos que estejam contemplados em um Plano Municipal de Turismo pode habilitar o município ao recebimento de ICMS – Turismo, assim como realizar tombamentos de bens materiais e registros de bens imateriais são ações que permitem ao Poder Público local pleitear o repasse na área de patrimônio cultural.

Por tais razões, a Lei Robin Hood acaba por formatar um instrumento que oferece aos municípios uma série de possibilidades que, se efetivamente implementadas, acabam por impactar positivamente a captação de recursos local, o que, por conseguinte, permite ao próprio Poder Público ampliar o raio de ação de suas políticas públicas.

Assim, por meio da avaliação de dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro, responsável pela divulgação das informações inerentes à Lei Robin Hood, é possível identificar que o Município de Claraval – MG encontra-se atualmente habilitado e recebendo recursos do ICMS nos critérios Ecológico, Turismo e Patrimônio Cultural.

Não obstante, quando observadas as características do município, é possível perceber, também, que o Poder Público local possui potencial para ampliar sua arrecadação nestas três áreas, tanto por meio de ações e iniciativas individuais, quanto pela elaboração de projetos integrados. Um exemplo é o Morro da Bocaina, popularmente chamado Morro da Serrinha,

que se destaca enquanto paisagem natural, possui uma edificação histórica que abarca elementos materiais e imateriais e, somados esses fatores, atrai visitantes de diversas regiões.

Trata-se de uma serra sita na zona rural de Claraval, cujas encostas íngremes e cumes constituem ou áreas de preservação permanente, ou regiões pouco favoráveis para atividades agropecuárias, e que se encontram cobertas de vegetação nativa. Na parte alta do Morro da Bocaina há somente uma região antropizada, com uma edificação denominada Igreja de São Sebastião, conhecida como Igreja da Serrinha, cuja construção remonta a 1910 e agrega valores materiais (a edificação em si) e imateriais (a religiosidade desenvolvida no local) que formam um dos elementos de identidade da comunidade claravalense.

Na Serrinha e em sua Igreja, localizadas em propriedade privada, há forte movimento de turismo ecológico e religioso ao longo de todo o ano, especialmente na Festa de São Sebastião, também denominada Festa da Serrinha, celebrada no dia 20 de janeiro. O próprio Poder Público de Claraval auxilia na organização da festa e acompanha grupos de turistas às redondezas, independente da época do ano.

Trata-se, pois, de um local que, a partir de um plano de ação integrado, poderia configurar uma Unidade de Conservação, cujo plano de manejo atentaria para a questão turística, e no qual a igreja figuraria como edificação tombada pelo Poder Público, ante o manifesto interesse e importância que recai sobre o bem, o que poderia aumentar o interesse turístico à localidade. E mais: todas as ações mencionadas são capazes de gerar ganho na arrecadação via ICMS nos critérios Ecológico, Turismo e Patrimônio Cultural. Entretanto, sua implementação encontra uma série de barreiras, dentre as quais o interesse privado, os custos políticos e econômicos, os encargos das ações etc.

Ante tal cenário, o presente artigo tem como objetivo compreender as ferramentas da Lei Robin Hood, por meio das quais o Município de Claraval-MG já possui captação de ICMS nas áreas de meio ambiente, turismo e patrimônio cultural. A partir daí, e com base na legislação e nas possibilidades que ainda restam para a busca de recurso em tais segmento, a pesquisa busca apresentar formas de implementação de ações de arrecadação por parte do Poder Público e seus respectivos entraves.

O cumprimento de tais objetivos tem por base o estudo exploratório, ou seja, trata-se de uma pesquisa que, a partir da legislação e da literatura correlata, bem como dos dados e índices fornecidos por órgãos estaduais e municipais, tem como o meta aprofundar o

conhecimento sobre o tema e “[...] tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto.”

DESENVOLVIMENTO

Claraval: formação do município e características gerais

Localizado na região sudoeste de Minas Gerais, o Município de Claraval, cuja população chega a 4.810 habitantes bem distribuídos nas zonas urbana e rural, possui como característica econômica o desenvolvimento baseado na agropecuária, com ênfase na produção de café, e distingue-se também pela existência de atrativos naturais, como a exuberância da flora, o relevo e a abundância de água, pela religiosidade, pela presença de edificações de valor histórico que revelam traços da ocupação da região e pela realização de eventos tradicionais e saberes mantidos pela comunidade local. Tais fatores acabam por formar um grande atrativo para visitantes da região.

O início do povoamento de Claraval guarda relação com a atividade de mineração no Rio Canoas, que faz a divisa entre a localidade e o Município de Franca-SP, e que ocorreu de meados do século XIX até a década de 1930, período em que também houve fixação de moradores no local em função das atividades agropecuárias:

Claraval fez parte deste processo e formou-se, assim, às margens do Rio Canoas, um pequeno povoado que, por volta de 1885 recebeu cerca de setenta e dois alqueires de terras, doadas pelo fazendeiro José Garcia Lopes da Silva. Essas terras foram doadas à paróquia local, cuja igreja fora construída em 1882, e na época o povoado chama-se Garimpo das Canoas, passando, por volta da década de 1890, a chamar-se Divino Espírito Santo do Garimpo das Canoas, porque nas terras doadas por José Garcia Lopes da Silva foi edificada uma capela em honra ao Divino Espírito Santo, tornando-se este o padroeiro da igreja local.

Durante referido processo, e até 1923, a localidade, batizada Divino Espírito Santo do Garimpo das Canoas, era distrito do Município de São Sebastião do Paraíso; após, passa a

fazer parte de Ibiraci, cidade recém-emancipada. É neste momento, já em meados do século XX, que a colonização síria aumenta a fixação de moradores na região, “[...] atraídos pelas terras férteis do distrito, que além de paisagens muito bonitas, já tinham a vocação para ser um lugar tranquilo e que nunca seria uma grande metrópole.”

Nos anos seguintes, a pouca infraestrutura do Espírito Santo do Garimpo das Canoas fez com que parte de sua população migrasse para locais com maior desenvolvimento; já na década de 1950, a construção do Mosteiro Cisterciense influencia na melhor estruturação e desenvolvimento da comunidade local:

[...] em Claraval não existia qualquer tipo de infraestrutura como esgoto, água encanada, asfalto, energia elétrica, sendo tais necessidades improvisadas pelos moradores de acordo com suas necessidades. Com a chegada dos monges estes começam a prestar, além da assistência religiosa, assistência para diversos tipos de problemas e auxílio em suas melhorias.

Os monges alocados no Espírito Santo do Garimpo das Canoas são responsáveis pela construção das primeiras escolas rurais do distrito; já nos anos seguintes, parte deles também a iniciativa de emancipação política, que culmina com a Lei Estadual n.º 1.039, de 12 de dezembro de 1953, que institui o Município de Claraval.

A partir daí, a construção do Mosteiro é concluída em 1969 e a exploração do poço artesiano edificado pelos monges é passada ao Poder Público local nos anos seguintes para o abastecimento de água da malha urbana de Claraval, o que permite a consolidação da autonomia e do crescimento do município que, nos anos 1990, recebe sua rede de telefonia e evolui até a estrutura atual, que conta com posto de saúde, posto policial, fábricas de curtume, fábricas calçadistas e grande produção de café e outros produtos agropecuários.

Meio ambiente, turismo e patrimônio cultural em Claraval

Dentro do cenário apresentado, as áreas de meio ambiente, turismo e patrimônio cultural encontram grande importância, não somente enquanto atrativos de Claraval, mas

também como fatores que permitem o desenvolvimento de políticas públicas que podem acarretar inclusive na melhoria da arrecadação do município.

Na área ambiental, vale destacar que, mais além da influência do Rio Canoas no povoamento de Claraval, a hidrografia conta ainda com mais de dez córregos de grande volume, nascentes e cachoeiras, muitos com suas áreas de preservação permanente intactas, o que aumenta a beleza paisagística da região, que também tem parte de seu território margeado pela represa da Usina Hidrelétrica Luiz Carlos Barreto de Carvalho, conhecida como Usina do Estreito. Por tais razões, Claraval pertence ao Circuito Turístico Nascentes das Gerais e Canastra, conforme divisão da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais.

Não obstante, Claraval também possui uma rica geografia, que permite que o município possua tanto vegetação de cerrado, quanto florestas estacionais, especialmente nas partes altas do município, como o Morro das Três Colinas, a Serra dos Agudos e o Morro da Bocaina, esta referência e cartão postal claravalense, notória por sua beleza paisagística, pela igreja edificada em sua parte central e pelo ecoturismo e turismo religioso que ocorre no local.

O turismo religioso também acontece nas visitas ao Mosteiro Cisterciense, que atrai fiéis de diversas regiões do Brasil não somente em suas missas, celebrações e retiros espirituais, mas também na Festa de São Bernardo Abade, organizada pelos próprios monges, e que conta com programação religiosa, eventos festivos e torneio hípico. O Plano Municipal de Turismo de Claraval, elaborado para o quadriênio 2017 a 2020, também aponta outros eventos, dentre os quais as festas tradicionais, como a festa junina e o aniversário da cidade, realizados pela Prefeitura Municipal, as Folias de Reis e os campeonatos desportivos, com destaque para o futebol amador e as corridas hípicas.

Outro atrativo do município encontra-se no patrimônio cultural, cuja preservação foi implementada a partir de 2013 com a legislação de proteção que prevê medidas como tombamento, inventário e registro, criação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural. Com isso, o município concluiu em 2018 seu Inventário de Bens Culturais, que conta com mais de 30 fichas de inventário que incluem a maior parte dos bens materiais e imateriais da cidade, dentre eles a Igreja da Serrinha.

A Lei Robin Hood e os ICMSs – Ecológico, Turismo e Patrimônio Cultural

Mais além de configurarem atrativos de Claraval, as áreas de meio ambiente, turismo e patrimônio cultural constituem requisitos pelos quais o Estado de Minas Gerais, por meio da já mencionada Lei Estadual 18.030/09, efetua a distribuição de seu ICMS. Referida norma atende ao artigo 158, IV, da Constituição Federal, que determina que 25% da arrecadação do ICMS no Estado deve ser dividido entre seus municípios.

Para tanto, a Lei Robin Hood estabelece dezoito critérios de repartição do ICMS, tais como área geográfica, população, educação, saúde, receita própria e esportes, além dos já mencionados meio ambiente, patrimônio cultural e turismo:

[...] o propósito da Lei, que indicava novos critérios para a distribuição da quota parte do ICMS dos municípios, estava na desconcentração da renda e transferência de recursos para regiões mais pobres; incentivando a aplicação de recursos municipais nas áreas sociais; induzindo os municípios a aumentarem sua arrecadação e a utilizarem com mais eficiência os recursos arrecadados, criando uma parceria entre Estado e município, tendo como objetivo principal a melhoria da qualidade de vida da população destas regiões.

Cada um dos dezoito critérios de distribuição do ICMS é contemplado em uma subseção da Lei, onde são estabelecidos os regulamentos e mecanismos de aferimento do montante a que cada município fará jus e a forma e periodicidade de avaliação e repasse dos valores. Dentre eles:

O critério “Meio Ambiente”, ou ICMS Ecológico, passou a ser considerado para o repasse do recurso. Ele detém 1% da cota-parte municipal e é distribuído equitativamente segundo dois subcritérios: o Índice de Conservação (IC) atribuído à presença de Unidades de Conservação (UC); e o Índice de Saneamento Ambiental (ISA) atribuído à existência de sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou esgoto sanitário e aterro sanitário devidamente licenciado pelo órgão ambiental [...].

Significa, primeiro, que a parcela de valor correspondente ao ICMS – Ecológico é de 1% calculados sobre o total de 25% que o Estado de Minas Gerais é obrigado a repassar aos

seus municípios. Isso posto, e conforme comentado na citação supra, o critério ambiental é subdividido nas duas áreas apresentadas, quais sejam, unidades de conservação e saneamento básico, além da subárea mata seca, pela qual cidades que possuem incidência de mata seca em seus territórios também recebem ICMS, o que não acontece com Claraval.

Já quando consultados os demais critérios de ICMS – Ecológico junto à Fundação João Pinheiro, é possível perceber que Claraval recebe valores referentes à coleta de resíduos sólidos a partir do mês de junho de 2018, ano em que a arrecadação chegou ao total de R\$ 60.366,90.

Referidos valores são recebidos dentro do Índice de Saneamento Ambiental – ISA, e podem ser pleiteados quando a coleta de resíduos sólidos atende a pelo menos 70% da população urbana – Claraval, no caso, atende a 100%. Além disso, o ISA também contempla o tratamento de esgoto sanitário, desde que a rede e o sistema de tratamento atendam a pelo menos 50% da população urbana, o que ainda não ocorre no município.

Já no que diz respeito ao Índice de Conservação, novamente o extrato fornecido pela Fundação João Pinheiro aponta que não existem Unidades de Conservação – Ucs no município e cadastradas junto ao Instituto Estadual de Florestas – IEF. Caso Claraval institua qualquer modalidade de UC, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, basta o envio dos documentos solicitados pelo IEF para que a área seja registrada e o ICMS passe a ser recebido pelo Poder Público local.

É dizer que, ainda que Claraval já possua captação de recursos via ICMS – Ecológico, restam ações que permitem majorar os repasses. Neste cenário, e considerando-se não somente as riquezas naturais do município, mas também tomando em conta que Unidades de Conservação podem dialogar com ações turísticas e de patrimônio cultural e até mesmo envolver proprietários de terra locais, como no caso das Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN, ações ligadas ao Índice de Conservação passam a figurar como uma fonte possível e plausível para que o Poder Público promova ações sustentáveis e aumente sua captação financeira junto ao repasse estadual de ICMS.

Já no que diz respeito ao ICMS – Turismo, sua regulamentação ocorre não somente pela Lei Estadual n.º 18.030/2009, mas também pelos Decretos n.º 45.403/2010 e 45.625/2011, além das normativas estabelecidas pela Secretaria de Estado de Turismo de

Minas Gerais (SETUR). Para que o município obtenha recursos via distribuição do ICMS-Turismo são necessários alguns pré-requisitos:

- Participar de um circuito turístico reconhecido pela Setur, nos termos do Programa de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais;
- Ter elaborada e em implementação uma política municipal de turismo;
- Possuir Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), constituído e em regular funcionamento;
- Possuir Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), constituído e em regular funcionamento.

Desde 2013 Claraval criou quadro legal que permite pleitear o ICMS – Turismo: a Lei Municipal n.º 1.275/13, por meio da qual firmou termo associativo com a Associação Nascentes das Gerais; a Lei Municipal n.º 1.276/13, que criou o Conselho Municipal de Turismo; a Lei Municipal n.º 1.277/13, que instituiu o Fundo Municipal de Turismo, e a Lei Municipal n.º 1.318/14, que dispõe sobre a Política Municipal de Turismo.

Já o Plano Municipal de Turismo, elaborado com participação do Conselho Municipal de Turismo para o período de 2013 a 2016, prevê a seguinte missão:

Desenvolver o turismo de forma sustentável em suas três dimensões: ambiental, econômica e social, e, subsidiar políticas públicas para o setor, a fim de proporcionar qualidade de vida e renda aos moradores, satisfação dos visitantes e preservação do patrimônio cultural e natural.

Nota-se que, desde o princípio do desenvolvimento das ações turísticas de Claraval, enquanto política pública, há a vinculação desta área com o meio ambiente e o patrimônio cultural, uma vez que as peculiaridades naturais e culturais são os principais pontos explorados pela política municipal de turismo.

A partir de então, Claraval passou a realizar e/ou comprovar, dentro de suas limitações econômicas e de recursos humanos, ações voltadas ao desenvolvimento turístico local e regional. As limitações mencionadas se dão em grande parte em virtude de que o ICMS – Turismo, diferente do ICMS – Meio Ambiente e ICMS – Patrimônio Cultural, não traz ao município uma quantia substancial de recursos financeiros, tendo o Poder Público que arcar com boa parte dos gastos para o desenvolvimento do potencial turístico local.

Para exemplificar este ponto, Claraval conseguiu via ICMS – Turismo, no ano de 2016, R\$ 24.756,34, e, no ano de 2017, R\$ 27.263,22, enquanto no ICMS – Patrimônio Cultural, nestes mesmos anos, os valores foram, respectivamente, de R\$ 100.308,61 e R\$ 109.769,13, e o ICMS – Ecológico, somente no ano de 2018, arrecadou R\$ 60.366,12.

Ainda assim, Claraval tem realizado de forma satisfatória as ações que estão ao seu alcance, tais como participação em planos estratégicos regionais do Circuito Turístico Nascentes das Gerais, participação em eventos turísticos regionais como o Salão Regional de Turismo, produção de material informativo, divulgação e promoção de eventos regionais do qual participa ativamente, realização de eventos diversos que fomentam o turismo etc., cumprindo assim parte das etapas previstas no Plano Municipal de Turismo.

Por fim, o ICMS – Patrimônio Cultural é disciplinado, além da legislação estadual, pelas deliberações do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA). O Município de Claraval teve sua primeira legislação de proteção ao patrimônio cultural aprovada em 2006 e 2010, que criaram, respectivamente, os mecanismos para tombamento e inventário, o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural.

Atualmente, referida matéria é disciplinada pelas Leis Municipais n.º 1.272/13, que ampliou o rol de proteção, estabelecendo, por exemplo, a metodologia para os processos de registro de bens imateriais, n.º 1.273/13, que disciplinou sobre o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, e n.º 1.274/13, que desvinculou o Conselho de Preservação do Patrimônio da lei de preservação do patrimônio cultural, dando-lhe autonomia deliberativa e nova composição.

Entre o período de 2006 a 2013, Claraval conseguiu pontuação referente ao ICMS – Patrimônio Cultural nos exercícios de 2009 e 2013, referente às ações desenvolvidas nos anos de 2007 e 2011, em virtude da existência de legislação sobre o tema e desenvolvimento de projetos de educação patrimonial, e cujos valores foram, respectivamente, R\$ 20.827,19 e R\$ 61.304,13.

A partir de 2013 Claraval implementou maior diversidade de ações, especialmente o Inventário de Proteção de Bens Culturais, concluído recentemente, e teve repasses nos anos de 2015, 2016 e 2017, ficando de fora da distribuição de recursos do ICMS – Patrimônio Cultural apenas no exercício de 2018 em virtude do Poder Público, em 2016, não ter realizado

ações na área do patrimônio cultural, ato que foi corrigido em 2017 e o município já voltou a receber em 2019.

Em 2015, o município recebeu R\$ **156.966,06**; em 2016, R\$ **100.308,61**; em 2017, R\$ **109.769,13**; e, entre janeiro e fevereiro de 2019, R\$ **13.747,10**. Esses recursos vêm sendo utilizados, conforme legislação municipal vigente, na preservação do patrimônio material e imaterial, destacando-se, por exemplo, o pagamento de transporte para os giros das Folias de Reis do município, o incentivo à Festa da Serrinha e a atual restauração de um dos sinos do Mosteiro Cisterciense, edificação inventariada desde 2017.

O Morro da Serrinha de Claraval como exemplo de potencial captação de recursos por meio do ICMS e os desafios de uma ação integrada

Uma vez compreendido o funcionamento individual dos ICMSs – Ecológico, Turismo e Patrimônio Cultural, é importante destacar que as três áreas possuem, em muitos casos, uma forte interface, o que acaba por fornecer ao Poder Público a chance de elaboração de ações integradas, com possibilidade de retorno positivo na captação do repasse referente a todos os segmentos envolvidos.

A zona rural de Claraval apresenta uma série de morros e serras de grande destaque paisagístico. Dentre eles, chama atenção pela exuberância e pelo porte o Morro da Serrinha, constituído por uma elevação imponente, com dois cumes sitos um em cada extremo, separados por um planalto de menor elevação.

Por configurarem áreas de preservação permanente, as encostas e cumes da Serrinha possuem sua vegetação nativa; no topo, especialmente nas partes mais elevadas, a impossibilidade de atividades agrícolas ou agropecuárias também ajuda a manter intacta a natureza, fatores que tornam ainda mais atrativo o aspecto paisagístico do local.



Morro da Bocaina. Fonte: arquivo pessoal dos autores. Data: novembro de 2018.

A imponência e o aspecto paisagístico da Serrinha formam não somente um belo cenário natural, mas um ponto de referência aos claravalenses, uma vez que pode ser vislumbrada de vários locais do território do município. Já o planalto que liga ambos os cumes, cujo acesso se faz somente por estrada de terra e cascalho, sofreu intervenção humana ao longo da colonização de Claraval, especialmente pela construção da Igreja da Serrinha, bem cultural inventariado onde se realiza, há várias décadas a mencionada Festa da Serrinha.

Vale frisar que a região do Morro da Bocaina, desde o povoamento do município, pertence a proprietários particulares, conforme consta na Ficha de Inventário do bem. Referido documento conta que em 1907, época em que o terreno pertencia a Joaquim Plácido Barbosa, havia um cruzeiro no pé da serra onde a população se reunia para a reza de terços em devoção a São Sebastião. Foi este proprietário que deu andamento na construção da igreja, que:

[...] está ligada ao cumprimento de uma promessa realizada por Joaquim Plácido Barbosa que sofreu um acidente doméstico e ficou com uma perna muito machucada. De acordo com a memória popular, ele então fizera uma promessa religiosa e, ao alcançar melhora em sua condição física, providenciou a construção da igreja no ano de 1910, em louvor de São Sebastião, tendo inclusive a imagem desse santo que ainda encontra-se no altar da igreja trazida da cidade do Rio de Janeiro.

A Igreja da Serrinha constitui um imóvel isolado, de arquitetura simples e pequenas dimensões, e conta com uma edificação adjacente em sua lateral que configura uma varanda utilizada durante a Festa da Serrinha. Ao fundo, a obra conta também com banheiros, abertos para visitantes em dias de missas e festas.



Igreja da Serrinha. Fonte: arquivo pessoal dos autores. Data: novembro de 2018.

A região da Igreja da Serrinha permite não somente uma vista ampla dos vales abaixo de sua estrutura, como também a observação de grande parte da zona rural de Claraval, inclusive de outras elevações, como a Serra do Agudo, bem como da área urbana, inclusive do Mosteiro Cisterciense, e das divisas territoriais da cidade.

Além disso, os elementos paisagísticos e religiosos que permeiam o local configuram um forte fator de atração turística. Embora ao longo do ano as chaves da Igreja da Serrinha permaneçam aos cuidados dos atuais proprietários da área, que somente abrem o local em dias de celebração ou eventos, o acesso de visitantes ao entorno é permitido. Ademais, a Festa da Serrinha possui notoriedade em toda a região de Claraval e atrai devotos e visitantes de diversos municípios.

Não obstante, vale observar que as características naturais do Morro da Serrinha permitem que o proprietário ou o Poder Público transforme o lugar em uma Unidade de Conservação de interesse turístico, cultural, recreativo e educacional, nos termos permitidos pela Lei do SNUC. O fato do local já se encontrar ambientalmente preservado faz com que o

investimento não precise contemplar ações de isolamento ou reflorestamento e a UC, uma vez instituída e cadastrada no IEF, habilita o município a receber ICMS – Ecológico.

Da mesma forma, a Igreja da Serrinha, já inventariada, apresenta elementos suficientes para que seja efetivado seu tombamento, tais como suas peculiaridades arquitetônicas e importância para a memória coletiva da comunidade claravalense. E, nos termos da legislação apresentada anteriormente, bens tombados e suas respectivas ações de conservação, tais como obras de restauro e reparos, são critérios que aumentam o índice de captação de ICMS – Patrimônio Cultural do município.

Por fim, ações que favoreçam o turismo na região da Serrinha e que estejam contempladas no Plano Municipal de Turismo, como elaboração de material informativo sobre a Serrinha, qualificação de serviços turísticos do município e a criação de indicadores e monitoramento da sustentabilidade do local, também podem impactar positivamente no ICMS – Turismo.

E, conforme mencionado, nada impede que Claraval adote ações integradas para contemplar tais áreas, a partir de iniciativas que perpassem por todas as Secretarias Municipais ligadas às questões da conservação, do tombamento e do interesse turístico. Para tanto, é preciso compreender que, por se tratar de área particular, um primeiro caminho para tais iniciativas é a atuação do Poder Público junto ao interesse privado, por meio do convencimento dos responsáveis pela Serrinha acerca do que se pretende implementar.

No caso, vale ressaltar, já se trata de área ambientalmente preservada, o que significa que a criação de uma Unidade de Conservação não impactaria em qualquer produção agrícola, tampouco demandaria investimento em reflorestamento. Mais ainda, nada impede que o Poder Público, por meio de Lei ou Resolução, assumira o compromisso de reverter integral ou parcialmente o ICMS – Ecológico captado em função daquela área para sua própria conservação e melhoria, desonerando o particular de tais obrigações.

Ademais, é notório que os proprietários da região da Serrinha mantem a igreja e seu entorno nas melhores condições possíveis, e o tombamento viria não somente a instituir o dever de manutenção das características da edificação, mas também faria do Poder Público corresponsável por todas as ações e investimentos de preservação e conservação do bem, novamente desonerando o particular de tais obrigações.

O mesmo acontece na área do turismo: as visitas frequentes e os eventos na Serrinha são conhecidos em toda a região de Claraval. Com isso, resta claro que seguir o Plano Municipal de Turismo, especialmente quando fala em incentivar o turismo religioso, de eventos e “sensibilizar os proprietários de atrativos naturais sobre a importância de se adequarem às leis e normas de preservação ambiental”, pode gerar ganhos mútuos à Municipalidade e ao proprietário, além do próprio ICMS.

Entretanto, a promoção de tais ações passa por vários obstáculos. O primeiro é o próprio convencimento do particular no interesse das ações: trata-se de propriedade familiar, de produtores rurais, e tratar sobre ônus aos bens, como o impedimento de desmatamento para exploração econômica da Unidade de Conservação ou o dever de manutenção do patrimônio material tombado, requer tratativas que demandam longo prazo e didática eficiente para que questões técnicas e jurídicas restem claras a todas as partes envolvidas.

E, vale ressaltar, referidas tratativas perpassam por elementos como o receio dos particulares em assumir compromissos recíprocos junto ao Poder Público, fator prejudicado pelo momento político nacional, de falta de recursos administrativos e casos de corrupção. Além disso, temas que versam sobre limitações voluntárias ao uso da propriedade privada ainda são de pouco conhecimento público, e normalmente são revestidos de preconceitos, tratados somente como despesa e não como possibilidade de captação e compartilhamento de deveres e obrigações.

Tanto assim que, a título de exemplo, o cadastro de Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN do Estado de Minas Gerais conta somente com 243 registros, número que corresponde a menos de um terço do total de 853 municípios.

Alternativamente, a Prefeitura Municipal poderia implementar unilateralmente referidas ações. Entretanto, tal expediente dependeria, primeiro, da desapropriação da área em que seria instituída a Unidade de Conservação, de modo a assegurar a visitação à Igreja da Serrinha e seu entorno, o que demanda um alto investimento econômico para o Poder Público.

Ainda que se pudesse ventilar, como via menos onerosa, somente o tombamento compulsório da Igreja da Serrinha, que depende tão somente da iniciativa do Poder Público, sem a desapropriação acima mencionada restaria facultado ao particular o direito de fechar o acesso à área e encerrar as atividades de turismo e os eventos que acontecem na região, especialmente a Festa da Serrinha, que perderia com isso seu local material de realização e

perderia grande parte de seu significado cultural que, atualmente, lhe dá todos os atributos necessários para ser registrada como bem imaterial. Dessa forma, e para que a discussão se mostre completa, a pesquisa entende que, na via ora debatida, a transferência do domínio da área para o Poder Público figura como requisito essencial.

E, além da questão econômica da desapropriação, efetuar o tombamento e as ações de turismo a partir da instituição de uma UC Municipal, envolve também o desgaste político da ação. No caso específico da Serrinha, trata-se, primeiro, de propriedade cujos responsáveis não se abstém dos cuidados com o meio ambiente, com o bem cultural inventariado e com a visitação de terceiros, o que, ainda que sem as medidas protetivas, mostra o interesse dos atuais proprietários na manutenção das características e das tradições mantidas no local.

Ainda, é preciso considerar que a realização de ações que tem em vista o interesse coletivo em áreas ambientais, na preservação patrimonial e no turismo em cidades como Claraval, com menos de cinco mil habitantes, possuem um custo político elevado também no desgaste da administração, que pode transformar uma iniciativa a princípio interessante em um projeto controverso, cuja repercussão pode, por si, fazer com que a coletividade abandone o cuidado até hoje mantido com o local e suas tradições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, resta clara a importância da Lei Robin Hood enquanto fomentadora de ações ambientais, patrimoniais e turísticas positivas à coletividade. O mote da norma, de repasse do ICMS ao desenvolvimento de iniciativas em áreas predeterminadas, acaba por configurar um propulsor de políticas públicas; por conseguinte, o aumento dos recursos em âmbito local acaba por ampliar o raio de ação da própria administração.

A partir de referida legislação, é visto que municípios de pequeno porte como Claraval passam a contar com a possibilidade de novos aportes que, mais além das iniciativas que os geram, capazes de habilitar o município a novos repasses de ICMS, fornecem também uma captação que permite à administração pública implementar mais ferramentas e linhas de ação na consecução de seus projetos.

A pesquisa, portanto, atinge seu objetivo, não somente por compreender o funcionamento da Lei Robin Hood, mormente no que diz respeito aos ICMSs – Ecológico, Turismo e Patrimônio Cultural, e sua aplicabilidade em municípios do porte de Claraval, como também permite vislumbrar caminhos pelos quais o Poder Público logra elaborar iniciativas e ampliar seu potencial de captação.

Neste mesmo sentido, o trabalho também atinge sua meta ao apresentar o Morro da Serrinha de Claraval como exemplo de localidade onde os três critérios de distribuição dos ICMSs acima mencionados podem coexistir, por meio de ações isoladas e/ou conjuntas, que dependem não somente da iniciativa do próprio Poder Público, mas também da definição de sua linha de atuação e articulação com os particulares envolvidos com a região.

Para tanto, é demonstrado que as áreas de meio ambiente, turismo e patrimônio permitem, na prática, ações que impactam positivamente não somente na captação de recursos do município, mas também na preservação do patrimônio natural, material e imaterial do local e podem fomentar o turismo na região.

Entretanto, resta claro que referidas ações não dependem da simples iniciativa do Poder Público, mas sim de uma ampla articulação, que demanda inclusive ações educativas para romper conceitos preestabelecidos entre particulares que advogam contra a ideia da criação de ônus em bens privados, como acontece com o tombamento e a criação de Unidades de Conservação particulares, em que o pensamento comum ainda flerta somente com a indisponibilidade do bem, e não com o ganho coletivo e a possibilidade de investimentos locais advindos do próprio ICMS captado.

Assim, a pertinência da Lei Robin Hood terá sua eficácia majorada quando seus preceitos forem melhor compreendidos não somente pelos gestores públicos, com elaboração de mais ações compatíveis com seus dispositivos, como também pelos particulares, que figuram como importantes parceiros na elaboração e implementação de políticas públicas cujo alcance, além do ganho coletivo, reflète na captação de recursos por parte do Poder Público.

REFERÊNCIAS

Bibliografia

BELÉM, Ronaldo Alves. **Zoneamento ambiental e os desafios da implementação do Parque Estadual Mata Seca, Município de Manga, Norte de Minas Gerais**. 2008. 170 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências da UFMG, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/MPBB-7FCMWK/disserta_o_p.e._mata_seca.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

BERTELLI, Célio; NETO, Silvio Carvalho; FADEL, Bárbara. Características de ecossistema e sustentabilidade: estudo sobre a vegetação original e remanescente da bacia hidrográfica do rio canoas. **GeoGraphos**, Alicante, v. 7, n. 87. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/17685123-Caracteristicas-de-ecossistema-e-sustentabilidade-estudo-sobre-a-vegetacao-original-e-remanescente-da-bacia-hidrografica-do-rio-canoas.html>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2019.

CARLOS JÚNIOR, Antônio. Avaliação dos Impactos dos Critérios de Distribuição do ICMS da Lei Robin Hood no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Minas Gerais. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 6, n. 1, p. 35-63, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/Ambiente/article/view/1920/1755>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

MONTE, Marco Antonio; SILVA, Márcio Lopes da. Análise do repasse do ICMS Ecológico aos municípios do Estado de Minas Gerais. **CERNE**, Lavras, v. 15, n. 4, p. 391-397, out./dez. 2009. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/html/744/74413024002/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

PAIVA, André Luiz de; MELO, Juliana Otoni Franco; GONÇALVES, Rosiane Maria Lima; BRUNOZI JÚNIOR, Antônio Carlos. Avaliação dos Impactos dos Critérios de Distribuição do ICMS da Lei Robin Hood no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Minas Gerais. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 6, n. 1, p. 35-63, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/Ambiente/article/view/1920/1755>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia no trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SUZUKI, Jorge Brunetti; SILVA, Ana Paula da. O Repasse do ICMS como Política Pública de Incentivo à Preservação do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural em Minas Gerais

(1995-2015). **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 10, n. 2, p. 40-56, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/11793>>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2019.

Documentos e sites

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil: Minas Gerais: Claraval: Panorama. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/claraval/panorama>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2019.

_____. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2019.

CLARAVAL. Ficha de Inventário de Bens Culturais n.º 11 – Estrutura Arquitetônica. Igreja da Serrinha, 2015. Documento disponível na Prefeitura Municipal de Claraval.

_____. Lei n.º 1.272, de 20 de março de 2013. Revoga a Lei n.º 1.048, de 24 de março de 2006 e dá outras providências. Disponível na Prefeitura Municipal de Claraval.

_____. Lei n.º 1.273, de 20 de março de 2013. Revoga a Lei n.º 1.195, de 19 de outubro de 2010, e dá outras providências. Disponível na Prefeitura Municipal de Claraval.

_____. Lei n.º 1.274, de 20 de março de 2013. Atualiza e estabelece nova legislação municipal relativa ao Conselho Deliberativo Municipal do Patrimônio Cultural de Claraval e dá outras providências. Disponível na Prefeitura Municipal de Claraval.

_____. Lei n.º 1.275, de 20 de março de 2013. Autoriza o Prefeito Municipal de Claraval a firmar termo associativo com a Associação Nascentes das Gerais. Disponível na Prefeitura Municipal de Claraval.

_____. Lei n.º 1.276, de 20 de março de 2013. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Turismo de Claraval (COMTUR) e dá outras providências. Disponível na Prefeitura Municipal de Claraval.

_____. Lei n.º 1.277, de 20 de março de 2013. Institui o Fundo Municipal de Turismo e dá outras providências. Disponível na Prefeitura Municipal de Claraval.

_____. Lei n.º 1.318, de 26 de março de 2014. Dispõe sobre a Política Municipal de Turismo. Disponível na Prefeitura Municipal de Claraval.

_____. Plano Municipal de Turismo – Claraval/MG – 2013 a 2016. Documento disponível na Prefeitura Municipal de Claraval.

_____. Plano Municipal de Turismo – Claraval/MG – 2017 a 2020. Documento disponível na Prefeitura Municipal de Claraval.

_____. Quadro II – Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural. Novembro de 2013. Exercício 2015. Documento disponível na Prefeitura Municipal de Claraval.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro: Lei Robin Hood: transferências: pesquisa por município. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/pesquisamunicipio>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2019.

_____. Instituto Estadual de Florestas. Reserva Particular do Patrimônio Natural. Disponível em: <<http://www.ief.mg.gov.br/component/content/120?task=view>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

_____. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. Programas e Ações: ICMS Patrimônio Cultural: Tabelas de Pontuação: do Exercício de 1996 até o Exercício de 2017. Disponível em: <<http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-aco-es/icms-patrimonio-cultural#tabelas-de-pontua%C3%A7%C3%A3o-do-exerc%C3%ADcio-de-1996-at%C3%A9-o-exerc%C3%ADcio-de-2017>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2019.

_____. Lei 1.039, de 12 de dezembro de 1953. Estabelece a divisão Administrativa e Judiciária do Estado, a vigorar de 1º de janeiro de 1954 a 31 de dezembro de 1958 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=1039&comp=&ano=1953&texto=consolidado>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2019.

_____. Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS referente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1204095>>. Acesso em: 21 de janeiro de 2019.

_____. Lei 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/legislacao/>>. Acesso em: 21 de janeiro de 2019.

_____. Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. Circuitos turísticos: informações. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/informacoes-administrativas>>. Acesso em 26 de janeiro de 2019.

_____. Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais: Políticas de Turismo: ICMS Turístico. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/politicas-de-turismo/icms-turistico>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2019.

NOTAS TEXTUAIS

MINAS GERAIS. Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS referente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1204095>>. Acesso em: 21 de janeiro de 2019.

Lei 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/legislacao/>>. Acesso em: 21 de janeiro de 2019.

Para uma avaliação dos repasses referentes ao ICMS – Ecológico e ICMS – Patrimônio Cultural no Estado de Minas Gerais Cf.: SUZUKI, Jorge Brunetti; SILVA, Ana Paula da. O Repasse do ICMS como Política Pública de Incentivo à Preservação do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural em Minas Gerais (1995-2015). **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 10, n. 2, p. 40-56, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/11793>>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2019.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. Lei Robin Hood: Transferências: Pesquisa por município: Ano: 2019: Mês: marcar todos: Município: Claraval: Pesquisar. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/pesquisamunicipio>>. Acesso em 28 de janeiro de 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia no trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. p. 51.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil: Minas Gerais: Claraval: Panorama. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/claraval/panorama>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2019.

CLARAVAL. Quadro II – Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural. Novembro de 2013. Exercício 2015. Documento disponível na Prefeitura Municipal de Claraval, enviado ao Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA) para pleitear recursos do ICMS-Patrimônio Cultural – Exercício 2015.

Ibid. Parte do depoimento escrito por Assumeni Magid Bachur, nascido e criado em Claraval, cujos pais eram imigrantes.

Ibid.

MINAS GERAIS. Lei 1.039, de 12 de dezembro de 1953. Estabelece a divisão Administrativa e Judiciária do Estado, a vigorar de 1º de janeiro de 1954 a 31 de dezembro de 1958 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=1039&comp=&ano=1953&texto=consolidado>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. Circuitos turísticos: informações. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/informacoes-administrativas>>. Acesso em 26 de janeiro de 2019.

BERTELLI, Célio; NETO, Silvio Carvalho; FADEL, Bárbara. Características de ecossistema e sustentabilidade: estudo sobre a vegetação original e remanescente da bacia hidrográfica do rio canoas. **GeoGraphos**, Alicante, v. 7, n. 87. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/17685123-Characteristicas-de-ecossistema-e-sustentabilidade-estudo-sobre-a-vegetacao-original-e-remanescente-da-bacia-hidrografica-do-rio-canoas.html>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2019.

CLARAVAL. Plano Municipal de Turismo – Claraval/MG – 2017 a 2020. Documento disponível na Prefeitura Municipal de Claraval, aprovado pelo Conselho Municipal de Turismo e enviado à Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR) para pleito do ICMS – Turismo, Exercício 2019.

PAIVA, André Luiz de; MELO, Juliana Otoni Franco; GONÇALVES, Rosiane Maria Lima; BRUNOZI JÚNIOR, Antônio Carlos. Avaliação dos Impactos dos Critérios de Distribuição do ICMS da Lei Robin Hood no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Minas Gerais. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 6, n. 1, p. 35-63, jan./jun. 2014. p. 37-38. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/Ambiente/article/view/1920/1755>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

MONTE, Marco Antonio; SILVA, Márcio Lopes da. Análise do repasse do ICMS Ecológico aos municípios do Estado de Minas Gerais. **CERNE**, Lavras, v. 15, n. 4, p. 391-397, out./dez. 2009. p. 392. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/html/744/74413024002/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

Trata-se de uma espécie de vegetação de cerrado que recobre, sobretudo, o norte do Estado de Minas Gerais. A destinação de ICMS – Ecológico especificamente para tal bioma ocorre porque “[...] a Mata Seca ocupa uma área de 2.040.920 hectares, o que corresponde a 3,46% do território mineiro. Esse pequeno percentual de Matas Secas associado a problemas como o carvoejamento, a coleta predatória, as queimadas e a existência de espécies ameaçadas de extinção fortalecem a importância da preservação dessas formações vegetais.” Cf. BELÉM, Ronaldo Alves. **Zoneamento ambiental e os desafios da implementação do Parque Estadual Mata Seca, Município de Manga, Norte de Minas Gerais**. 2008. 170 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências da UFMG, Belo Horizonte, 2008. p. 54. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/MPBB-7FCMWK/disserta_o_p.e_mata_seca.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro: Lei Robin Hood: Transferências: Pesquisa por município: Ano: 2018: Mês: marcar todos: Município: Claraval: Pesquisar. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/pesquisamunicipio>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2019.

Documentos disponíveis em: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. Circuitos turísticos: informações. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/informacoes-administrativas>>. Acesso em 26 de janeiro de 2019.

Ibid.

Plano Municipal de Turismo – Claraval/MG – 2013 a 2016. Documento disponível na Prefeitura Municipal de Claraval e enviado à Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais para pleito do ICMS – Turismo, Exercício 2019.

MINAS GERAIS. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. Programas e Ações: ICMS Patrimônio Cultural: Tabelas de Pontuação: do Exercício de 1996 até o Exercício de 2017. Disponível em: <<http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoes/icms-patrimonio-cultural#tabelas-de-pontua%C3%A7%C3%A3o-do-exerc%C3%ADcio-de-1996-at%C3%A9-o-exerc%C3%ADcio-de-2017>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2019.

Para a compreensão da forma como são avaliadas as ações referentes ao ICMS – Patrimônio Cultural, por meio do IEPHA, Cf.: SUZUKI, Jorge Brunetti; SILVA, Ana Paula da, op. cit.

CLARAVAL. Ficha de Inventário de Bens Culturais n.º 11 – Estrutura Arquitetônica. Igreja da Serrinha, 2015. Documento disponível na Prefeitura Municipal de Claraval e enviado ao IEPHA para pleito do ICMS – Patrimônio Cultural, Exercício 2017.

Ibid.

CLARAVAL. Plano Municipal de Turismo – Claraval/MG – 2017 a 2020. p. 37-42. Documento disponível na Prefeitura Municipal de Claraval.

MINAS GERAIS. Instituto Estadual de Florestas. Reserva Particular do Patrimônio Natural. Disponível em: <<http://www.ief.mg.gov.br/component/content/120?task=view>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Jorge Brunetti Suzuki. Advogado e Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, Diretor de Vigilância e Fiscalização da Secretaria de Meio Ambiente de Claraval, e-mail: suzukiambiental@gmx.com.

Ana Paula da Silva. Doutora em História, Chefe do Departamento de Cultura da Prefeitura Municipal de Jacuí e assessora especializada em Patrimônio Cultural da Prefeitura Municipal de Claraval, e-mail anapaulahistoria@yahoo.com.br.

OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO ADMINISTRATIVA CENTRAL DO ESTADO DE SÃO PAULO: CARACTERIZAÇÃO A PARTIR DAS DIMENSÕES SOCIOAMBIENTAL, ECONÔMICA E DE GESTÃO

Camila de Moraes FELIPE

Ana Cláudia Fernandes TERENCE

RESUMO

Os municípios brasileiros são considerados um importante objeto de estudo para se compreender a administração pública local e representam desafios analíticos em decorrência de suas especificidades, principalmente no que se refere aos pequenos municípios. O objetivo deste artigo é identificar e caracterizar as principais dimensões dos 26 municípios pertencentes à Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, atribuindo, para tanto, enfoque nos municípios de até 20 mil habitantes. Para atingir o objetivo proposto realizou-se uma pesquisa de cunho exploratório, caracterizada como quantitativa, consistindo na identificação e proposição de indicadores e variáveis utilizados na literatura. Após, foi realizada a coleta de dados secundários em bases de dados para se caracterizar os municípios nas dimensões: social, econômica e de gestão. Foram observados resultados distintos para cada dimensão, e os dados evidenciaram que os pequenos municípios se destacam nos indicadores socioambientais e de concentração de renda.

Palavras-chave: Pequenos municípios; Gestão pública; Características multidimensionais; Municipalidade; Indicadores.

ABSTRACT

Brazilian municipalities are considered an important object of study to understand the local public administration and represent analytical challenges due to their specificities, especially with regard to small municipalities. The objective of this article is to identify and characterize the main dimensions of the 26 municipalities belonging to the Central Administrative Region of the State of São Paulo, assigning, for that, a focus on municipalities of up to 20 thousand inhabitants. In order to reach the proposed objective, an exploratory research was conducted, characterized as quantitative, consisting of the identification and proposition of indicators and variables used in the literature. Afterwards, secondary data collection was carried out in databases to characterize the municipalities in the social, economic and management dimensions. Different results were observed for each dimension, and the data showed that the small municipalities stood out positively mainly in relation to socio-environmental indicators and income concentration.

Keywords: Small municipalities; Public management; Multidimensional features; Municipality; Indicators.

INTRODUÇÃO

O municipalismo não é uma questão nova no Brasil. Desde 1532, com a fundação da Vila de São Vicente, que se discute, a partir de várias perspectivas, a ação e a autonomia das localidades (KLERING, KRUEL, STRANZ, 2012). Considerando o contexto mais amplo do campo da Administração Pública, a perspectiva de redefinição do papel do Estado na busca do fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação e a progressiva descentralização vertical para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura ganham papel de destaque (COSTA, 2008). Salienta-se ainda que tal tendência direciona a ampliação da autonomia dos governos locais, já que ao lado da União e dos Estados, os municípios são detentores de legítimo poder estatal, sua autonomia é de natureza administrativa e política e seu peculiar

interesse local e a eletividade da administração local são os dois princípios que formam a base sobre a qual se ergue a estrutura municipal brasileira (KRELL, 2003; PIRES, 2016).

Tendo em vista a atual configuração dos municípios brasileiros, a investigação sob uma perspectiva demográfica, social, econômica e estrutural nos permite destacar que o Brasil possui municípios com enormes diferenças de população e área e, em contraponto, todos precisam cumprir igualmente seus papéis e responsabilidades enquanto entes da federação brasileira (KLERING, KRUEL, STRANZ, 2012). Deste modo, é de suma importância analisar as especificidades existentes entre os municípios brasileiros, nos quais se evidenciam particularidades inerentes aos pequenos municípios quanto à estrutura econômica e dinâmica social, que se apresentam como o principal escopo de pesquisa.

Este trabalho objetivou identificar e caracterizar as principais dimensões dos municípios pertencentes à Região Administrativa Central do Estado de São Paulo. Atribuindo, para tanto, enfoque nos municípios de pequeno porte de até 20 mil habitantes, de modo que a amostragem de dados estabeleça-se enquanto referencial comparativo no contexto macro da referida região. Atrelando assim, o artigo a uma perspectiva além dos aspectos orçamentários e financeiros ressaltando, sobretudo, a relevância das especificidades municipais, principalmente no que concerne à submersão dos pequenos municípios a desafios e entraves socioeconômicos.

Nesta pesquisa, o porte do município foi definido segundo sua faixa populacional, considerando pequeno aquele com população igual ou inferior a 20.000 habitantes. Salientando que é interessante observar que a importância desse grupo se amplia quando se observa sua representatividade no total de municípios brasileiros, 89%, em 2010, e frente à realidade estadual de 401 municípios pequenos dentre 645 municípios existentes em São Paulo, isto é, 62% dos municípios paulistas, e já em relação à região administrativa selecionada 15 dentre os 26 municípios pertencentes à região (57,59%) também são de pequeno porte (IBGE, 2010). Portanto, este estudo oferece a possibilidade de subsidiar os agentes formuladores de políticas públicas no direcionamento de novas propostas de atuação a favor de um projeto que vise a multidimensionalidade municipal.

DESENVOLVIMENTO

Métodos de pesquisa

Para atingir o objetivo proposto realizou-se uma pesquisa de cunho exploratório, caracterizada como quantitativa, em três etapas:

1) Levantamento bibliográfico sistemático a partir de materiais publicados em bases de dados (Spell, Scielo, Google Acadêmico, Capes, Biblioteca Digital FGV, Repositório do conhecimento do IPEA e Revista eletrônica - PUCRS), que abrange os pequenos municípios e as dimensões de caracterização, o levantamento forneceu instrumental para uma abordagem uma bibliométrica e sociométrica do problema no mapeamento da produção científica. As buscas foram realizadas utilizando-se operadores booleanos. O booleano “AND” foi utilizado para ligar as palavras-chave e o indicador “OR” para incorporar grafias alternativas e sinônimos, conforme estruturado na tabela 1 a seguir.

	Município	Administração	Gestão	Planejamento	Características
	<i>AND</i>				
<i>OR</i>	Pequeno	Pública	Pública	do Município	do Município
	Pequeno Porte	do Município	do Município	Local	de Gestão
	Menor	Local	Local	Municipal	Sociais
	de São Paulo	Municipal	Municipal	Estratégico	Demográficas
	Brasileiro	Regional	Regional	Regional	Econômicas

Tabela 1 - Estrutura de busca nas bases de dados utilizando operadores booleanos (elaboração própria)

2) A partir da revisão da literatura identificou-se os indicadores e as variáveis para a construção das dimensões de caracterização. E, posteriormente, selecionou-se os indicadores que possuem informações disponíveis em bases de dados, conforme tabela 2.

DIMENSÕES			
	1) SÓCIO AMBIENTAL	2) ECONÔMICA	3) GESTÃO
INDICAD	Educação: Analfabetismo, nível de instrução, matrículas e escolas, avaliação e desempenho, investimento	Emprego e Renda: PIB, renda, índice de gini, salário médio, população ocupada Base de dados: IBGE;	Administração: Secretarias, despesa com pessoal, servidores ativos da administração direta e

<p>Base de dados: IBGE; Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA); INEP</p>	<p>DATASUS</p>	<p>indireta</p> <p>Base de dados: FINBRA; DATAPEDIA; site institucional das prefeituras municipais</p>
<p><u>Saúde:</u> Cobertura básica, exames de mamografia realizados, casos de doenças infecciosas, cobertura de vacinação, acesso hospitalar, mortalidade infantil, internações por diarreia, estabelecimentos de saúde, investimento</p> <p>Base de dados: DATASUS; IDSUS; Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA); IBGE</p>	<p><u>Agropecuária:</u> Produção agrícola de lavoura permanente, efetivo de rebanho pecuário</p> <p>Base de dados: IBGE</p>	<p><u>Governo:</u> Legislativo, cargos comissionados</p> <p>Base de dados: IBGE</p>
<p><u>Meio ambiente:</u> Índice município verde-azul, gestão ambiental, esgotamento sanitário, arborização e urbanização de vias públicas</p> <p>Base de dados: MUNICÍPIO VERDE-AZUL; IBGE</p>	<p><u>Finanças Públicas:</u></p> <p>Receita própria e receita transferida (bruta e real): IPTU, ISSQN, ITBI, ITR, ICMS, FPM, IPVA.</p> <p>Despesa por categoria funcional e econômica (empenhada e real): Educação, saúde, saneamento, administração, gestão ambiental, legislativo, transporte, urbanismo, assistência social, cultura</p> <p>Base de dados: Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA)</p>	<p><u>Desenvolvimento municipal:</u> Índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M), Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM), Índice FIRJAN de gestão fiscal (IFGF), Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)</p> <p>Base de dados: FIRJAN; IPRS</p>
<p><u>Demografia:</u> População, gênero, etnia, densidade demográfica, área, situação do domicílio</p> <p>Base de dados: IBGE</p>	<p>Base de dados: Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA)</p>	<p>Base de dados: FIRJAN; IPRS</p>

Tabela 2 - Proposição de indicadores e variáveis segundo dimensões selecionadas (elaboração própria)

3) Coleta dos dados referentes aos indicadores de cada variável e suas dimensões dos pequenos municípios. A Região Administrativa Central do Estado de São Paulo é composta por 26 municípios, sendo esses: os que possuem uma população total de até 20 mil habitantes (15 municípios), os de população entre 20.001 mil e 50 mil habitantes (05 municípios); os de população entre 50.001 mil e 100.000 mil habitantes (04 municípios); e os com mais de 100.000 habitantes (tabela 3). Abordou-se enquanto principal objeto de análise neste estudo a primeira categoria – as cidades com até 20 mil habitantes. A coleta de dados realizada refere-se às características multidimensionais: social, econômica e de gestão; de modo que se fez necessário coletar dados secundários como, por exemplo, população, gênero, raça,

escolaridade, PIB *per capita*, densidade demográfica, área, dinâmica espacial, IDH-M, renda, educação, saúde, infraestrutura, economia, dentre outros expostos anteriormente na tabela 2.

População			Nº Municípios			
De	Até	Porte	Brasil	São Paulo	Amostra	Percentual (%)
0	20.000	1	3.914	401	15	57,69%
20.001	50.000	2	1.043	120	5	19,23%
50.001	100.000	2	325	49	4	15,38%
Acima de 100.000		4	283	75	2	7,69%
Total			5565	645	26	

Tabela 3 - Porte dos municípios segundo faixa populacional

Fonte: IBGE (2010)

1. Dimensões de pesquisa

Considerando o caráter multidimensional dos municípios analisados foram agrupados alguns indicadores com base em seu potencial de representar a prioridade de alocação de recursos municipais, de modo a sintetizar os dados em termos médios à medida que compara-se o comportamento dos municípios de acordo com seu porte populacional. A tabela 4 apresenta as dimensões de pesquisa.

		Valores médios por municípios de:				
Indicadores		Região Administrativa	Até 20.000 habitantes	20.001 a 50.000 habitantes	50.001 a 100.000 habitantes	Mais de 100.000 habitantes
Social	Investimento per capita com educação	R\$ 1.324,15	R\$ 1.612,60	R\$ 951,49	R\$ 935,90	R\$ 801,71
	Investimento per capita com saúde	R\$ 998,35	R\$ 1.104,84	R\$ 811,90	R\$ 713,00	R\$ 1.070,00
Econômico	Receita Própria per capita (bruta e real)	R\$ 229,18	R\$ 169,93	R\$ 236,86	R\$ 288,60	R\$ 520,84
	Receita Transferida per capita (bruta e real)	R\$ 1.788,33	R\$ 2.220,60	R\$ 1.184,59	R\$ 1.193,96	R\$ 1.039,95
Gestão	Nº de servidores ativos Per Capita (administração direta)	0,0419	0,0524	0,0307	0,0264	0,0233
	% de cargo em comissão dentre o total de servidores ativos	4,19%	5,88%	2,55%	5,24%	2,19%
	Despesa per capita com Pessoal e Encargos Sociais (bruta e real)	R\$ 1.926,83	R\$ 2.154,15	R\$ 1.556,49	R\$ 1.567,46	R\$ 1.772,16
Quantidade de municípios		26	15	5	4	2

Tabela 4 - Indicadores sociais, econômicos e de gestão segundo faixa populacional dos municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo.

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do IBGE (2015) e da Secretaria do Tesouro Nacional, BRASIL (2018)

1.1. Dimensão socioambiental

Consideração as principais despesas cuja competência de execução corresponde ao município no tocante social, foram identificados investimentos majoritariamente voltados para os setores de educação e saúde, setores básicos em que a responsabilidade municipal está definida e atrelados ao processo de desenvolvimento municipal enquanto partes integrantes desse (LUBAMBU, 2006; GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004; KLERING; STRANZ; GOBETTI, 2007).

Neste sentido, sobressalta-se que – conforme exposto em tabela 3 – a média de recursos aplicados em educação e saúde incidiram em maior volume *per capita* no caso dos pequenos municípios (até 20 mil habitantes) da região analisada com valores de R\$1.612,60 e R\$1.104,84, respectivamente. Evidenciando, desta forma, a necessidade dos pequenos municípios de priorizar as políticas sociais voltadas à educação e à saúde para atender as exigências legais e constitucionais – a Constituição Federal determina que os municípios destinem ao menos 25% da receita de seus impostos à educação e 15% à saúde (BRASIL, 1988) – corroborando com o apontamento recorrente de que a escala representa um fator para se obter vantagem e, tendo em vista o menor contingente populacional, conseqüentemente os municípios menores precisam investir mais para provisão dos serviços básicos – principalmente em relação à infraestrutura e instalações – em razão justamente da perda de escala, comprometendo assim, considerável parcela de seu orçamento para fazer frente às suas obrigações (KLERING; KRUEL; STRANZ, 2012; SANTOS; FERREIRA, 2017). Com isso, a necessidade de um “pacto federativo” mais amplo no Brasil demonstra-se urgente, já que as atribuições relativas à arrecadação de receitas e o custeio para cada ente federado deve ser condizente com suas especificidades e limitações (ROCHA; LIMA; PIACENTI, 2005).

Quanto aos indicadores referentes ao setor da educação destacam-se dados pertinentes à competência municipal, tendo em vista que os municípios atuam em consonância ao regime de colaboração com os demais entes federativos em seu sistema de ensino instituído pela Constituição Federal que no § 2º de seu 211º artigo, o qual determina que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL, 1988). Neste sentido, um índice constantemente apresentado para representar a realidade educacional municipal da educação básica é o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB), conforme exposto no gráfico 1.

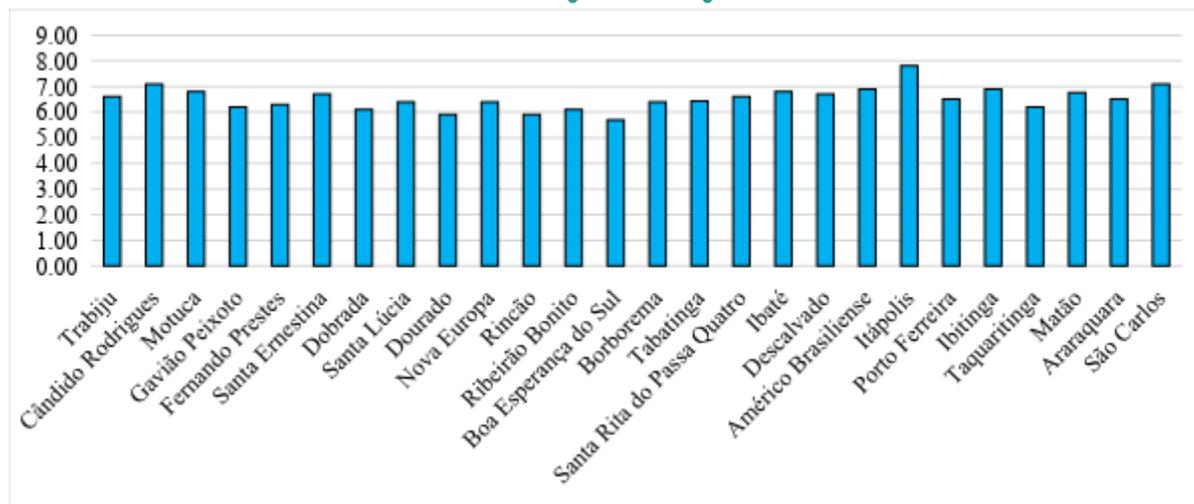


Gráfico 1 - Desempenho dos municípios no Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB), segundo porte dos municípios no ano de 2017

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do INEP (2017)

O IDEB é uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para mensurar o desempenho do sistema educacional do Brasil, no qual os municípios tem um papel crucial enquanto principais provedores de serviços públicos direcionados ao ensino pré-escolar e fundamental e se baseia na proficiência obtida pelos alunos assim como na taxa de aprovação (INEP, 2017). Sendo assim, esta pesquisa tomou por base o ano de 2017 – avaliação mais recente realizada, com vistas a observar a situação do sistema educacional da amostra de 26 municípios sob uma perspectiva mais recente.

Como é possível observar no gráfico 1, a média estadual no IDEB foi de 6,50, e 10 dos 26 municípios da amostra não a atingiu, dentre eles 9 pertencente à primeira faixa populacional, isto é, 60% do total de municípios com até 20.000 mil habitantes, representando assim o pior desempenho médio com 5,94 para os municípios de porte 1, enquanto os demais alcançaram médias de 6,96, 6,59, e 6,80, relativas respectivamente aos portes 2, 3, e 4. No entanto, cabe salientar que a apresentação de números desfavoráveis aos pequenos municípios não implicam necessariamente em uma tendência atrelada ao pequeno, uma vez que temos o exemplo de contraste populacional de Cândido Rodrigues (segundo menor município da amostra com 1.677 habitantes) e com o mesmo índice de São Carlos (maior município da amostra com 243.765 habitantes) de 7,10 no IDEB (INEP, 2017; IBGE, 2018).

Outro ponto relevante a ser considerado é o nível de instrução, selecionado enquanto um indicador social para representar o perfil da escolaridade da população dos municípios da região selecionada, de acordo com a ilustração do gráfico 2.

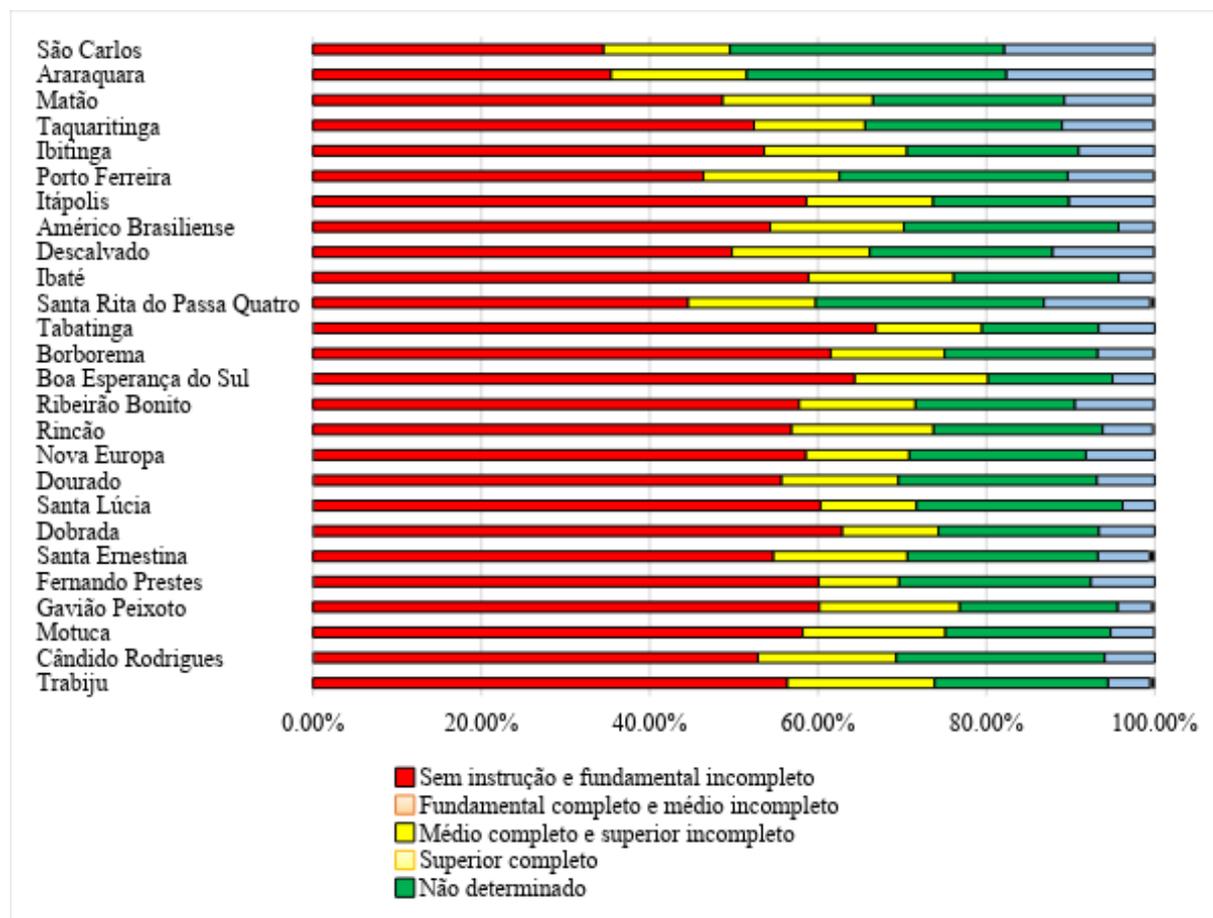


Gráfico 2: Nível de instrução da população dos municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo no último censo.

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do Censo IBGE (2010).

Com base na distribuição do nível de instrução, é possível apontar que em todos os municípios prevalece a preponderância de pessoas sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto. Porém, assim como no caso do indicador IDEB, os pequenos municípios apresentam os menores níveis de instrução, valendo destacar que a principal discrepância em relação à Araraquara e São Carlos – únicos 2 municípios da amostra com mais de 100 mil habitantes, e portanto, do porte 4 – situa-se nos níveis de ensino médio completo e superior completo, uma vez nos municípios menores apenas 26,40% da população já concluiu o 2º grau de ensino frente a 49,39% dos maiores municípios.

Neste ponto, cabe citar que o estudo de Barros et al. (2001) apontou relação positiva entre o nível de instrução da população em geral e o desempenho educacional dos mais jovens, e tendo em vista a região analisada, nota-se que os indicadores mostraram vantagem dos maiores municípios da amostra em relação aos demais nesses dois pontos. E em contraposição, não se pode traçar uma relação análoga ao considerar o porte municipal com o desempenho educacional, pois também houveram destaques positivos para municípios como Cândido Rodrigues e seu considerável desempenho no IDEB, conforme supracitado.

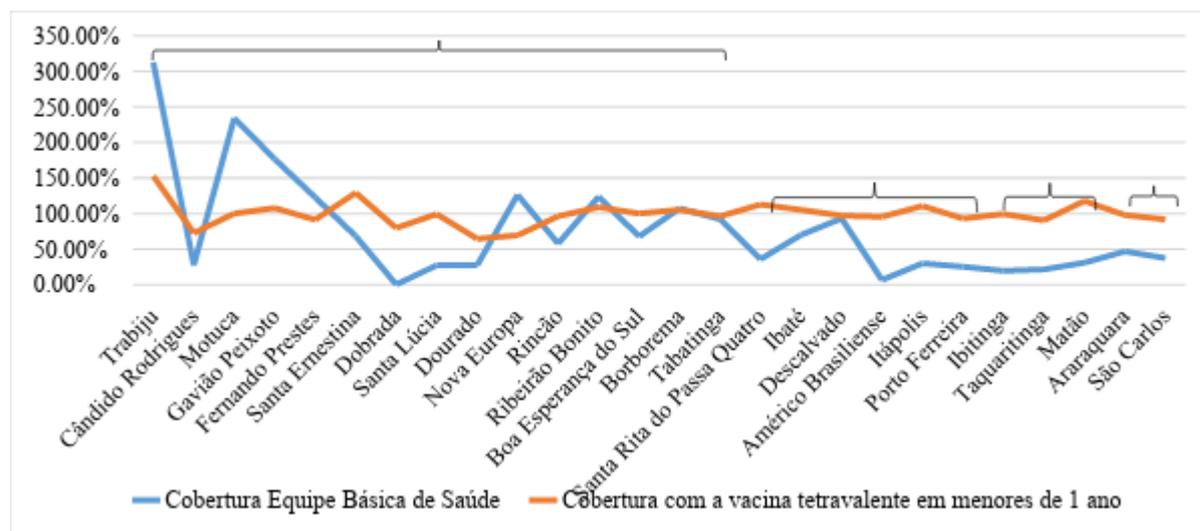


Gráfico 3: Cobertura de provimento de infraestrutura e serviços básicos do SUS segundo porte dos municípios no ano de 2011

Fonte: Elaborado pela autora a partir da base de dados do DATASUS (2018) e IDSUS (2010).

No que tange ao conteúdo enunciado no gráfico 3, passamos a considerar os dados referentes ao setor da saúde. Neste segmento, cabe ressaltar o artigo 198º da Constituição de 88, que prevê que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com descentralização, com direção única em cada esfera de governo (BRASIL, 1988), atribuindo desta forma, responsabilidades exclusivas aos municípios, principalmente no que concerne à implementação de políticas voltadas à saúde. Queiroz, et al. (2015) apud Shah (2006) ao trata da descentralização fiscal, apontando que ela coloca desafios significativos para a gestão macroeconômica na gestão dos recursos públicos, assim como aponta que Oates (1972), ao

propor o Teorema da Descentralização, afirma que o modelo de federalismo ideal deve proporcionar uma relação perfeita entre as ações de governo e as preferências dos indivíduos que o financiam. Entretanto, Santos et al. (2018) afirmam que na prática a descentralização não refletiu no equilíbrio entre a geração de receitas e responsabilidades, existindo uma concentração de recursos públicos arrecadados na União e sobrecarga de atribuições aos municípios.

Em relação à amostra da pesquisa, contrariamente à situação educacional, os indicadores selecionados para representar a cobertura de serviços e infraestrutura da área da saúde, observa-se no gráfico 3 que a cobertura de equipe básica de saúde é consideravelmente elevado para os pequenos municípios, com exceção de Dobrada, que no ano de 2011 detinha 0,00% de cobertura. Já no que se refere à cobertura com a vacina tetravalente em menores de 1 ano, os melhores resultados são evidentemente localizados ao lado esquerdo do gráfico, com menores municípios, sendo os maiores índices relativos a 2 municípios do primeiro porte: Trabiju (menor município da amostra) e Motuca (terceiro menor município da amostra).

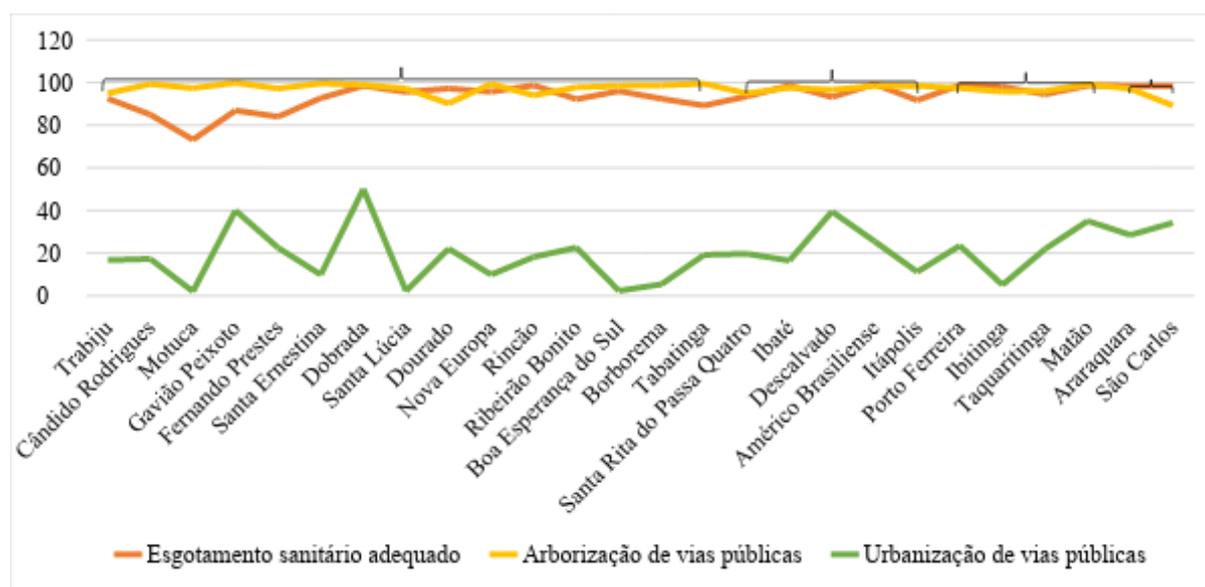


Gráfico 4 - Nível de cobertura de fatores de território e ambiente no ano de 2010

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do Censo IBGE (2010).

Em relação aos índices percentuais de cobertura do esgotamento sanitário adequado, arborização e urbanização de vias públicas, traçar valores médios corresponde ao porte do município não representaria a realidade territorial e de meio ambiente de forma fidedigna, e

isto é ilustrado pelas disparidades presentes no gráfico 4, o qual não apresenta um comportamento linear e nem de acordo com a faixa populacional dos municípios.

No entanto, o percentual de esgotamento sanitário adequado apresentou seus menores valores até o quinto menor município da amostra, salientando assim um ponto de deficiência dos pequenos municípios, mas apesar disso, é possível verificar alguns destaques no tocante urbanização incluindo também os pequenos, tais como os casos de Gavião Peixoto e Dobrada, que juntamente com Descalvado, Matão e São Carlos demonstraram um alto índice de urbanização de vias públicas – cada qual enquadrado em um porte populacional distinto, salientando ainda mais a heterogeneidade de resultados neste quesito, valendo ressaltar que esta é caracterizada enquanto o crescimento das cidades, tanto em população quanto em extensão territorial, isto é, implica no processo em que o espaço rural transforma-se em espaço urbano, com a conseqüente migração populacional do tipo campo-cidade (ROSS, 2005), e sendo assim, pode-se dizer que os referidos municípios apresentam-se em considerável crescimento urbano em relação aos demais, valendo lembrar que isto não significa que a dinâmica socioespacial destes territórios venham adquirindo mais qualidade, justamente porque o índice considera tão somente o processo de urbanização em termos quantitativos.

1.1. Dimensão Econômica

A dimensão econômica exposta neste trabalho diz respeito essencialmente à configuração das finanças públicas municipais, que por sua vez se referem à atividade financeira desses, na qual os entes públicos têm a responsabilidade de viabilizar o funcionamento dos serviços públicos essenciais demandados pela coletividade por meio de recursos financeiros, e desta forma a questão fiscal representa um aspecto crucial para os pequenos municípios, pois se, por um lado, alguns foram beneficiados pela maior transferência *per capita* de recursos por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por outro, enfrentam dificuldades na arrecadação de recursos próprios e maiores gastos *per capita* para provisão dos serviços básicos em razão da perda de escala (GERICK; CLEMENTE; TAFFAREL, 2010; SANTOS; FERREIRA, 2017).

Deste modo, cabe destacar a preponderância do volume de transferências intergovernamentais aos municípios de pequeno porte (com até 20.000 habitantes), tendo em vista que no ano de 2015 receberam recursos em média de R\$2.220,60 *per capita*, isto é, 19,47% acima da média da Região Administrativa e 53,87% acima dos municípios de Araraquara e São Carlos que alcançaram o valor de R\$1.039,95 e se enquadram como os únicos municípios com mais de 100.000 habitantes da região analisada, conforme aponta a tabela 3.

Situação inversa ocorre quando observados os valores correspondentes à arrecadação de receita própria no mesmo período, uma vez que ao se considerar os principais impostos de competência de recolhimento em nível municipal como o imposto predial e territorial urbano (IPTU), o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) e o imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI), nota-se que o volume *per capita* de impostos arrecadados é inferior em municípios menores alcançando média de R\$169,93 frente à média de municípios com mais de 100.00 habitantes na faixa de R\$520,84, o que em termos percentuais representa uma disparidade acentuada de 67,37 % de arrecadação média *per capita* para os maiores municípios da amostra. Desta forma, a dependência de recursos advindos de transferências em detrimento de arrecadação de impostos quando se trata de municípios de pequeno porte é evidenciada. E neste sentido, cabe salientar que as transferências intergovernamentais adquirem ainda maior importância ao considerarmos que um de seus objetivos é cumprir a função distributiva enquanto meio de assegurar aos municípios, em que capacidade de arrecadação própria é insuficiente, possam atender as demandas da população por meio da prestação de serviço adequados frente à comum escassez de recursos (ROCHA; LIMA; PIACENTI, 2011; FERNANDES, 2008).

No entanto, para Lubambu (2006), este cenário acaba por refletir um fator negativo ao se referir ao comprometimento do desempenho fiscal, considerando os três indicadores apontados pela autora, os pequenos municípios são os que apresentam as maiores eficiências, sendo eles: i) grau de dependência das transferências governamentais (para os municípios de até 20 mil habitantes representam em média 94,89% do total de receita analisada); ii) grau de comprometimento da receita (com base na razão de aproximadamente 9/10 das principais receitas comprometidas com despesas com pessoal); e iii) capacidade de arrecadação (apenas 7,11% do total de receitas expostas na tabela 3 correspondem à arrecadação própria dos pequenos municípios).

Santos et al. (2018) apontaram um crescimento nos estudos que visam compreender a realidade orçamentária municipal, mais especificamente em pequenos municípios, em que se verifica a similaridade de situação como a dependência financeira, baixa arrecadação própria e o foco nos gastos sociais com educação e saúde, tal como é o caso apresentado pelos municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo; evidenciando assim, uma forte distorção do sistema federativo brasileiro, o qual caracteriza-se por concentrar nos governos federal e estaduais a arrecadação dos principais impostos, porém, cabe aos Estados e Municípios a execução da maioria das políticas públicas, e nesse sentido, existe um desequilíbrio entre a arrecadação dos principais tributos e a responsabilidade pela execução dos serviços públicos mesmo diante de normas restritivas à execução das despesas municipais no plano constitucional e infraconstitucional (QUEIROZ; et al., 2015).

A fim de compreender a dinâmica orçamentária relativa ao montante de recursos dos municípios subdividiram-se as receitas entre receita própria e proveniente de transferência intergovernamental (Gráfico 5). Com isso, observa-se uma discrepância quando confrontam-se as receitas transferidas aos 5 menores municípios, sendo o 5º o município de Fernando Prestes com 5.771 habitantes, demonstrando neste ponto, maior aporte de recursos transferidos destinados aos municípios de pequeno porte em termos *per capita* – com exceção de Gavião Peixoto, que mesmo com 4.714 habitantes, foi o município que mais arrecadou receita tributária média entre o período analisado (2014 a 2016), e em contraposição os demais 14 municípios de porte 1 apresentaram-se com o menor capacidade média *per capita* de arrecadação própria de receitas advindas de tributos, ressaltando que tal situação se deve, sobretudo, à unidade que a Embraer mantém no município e aos benefícios fiscais concedidos à empresa, o que manteve a arrecadação no mesmo patamar, independentemente da crise sede e, neste sentido, a Embraer gera impactos positivos em relação à arrecadação de imposto de serviços de qualquer natureza (ISSQN) com sua ampla participação (BEM PARANA, 2018; G1, 2017).

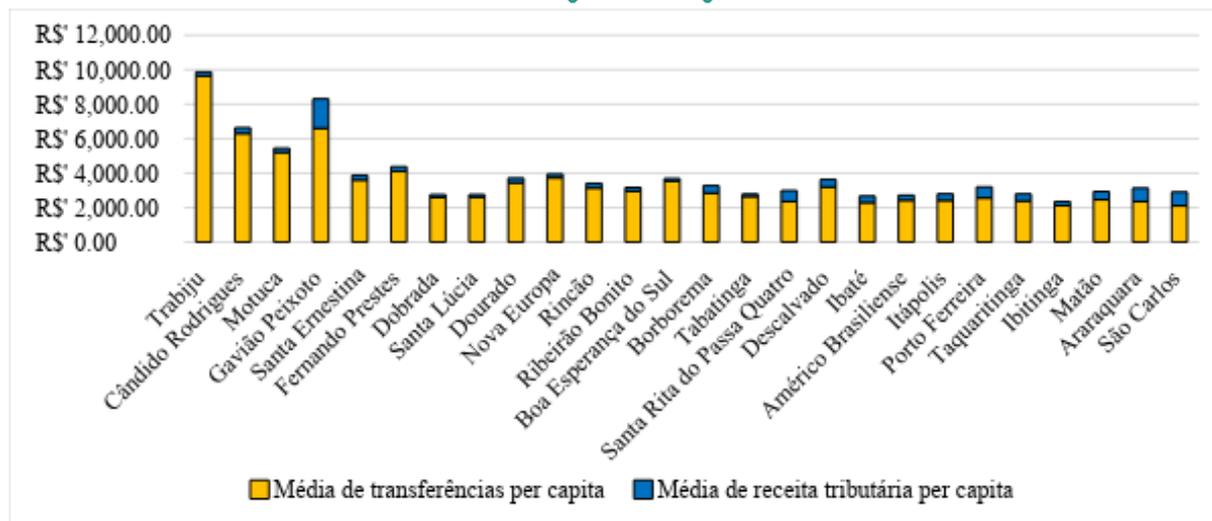


Gráfico 5 - Relação entre valores médios compreendidos no período de 2014 a 2016 de receita transferida e tributária segundo porte dos municípios

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, BRASIL (2018)

Cabe salientar, sobretudo, que indicadores utilizados recorrentemente para representar a realidade econômica dos municípios, tais como o produto interno bruto (PIB), possuem natureza bastante restrita e simplória atrelado a um progressivo desgaste como indicador do nível de desenvolvimento socioeconômico (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004), uma vez que limita-se a fatores estritamente econômicos sem levar em consideração a dimensão social, de suma relevância para entender o contexto local. Sendo assim, selecionou-se enquanto indicador representativo de renda municipal, o Índice de Gini, pois esse considera o grau de concentração de renda, e seus valores estão expressos no gráfico 6.

O Índice de Gini renda domiciliar *per capita* mede o grau de concentração da distribuição da renda domiciliar *per capita* de uma determinada população e em um determinado espaço geográfico. Quando o índice tem valor igual a um (1), existe desigualdade máxima, isto é, a renda domiciliar *per capita* é totalmente apropriada por um único indivíduo. Quando ele tem valor igual a zero (0), tem-se perfeita igualdade, isto é, a renda é distribuída na mesma proporção para todos os domicílios. Quanto mais próximo da unidade, maior a desigualdade na distribuição de renda (DATASUS, 2018a). Portanto, ao analisar o gráfico 6, nota-se que dentre os municípios de porte 1, 3 deles fundaram-se enquanto município após 1990 e por este motivo não contam com valores neste período, evidenciando o surgimento de novos municípios pequenos nas últimas décadas (IBGE, 2010).

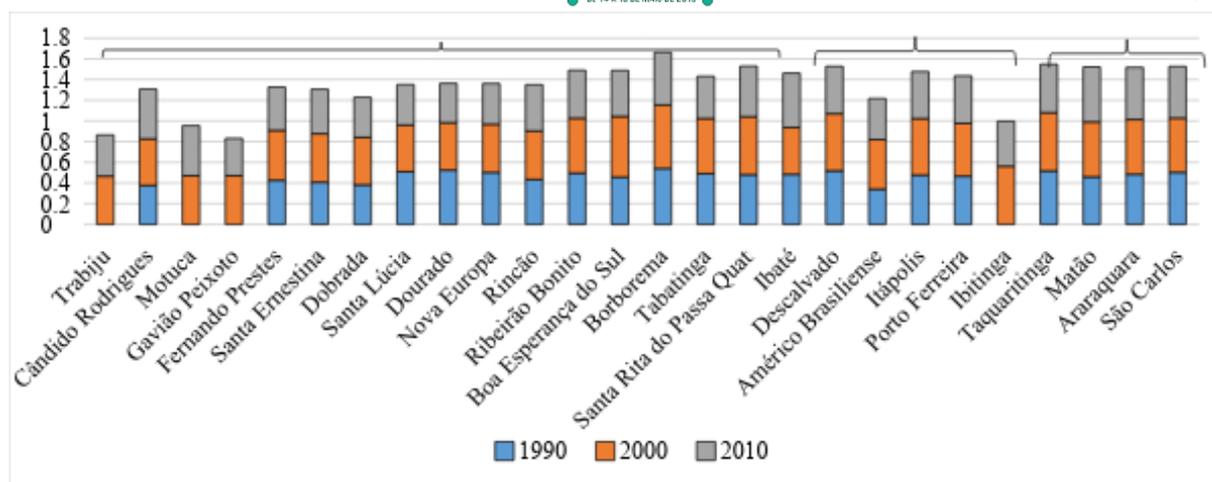


Gráfico 6 - Evolução decenal do Índice de Gini da renda domiciliar *per capita*, segundo o porte dos municípios

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do DATASUS (2018a)

Considerando que há pouca variação de valores ao decorrer das décadas (1990, 2000, 2010) para cada município quando observado isoladamente, é evidente uma maior concentração de renda para Borborema – município de porte 1 com 14.529 habitantes (IBGE, 2010) – com índice mais próximo de 1,0 dentre os municípios da amostra em 1990 com 0,5414, assim como em 2000 com 0,613, e com a reincidência de tal situação também em 2010 com 0,5088, valor positivamente inferior apenas em relação à Matão e Ibaté neste ano, sendo o primeiro, por sua vez, um destaque negativo juntamente com os municípios de Taquaritinga, Araraquara e São Carlos, os quatro maiores da amostra, que alcançaram alta concentração de renda com valores de 0,5310, 0,4629, 0,5039, e 0,4986, respectivamente.

Em termos médios, foram verificados valores de 0,4291 para o porte 1, 0,4645 para o porte 2, 0,4733 para o porte 3, e 0,5013 para o porte 4 no ano de 2010, ou seja, os valores apresentaram-se de forma crescente de acordo com o porte do município, em outras palavras, as médias auferidas indicam a preponderância de concentração de renda domiciliar *per capita* para os maiores municípios da amostra e, conseqüentemente, os pequenos municípios possuem menores graus de concentração de renda. Deste modo, há uma forte indicação de que apesar de dificuldades e limitações concernentes à arrecadação de receita própria, por exemplo, os pequenos municípios conseguem se destacar positivamente em índices que levam em consideração a dimensão social atrelada à econômica.

1.1. Dimensão de gestão

A fim de delimitar o comportamento dos municípios em termos de desenvolvimento com base em um indicador com diversas variáveis, selecionou-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) cujos valores foram auferidos no último Censo do IBGE (2010), conforme apresentado no gráfico 7.

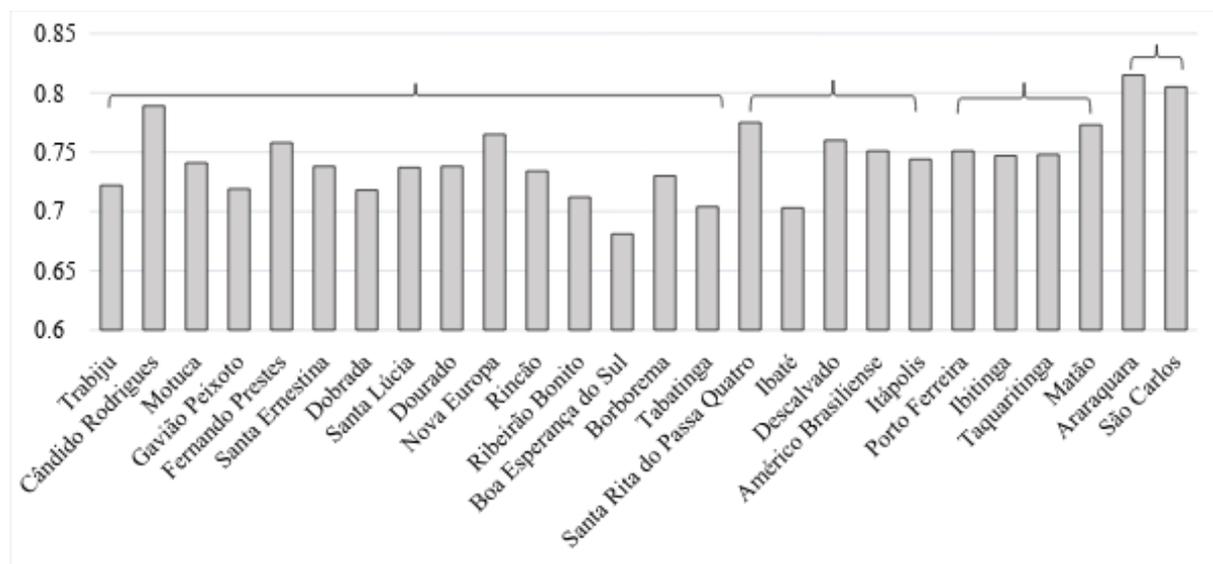


Gráfico 7 - Índice de Desenvolvimento Humano no último censo, segundo porte do município

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do Censo IBGE (2010).

O IDH-M é caracterizado como sintético por incluir mais de uma variável em sua composição, que envolve além do aspecto econômico, a longevidade e escolaridade. As principais vantagens da utilização deste indicador encontra-se em sua possibilidade de padronização para estabelecer comparações entre diferentes regiões e o IDH-M também tem o mérito de sinalizar aos gestores públicos que o alcance do progresso não é sinônimo exclusivo de crescimento econômico, envolve, sobretudo, a análise do bem-estar do indivíduo, além de retratar o reconhecimento da heterogeneidade municipal do país e a necessidade de fazer a distinção das especificidades locais para subsidiar a formulação de políticas públicas (SANTOS; FERREIRA, 2017; GUERRA, 2014; GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004).

O gráfico 7 demonstra que no tocante ao desenvolvimento humano municipal os maiores municípios da amostra se sobressaem crescentemente – IDH-M proporcionalmente maior à medida da faixa populacional do município, uma vez que os valores médios

apresentados são de 0,732 para o porte 1, 0,747 para o porte 2, 0,755 para o porte 3, e 0,810 para o porte 4 no ano de 2010. Porém, é importante ressaltar que o IDH-M inclui em seu cálculo a renda *per capita*, componente crucial para os pequenos municípios, que de modo geral são inferiores aos valores com média de R\$ 652,19 frente à R\$1.080,06 de Araraquara e São Carlos no mesmo período (IBGE, 2010).

Outro relevante aspecto a ser considerado quando se trata da gestão municipal é a dinâmica da administração local e, conseqüentemente, sua estrutura funcional e formas de contratação, pois reflete fortemente a postura dos gestores e governantes locais no que concerne principalmente ao respeito aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com fundamento no artigo 163º da Constituição, o referente às despesas com pessoal, que, nos municípios, não deve ultrapassar 60% da receita corrente líquida definida legalmente, trazendo ainda a repartição do aludido limite entre os Poderes Executivo e Legislativo do município (FERNANDES, 2008).

Nesse sentido, tirando por base o mesmo ano (2015) utilizado para estabelecer as variáveis médias *per capita* das dimensões elencadas na tabela 4, elaborou-se o gráfico 8 que apresenta os valores percentuais de despesa com pessoal frente aos valores totais das receitas correntes municipais.

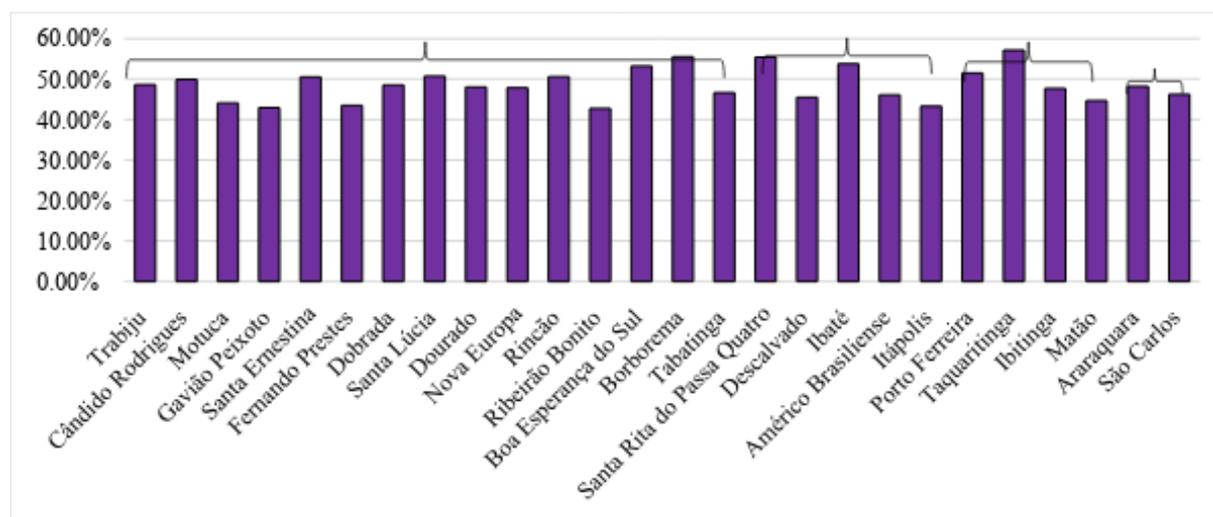


Gráfico 8 - Valores percentuais de despesas com pessoal empenhadas em relação ao total de receitas correntes no ano de 2015 segundo porte do município

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, BRASIL (2018).

Com isso, propiciou-se a observação de que todos os municípios da amostra possuem responsabilidade de gestão fiscal ao menos no respeito ao limite percentual de 60% imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Dentre os municípios destaca-se Taquaritinga (quinto maior município da amostra) que possui o maior comprometimento de sua receita corrente com pagamento de pessoal com 57,12% de sua receita destinada a esta despesa no ano de 2015, seguido de Borborema (município de porte 1) com 55,50%. No entanto, não foi possível verificar nenhuma tendência ou relação entre o comprometimento de despesas com pessoal e o porte do município, já que os valores percentuais ilustrados no gráfico são bastante variáveis e díspares entre si.

Um outro ponto a destacar se refere à dimensão “gestão” constante na tabela 4, podendo destacar que em relação às médias *per capita* de despesa com pessoal segundo o porte dos municípios, os pequenos são aqueles que mais gastam com a manutenção de sua estrutura funcional, com valores de R\$ 2.154,15 *per capita* no ano de 2015, e em contraposição a média da região administrativa encontrou-se na faixa de R\$ 1.926,83 no mesmo período, isto é, uma diferença percentual de 10,59%. Além disso, os pequenos municípios também são os que mais empregam mediante contrato de comissão (cargo de confiança), compondo sua estrutura funcional com 5,88% de funcionários com cargo sob comissão frente ao valor de apenas 2,19% para a média entre os dois maiores municípios da amostra (Araraquara e São Carlos), demonstrando desta maneira uma prioridade dos municípios de pequeno porte a cargos com direcionamento político em detrimento de cargos destinados a funcionários de carreira e admitidos por meio de concurso público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização de indicadores como fatores determinantes na caracterização multidimensional dos pequenos municípios contribuiu intrinsecamente à compreensão da realidade municipal da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, demonstrando que a autonomia municipal consagrada pela Constituição Federal de 1988 e a tentativa de equalizar as responsabilidades municipais na dimensão social e de gestão – considerando os setores de educação, saúde e administração – é um aspecto a ser reavaliado principalmente em relação ao setor da educação, no qual os resultados de avaliações de desempenho como o

IDEB demonstrou certa dificuldade dos pequenos municípios em alcançar até mesmo a média estadual do índice, e em relação à estrutura funcional da administração pública – preponderantemente composta por funcionários admitidos para cargos em comissão.

Entretanto, ficou evidente que é passível de ocorrência o destaque positivo de municípios de pequeno porte, considerando que o município de Gavião Peixoto caracterizado enquanto quarto menor município da região demonstrou-se exponencial em relação à arrecadação própria de receita tributária, disparando na frente até mesmo dos maiores municípios da amostra. Tal exemplo acaba por contribuir com a evidência de que a faixa populacional do município pode implicar em dificuldades e limitações, e no entanto, este fator não inibe a possibilidade de atrair maior aporte de recursos a partir da presença de empresas com potencial econômico capaz de deslanchar consideráveis parcelas de arrecadação de impostos.

Os dados também apontam que a atual realidade dos municípios em geral e em termos quantitativos e, sobretudo, baseado em uma análise comparativa e *per capita*, acabam por contradizer o paradigma econômico – considerado ultrapassado até mesmo segundo a visão de autores estudados – de que se faz necessário a existência de escala para obter vantagem, uma vez que este trabalho apontou que mesmo diante de um número limitado de habitantes, e conseqüentemente, de uma escassez considerável de recursos próprios frente à baixa possibilidade de contribuição em termos fiscais, é possível executar boas gestões e apresentar bons resultados nos principais indicadores das dimensões analisadas, ressaltando sobretudo, vantagens dos pequenos municípios no tocante concentração de renda – demonstraram resultados positivos em comparação a uma maior concentração de renda *per capita* por domicílio no caso dos maiores municípios da amostra – assim como em relação ao índice de arborização de vias urbanas, no qual os municípios com as menores populações também apresentam vantagens sobre os demais.

REFERÊNCIAS

BARROS, et al. Determinantes do desempenho educacional no Brasil. Rio de Janeiro (RJ): **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 31, n. 1, p. 1-42, abr. 2001

BEM PARANA. **Cidade do interior de SP espera arrecadação maior após acordo da Embraer**. 2018. Disponível em: <<https://www.bemparana.com.br/noticia/cidade-do-interior-de-sp-espera-arrecadacao-maior-apos-acordo-da-embraer>>. Acesso em 20 mar. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p., 1988.

_____. **Secretaria do Tesouro Nacional: FINBRA**. 2018. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em: 14 nov. 2018.

COSTA, F. L. **Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 5, 2008.

DATASUS. **Portal da Saúde SUS**. 2018. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0206>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

DATASUS. **Índice de gini da renda domiciliar per capita – Brasil**. 2018a. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

FERNANDES, M. S. **Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988**. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira. – Brasília (DF): Câmara dos Deputados, Edições Câmara, v. 2, 1005 p. (Série coleções especiais. Obras comemorativas; n. 2), p.621-638, 2008.

G1. **Com fábrica da Embraer, Gavião Peixoto sobe 397 posições e lidera ranking nacional de gestão fiscal**. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/com-fabrica-da-embraer-gaviao-peixoto-sobe-397-posicoes-e-lidera-ranking-nacional-de-gestao-fiscal.ghtml>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

GERICK, W.; CLEMENTE, A.; TAFFAREL, M. O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios: o caso do paraná. Brasília (DF). **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 4, n. 3, art. 3, p. 44-69, set/dez. 2010.

GUERRA, A. L. O uso de indicadores e sua aplicação no ciclo de políticas públicas de pequenos municípios. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, n. 29, v. 1, 2014.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. **Indicadores sintticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades**. XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambú (MG), set. 2004.

IDSUS. **Índice de Desenvolvimento do Sistema Básico de Saúde**. 2018. Disponível em: <<http://idsus.saude.gov.br/mapas.html>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

INEP. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. 2017. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. São Paulo: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

_____. **IBGE Cidades**: Panorama dos municípios. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2015. Disponível em: <<https://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2015&UF=35&x=69&y=11>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

IGC. **Instituto Geográfico e Cartográfico**: Mapas individuais das Regiões Administrativas e Metropolitanas. 2019. Disponível em: <http://www.igc.sp.gov.br/produtos/mapas_ra.aspx>. Acesso em: 20 mar. 2019.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil: uma análise a partir de índices de gestão. **Análise – Revista de Administração da PUCRS**, [S.l.], v. 23, n. 1, p. 31-44, 2012.

KLERING, L. R.; STRANZ, E.; GOBETTI, S. W. Avaliação da Gestão dos Municípios do Brasil pelo IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social – 2002 a 2006. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 196-217, maio/ago. 2007.

KRELL, A. J. **O Município no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LUBAMBO, C. W. Desempenho da Gestão Pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios? **Revista Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 86-125, jul./dez. 2006.

QUEIROZ, D. B.; et al. Previsão da despesa total com pessoal e encargos sociais a partir das receitas do FUNDEB e do SUS: um estudo nos municípios paraibanos. **Revista Universo Contábil**, Blumenau (SC), v. 11, n.4, p.128-146, out./dez. 2015.

ROCHA, F. M.; LIMA, J. F.; PIACENTI, C. A. As despesas municipais e os gastos sociais na região Sul do Brasil. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 3, n. 1, p. 89-102, 2011.

ROSS, J. **Geografia do Brasil**. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo, 5. ed., 2005.

SANTOS, V. J. C.; et al. Perfil Orçamentário de Pequenos Municípios: O Caso do Município de Ladainha – MG. **Revista de Administração, Sociedade & Inovação**, v. 4, n. 2, pp. 160-182, jul./dez. 2018.

SANTOS, V. J. C.; FERREIRA, F. P. M. Desenvolvimento humano local: uma análise multivariada para os pequenos municípios em Minas Gerais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, jan./abr. 2017.

NOTAS TEXTUAIS

¹Todos os valores apresentados neste artigo são reais e deflacionados, corrigidos com base no índice multiplicador IPCA.

Fonte: BRASIL. **Banco Central do Brasil**: Correção de valores. 2018. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Camila de Moraes Felipe. Bacharel em Administração Pública pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara – FCLar/UNESP, e-mail: cmfelipe97@gmail.com.

Ana Cláudia Fernandes Terence. Professora Doutora do Departamento de Administração Pública - FCL - Araraquara - UNESP, e-mail: ana.terence@unesp.br.

EIXO TEMÁTICO 2: GOVERNANÇA, ORGANIZAÇÕES E GESTÃO PÚBLICA

TRABALHOS COMPLETOS

A ILEGALIDADE NA INDICAÇÃO DE MARCA EM LICITAÇÃO PÚBLICA REALIZADA PELA COMPANHIA DOCAS DO CEARÁ E A FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Geraldo Ruberlei Merege JÚNIOR

Renata Corrêa DEPPA

RESUMO

Este artigo tem por objetivo mostrar a ilegalidade ocorrida na indicação de marca sem técnica justificável feita em um procedimento licitatório realizado pela Companhia Docas do Ceará no ano de 2012. Trata-se de uma pesquisa exploratória, que traz um estudo de caso a partir de dados secundários. Analisa uma irregularidade apontada pelo Tribunal de Contas da União e o desdobramento de todo o processo até o seu encerramento. A Administração Pública realiza seus procedimentos licitatórios garantindo a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e o desenvolvimento nacional sustentável. Há casos em que a Administração poderá indicar

uma marca específica, desde que acompanhada de justificativa legal alegando que aquela marca é a única que satisfaz seu interesse. Os resultados apontam que a Administração deverá atender aos requisitos legais acerca do tema indicação de marca ao elaborar o instrumento convocatório, trazendo nos autos, embasamentos técnicos para suportar tal preferência.

Palavras-chave: Administração Pública; Licitação; Marca; Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

This article aims to show the illegality occurred in the indication of trademark without justifiable technique made in a bidding procedure carried out by Ceará Docks Company in the year 2012. It is an exploratory research that brings a case study from data secondary. It analyzes an irregularity pointed out by the Court of Auditors of the Union and the unfolding of the whole process until its closure. The Public Administration carries out its bidding procedures, ensuring isonomy, selection of the most advantageous proposal and sustainable national development. There are cases in which the Administration may indicate a specific mark, provided that accompanied by legal justification claiming that that mark is the only one that satisfies its interest. The results indicate that the Administration must comply with the legal requirements regarding the subject of trademark when elaborating the convening instrument, bringing in the records, technical bases to support such preference.

Keywords: Public administration; Bidding; Brand; Court Union accounts.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem por objetivo mostrar a ilegalidade na escolha de marca sem técnica justificável em licitação para aquisição de serviço de consultoria especializada em *Business Intelligence* (BI) e de licenças de *software* de *Business Intelligence*, promovida pela Companhia Docas do Ceará.

O problema de pesquisa deste artigo é: por que foi ilegal a escolha de marca sem técnica justificável em licitação realizada pela Companhia Docas do Ceará através do pregão nº 021 no ano de 2012?

Para desenvolvimento do artigo, fez-se necessário abordar conceitos e principais aspectos de um processo licitatório além de apresentar aspectos da lei 8.666/93 que estabelece normas gerais de licitação e da lei 10.520/02 que instituiu a modalidade pregão; discorrer sobre princípios que regem os procedimentos de licitação; citar as modalidades de licitação; comentar sobre a indicação de marca em licitação pública e falar sobre a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no controle e fiscalização da administração pública no âmbito federal.

No estudo de caso será analisado um processo no qual houve a fiscalização feita pelo TCU em um processo licitatório realizado pela Companhia Docas do Ceará.

2. DESENVOLVIMENTO

Em relação aos fins e objetivos, a pesquisa se caracterizará como exploratória e descritiva, será realizada através de pesquisa documental, utilizando materiais como leis, súmulas e documentos. A pesquisa exploratória visa trazer uma visão ampla sobre o contexto de um assunto, e a pesquisa descritiva caracteriza uma situação, estabelecendo uma relação entre variáveis (GIL, 2008).

2.1. Licitação: conceito, princípios e modalidades

O Estado, com o intuito de satisfazer os interesses da coletividade, necessita efetuar a contratação de bens, serviços e outros para manutenção da “máquina pública”. Como a Administração Pública não tem a mesma liberdade que um particular na hora de gerir seus negócios, e em observância ao princípio da legalidade, deverá atender ao que traz a Constituição Federal (CF), art. 37, XXI: como regra, “[...] as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública [...]” (BRASIL, 1988, NÃO PAGINADO).

Para Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2016, p. 310): “Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse [...]”.

A licitação é regulamentada pela lei 8.666/93, que versa sobre normas gerais de licitação e contratação, cada ente federado poderá editar leis próprias no sentido de satisfazer os seus interesses, porém, não podem contrariar a lei geral.

O *caput* do art. 3º da lei 8.666/93 trouxe que a licitação deverá atender aos “[...] princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” (BRASIL, 1993, NÃO PAGINADO). Assim, a licitação deve obedecer a todos esses princípios para que haja a igualdade dos concorrentes e desta forma, a garantia da supremacia do interesse da coletividade.

Modalidade de licitação é a maneira pela qual será conduzido o procedimento, levando em conta os critérios definidos em lei, sendo o valor estimado da contratação um dos fatores mais relevantes na hora de escolher a modalidade.

A lei de licitações, em seu art. 22 traz: “São modalidades de licitação: I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso; V - leilão.” (BRASIL, 1993, NÃO PAGINADO). A referida lei prevê cinco modalidades, além dessas, a lei 10.520/02 instituiu a modalidade pregão.

O pregão, modalidade instituída pela lei 10.520/02, é utilizado para a contratação de bens e serviços denominados comuns (bens e serviços comuns são aqueles encontrados com facilidade no mercado, sem características especiais), independentemente do valor estimado o que é levado em conta é a natureza do objeto. Esta modalidade poderá ser conduzida tanto presencialmente como na forma eletrônica.

A União é obrigada a utilizar a modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, já para os Estados, Distrito Federal e aos Municípios a utilização da modalidade é discricionária.

O pregão não poderá ser utilizado para a contratação de obras e serviços de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral.

2.2. Indicação de marca

A marca tem grande importância no cenário mundial, a globalização levou os produtos ao conhecimento dos consumidores em esfera global, de maneira que muitos produtos são conhecidos pelas suas marcas. Dessa forma, marca é sinônimo de qualidade, satisfação, preço ou produtos inferiores.

Segundo Fábio Ulhoa Coelho: “a marca é o designativo que identifica produtos e serviços” (2011, p. 112).

A Administração realça sua necessidade no momento da elaboração do edital, aquilo que será adquirido, o objeto, deverá ter descrição sucinta e clara. Acerca do assunto, o TCU editou a Súmula 177, assim redigida:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão (TCU, 1982, NÃO PAGINADO).

O objeto deve ser retratado de maneira que possa transpor a real necessidade da administração para que os licitantes possam atender precisamente o seu desejo.

A lei de licitações apresenta dois dispositivos que tratam da indicação de marca no procedimento licitatório, o art. 7, § 5, traz: “é vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável [...]” (BRASIL, 1993, NÃO PAGINADO), já o art. 15, § 7, I: “Nas compras deverão ser observadas, ainda: a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca” (BRASIL, 1993, NÃO PAGINADO). A descrição do objeto que resulte de forma equivocada ou injustificada indicação de marca estará favorecendo licitantes, além de infringir princípios como o da legalidade, impessoalidade, isonomia, entre outros.

Como visto, a indicação de marca em processo licitatório é possível, desde que atenda aos requisitos impostos pela legislação.

A compra de produtos rotineiros muitas vezes traz resultados que causam insatisfações nos setores públicos, como exemplo: copos de café finos, canetas com a tinta de baixa qualidade, e muitos outros. Para que possa ser minimizado ou sanado esse problema, a Administração poderá trazer em seu instrumento convocatório critérios objetivos previamente definidos em razão da qualidade, podendo indicar marca desde que seguida, por exemplo, por expressões como “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade”, trazendo ainda a justificativa da escolha da marca nos autos. Nesse caso, a marca não será a única a ser aceita, a indicação é trazida para dar maior clareza ao objeto.

A indicação de marca em procedimento licitatório muitas vezes se faz necessária, a Administração Pública tem vias para que isso ocorra de maneira legal, sem prejudicar a concorrência e buscando sempre a seleção da proposta mais vantajosa.

2.3. Tribunal de Contas da União (TCU) no controle e fiscalização

Importante órgão do controle externo, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem jurisdição em todo o território nacional, e é responsável por fiscalizar pessoas, órgãos e entidades que gerenciam recursos públicos federais.

Conforme trazido pela CF em seu art. 70, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta [...]” (BRASIL, 1988, NÃO PAGINADO) será exercida com auxílio do TCU. Tal fiscalização poderá envolver mais de um foco elencado no art. 70 da CF/88, a fim de notar a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

A fiscalização exercida pelo TCU pode ser mediante provocação externa que pode vir por denúncia, solicitação do Congresso Nacional ou por iniciativa do próprio tribunal.

No caso de ilegalidade ou irregularidade, o TCU tem a competência de aplicar sanções aos seus jurisdicionados, como traz a CF, art. 71, VIII: “Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que

estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (BRASIL, 1988, NÃO PAGINADO).

Tais sanções não são somente pecuniárias, podem ocasionar perda de cargo em comissão ou função de confiança, além disso, as sanções poderão se estender ao controle interno caso tenha tido ciência do caso e não comunicou ao TCU.

A qualquer momento, o Tribunal de Contas da União, poderá indagar qualquer ato, licitatório ou não, praticado pelas entidades que estão sujeitas a sua fiscalização, garantindo assim um maior controle sobre os bens públicos.

De acordo com o Regimento Interno do TCU, art. 276, *caput*, qualquer ato ou procedimento poderá ser suspenso através de medida cautelar, em caso de: “urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito” (2015, p.67). Tais medidas geralmente se referem a procedimentos licitatórios, e tal suspensão cautelar é provisória e deverá surtir efeito até que o Tribunal aprecie o caso.

Durante a decisão, o Tribunal decide se a suspensão poderá adotar oitiva do responsável, prévia à suspensão ou não. A oitiva será usada para que o responsável se expresse acerca do assunto, essa resposta será analisada pela equipe técnica, a qual deverá encaminhar ao relator do processo proposta se a cautelar será mantida ou não. A suspensão cautelar vem sendo usada cada vez mais pelo TCU, pois permite que urgentemente as irregularidades causadas ao erário sejam reparadas.

É notória a importância do TCU no controle externo, a sua fiscalização na administração governamental é essencial para tornar o Estado mais eficiente, garantindo a legalidade, a probidade e a moral dos atos da Administração Pública.

2.4. Estudo de caso

A Companhia Docas do Ceará (CDC), Sociedade de Economia Mista, está vinculada à Secretaria de Portos da Presidência da República, tem por objeto:

[...] realizar a administração e a exploração comercial do Porto de Fortaleza, atuando como Autoridade Portuária. Dirigida por um órgão

colegiado, com quatro diretorias, a CDC trabalha para fazer com que o Porto de Fortaleza, também chamado Porto do Mucuripe, seja cada vez mais um importante fator de desenvolvimento do Estado do Ceará, valorizando nossa economia e sustentabilidade, nossas indústrias, comércio e riquezas e, principalmente, contribuindo para a geração de trabalho e renda no Ceará e no Nordeste (DOCAS DO CEARÁ, 2018, NÃO PAGINADO).

A Companhia realizou um procedimento licitatório por meio do pregão eletrônico nº 021/2012 cujo objeto é:

REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA IMPLANTAÇÃO DE GESTÃO POR RESULTADO, ATRAVÉS DA RECUPERAÇÃO E/OU ADEQUAÇÃO DE INFORMAÇÕES, UTILIZANDO AS TECNOLOGIAS NET/JAVA E BUSINESS INTELLIGENCE (BI), BEM COMO AQUISIÇÃO DE LICENÇAS PARA PRODUTOS DE SOFTWARES NA PLATAFORMA DE BI E SERVIÇOS DE SUPORTE TÉCNICO NOS PRODUTOS PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES, A SEREM CONTRATADOS SOB DEMANDA, DE CONFORMIDADE COM OS ANEXOS, deste Edital. (TCU, 2012, NÃO PAGINADO).

O objeto foi dividido em dois itens e formou um único lote, sendo um item relacionado a serviço de consultoria especializada em *Business Intelligence* (BI) e o outro a licenças de *software* de *Business Intelligence*. No item que se refere ao serviço, a Companhia exige que o consultor em BI tenha no mínimo 12 meses de experiência no uso de ferramentas IBM COGNOS; na licença de *software*, a Companhia indicou a marca IBM COGNOS, como traz em uma descrição: "IBM COGNOS BUSINESS INTELLIGENCE ADMINISTRATORA UTHORIZED USER LICENSE + SW SUBSCRIPTION & SUPPORT 12 MONTHS" (TCU, 2012, NÃO PAGINADO).

A empresa vencedora foi a Ivia Serviços de Informática LTDA., com proposta no valor de R\$ 2.030.000,00 (dois milhões e trinta mil reais).

Com suspeita de irregularidades no procedimento licitatório, praticadas pela Companhia, uma reclamação foi encaminhada à Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (SECEX-CE), unidade técnica legítima para representar o TCU, que deu origem a partir da manifestação de ouvidoria nº 96407. Tal manifestação alega que o certame foi direcionado para um fornecedor específico, e que no mercado existem outros produtos similares ou até mesmo melhores que atendem a demanda da Companhia, e cita que o edital nº 021/2012 afetou o princípio da competitividade. Impugnações ao edital foram apresentadas por duas empresas tempestivamente à Companhia, a qual disse ser necessária tal marca por questão de padronização, porém, a manifestante indaga que tal padronização não se faz necessária, uma vez que a entidade nunca usou o produto contratado. Tais solicitações de impugnação foram indeferidas pela Comissão Permanente de Licitação.

A Companhia Docas do Ceará fundamentou a indicação do *software Business Intelligence COGNOS*, da empresa IBM, alegando que tal ferramenta é confiável, que a indicação foi feita para que houvesse a continuidade da padronização e que a ferramenta COGNOS consta como líder e completa pelo Gartner Group (instituição referência na avaliação de soluções tecnológicas).

O TCU através da SECEX-CE analisou o caso por meio do processo TC 044.493/2012-6, e observou que os fundamentos trazidos pela CDC não sustentam a aquisição do *software* da empresa IBM e que o próprio Gartner Group traz que não é só a IBM que possui soluções de BI, mas também empresas como Oracle, Microsoft, entre outras, e que tais empresas são referências mundiais e fornecem serviços para vários órgãos governamentais.

Em relação à padronização, a CDC em momento algum traz que em seu parque tecnológico a demanda pela marca indicada se faz necessária por questão de compatibilidade, e nem que se fosse adquirido produto de outra marca haveria uma incompatibilidade.

Outro ponto analisado foi a impossibilidade de se exigir de que as empresas fossem parceiras autorizadas pela IBM. A CDC sustentou a exigência no sentido de que a empresa terá que oferecer suporte técnico ao *software*, e considerando que ele é de propriedade da IBM, somente as empresas autorizadas realizarão um suporte eficiente. A Corte de Contas verificou que as justificativas se dão somente pelo fato da CDC indicar a marca IBM e que a exigência de que a empresa seja parceira autorizada não é legal.

O entendimento da SECEX-CE foi de que o edital não trouxe definições claras e sustentações a tal indicação de marca, somente referenciou o produto e a marca, e que as respostas das impugnações apresentadas foram respondidas levando em consideração argumentos subjetivos que não afastam a oportunidade de adquirir outra solução tecnológica.

Com base no art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, o relator:

[...] em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada [...] (TCU, 2015, NÃO PAGINADO).

Assim sendo, foi entendida como necessária a adoção de medida cautelar, e todos os efeitos do Pregão Eletrônico nº 021/2012 suspensos. Além disso, foi determinada a oitiva da empresa Ivia Serviços de Informática Ltda. e da Companhia Docas do Ceará para que se pronunciem no prazo fixado sobre as possíveis irregularidades:

- a) indicação explícita do produto a ser adquirido - solução IBM COGNOS, considerando-se que há no mercado soluções tecnológicas similares fornecidas por outras empresas e que os argumentos expostos pela Companhia Docas do Ceará no Edital 21/2012 e na resposta às solicitações de impugnação não são suficientes para justificar tal exclusividade; e
- b) exigência de que as empresas licitantes sejam parceiras autorizadas da empresa IBM (TCU, 2012, NÃO PAGINADO).

Os responsáveis tiveram conhecimento do assunto e responderam as indagações em tempo oportuno.

A empresa Ivia se manifestou alegando que no tocante a possíveis irregularidades na indicação de marca cabe exclusivamente à Companhia Docas do Ceará responder tal

questionamento e que participou do procedimento licitatório, pois se viu na capacidade de honrar com o que previa o edital.

A Companhia Docas do Ceará se pronunciou alegando que:

[...] a busca pela satisfação do interesse público é um objetivo que admite que até mesmo os atos administrativos isentos de vícios possam ser revistos e refeitos quando o gestor vislumbre a possibilidade de se encontrar uma solução mais adequada sob os aspectos tecnológicos e financeiros para a Administração, a Diretoria da Companhia Docas do Ceará resolveu, através da Resolução nº 042/2013, datada de 28/02/2013, cancelar o Pregão Eletrônico nº 21/2012, determinando que a Coordenadoria de Tecnologia da Informação da CDC promova novos e aprofundados estudos com vistas a especificar tecnicamente os bens e serviços a serem contratados para a implantação do sistema de gestão por resultados, bem como que todas as interessadas sejam cientificadas da decisão tomada, em especial a empresa declarada vencedora do certame. (TCU, 2012, NÃO PAGINADO).

A resposta dada pela CDC não traz nenhum argumento sobre a irregularidade apontada pelo TCU, e que embora a Companhia tenha cancelado o certame, o Tribunal se viu na conveniência de dar ciência sobre as possíveis irregularidades que foram cometidas para que não venham a ocorrer nos próximos certames.

Com fundamento no art. 169, V, RI do TCU o processo TC 044.493/2012-6 foi encerrado uma vez que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído.

A indicação de marca em licitações públicas feita de maneira justificável com laudos e pareceres técnicos sustentando tal indicação poderá trazer uma eficiência maior para a Administração, a qual estará contratando com empresas que darão o retorno pretendido. No caso trazido, a ilegalidade ocorre no momento em que a Companhia indicou a marca indo

contra ao que traz a lei 8.666/93 em seu art. 7º, § 5º, adotando critérios subjetivos para fazer tal escolha, infringindo princípios como o da legalidade e o da isonomia. A relevante atuação do Tribunal de Contas da União na fiscalização do procedimento impediu que saísse dos cofres públicos mais de 2 (dois) milhões de reais, dinheiro este que iria ser gasto em contratação que feriu princípios e leis e que poderia estar sendo direcionada a um fornecedor específico.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve como objetivo mostrar a ilegalidade cometida pela Companhia Docas do Ceará na indicação de marca em um procedimento licitatório realizado em 2012.

Ao trazer conceitos legais e entendimentos do TCU acerca do assunto “indicação de marca”, pode-se entender como deve ser feita tal indicação, as premissas que devem ser levadas em conta na hora da elaboração do edital e que a indicação de marca deve ocorrer quando ela for a única capaz de satisfazer o interesse da Administração.

Observou-se através do estudo de caso que a Companhia indicou o *software business intelligence* COGNOS, da IBM, alegando ser o único capaz de satisfazer suas necessidades.

Em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que a indicação foi ilegal, pois a lei de licitações traz que a indicação de marca deverá ser justificada, porém, a Companhia não trouxe nos autos justificativas técnicas que sustentassem a indicação. Após indagações realizadas pelo TCU acerca da irregularidade cometida, a Companhia não sustentou a indicação e resolveu cancelar o procedimento.

Notou-se também a importância do TCU na fiscalização e controle dos atos praticados por seus jurisdicionados, e que se este Tribunal não tivesse se pronunciado, as irregularidades ocorridas na licitação teriam surtido seus efeitos.

O trabalho conseguiu atingir os objetivos que foram propostos, e pode auxiliar novas pesquisas que venham ser elaboradas acerca do assunto indicação de marca em licitação pública.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2015.

ALMEIDA, G. H. de L. R. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União anotada: normativos correlatos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BORGES, C.; SÁ, A. **Direito administrativo facilitado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

BORTOLETO, L. **Direito administrativo para concursos de analista**. 4 ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

BORTOLETO, L.; LÉPORE, P. **Direito administrativo e constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Súmula nº 177**, Plenário. Sessão 26 out. 1982. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/13/%252a/NUMERO%253A177/DTRELEVANCIA%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. **Súmula nº 270**, Plenário. Sessão 11 abr. 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/13/%252a/NUMERO%253A270/DTRELEVANCIA%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **TC 044.493/2012-6**. AUTOR: Tribunal de Contas da União. Fiscalizado: Companhia Docas do Ceará. 22 nov. 2012.

_____, Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno**. Disponível em:
<<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F61CF81080161D2E383FA6D99>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

CHAVES, F.E.C. **Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas**. 2 ed. Niterói: Impetus, 2009.

COELHO, F. U. **Manual de direito comercial: direito de empresa**. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FURRIER, M. T. **Reposicionamento de marcas: Uma análise comparativa de experiências brasileiras vencedoras do Prêmio Top de Marketing no período de 1999 a 2003**. 2005. 244 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

GIL, A. C. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IUDÍCIBUS, S. DE; MARION, J. C.; PEREIRA, E. **Dicionário de termos de contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

NICHELE, F. D. **A indicação da marca na hora de elaborar a descrição do item dentro da modalidade pregão presencial**. 2015. Disponível em:
<<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1338/1453>> . Acesso em: 22 fev. 2018. TOLOSA FILHO, B. de. **Licitações, Contratos e Convênios: incluindo a modalidade de pregão, o registro de preço e a contratação de publicidade**. Curitiba: Juruá, 2018.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Geraldo Ruberlei Merege Júnior. Contador, e-mail: juniormerege@gmail.com

Renata Corrêa Deppa. Mestre em administração pelo Centro Universitário Campo Limpo Paulista, e-mail: renatcor@hotmail.com

ANÁLISE DA VARIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DOS INSTITUTOS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Jéssica Letícia de Souza MIRANDA

Narciso Rodrigues da COSTA

Danielle Cristina Gonzaga CORRÊA

Francisco do Nascimento FELIX

Alessandro de Castro CORRÊA

RESUMO

O objetivo desse estudo foi analisar a evolução da eficiência dos Institutos da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia ao longo do período recente. Foi adotado o Modelo DEA-Malmquist com retornos variáveis de escala orientado ao produto capaz de realizar a análise dinâmica da eficiência técnica. A amostra foi constituída pelos 38 IF em 2014 e 2016. Os dados foram coletados nos relatórios de gestão dos IF disponíveis no sítio do Tribunal de Contas da União e no Ministério de Educação e Cultura. Foram utilizadas duas variáveis de insumos, os gastos correntes e o número de docentes, e uma variável de produto, o número de concluintes. Os cálculos foram realizados na linguagem R. Os resultados indicam que houve um evidente incremento na eficiência total e na eficiência técnica dos IF.

Palavras-chave: Institutos Federais; Eficiência Relativa; DEA; Malmquist.

ABSTRACT

This study analysis the efficiency changes in Federal Institutes of Education, Science and Technology (IF) during the period from 2014 to 2016. The efficiency of IF (38) were assessed, employing output-oriented variable return to scale Data Envelopment Analysis (DEA) to compute Malmquist Index. The input is measured by two indicators: current expenses and number of teachers while the inputs are measured by the number of students that completed their courses. The data were obtained from annual IF management reports available on Brazilian Ministry of Education and Culture (MEC) and Brazilian Court of Audit (TCU) websites. The computations were entirely done applying R language. Results showed that overall efficiency increased over time; however, the majority due to the available technology improvement.

Keywords: Federal Institutes; Relative Efficiency; DEA; Malmquist index.

1. INTRODUÇÃO

Na administração pública, o reconhecimento da necessidade de realização de serviços com uso criterioso e moderado de recursos elevou a eficiência ao status de princípio fundamental estabelecido na Constituição Federal. A eficiência poder ser definida como uma relação entre os resultados gerados e o sacrifício de recursos na prestação de serviços (BARACHO, 2000, BEZERRA FILHO, 2002).

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) podem ser entendidos como sistemas e, como tal, transformam os insumos a sua disposição em produtos, bens e serviços, capazes de satisfazer as necessidades socioeconômicas locais, regionais e nacional, através da capacitação técnica e tecnológica. Logo, a comparação da eficiência de unidades educacionais pode evidenciar a qualidade das decisões de sua gestão, assim como acompanhar o comportamento dos IF e propor adoção de melhores práticas. Dessa forma, gestor terá melhores condições de controlar as atividades se houver padrões de desempenhos que explicitem o nível de eficiência esperado de sua unidade. Para que seja possível avaliar o seu desempenho, é indispensável o cálculo de indicadores que revelem os resultados de suas decisões, determinando a sua posição relativamente aos demais.

A comparação do desempenho possibilita a criação de referências (benchmarks) de eficiência organizacional úteis tanto para a sociedade em geral como para os gestores avaliarem a sua atuação; para identificação das melhores práticas e a decisão da adoção dessas práticas. Atualmente, os Institutos Federais já dispõem de indicadores que possibilitam a avaliação de vários aspectos de seu desempenho; todavia, a existência de múltiplos indicadores pode dificultar, ou mesmo tornar inviável, a determinação das unidades organizacionais mais eficientes, uma vez que os vários IF podem se destacar em alguns aspectos, mas não em outros.

Os modelos de Análise Envoltória de Dados (Data Envelopment Analysis – DEA) permitem a análise de eficiência comparada entre organizações, denominada eficiência relativa, e a mensuração de sua evolução no tempo por meio do Índice Malmquist, ou DEA-Malmquist. Alguns estudos, como o de Corrêa et al. (2016), têm focando na análise estática da eficiência dos IF, todavia, outro aspecto a ser considerado é se essas instituições têm sido capazes de incorporar as melhores práticas gerenciais o que se refletiria no incremento da eficiência. Tal fato conduz à seguinte questão: como está evoluindo os níveis de eficiência relativa dos Institutos da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia?

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Breve consideração sobre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

A Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia é constituída pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR; Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; Colégio Pedro II; e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET).

Os Institutos Federais foram criados pela Lei 11.892 (BRASIL, 2008), juntamente com a Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, com a finalidade de ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, articulada com o mundo do trabalho e o meio social, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional, de geração de trabalho e renda. Foram criados na mesma Lei os 38 IF com o objetivo de oferecer educação tecnológica e técnica de qualidade em todos os níveis. Tem

como finalidade oferecer uma educação profissional integrada e verticalizada, otimizando, entre outros, os gastos.

2.2. O Índice Malmquist

A Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis* – DEA) é uma técnica de mensuração da eficiência relativa unidades de tomadas de decisão (DMU) que utiliza múltiplos insumos e produtos, com o emprego de programação linear (CHARNES; COOPER; RHODES, 1978). As DMU mais eficientes formam uma fronteira de melhores práticas a partir da qual são mensurados os desempenhos das demais. A expressão eficiência relativa decorre da comparação entre as DMU àquelas com melhores desempenhos.

Os modelos DEA podem maximizar a eficiência, variando as quantidades de insumo e mantendo constantes as quantidades de produtos, sendo então denominados orientados aos insumos, ou, ao contrário, sendo orientados aos produtos, variando as quantidades de produtos e mantendo constantes as quantidades de insumos. Podem ainda admitirem tecnologias com rendimentos constantes de escala (RCE) (CHARNES; COOPER; RHODES, 1978) ou tecnologias com rendimentos variáveis de escala (RVE) (BANKER; CHARNES; COOPER, 1984).

Todavia, os modelos tradicionais da DEA realizam uma avaliação estática da eficiência, uma vez que consideram tão somente os períodos tempos isoladamente. O Modelo DEA-Malmquist é capaz de realizar uma análise dinâmica da eficiência. Índice Malmquist foi originalmente proposto por Malmquist (1953) para analisar o comportamento do consumidor, tendo sido introduzido por Caves, Christensen e Diewert (1982) na análise de variação de produtividade no tempo, mas coube a Färe et al. (1992) e Färe et al. (1994) aplicar os modelos DEA para o cálculo do Índice Malmquist, considerando a distância entre cada DMU entre as fronteiras em cada momento do tempo (e), como demonstrado na Figura 1, na qual as Fronteiras de eficiências formadas nos momento t e $t+1$ referência para uma DMU em cada momento considerando um modelo orientado ao produto. Importante notar que o deslocamento da fronteira para cima indica a existência de ganhos em decorrência do avanço tecnológico, ampliando a possibilidade do nível de produção.

Figura 1 – Índice Malmquist orientado ao produto e as funções de distâncias.

Fonte: Färe et al. (1994, p. 70) com modificações.

O índice Malmquist (M_o) orientado ao produto é calculado pela seguinte equação:

$$M_o = \left[\left(\frac{D_o^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})}{D_o^t(x^t, y^t)} \right) \left(\frac{D_o^t(x^{t+1}, y^{t+1})}{D_o^{t+1}(x^t, y^t)} \right) \right]^{1/2} \quad (1)$$

na qual, $D_o^t(x^t, y^t)$ representa a distância da DMU no período t em relação à fronteira no momento t ; a distância da DMU no momento $t+1$, $D_o^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})$ em relação à Fronteira $t+1$; a distância da DMU no momento t , $D_o^{t+1}(x^t, y^t)$ em relação à Fronteira $t+1$; e a eficiência da DMU no período $t+1$, $D_o^t(x^{t+1}, y^{t+1})$ em relação à fronteira t .

Para evidenciar seus os elementos componentes, Färe et al. (1988, 1994) sugerem que a Equação 1 seja expressa da seguinte forma:

$$M_o = \frac{D_o^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})}{D_o^t(x^t, y^t)} \left[\left(\frac{D_o^t(x^{t+1}, y^{t+1})}{D_o^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})} \right) \left(\frac{D_o^t(x^t, y^t)}{D_o^{t+1}(x^t, y^t)} \right) \right]^{1/2} \quad (2)$$

O M_o é o Índice Malmquist orientado ao produto e mede a variação da eficiência total de um momento para o outro sendo decomposta em dois termos. O primeiro termo da Equação 2 representa a variação da eficiência relativa (VE) que mede a mudança na distância entre a produção observada e a produção potencial (fronteira) no período, podendo ser interpretado como evidência de movimento da DMU para alcançar a fronteira (*Catch up*). Já o deslocamento ou variação na tecnologia disponível (VT) entre t e $t + 1$ é medido pela média geométrica dos quocientes entre colchetes, podendo ser considerada como evidência de inovação tecnológica. Visualmente, na Figura 1, pode-se notar que o deslocamento para cima na Fronteira, de t para $t+1$, exibe a inovação tecnologia experimentada pelas DMU.

O Índice Malmquist orientado ao produto e seus termos, considerando a medida de Shephard (1970), podem ser interpretados da seguinte maneira.

- O valor positivo ($M_o, VE, VT > 1$) indica a melhora ou aperfeiçoamento, conforme a medida, em termos de eficiência total, de eficiência relativa ou na tecnologia do momento t para o $t+1$;
- Se $M_o, VE, VT = 1$, então a eficiência total, de eficiência relativa ou a tecnologia permaneceu inalterado do momento t para o $t+1$;
- O valor negativo ($M_o, VE, VT < 1$) indica piora ou deterioração de eficiência total, de eficiência relativa ou na tecnologia do momento t para o $t+1$;

Tendo em vista que M_o é o produto de VE e VT os quais podem variar em direções opostas, de forma que, por exemplo, um avanço tecnológico ($VT > 1$) pode mascarar uma piora na variação da eficiência ($VE < 1$), é recomendado que qualquer avaliação de M_o inclua um exame detalhado de seus componentes.

2.3. Metodologia

Para análise da eficiência intertemporal dos IF, utilizou-se o Índice Malmquist calculado pelo modelo de Análise Envoltória de Dados orientado ao produto com retornos variáveis de escala (DEA-P-RVE-Malmquist). Os dados já foram coletados a partir dos relatórios de gestão dos Institutos Federais obtidos do sítio do Tribunal de Contas da União e no Ministério de Educação e Cultura (MEC), referentes aos anos 2014 e 2016.

A classificação das variáveis como insumo ou produto para compor o modelo foi realizada conforme o seu papel no processo produtivo dos IF, sendo considerados insumos os indicadores que refletem recursos necessários às atividades do IF e que como produtos aqueles que traduzem os resultados de suas operações. As variáveis selecionadas são as seguintes:

Quadro 1 – Variáveis de insumo e produto

Variáveis	Classificação	Descrição
Número de Produto Concluintes (Y)		Número de alunos que concluíram seus cursos durante o ano.
Gastos correntes Insumo (X1)		Gasto Total da Instituição, deduzindo pessoal inativo e pensionistas, precatórios e gastos com investimentos, ação 20RW Apoio à Formação Profissional e Tecnológica e ação 8252 Educação Profissional e Tecnológica a Distância
Número de Docentes (X2)	Insumo	Número de docentes a disposição para as atividades acadêmicas.

Inicialmente foram calculadas as estatísticas descritivas das variáveis do modelo, no intuito de caracterizar os IF. Em seguida, o DEA-P-RVE-Malmquist foi calculado, organizando-se os valores em ordem decrescente. Para um exame mais detalhado, as medidas de eficiência estática foram calculadas em cada um dos anos.

O tratamento estatístico e a resolução dos modelos DEA e DEA-P-RVE-Malmquist foram realizados com o auxílio dos recursos do programa computacional R. (R DEVELOPMENT CORE TEAM, 2018) e com o pacote “productivity” (DAKPO; DESJEUX; LATRUFFE, 2018), em decorrência de sua simplicidade. Entre as vantagens do programa R e seus pacotes estão a sua simplicidade e por estar estando disponível gratuitamente no sítio <http://www.r-project.org/>, sob os termos da GNU *General Public License*.

2.4. Resultados

As estatísticas anuais das variáveis de insumo e produto são exibidas na Tabela 1. Observa-se uma elevação em todos os valores de 2014 para 2016. Em termos médios, os gastos correntes aumentaram 31,9% e o número de docentes, 15,7%. Esse aumento de recursos disponíveis foi acompanhado por um incremento de 28,4% no número de concluintes, passando de uma média de 1.901, em 2014, para 2.653 dois anos depois. Os

valores dos coeficientes de variação indicam que as dispersões das variáveis, todavia, permaneceram praticamente inalteradas, ou seja, a crescimento de recursos e de número de concluintes parece ter sido experimento pelos IF homogeneamente.

Tabela 1 – Estatísticas das variáveis de insumo e produto nos anos de 2014 e 2016.

	2014			2016		
	Y	X1 (R\$)	X2	Y	X1 (R\$)	X2
Média	1.901	190.789.670	731	2.653	280.309.465	868
Mediana	1.476	187.730.512	690	2.040	277.483.151	878
Desvio Padrão	1.860	85.017.448	349	2.677	125.844.328	417
Máximo	11.111	366.131.021	1.755	14.708	630.438.660	2.312
Mínimo	127	34.105.255	143	352	58.784.423	227
CV(%)	97,9	44,6	47,7	100,9	44,9	48,1

Nota: Y é número de concluintes, X1 são os gastos correntes e X2 é o número de docentes.

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados fornecido nos relatórios de gestão dos IF.

A Tabela 2 apresenta os valores do DEA-P-RVE-Malmquist e de seus componentes no período estudado. Os resultados sugerem a ocorrência de aumento da eficiência total ($M_o > 1$) em mais da metade dos IF, o M_o médio foi 1,14. Houve um notável incremento da eficiência técnica no período, média de 3,6.

Tabela 2 - Índices Malmquist dos IF no período 2014-2016.

DMU	M_o	VE	VT
1. IFGoiano	2,79	8,52	0,33
2. IFSP	2,75	8,91	0,31
3. IFAL	2,15	6,72	0,32

4. IFMS	2,12	6,88	0,31
5. IFMA	1,87	6,08	0,31
6. IFF	1,87	5,85	0,32
7. IFAC	1,84	5,97	0,31
8. IFSertaoPE	1,35	4,30	0,31
9. IFSC	1,33	4,06	0,33
10. IFBA	1,23	3,78	0,33
11. IFPR	1,21	3,92	0,31
12. IFPI	1,21	3,91	0,31
13. IFTO	1,15	3,58	0,32
14. IFSul	1,14	3,47	0,33
15. IFNMG	1,12	3,58	0,31
16. IFRN	1,09	3,40	0,32
17. IFCE	1,08	3,32	0,32
18. IFES	1,06	3,27	0,32
19. IFPA	1,06	3,44	0,31
20. IFBaiano	1,02	3,08	0,33
21. IFAM	0,99	3,23	0,31
22. IFRO	0,99	3,10	0,32
23. IFRR	0,98	3,01	0,33
24. IFMT	0,98	3,05	0,32
25. IFTM	0,89	2,78	0,32
26. IFC	0,88	2,86	0,31
27. IFPB	0,85	2,69	0,32
28. IFPE	0,78	2,41	0,33
29. IFG	0,78	2,52	0,31
30. IFFarroupilha	0,77	2,35	0,33
31. IFMG	0,68	2,11	0,32
32. IFRS	0,64	2,04	0,31

33. IFSudesteMG	0,63	1,93	0,33
34. IFRJ	0,61	1,96	0,31
35. IFS	0,55	1,66	0,33
36. IFB	0,49	1,58	0,31
37. IFAP	0,27	0,87	0,31
38. IFSULDEMINAS	0,20	0,63	0,33
Média	1,14	3,60	0,32

Nota: M_o é o Índice Malmquist, VE é a variação da eficiência relativa, VT é a variação tecnológica

Os IF com maiores variações na eficiência alcançaram valores de VE maiores do que 6. Somente o IFAP e o IF Sul de Minas experimentaram piora na eficiência técnica. Apesar do elevado desempenho os IF em termos de VE, observou-se uma deterioração da tecnologia disponível, em média $VT=0,32$.

Tendo em vista, o elevado desempenho em termos de VE, examinou-se também a eficiência técnica (ET) nos anos em termos estáticos cujo resumo está na Tabela 3. Em Considerado a medida de Shephard (1970) para modelos DEA orientados ao produto, valores iguais a 1 são categorizados como eficientes enquanto os inferiores a 1 são tidos como ineficientes. A eficiência técnica média dos IF apresentou uma melhora substancial, mais que dobrou de 2014 para 2016. Os valores que antes eram altamente heterogêneos em 2014 ($CV=106,11\%$), indicando a existência de níveis desempenho muito distintos, passou a ser bem mais homogêneo em 2016 ($CV=56,21\%$). Em 2014, dois IF foram eficientes (IFAP e IF Sul de Minas) e, em 2016, foram três (IFAP, IFSC e IFSP).

A sensível melhora na eficiência pode ser ilustrada pelo IFAC e pelo IF Goiano. O IFAC, que, em 2014, apresentou a menor ET (0,04), tendo saltado para $ET=0,24$, um resultado quase seis vezes melhor, o que atribuiu assumir a sétima melhor variação de eficiência ($VT=5,97$). O IF Goiano apresentou uma melhora ainda mais acentuada, passando de uma ET de 0,09 para um valor oito vezes maior, 0,78.

Tabela 3 – Estatísticas das eficiências técnica medida pelo modelo DEA orientado ao produto com retornos variáveis de escala nos anos de 2014 e 2016.

	2014	2016
Média	0,20	0,41
Mediana	0,14	0,33
Desvio Padrão	0,21	0,23
Máximo	1,00	1,00
Mínimo	0,04	0,12
CV(%)	106,11	56,21

Vale ressaltar, por outro lado a situações experimentadas pelos dois IF eficientes em 2014 e que, portanto, formavam a fronteira eficiente, e constituíram os dois únicos casos de deterioração na eficiência técnica. O IF Sul de Minas, que foi considerado 100% eficiente em 2014 (ET=1), obteve um valor inferior em 2016 (ET=0,71), resultando numa piora capturada pela sua VE=0,63. O IFAP também apresentou uma piora na eficiência técnica medida por VE=0,87, mas foi considerado eficiente nos dois anos (ET=1), sendo ainda é uma instituição que atua com as melhores práticas de gestão.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados revelaram uma melhora na eficiência total na maioria do IF, no período estudo, e um intenso incremento na eficiência técnica, compensando, na maioria dos casos, o decréscimo da fronteira eficiente.

Pode-se atribuir o deslocamento para baixo a fronteira de eficiência em 2016 pelo fato dos IF com melhores práticas (IFAP e IF Sul de Minas), em 2014, terem se tornado menos eficientes sem que outros os tenha substituído no patamar anterior. Em contrapartida, houve um esforço por parte das demais instituições em adotar melhores práticas de gestão o que

resultou no aprimoramento da eficiência. Observou-se também uma maior homogeneidade nas medidas de eficiência, reduzindo diferenças entre os IF.

Por fim, para estudos posteriores, sugere-se a ampliação do período analisado de modo a se ter uma medida mais apurada da evolução da eficiência dos IF.

REFERÊNCIAS

BANKER, R.D.; CHARNES, R.F.; COOPER, W.W. Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis, **Management Science**. v. 30, p. 1078–1092, 1984.

BARACHO, Maria Amarante Pastor. A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da governance e accountability. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 129-161, jan./mar. 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 05 jan. 2009.

_____. Lei no 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Brasília: Diário Oficial, 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 30 dez. 2008. CAVES, Douglas W.; CHRISTENSEN, Laurits R.; DIEWERT, W. Erwin. The economic theory of index numbers and the measurement of input, output, and productivity. **Econometrica**: Journal of the Econometric Society, p. 1393-1414, 1982.

CHARNES, Abraham; COOPER, William W.; RHODES, Edwardo. Measuring the efficiency of decision making units. **European journal of operational research**, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

CORRÊA, A. C.; COSTA, N. R. ; OLIVEIRA, R. M. P. ; CORRÊA, D. C. G.. Análise Envoltória de Dados (DEA) com apoio do software R: uma aplicação nos Institutos Federais. In: 1º CONGRESSO DE APLICAÇÕES DA LINGUAGEM R EM ADMINISTRAÇÃO (CARA), 2016, Rio de Janeiro. Anais..., 2016.

DAKPO, Hervé K; DESJEUX, Yann; LATRUFFE, Laure. **Productivity: Indices of Productivity and Profitability Using Data Envelopment Analysis (DEA). R package version 1.1.0.** [S. 1.], 2018. Disponível em: <https://CRAN.R-project.org/package=productivity/>. Acesso em: 6 mar. 2019

FÄRE, Rolf et al. Productivity changes in Swedish pharmacies 1980–1989: A non-parametric Malmquist approach. In: International Applications of Productivity and Efficiency Analysis. Springer Netherlands, 1992. p. 81-97.

FARE, Rolf et al. Productivity growth, technical progress, and efficiency change in industrialized countries. **American economic review**, v. 84, n. 1, p. 66-83, 1994.

GOLANY, Boaz; ROLL, Yaakov. An application procedure for DEA. **Omega**, v. 17, n. 3, p. 237-250, 1989.

MALMQUIST, Sten. Index numbers and indifference surfaces. **Trabajos de estadística**, v. 4, n. 2, p. 209-242, 1953.

R DEVELOPMENT CORE TEAM. **R: a language and environment for statistical computing.** Vienna, Austria: R Foundation for Statistical Computing. 2018. ISBN 3-900051-07-0, Disponível em: <http://www.R-project.org>. Acesso em: 1 fev. 2019

SEIFORD, Lawrence M.; THRALL, Robert M. Recent developments in DEA: the mathematical programming approach to frontier analysis. **Journal of econometrics**, v. 46, n. 1, p. 7-38, 1990.

SHEPHARD, Ronald W. **Theory of cost and production functions**. Princeton University Press, Princeton, 1970.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Jéssica Letícia de Souza Miranda. Acadêmica do Curso de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, e-mail: jessica.miranda.gp@gmail.com.

Narciso Rodrigues da Costa. Tecnólogo em Gestão Pública, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Industrial da Universidade Federal do Pará, e-mail: costa93y@gmail.com.

Danielle Cristina Gonzaga Corrêa. Professora Mestre dos Cursos de Business da Faculdade Wyden, Belém (PA), e-mail: danielle.correa@faculdadeideal.edu.br.

Francisco do Nascimento Felix. Professor Mestre do Curso de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, e-mail: fnfelix@yahoo.com.br.

Alessandro de Castro Corrêa. Professor Doutor do Curso de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, e-mail: alessandro.correa4@gmail.com.

LICITAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E SUA RELAÇÃO COM A GOVERNANÇA E A GOVERNABILIDADE

Macário Neri Ferreira NETO

José Gomes JÚNIOR

RESUMO

Este trabalho buscou fazer uma reflexão sobre os conceitos de licitações em conjunto com os fundamentos de governança pública, com a finalidade de contribuir com o debate do modelo de compras públicas encontrada no Brasil e sua relação com os parâmetros de governança e governabilidade esperados. O presente artigo busca inicialmente demonstrar conceitos de compras públicas, governança pública e governabilidade. Em seguida, apresenta um breve panorama da relação entre as compras públicas brasileira e a governança pública, bem como suas principais similaridades e diferenças. Por fim, são feitas algumas reflexões acerca da efetividade desse modelo de compras brasileiro e os fundamentos da boa governança, que assume relevância no contexto atual de corrupção e má utilização dos recursos públicos comumente encontrados no país. Com isso, esse artigo pretende somente iniciar um debate sobre o assunto, demonstrando se os procedimentos atuais nas aquisições estão realmente no estágio esperado de governança.

Palavras-chave: Compras Públicas. Governança. Licitações. Governabilidade.

ABSTRACT

This work sought to reflect on the concepts of bidding in conjunction with the public governance fundamentals, with the purpose of contributing to the debate on the public procurement model found in Brazil and its relation with the expected governance and governance parameters. The present article initially seeks to demonstrate concepts of public procurement, public governance and governance. It then presents a brief overview of the relationship between public procurement in Brazil and public governance, as well as its main similarities and differences. Finally, some reflections are made about the effectiveness of this Brazilian purchasing model and the fundamentals of good governance, which assumes relevance in the current context of corruption and misuse of the public resources commonly found in the country. Thus, this article intends only to initiate a debate on the subject, demonstrating if the current procurement procedures are really in the expected stage of governance.

Keywords: Public Procurement. Governance. Tenders. Governability.

1. INTRODUÇÃO

É comum ouvirmos que o país gasta mal os seus recursos e na maioria dos casos a população desconhece como foi empregado esse gasto. Essa falta de transparência nos traz a necessidade de governança pública como promotora da eficiência e eficácia da gestão desses recursos.

A licitação é um regramento legal consagrado no direito brasileiro, objetivando a melhor proposta para a União e conceder oportunidades iguais aos interessados em negociar com a administração pública, todos os procedimentos são regulados por legislação específica, havendo pouquíssima margem para atos discricionários (FERRAZ, 2009; TORRES, 2012).

O conceito de governança para Bresser-Pereira (1998, p. 83), “é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas”. Já governabilidade é a capacidade de governar legitimado pela sociedade,

agenciando recursos políticos e incluindo os aspectos técnico e administrativo na ação de governar (DIAS, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998; ARAUJO, 2005).

A boa governação é fundamental para a criação e manutenção de um ambiente que promova um desenvolvimento forte e equitativo e constitui um complemento essencial para políticas econômicas sólidas (GOVERNANCE..., 1992, p. 2).

Não é propósito deste trabalho verificar a operacionalidade das licitações, nem analisar motivos de fraudes ou corrupção, o objetivo é verificar se os fundamentos e princípios licitatórios estão alinhados ao que se espera de uma boa governança pública.

Para isso temos a seguinte questão: o procedimento licitatório brasileiro está aderente aos princípios de uma boa governança pública? Esse questionamento tem como origem nas notícias de licitações fraudulentas que se acompanha nos noticiários. Como a intenção de responder a problemática deste trabalho, o objetivo principal é analisar, dentro dos conceitos de governança, se as aquisições de bens e serviços contribuem para a governabilidade do país. Metodologicamente será feita uma pesquisa bibliográfica, constituída principalmente de livros, artigos científicos e obras técnicas.

A onda de corrupção que assola o país justifica a elaboração deste artigo, além contemporaneidade do assunto sobre governança pública.

Este trabalho foi organizado em três seções, a introdução, a segunda que demonstra os conceitos e fundamentos legais das licitações públicas, e os conceitos de governança e governabilidade, na terceira seção é apresentada as considerações finais deste trabalho.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Licitações

Licitação pode ser compreendida como um processo administrativo oficial, com todas as formalidades que antecede à compra de materiais ou para adquirir serviços, e que objetiva escolher a proposta mais vantajosa pelos entes da União.

De acordo com Meirelles (2010, p.237):

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Ou seja, o Estado também faz compras só que para isso cumpre um ritual legal que visa proteger o patrimônio da União e oferecer oportunidades iguais aos interessados. Na lição de Mello (2009, p. 517):

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

A licitação é um regramento legal consagrado no direito brasileiro, objetivando a melhor proposta para a União e conceder oportunidades iguais aos interessados em negociar com a administração pública, todos os procedimentos são regulados por legislação específica, havendo pouquíssima margem para atos discricionários (FERRAZ, 2009; TORRES, 2012).

Neste contexto, cabe a União legislar sobre as licitações, conforme redigido no art. 22, inciso XXVII da CF, competindo criar:

Normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (BRASIL, 1988).

As licitações também possuem seus princípios que estão redigidos no artigo 37, da CF, onde “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Além da legislação constitucional, na esfera pública brasileira, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, instituindo as “normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1993).

Segundo este mesmo regramento, o procedimento licitatório tem como objetivo garantir a estrita observância dos princípios que norteiam as licitações, além de promover o desenvolvimento nacional sustentável, que foi acrescido ao artigo terceiro da Lei nº 8.666/93, pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010 (BRASIL, 1993).

Talvez um dos princípios mais importantes seja o da publicidade, ou seja, tornar público e possibilitar conhecer as regras da licitação para um maior número de pessoas possíveis, para Costa e Massuqeto (2014, p. 91):

É através da publicidade dos atos públicos que a população em geral tem conhecimento de como está sendo gasto o dinheiro público, podendo sustar ou impugnar quaisquer atos lesivos à moralidade administrativa ou ao patrimônio público, e também representar contra ilegalidades ou desvios de poder.

Mesmo com toda essa legislação com suas cláusulas desmedidas, a administração pública agindo distintamente do mercado, tem na lei as regras para a principal finalidade da licitação, que é encontrar a melhor proposta que atenda ao edital de compra (TORRES, 2012; COSTA E MASSUQUETO, 2014).

Segundo Meirelles (2010, p. 242) “A lei diversificou os casos em que a Administração pode ou deve deixar de realizar licitação, tornando-a dispensada, dispensável e inexigível”. Dentro da Lei 8.666/93, existem 21 casos de dispensa de licitação, enumerados nos incisos I a

XXI do art. 24 da referida lei. Já a inexigibilidade quando há impedimento legal de competição entre contratantes, o artigo 25 da lei das licitações cuida separadamente da inexigibilidade de licitação (MEIRELLES, 2010).

O Portal da Transparência, demonstra que no ano de 2018, houveram 150.949 licitações com contratação pelo governo brasileiro, importando um total de 63,5 bilhões de reais. A tabela 1 demonstra o detalhamento por forma de contratação, observa-se que a dispensa de licitação corresponde a mais de 31%, e o percentual de 28,4% por inexigibilidade de licitação.

Tabela 1 – Visão geral das contratações

Forma de contratação	Valor contratado	% relativo ao todo
Dispensa de Licitação	20.173.074.921,13	31.73%
Inexigibilidade de Licitação	18.081.506.380,11	28.44%
Pregão - Registro de Preço	13.148.911.739,45	20.68%
Pregão	10.163.521.033,54	15.98%
Concorrência	1.388.410.074,15	2.18%
Tomada de Preços	324.917.663,11	0.51%
Concorrência Internacional	234.155.742,29	0.37%
Concorrência - Registro de Preço	57.861.981,06	0.09%
Convite	11.265.288,74	0.02%
Concurso	1.303.238,00	0.00%
Total	63.584.928.061,58	100,00%

Fonte: Portal da transparência

Chama a atenção que mais de 60% das compras governamentais federais, dispensou ou inexigiu uma licitação.

Já os outros 40% passaram por alguma forma de contratação, a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 22, também definiu quais são as modalidades de licitação que devem ser utilizadas pelos agentes públicos. Em seu texto estabeleceu que seriam cinco as modalidades que poderiam ser utilizadas, são elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993). Para Meirelles (2010, p. 272) "licitação, portanto, é o gênero, do qual as

modalidades são espécies. Por isso mesmo, os preceitos genéricos acima estudados aplicam-se a todas as modalidades e os específicos regem cada uma delas em particular”.

O artigo 22 da Lei das Licitações, conceitua as modalidades de compras governamentais que apresentamos no quadro abaixo:

Quadro 1 – Modalidades de Licitação

Modalidade	Conceito
Concorrência	É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
Tomada de preços	É a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
Convite	É a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
Concurso	É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
Leilão	É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.
Pregão	Modalidade criada com a lei 10.520/02, que para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão. É um tipo de licitação que usa o menor preço na aquisição de bens e de serviços comuns, a disputa é feita por lances e propostas em sessão pública.

Fonte: Lei 8.666/93 e 10.520/02

Observando o quadro 1 e comparando com a tabela 1, percebe-se que a modalidade pregão responde por 36,6% das compras públicas federais. O pregão (presencial ou eletrônico) vai de encontro a governança eletrônica, trazendo redução no tempo, simplificação dos procedimentos e obtendo propostas mais vantajosas (PEREIRA JÚNIOR; DOTTI, 2008).

Em junho de 2018, os valores estabelecidos para cada modalidade ficaram assim estabelecidos (BRASIL, 2018):

- I) para obras e serviços de engenharia Dispensa de licitação: até o limite de R\$ 33 mil; na modalidade convite: até R\$ 330 mil; na modalidade tomada de preços: até R\$ 3,3 milhões; e na modalidade

concorrência: acima de R\$ 3,3 milhões. II) para compras e serviços que não sejam de obras ou de engenharia: dispensa de licitação: até o limite de R\$ 17,6 mil; na modalidade convite: até R\$ 176 mil; na modalidade tomada de preços: até R\$ 1,4 milhão; e na modalidade concorrência: acima de R\$ 1,4 milhão.

A distinção relevante entre as modalidades de licitações inicialmente previstas na Lei 8.666/93, ou seja, concorrência, convite, tomada de preços é sua dificuldade operacional e os limites de valores estipulados pelo Decreto 9.412/18, o que não se encontra no pregão, pois não há limite de valores para essa modalidade.

O acórdão nº 2622/2015, do plenário do TCU, com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal, recomendam, dentre outras: a) publicar todos os documentos que integram os processos na internet, exceto os sigilosos na forma da lei; b) elaborar nova modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos decorrentes; c) implantar e disponibilizar comunidade de prática do tema governança e da gestão das aquisições para os seus jurisdicionados; d) recomendar à Secretaria de Gestão Pública (Segep/MPOG) que, estabeleça, um modelo de competências para os atores da função aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições. Fica claro que o propósito do acórdão é assegurar a utilização eficiente de recursos e aprimorar a mitigação dos riscos nas aquisições.

O conceito de governança das aquisições ainda está em construção, mas, para o TCU, no relatório TC 025.068/2013-0, onde foram estabelecidas definições e referências em governança das aquisições no âmbito público, define a governança das aquisições como um conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas às aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

Ainda em referência ao relatório acima, a governança das aquisições tem por objetivos: alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados; assegurar a utilização eficiente de recursos; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; mitigar riscos nas

aquisições; auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições; assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição.

Há o dever de continuamente melhorar os sistemas de aquisições e de governança no setor público, pois há uma relação com a geração de resultados para a sociedade, devido a elevada dimensão dos gastos associados.

2.2 Governança

De acordo com Matias-Pereira (2012, p. 75), “o termo governança não possui uma única definição, ou seja, varia de autor para autor, de acordo com sua nacionalidade, orientação ideológica e a ênfase que é dada a um ou outro elemento”.

Além disso, para Gonçalves, (2005, p. 2) “um dos sérios problemas da análise científica é a imprecisão dos conceitos. Com a palavra governança parece estar acontecendo um movimento de uso amplo da expressão, sem que sua utilização esteja cercada do cuidado analítico que requer”.

Contudo o conceito mais utilizado na atualidade surgiu a partir de reflexões conduzidas pelo Banco Mundial, quando conceituou governança “como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento de um país. Governança é sinônimo de boa gestão do desenvolvimento (tradução nossa) (GOVERNANCE..., 1992, p.1)”. Para Bittencourt *et al* (2018, p. 4) “governança aplicada ao setor público pode ser vista como um conjunto de mecanismos que visa coibir decisões dos agentes públicos que não maximizem o interesse público”.

Acrescente-se que, para Rua (1997, p. 135),

A governança compreende duas importantes capacidades: a financeira que se refere à disponibilidade de recursos para realizar investimentos, e a administrativa que diz respeito à disponibilidade de quadros executivos, ao estilo de gestão e aos limites impostos à ação administrativa.

Para Bresser-Pereira (1998, p. 83), “governança é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas”. Ainda de acordo com o mesmo autor (p. 78), “existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma”.

Para o Banco Mundial (GOVERNANCE...1992, p.1) “boa governança é ponto central para criar e sustentar um ambiente que fomente desenvolvimento forte e equitativo, e é um complemento essencial a políticas econômicas sólidas (tradução nossa)”. Para Diniz (1996, p. 13) “governança, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas”.

Gonçalves (2005, p. 6), vai mais além, para o autor “governança diz respeito à totalidade das diversas maneiras para administrar problemas, com a participação e ação do Estado e dos setores privados”.

A governança pública tem a finalidade de concretizar os objetivos políticos com os anseios da sociedade, compreendendo mecanismos que colocados em prática tem a intenção de garantir os resultados esperados. Em suma, a finalidade da boa governança no setor público é atestar que as suas instituições atuem sempre conforme o interesse público.

Para o Banco Mundial (GOVERNANCE...1992, p. 16), a má governança é facilmente reconhecível, alguns de seus principais sintomas são:

Não fazer uma separação clara entre o que é público e o que é privado, daí a tendência de desviar recursos públicos para ganho privado; não estabelecer um quadro previsível de lei, governo com comportamento não conducente ao desenvolvimento, ou a arbitrariedade na aplicação de regras e leis; excessivas regras, regulamentos, requisitos de licenciamento, e assim adiante, que impedem o funcionamento dos mercados; prioridades inconsistentes com o desenvolvimento, resultando em má alocação de recursos; e, tomando decisão excessivamente limitada ou não transparente (tradução nossa).

Em resumo, uma boa governança tem como objetivos suscitar e resguardar a confiança da sociedade, buscando mecanismos e instituições com a finalidade de assegurar que os recursos e ações estejam sempre sendo bem aplicados, com eficiência e eficácia que a população espera.

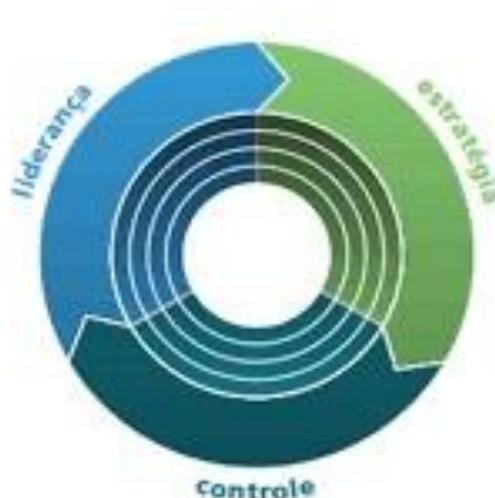
Para que isso aconteça, o Banco Mundial sugere como princípios da boa governança: a legitimidade (o interesse público, o bem comum alcançados), a equidade (todos tenham acesso ao exercício de seus direitos), a responsabilidade (zelo pela sustentabilidade e longevidade das organizações), a eficiência (qualidade adequada ao menor custo possível), a probidade (gerenciar e administrar bens e valores públicos), a transparência (acesso a todas as informações relativas à organização pública) e a *accountability* (prestação de contas) (REFERENCIAL..., 2014).

A boa governação é fundamental para a criação e manutenção de um ambiente que promova um desenvolvimento forte e equitativo e constitui um complemento essencial para políticas econômicas sólidas (GOVERNANCE..., 1992, p. 2). Para o IFAC (*International Federation of Accountants*):

A fim de proporcionar boa governança no setor público, tanto os órgãos diretivos quanto os indivíduos que trabalham para as entidades devem atuar no interesse público em todos os momentos, de acordo com as exigências da legislação e políticas governamentais, evitando o interesse próprio e, se necessário, agindo contra um interesse organizacional percebido. Agir no interesse público implica um benefício mais amplo para a sociedade, o que deve resultar em resultados positivos para os usuários do serviço e outras partes interessadas (tradução nossa) (GOOD... 2013, p. 13).

Para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle.

Figura 1 – Mecanismos de governança



Fonte: REFERENCIAL... (2014).

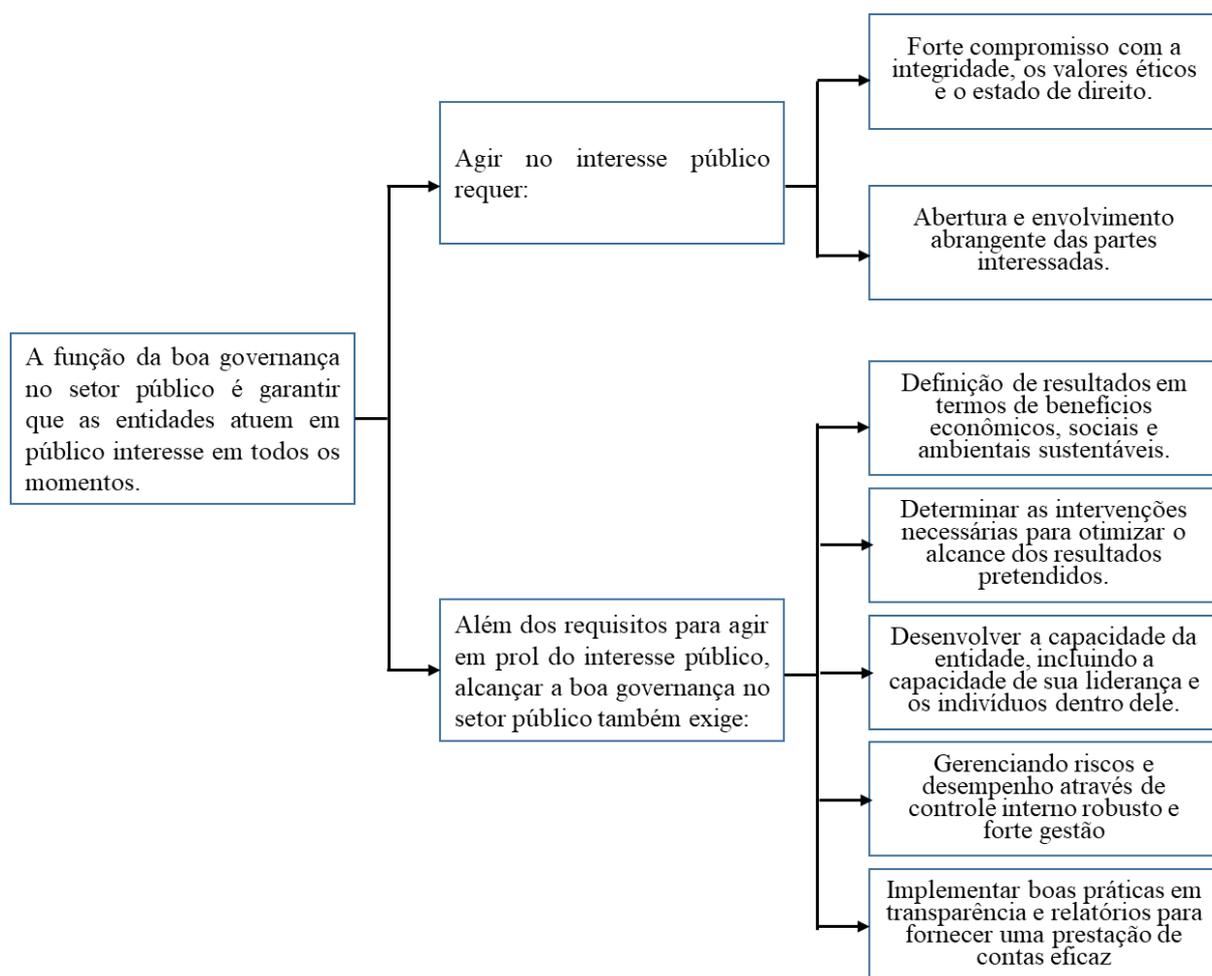
Liderança está relacionado as práticas que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, liderando os processos de trabalho e influenciando positivamente comportamentos a atitudes. Esses líderes são responsáveis por estabelecer a estratégia precisa à boa governança. Entretanto, existe o controle para avaliar a transparência e *accountability* que envolve esses processos que estão sendo executados, avaliando riscos, e efetuando o controle de prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados, entre outras coisas. (REFERENCIAL..., 2014).

Segundo Cavalcante e Pires (2018, p.3),

No cenário brasileiro, destaca-se um conjunto de esforços recentes no sentido de orientar e formalizar estruturas de governança nas organizações do Executivo federal, como a lei das empresas estatais, a lei das agências reguladoras e, mais recentemente, o Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

No quadro a seguir, demonstra-se os principais princípios de boa governação no setor público, extraído da publicação “*Good Governance in the Public Sector*”, produzido pela IFAC.

Quadro 2 - Principais princípios de boa governança no setor público



Fonte: Adaptado de GOOD... 2013.

Em suma, a governança é uma continuidade, e não necessariamente em uma só direção, não melhora automaticamente ao longo do tempo. É uma planta que precisa de manutenção constante (tradução nossa) (GOVERNANCE..., 1992).

2.3 Governabilidade

Devemos destacar que governabilidade não é o mesmo que governança, o primeiro refere-se ao poder realmente exercido, com suas características políticas e partidárias, o segundo está relacionado à maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais voltados para o desenvolvimento da nação (RUA, 1997).

Governabilidade é a capacidade de governar legitimado pela sociedade, agenciando recursos políticos e incluindo os aspectos técnico e administrativo na ação de governar (DIAS, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998; ARAUJO, 2005).

No conceito de Matias-Pereira (2012, p. 84), “governabilidade, em sentido amplo, refere-se às próprias condições substantivas e materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade.”

Para Diniz (1996, p. 12),

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma certa sociedade tal como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, o sistema de intermediação de interesses, entre outras.

No entender de Matias-Pereira (2012, p. 76) “no conceito de governabilidade, a legitimidade vem da capacidade do governo de representar os interesses de suas próprias instituições”. Acrescente-se o conceito de Diniz (2003 p. 23), que, “a governabilidade é uma

variável dependente da capacidade dos governos de alcançar e garantir graus adequados de responsabilidade política e de responsividade diante dos governados”.

Portanto, governabilidade demanda estabilidade social, equilíbrio fiscal e financeiro, e harmonia política, ambientes favoráveis para o governo exercer suas atribuições na sua plenitude.

Os entendimentos sobre governabilidade fazem parte dos estudos ao redor destes pontos característicos quando o assunto é a crise de governabilidade. São três hipóteses ou dimensões de ingovernabilidade, que são as dimensões da crise fiscal, quando falta recursos para solucionar problemas da sociedade, atribuída a James O'Connor; da crise de legitimidade, principalmente o descrédito nas autoridades e instituições políticas, de Samuel Huntington; e, da crise administrativa, a falta de capacidade do Estado em induzir o desenvolvimento econômico e social, estudada por Jurgen Habermas (TORRES, 2016).

Para Bresser-Pereira (1998, p. 78) “um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar, e, no entanto, pode governar mal por lhe faltar a capacidade da governança”. Ademais, para o mesmo autor, “sem governabilidade é impossível governança, mas esta pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade” (1998, p. 83).

A propósito, “cabe lembrar que não há fórmulas mágicas para garantir governabilidade, já que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis de governabilidade” (DINIZ, 1996, p. 13).

Além do mais, na ingovernabilidade “o estado, seja por razões fiscais, administrativas ou de legitimidade, ou mesmo pela combinação delas, aparece como cada vez mais incapaz de resolver os problemas e atender as demandas sociais” (TORRES, 2016, p. 157).

Por conseguinte, nas ameaças contra a governabilidade,

Devem ser avaliados não apenas em seus aspectos internos, relacionados à capacidade do governo de administrar seus problemas de ordem doméstica, mas também, em seus aspectos externos, ligados à capacidade de alcançar o equilíbrio entre ajuste interno e inserção internacional (DINIZ, 2003, P. 8).

Complementando, problemas mais atuais como o desequilíbrio fiscal e econômico, as diferenças econômicas entre as pessoas representado pelo aumento da desigualdade, a deterioração social e os elevados números de exclusão e violência, impõe uma nova forma de caracterizar a ingovernabilidade (DINIZ, 1996).

Uma gestão eficiente, competente, que busque mecanismos para garantir os resultados esperados pela sociedade traduz uma boa governança que contribui para a governabilidade do país.

Conforme Pereira Júnior e Dotti (2008 p. 72) “o governo eficiente e eficaz quer, pode e sabe produzir resultados de interesse da sociedade. Não garante tais resultados o governo que não estrutura adequadamente a governabilidade, nem domina suficientemente a governança”.

Deve-se destacar que, quanto maior for a capacidade de governança de uma determinada instituição pública, maior será a possibilidade de que sejam bem aplicados os recursos públicos em favor da sociedade.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, foram publicados leis e decretos como forma de institucionalizar de forma direta ou indireta, estruturas de governança pública. A própria Lei 8.666/93, traz alguns princípios de governança promovidos pelo Banco Mundial, como transparência e equidade (REFERENCIAL..., 2014).

Entre os diversos conceitos de governança chama a atenção o entendimento de Bittencourt *et al* (2018) onde a governança traz um conjunto de mecanismos para coibir decisões contra o interesse público, considerando que uma boa governança promove a criação e manutenção de um ambiente que promova um desenvolvimento forte e consistente, resguardando a confiança da sociedade na aplicação correta dos recursos públicos, implementando políticas públicas e atendendo a demandas sociais, isso acarreta em governabilidade, que de acordo com Rua (1997), é a capacidade do sistema político em responder as demandas da sociedade.

A governança pública traz para a administração pública entendimentos que estão sendo absorvidos pelos servidores públicos, visando melhorar a relação com a sociedade, principalmente, no que se refere à prestação de seus serviços.

Após a exposição dos conceitos, fundamentos e princípios de governança, governabilidade e dos procedimentos licitatórios adotados no Brasil, verifica-se que as normas e legislação vigentes no país para as compras públicas trazem princípios aderentes a uma boa governança, resta claro que existe uma íntima relação entre eles. Foram estabelecidos de tal forma que há uma completa fusão entre eles, não podendo pensar em um sem pensar em outro.

Quando o gestor público se preocupa com a eficiência, eficácia e efetividade das compras públicas tem a certeza que isso impactará sobremaneira na governabilidade e na governança.

Desta forma podemos concluir que uma licitação prevista na legislação, se bem conduzida contribui para o atingimento de uma boa governança pública, tendo em vista que o processo licitatório está aderente aos princípios de governança de qualidade, e conforme Diniz (1996, p. 16), um Estado competente melhora as condições de governabilidade do país.

Mas para tanto é preciso aceitar mudanças; perceber que a licitação não é fim em si, mas instrumento de alcance e garantia do interesse público, que nem sempre cabe, tal como se imaginou no passado, dentro da rigidez dos Códigos (FERRAZ, 2009, p. 142), e quando a capacidade do setor público para gerir a economia e prestação de serviços públicos é fraca, as perspectivas de desenvolvimento são pobres (GOVERNANCE... 1992)

Considerando as limitações inerentes ao trabalho baseado em pesquisa bibliográfica, como sugestão para pesquisas futuras poderá ser realizado um estudo de caso, onde seria verificado e mensurado a estreita relação entre a qualidade das compras públicas realizadas em determinada instituição pública e a boa governança praticada.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. A Governança como Superlativo Conceitual da Reforma do Estado. **Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado: RERE**, Salvador, v. 3, p.1-25, nov. 2005. Quadrimestral.

BITTENCOURT, Jairo Alano de et al. Governança das aquisições públicas: o caso da central de compras do governo federal. In: XV Simpósio em Excelência em Gestão e Tecnologia - SeGET, 2018, Resende. Anais... Resende: AEDB, 2018. p. 1 - 16

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 15 jan. 2019.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 22 jun. 1993. Republicado em 6.7.1994 e retificado em 6.7.1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 18 fev. 2019

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 01 mar. 2019.

_____. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Dou, 19 jun. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm>. Acesso em: 11 mar. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. /, n. 45, p.49-95, dez. 1998. Quadrimestral.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança Pública**: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental. 24. ed. Brasília: Ipea, 2018. 20 p. Nota Técnica.

COSTA, Lilian da Conceição Pereira da; MASSUQUETO, Kamila. A importância da licitação para a administração pública. **Caderno Gestão Pública**, Curitiba, v. 5, n. 3, p.81-95, dez. 2014. Semestral.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 2, p.5-22, ago. 1996. Trimestral.

_____. Reforma do Estado e Governança Democrática: Em direção à democracia sustentada? Texto original apresentado na Conferência Internacional sobre "Democracia, Governanza y Bienestar en las Sociedades Globales" (Instituto Internacional de Gobernabilidad), realizada em Barcelona, entre 27 e 29 de novembro. 2003.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 37, n. 9, p.133-142, set. 2009. Trimestral.

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XIV, 2005, Fortaleza. **Anais...** Florianópolis: CONPEDI, 2005. p. 1 - 16.

GOOD Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework. Consultation Draft for an International Framework. Nova York: IFAC, 2013. 83 p. ISBN 978-1-60815-181-3.

GOVERNANCE and Development. Washington: World Bank, 1992. 61 p. (ISBN 0-8213-2094-7).

IFAC. International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. Study 13, 2001. Disponível em: < encurtador.com.br/hGJM7>. Acesso em: 17 Jan 2018.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica. **Revista do TCU**, Brasília, v. 112, n. 2, p.71-88, ago. 2008. Quadrimestral.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

REFERENCIAL. **Básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2. vs. Brasília: TCU, 2014. 80 p. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em: <encurtador.com.br/kxzP1>. Acesso em: 10 mar. 2019.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p.133-152, set. 1997. Quadrimestral.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Fundamentos de Administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 352 p.

TORRES, Roberto Dutra. Governabilidade, governança e poder informal: um problema central de sociologia política. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p.153-171, mar. 2016. Quadrimestral. EDIPUCRS

Disponível em < <http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2018>>. Acesso em 10 mar. 2019.

Disponível em < encurtador.com.br/fjlUW >. Acesso em 13 mar. 2019.

Disponível em <encurtador.com.br/apEFW>. Acesso em 10 mar. 2019

AUTORES

Macário Neri Ferreira Neto. Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco, e-mail: macario_ferreira@hotmail.com.

José Gomes Junior. Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco, e-mail: jgomesjr75@gmail.com.

RESUMOS EXPANDIDOS

A ANÁLISE ERGONÔMICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DENTRO DO NOVO CENÁRIO DA INDÚSTRIA 4.0

Fabiana Santos Rodrigues ARAÚJO

INTRODUÇÃO

A preocupação com o envelhecimento da mão de obra ativa já é uma realidade. A tendência é que este nicho seja mais assistido, pois é necessário que essa mão de obra seja produtiva por mais tempo e que esteja em boas condições de saúde, que segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS) “é um estado de completo bem estar físico, mental e social, e não simplesmente, a ausência de doença ou enfermidades”. Para isso, a Ergonomia, que contribui para a satisfação e o bem-estar e promove maior qualidade do trabalho, como destaca Wisner (1999), assim como maior produtividade e menos danos à saúde (WINNIE, 2012), é um assunto que está sendo bastante discutido, trabalhado e implementado em vários setores do mercado de trabalho.

A análise Ergonômica, iniciou-se na Terceira Revolução Industrial, também denominada “Era da Informação”, que tem sua origem após a segunda guerra mundial, e que ocorreu em função da transição do uso da tecnologia mecânica pela digital nas atividades industriais, com muitas transformações por meio da expansão da computação e da criação da internet. Entretanto, agora entra a Era da Quarta Revolução Industrial (Indústria 4.0), que é Era do Conhecimento, a Era da comunicação com velocidade e com mais novas transformações.

Essas transformações irão provocar a extinção de inúmeras atividades nas administrações públicas. Acredita-se que carreiras operacionais, como atendentes, motoristas, analistas de dados, bibliotecários, advogados, contadores, auditores, entre outras, cujas atividades serão substituídas por programas e robôs capazes de realizar esses trabalhos com

muito mais eficiência e rapidez. Estima-se que novas carreiras, algumas que ainda são desconhecidas, também serão criadas no setor público. E diante dessa realidade, como será a análise Ergonômica, na Administração Pública, dentro do novo cenário da Indústria 4.0, com uma população mais idosa inserida no mercado de trabalho, em menor quantidade e realizando tarefas com robôs?

OBJETIVOS

Prospectar a análise Ergonômica, na Administração Pública, dentro do novo cenário da indústria 4.0.

MATERIAIS E MÉTODOS

Realizar uma pesquisa qualitativa (que é um **método de investigação científica que se foca no caráter subjetivo do objeto analisado**, estudando as suas particularidades e experiências individuais. O propósito não é contabilizar quantidades como resultado, mas sim conseguir compreender o comportamento de determinado grupo-alvo).

Nesse contexto, o público-alvo serão funcionários do setor público, em que será analisada a Ergonomia no ambiente de trabalho atual (Terceira Revolução Industrial) e prospectada como será a conjuntura organizacional (no que se refere a mão de obra do setor público) dentro do novo cenário da Indústria 4.0.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Discutir como será o ambiente de trabalho que esse novo cenário da Indústria 4.0 irá proporcionar a uma população economicamente ativa com idade mais avançada e que terá que se adaptar ao trabalho virtual com robôs.

Discutir como a tecnologia da informação será manuseada por essa população economicamente ativa na administração pública.

Discutir quais os planejamentos do setor público para adequar essa população aos novos desafios da Quarta Revolução Industrial.

Discutir como esses trabalhadores irão se adaptar a este novo cenário.

Discutir como a Ergonomia pode auxiliar em uma melhor realização das tarefas;

Discutir como os itens anteriores se enquadrarão no setor público.

Buscar resultados que sejam favoráveis ao embasamento de futuros estudos em relação aos tópicos discutidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inevitável as mudanças que irão ocorrer nas organizações com a Indústria 4.0. E para o Brasil se beneficiar desse esperado mundo novo, será necessária à realização de mudanças estruturais e culturais na gestão pública. As novas tecnologias advindas da 4ª revolução tecnológica permitirão o aumento da produtividade e da competitividade na administração pública brasileira. Entretanto, é necessário avaliar como será o trabalho da mão de obra que está envelhecendo e entender que para o alcance de bons resultados é preciso ter trabalhadores saudáveis, ativos e satisfeitos, pois com resultados positivos tem – se um bom funcionamento da economia, redução da burocracia e oferta bens e serviços públicos de qualidade para a população.

REFERÊNCIAS

SABADIN, Raquel Kraemer; SEVERO, Eliana Andréa; GUIMARÃES, Julio Cesar Ferro de. **Inovação em Ergonomia, absenteísmo e risco no levantamento de carga.** Disponível em: <<http://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/desenvolve>> Acesso em: 03 de fevereiro de 2019

GOMES, Catarina. **Indústria 4.0: Revolução digital e a Ergonomia da bancada de trabalho.** Disponível em: <https://www.google.com/amp/blog.europneumaq.com/industria-40-revolucao-digital-e-a-ergonomia-da-bancada-de-trabalho%3fhs_amp=true> Acesso em: 15 de fevereiro de 2019

VIALLI, Andrea. **Admirável mundo 4.0.** Disponível em: <<https://www.mundocorporativo.deloitte.com.br/admiravel-mundo-4-0/>> Acesso em: 15 de fevereiro de 2019

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS, USP. **Constituição da Organização**

Mundial da Saúde (OMS/WHO) - 1946. Disponível em: <<https://direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organização-Mundial-da-Saúde/constituição-da-organicao-mundial-da-saude-omswwho.html>> Acesso em: 23 de janeiro de 2018

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Fabiana Santos Rodrigues Araújo. Engenheira de Produção (Unilassale), Pós-Graduação em Engenharia de Segurança do Trabalho (UFF) e Graduanda em Administração (Universo).
Email: fabianarodrigues@id.uff.br

Orientadora: Wanda Maria Gomes da Cruz. Mestre Profissional em Sistema de Gestão pela Qualidade Total – Latec UFF. Email: wandacruz@id.uff.br

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA EM MOGI DAS CRUZES/SP

Rafael BANDEIRA

Bárbara Lucchesi RAMACCIOTTI

INTRODUÇÃO

A educação pública brasileira é um dos principais desafios para a gestão de políticas públicas de qualidade, interferindo diretamente no nível de desenvolvimento social. Nosso sistema educacional é constante criticado por suas deficiências, que são constantemente apontadas, mas raramente sanadas (SAVIANI, 2018).

Surgem, dentro desse contexto, as organizações da sociedade civil, organizações, essas, que não tem finalidade lucrativa, e que tem os mesmos objetivos do setor público estatal, complementando, em muitos casos, as ações em que o Estado, por motivos diversos, não possui capacidade de atuar (DIAS e MATOS, 2017a).

Dessa forma, tais organizações serão consideradas, neste estudo, como principais atores na governança de políticas públicas de educação básica, por desempenharem um importante papel no enfrentamento dessa demanda pública (SECCHI, 2013).

OBJETIVOS

Este trabalho delimita os seguintes objetivos: 1. Descrever o trabalho e a influência das organizações não-governamentais em Mogi das Cruzes na execução de políticas de educação básica no município; 2. Evidenciar a dimensão do impacto do trabalho das organizações não-governamentais na sustentação de políticas públicas municipais junto à Secretaria Municipal de Educação; 3. Analisar dados relacionados à atuação das organizações da sociedade civil em na oferta de serviços de educação básica municipal.

MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa será do tipo qualitativa, teórico descritiva-explicativa e pesquisa de campo exploratória sendo desenvolvida em duas fases. Na primeira, trata-se de pesquisa teórico descritiva-explicativa, será analisado o referencial teórico de base, por meio de pesquisa bibliográfica, tendo os conceitos de Estado de Bem-Estar Social, Federalismo, Políticas Públicas e Governança como eixos centrais. Na segunda, será desenvolvida uma pesquisa de campo exploratória e descritiva, por meio de pesquisa documental e coleta de dados através de questionários/entrevistas, sobre a situação atual na qual são desenvolvidos os trabalhos de atendimento educacional básico realizado pelas organizações da sociedade civil conveniadas à Secretaria de Educação, da Prefeitura de Mogi das Cruzes, estado de São Paulo.

A pesquisa terá um recorte transversal, buscando retratar a realidade da atuação das organizações da sociedade civil no momento em que a pesquisa for desenvolvida, evidenciando a relevância da atuação de tais organizações na governança de políticas públicas de educação básica no município pesquisado

RESULTADOS E DISCUSSÕES

“As organizações do terceiro setor são organizações privadas sem fins lucrativos que lutam por algum interesse coletivo. Elas atuam em áreas sociais em que a ação estatal é insuficiente ou inexistente, como saúde, educação, meio ambiente, cultura e proteção de minorias.” (SECCHI, 2013, p. 116). Tais instituições organizam suas ações em defesa de um interesse coletivo e, por isso, são chamadas para participarem planejamentos governamentais participativos e conselhos gestores setoriais (DIAS e MATOS, 2017).

Tendo como base metodológica o modelo de análise do ciclo de políticas públicas, amplamente adotado no campo de Políticas Públicas, conforme Secchi (2013), Rodrigues (2010), Dias & Matos (2017), o estudo está delimitado nas etapas de identificação do problema e de avaliação da política pública adotada como solução, visto que a política analisada já foi implementada há muitos anos no município, sendo analisados aspectos históricos, legais, administrativos e operacionais de tais organizações que atuam em parceria com o município.

Essa parceria provém de um aumento crescente das necessidades da população a serem atendidas pela gestão pública, mas que não foram acompanhadas por uma ampliação da estrutura estatal. Diante dessa lacuna, as organizações sem fins lucrativos assumem um papel complementar ao do Estado, reunindo melhores condições para proporcionar um melhor atendimento especializado dentro de questões pontuais (DIAS e MATOS, 2017).

Como resultados do estudo, espera-se evidenciar profunda relevância das participações das organizações da sociedade civil na sustentabilidade de políticas públicas de educação básica no município de Mogi das Cruzes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se a relevância da atuação das organizações da sociedade civil na gestão pública local, garantindo, através das mesmas, a sustentabilidade de políticas públicas de educação básica para crianças e adolescentes no município estudado.

Acredita-se que a análise e discussão do tema é oportuna e imprescindível para localidades cujos objetivos governamentais estejam voltados para o desenvolvimento local, por meio de uma gestão inovadora, garantindo meios eficazes na redução das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2017;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cid@des. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/mogi-das-cruzes/panorama>. Acessado em 15/10/2018;

MOGI DAS CRUZES. Lei Municipal Nº 7.279 de 05 de maio de 2017. **Plano Municipal de Educação de Mogi das Cruzes – PME para o biênio 2017/2018**. Mogi das Cruzes/SP;

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira: Estrutura e sistema.** [S.l.]: Autores Associados, 2018;

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas : conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2013.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Rafael Bandeira. Aluno do curso de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes (UMC), e-mail: rafaelbandeira.contato@gmail.com

Bárbara Lucchesi Ramacciotti (Orientadora). Professora Doutora do Mestrado em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes (UMC), email: barbara.lucchesi@umc.br

OS CONTROLES INTERNOS NAS COMPRAS PÚBLICAS

Wagner Benedito de Oliveira BALDO

INTRODUÇÃO

A administração pública desenvolve um importante papel na sociedade, por meio das políticas públicas. Neste contexto, as compras públicas são realizadas para manutenção da administração pública e, conseqüentemente, possibilitando a sua atuação junto à sociedade. As compras públicas são regidas pela Lei Federal nº 8.666/93 e demais legislações vigentes.

O sistema de Controle Interno é aplicado na administração pública e suas áreas componentes. Spinelli (2008) define o sistema de Controle Interno como o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas executados sobre os próprios atos da organização, com o objetivo de salvaguardar o seu patrimônio e examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e princípios pactuados. Cruz *et al* (2014) abordam o desenvolvimento de novas funcionalidades acrescentadas no escopo dos sistemas de Controle Interno. Neste contexto, os procedimentos das compras públicas são objeto de auditoria realizada pelo Sistema de Controle Interno para verificar o atendimento à legislação e as suas eficiência e eficácia na administração pública.

Fortini e Motta (2016) ressaltam que a Transparência Internacional aponta fragilidades nas práticas realizadas nos processos licitatórios. Os referidos autores enfatizam as fragilidades identificadas: riscos na definição da demanda e na preparação da documentação e do processo da licitação; na escolha do vencedor; e, na fiscalização, gestão e controle do contrato proveniente do processo licitatório.

Em termos acadêmicos, esta discussão possibilitará ampliar os conhecimentos e se aprofundar em relação ao desenvolvimento dos controles internos nas compras públicas. Além disso, o desenvolvimento dos controles internos nas compras públicas se potencializa agregador à eficiência e eficácia dos resultados da administração pública, beneficiando à sociedade com um Estado atuante e efetivo.

OBJETIVO

Discutir a importância dos controles internos nas compras públicas. Os objetivos específicos se apresentam da seguinte forma: contextualizar os controles internos na administração pública; delimitar as compras públicas com enfoque na legislação vigente; e, abordar os controles internos aplicados nas compras públicas.

MATERIAIS E MÉTODOS

Este estudo se desenvolve a partir de uma revisão bibliográfica sobre os controles internos, as compras públicas e a relação entre ambos. Na pesquisa bibliográfica, seleciona-se os artigos científicos, dissertações e teses sobre o tema abordado neste estudo, publicados a partir de 2009. Utiliza-se as palavras-chave: Controles Internos; Administração Pública; Compras Públicas; e, Licitações. A busca ocorre nas bases: Scielo, Ebscohost e Schollar Google.

O planejamento deste estudo se desenvolve pelas seguintes etapas: estruturação teórica por meio da revisão de literatura sobre o tema; análise e discussão dos resultados; e, apresentação das considerações finais. Estas etapas são sistematizadas para construção deste estudo.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

No desenvolvimento da pesquisa bibliográfica, observou-se que a literatura enfatiza a existência de fragilidades nos processos licitatórios desenvolvidos na administração pública. Neste contexto, há uma carência de auditores na administração pública, para verificar os controles internos. As compras públicas são também realizadas pelos procedimentos de inexigibilidade e dispensa do processo licitatório, em conformidade com a Lei Federal nº 8.666/93. Na estrutura organizacional, os setores de compras alinham as suas atividades aos demais setores da administração pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema de Controle Interno encontra-se em desenvolvimento em todas as áreas da administração pública. A eficiência do Sistema de Controle Interno possibilita a salvaguarda dos ativos e potencializa o cumprimento dos objetivos planejados pelas entidades da administração pública. Nos setores de compras dos órgãos públicos, devem verificar os controles internos existentes nos processos licitatórios, nas dispensas e inexigibilidades dos processos licitatórios, e no desenvolvimento da gestão, controle e fiscalização contratual. Essa verificação dos controles internos envolve a aplicação contínua de auditorias por amostragem nos procedimentos dos setores de compras e, alinhada ao acompanhamento da aplicação das orientações. Conclui-se que os controles internos são importantes às compras públicas, para desenvolvimento eficiente dos procedimentos e eficácia nos resultados.

REFERÊNCIAS

CRUZ, M. C. M. T.; SPINELLI, M. V. C.; SILVA, T. A. B.; CARVALHO, M. A. T. Controle interno em municípios brasileiros: uma análise das controladorias-gerais dos municípios diante do modelo da Controladoria-Geral da União. **Revista de Gestión Pública**, v. III, n. 2, Julho-Dezembro, pp. 297-328, 2014.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **A&C–Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte**, ano, v. 16, p. 93-113, 2016.

PLANALTO. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666compilado.htm>. Acesso em 30 de março de 2019.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen; CRUZ, Hamilton Cota. Controle Interno e prevenção da corrupção. In: BLIACHERIENE, Ana Carla *et al.* **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Wagner Benedito de Oliveira Baldo. Graduando em Ciências Econômicas no Centro Universitário de Maringá - Unicesumar e Controlador Interno na Câmara Municipal de Cordeirópolis/SP, e-mail: baldo.wagner@gmail.com.

UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DA BACIA DE CAMPOS

João Gabriel Ribeiro Pessanha LEAL

Ralph André CRESPO

Vitor de Moraes PEIXOTO

Nilo Lima de AZEVEDO

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetiva analisar a experiência de cooperação entre os municípios produtores de petróleo da bacia de Campos, reunidos na entidade conhecida como Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro). A pesquisa mostra-se relevante por analisar, na referida entidade, a aplicação de conceitos como cooperação intermunicipal e ação coletiva, tendo como fundamento desta análise a estrutura federativa brasileira.

OBJETIVOS

Ao se buscar informações sobre a Ompetro, encontram-se muitas relacionadas à atuação desta entidade em defesa dos *royalties* para o estado do Rio de Janeiro e para os municípios a ela relacionados. No entanto, pouco se encontra sobre o funcionamento e estrutura da Ompetro. Desta forma, pretende-se colaborar para melhorar a compreensão desta entidade.

MATERIAIS E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa predominantemente qualitativa, não abrindo mão de técnicas de análise quantitativa para fundamentar discussões que se mostram relevantes para a pesquisa. Uma revisão bibliográfica sobre o tema será realizada, assim como de temas transversais que se apresentam relevantes. Serão utilizados dados relacionados a organização geográfica da bacia de Campos; dados da arrecadação e distribuição de *royalties* para compreensão da relação dos municípios que compõe a Ompetro com este recurso; assim como dados da própria entidade. Desta forma, utilizar-se-á de dados do IBGE, da ANP, do Inforoyalties, da Secretaria do Tesouro Nacional, Estatuto da Ompetro, dentre outros.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Ompetro foi criada em 2001. O propósito de criação da entidade remete a perspectiva teórica da ação coletiva de Olson, pois, para o autor, grupos de interesses, em alguns casos, necessitam de organizações formais que agreguem força visando alcançar objetivos comuns.

Os municípios que hoje compõe a Ompetro são: Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Niterói, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

Pode-se afirmar que a Ompetro busca defender maior participação do estado do Rio de Janeiro na distribuição dos recursos pela exploração do petróleo (*royalties* e participação especial), conforme Lei 9.478 de 1997. Busca ainda que os recursos oriundos da produção de petróleo e gás natural sejam utilizados em prol da região produtora e dos municípios limítrofes.

Para manter a organização, cada um dos municípios integrantes colabora com 0,05% dos *royalties* que recebe, com exceção do município de São João da Barra que colabora com 0,01% dos *royalties* recebidos. Esse dinheiro é usado com despesas de viagem, contabilidade e com o pagamento de salário de dois funcionários (secretário financeiro e secretário executivo).

Após eleição e posse do atual presidente da Ompetro em janeiro de 2018, Rafael Diniz discursou e em parte de seu discurso o referido prefeito afirmou: "... temos que pensar como região...". Nesta fala fica claro que o objetivo é que os problemas e as buscas de soluções

sejam pensados como região; no conjunto de municípios que decidiram cooperar entre si para resolver problemas e dificuldades comuns, uma delas, inclusive, é apresentada na mesma fala de Rafael Diniz que diz: “Lutamos contra a eterna dependência dos *royalties* do petróleo...”.

A criação e funcionamento da Ompetro é um exemplo da cooperação intermunicipal experimentada nos últimos anos no Brasil, paralelamente ao processo de descentralização vivido no país pós Constituição Federal de 1988. De forma geral, a cooperação surge pela observação de interesses e de problemas em comum que, na concepção de alguns, podem ser mais facilmente alcançados e contornados, respectivamente, quando se associam e agem coletivamente. Volta-se aqui a pensar na teoria da ação coletiva de Olson.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No entanto, não é o fato de terem interesses ou problemas em comum que impulsiona os indivíduos (no caso, municípios) a se associarem visando a cooperação entre eles. Basta observar o fato de que não há em todas as bacias produtoras de petróleo uma entidade formada pelos municípios produtores para defender os interesses dos mesmos como no caso da Bacia de Campos. Olson afirmou que “a costumeira visão de que grupos de indivíduos com interesses comuns tendem a promover esses interesses parece ter pouco mérito, se é que tem algum” (OLSON, 1999, p. 15).

O que leva um indivíduo a aderir a um grupo são basicamente dois fatores: a coerção e as vantagens (recompensas), os chamados incentivos seletivos. No caso da Ompetro, o que moveu (e move) os indivíduos (municípios) foi (e é) o incentivo seletivo. Isso explica em parte o fato de que não se observa entidades como esta em todas as bacias petrolíferas.

Outro fator que colabora para a discussão sobre a adesão ou não de um indivíduo a um determinado grupo é o custo por ele experimentado para aderir e manter-se aderido. No caso da Ompetro, como já dito, os municípios contribuem com 0,05% dos *royalties* que recebem. Como os municípios recebem diferentes valores de *royalties*, a contribuição destes para a entidade também é diferente.

Por fim, destaca-se que a heterogeneidade dos municípios se apresenta de diversas formas, por exemplo, nas diferentes dependências econômicas dos recursos dos *royalties*.

Essas diferenças podem levar a uma competição entre os municípios e se apresentar, por exemplo, em uma guerra fiscal, visando atrair empresas para seu território.

Diante do crescente entendimento da importância das cooperações intergovernamentais, a Ompetro se apresenta, ainda que tenha problemas institucionais internos, como uma entidade representativa dos municípios que a compõe.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental.** Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política/USP, 2000.

OLSON, Mansur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** São Paulo: Edusp, 1999.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil.** VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra-Portugal. 2004.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.31, ano 11, junho de 1996.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES:

João Gabriel Ribeiro Pessanha Leal. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, e-mail: joaoleal@pq.uenf.br

Ralph André Crespo. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, e-mail: pr.ralph@yahoo.com.br

Vitor de Moraes Peixoto. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, e-mail: moraespeixoto@gmail.com

Nilo Lima de Azevedo. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, e-mail: azevedo.nilo@uol.com.br

EIXO TEMÁTICO 3: PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E FINANÇAS PÚBLICAS

TRABALHOS COMPLETOS

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO EM EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NO PERÍODO DE 2013-2018: ESCOLHAS ALOCATIVAS E ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA

Lauana Simplício PEREIRA

Thomas Piva FIGUEIREDO

RESUMO

O intuito desta pesquisa foi o de investigar a distribuição do gasto em Educação no município de São Paulo no período de 2013 a 2018 e identificar se, considerando a alternância de gestões, houve mudanças significativas na alocação de recursos que denotassem diferentes projetos políticos para a Educação. O referencial teórico adotado nesse estudo foi o modelo analítico desenvolvido por Peres (2018a) que compreende a governança do orçamento público com base na abordagem institucionalista e em elementos da economia política do orçamento. O papel exercido pelos elementos jurídicos e por forças internas à lógica orçamentária influenciou na manutenção da estabilidade dos gastos em Educação. Ressalta-se que não é intuito da pesquisa investigar a alocação orçamentária da Educação a partir da perspectiva da eficiência e efetividade do gasto público.

Palavras-chave: Planejamento e Orçamento; Governança Orçamentária; Educação; Economia Política; São Paulo.

ABSTRACT

The purpose of this research was to investigate the spending distribution of Education during the 2013-2018 period in São Paulo's Municipality and identify if, considering the change of government, there were significant changes in the resources allocation that indicates distinct political projects in Education. The theoretical framework adopted in this research was the analytical model developed by Peres (2018a) which examines the governance of the public budget from an institutionalist approach associated with elements from the political economy of the budget. The role played by juridical and internal elements of the budget logic resulted in the stability of Education's spending. The investigation of the efficiency or the effectiveness of public spending isn't the goal of this research.

Keywords: Planning and Budget; Budget Governance; Education; Political Economy; São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo foi realizado com o objetivo de compreender como se deu a distribuição orçamentária do gasto em Educação no município de São Paulo no período de 2013 a 2018, que abrange as gestões Fernando Haddad (PT) e João Dória/Bruno Covas (PSDB). A comparação é feita com o objetivo de identificar se a alocação orçamentária da Educação se manteve estável, considerando a alternância de gestões e Programas de Metas com projetos políticos distintos.

O estudo parte do entendimento do orçamento público para além de um instrumento técnico de gestão destinado a estimar receitas e fixar despesas. Ele é considerado um instrumento político

por meio do qual se expressam as escolhas de quais grupos sociais ganharão e perderão recursos (PERES, 2016; LASCOUMES E LE GALÈS, 2012). Neste sentido, o trabalho está referenciado no modelo analítico desenvolvido por Peres (2018b) para compreender a governança do orçamento público. Tal modelo foi construído com base na abordagem institucionalista e em elementos da economia política do orçamento, a partir de autores como Lindblom (2009), Wildavsky (1969), Wildavsky e Caiden (2004), Schick (1976, 2004, 2009), Caiden (1994 e 2010), Rubin (1989 e 2010) e Schneider (2005). Peres (2018b) sintetizou elementos destes teóricos de forma a elencar regramentos macro e microinstitucionais da governança orçamentária que permitem analisar as regras formais e informais, atores relevantes, níveis decisórios, limites e possibilidades de arranjos institucionais do orçamento público (PERES, 2018b).

Nesta pesquisa mesclou-se estratégias metodológicas quantitativas e qualitativas. Realizou-se a análise dos instrumentos de planejamento e orçamento públicos do município, quais sejam, o Programa de Metas (PM), Plano Plurianual de Ações (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Execução Orçamentária disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo, mapeando os programas, ações e projetos da Função Educação, que permitiram a construção de gráficos e tabelas comparativas dos dados quantitativos e qualitativos referentes ao período estudado, posteriormente analisados à luz do referencial teórico adotado.

O texto está constituído por outras quatro partes, para além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresenta-se a metodologia; na segunda, discute-se o referencial teórico adotado, com foco no orçamento enquanto instrumento político, nas estruturas de governança orçamentária e nas especificidades da área de política estudada, a Educação. Na terceira seção, são apresentados os resultados encontrados a partir do mapeamento dos instrumentos de planejamento e orçamento do município; na quarta seção, estes resultados são discutidos e; por fim, tem-se as considerações finais.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Metodologia

A metodologia deste estudo baseou-se em duas grandes estratégias: i) mapeamento e análise das metas, programas, ações e respectivos recursos financeiros associados à função Educação no orçamento municipal e ii) pesquisa bibliográfica sobre orçamentação pública, instrumentos e governança orçamentária. Para mapear os dados referidos, recorreu-se ao Portal da Secretaria da Fazenda Municipal de São Paulo e ao PlanejaSampa, ambas plataformas que fornecem base de dados das peças de planejamento e orçamento da cidade. Uma vez mapeados as metas, programas e ações para Educação em todo o período, utilizou-se dos resultados obtidos da primeira estratégia para construir tabelas e gráficos comparativos que permitiram avaliar o comportamento das escolhas alocativas e gastos ao longo do tempo. Para isso, foi necessário construir uma metodologia de categorização que permitisse comparar ações orçamentárias que se modificaram com as mudanças de gestão. Ademais, todos os valores foram corrigidos a preços correntes de dezembro de 2017 pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA). A segunda estratégia permitiu a compreensão e reflexão sobre a síntese analítica das diversas variáveis envolvidas na governança do orçamento público.

2.2. Referencial Teórico

O orçamento público é um dos mais importantes instrumentos de ação do Estado. É por meio dele que se define quanto de recursos será reservado para determinadas áreas, como Educação, Saúde, Segurança, Previdência, Pagamento da Dívida e Juros, etc. Neste sentido, ele é entendido como o *locus* do conflito político, porque é por meio dele que o Estado determinará quais políticas serão executadas, qual o esforço (financeiro) será mobilizado para a resolução dos problemas e quais grupos sociais terão suas demandas atendidas. (WILDALVSKY *apud* JONES *et al.*, 1994). Da mesma forma, para Caiden (2010 *apud* PERES, 2018b), a distribuição dos recursos financeiros que constituem o orçamento e a sua forma de apresentação é produto do que os governos, cidadãos, organizações da sociedade civil e setor privado decidiram fazer.

Partindo disto, compreende-se que o orçamento público não é tão somente um instrumento técnico que organiza as receitas e despesas. Ele carrega consigo uma dimensão política na qual se expressam preferências, valores e visões de mundo daqueles que o operam. Citando Douglas North, consagrado autor institucionalista, Lascoumes e Le Galès (2012) compreendem os instrumentos como instituições no sentido sociológico do termo: “uma instituição constitui um conjunto mais ou

menos coordenado de regras e de procedimentos que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações” (NORTH, 1990 apud LASCOUMES, LE GALÈS, p.23).

Os regramentos, formais e informais que compõem este instrumento podem determinar, parcialmente, o comportamento dos atores, criam incertezas e relações de força, privilegiam e ou constroem certos atores e interesses em detrimento de outros e veiculam uma representação dos problemas (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012). Peres (2018b), por sua vez, organizou estes regramentos e construiu um modelo de governança orçamentária, classificado em duas camadas: macro e microinstitucional, apresentado na Tabela 1:

Tabela 1 – Síntese analítica: elementos da governança orçamentária

Regras Formais: fiscais, accountability do processo orçamentário (Schick, 2004 e 2009; Rubin, 1989 e 2010; Caiden, 201

Macro Garantia de direitos civis e sociais (vinculações e regras de despesas); Multiplicidade de canais de pressão.
Institu (Rubin, 1989 e 2010; Schick, 2009; Caiden, 2010); Wildavsky e Caiden, 2004.
cional

Governança multinível (internacional/ nacional/local) (Schick, 2009 e Caiden 2010)

Escassez (em diferentes graus) (Schick, 1976)

Micro Regras Informais: Incrementalismo inércia, barganha e muddling through (Lindblom 2009, Wildavsky, Caiden
institu e Wildavsky, 1980; Caiden, 2010; Schick (2009)
cional Estrutura organizacional que tende à hierarquia (Miller, 1992; Wildavsky, 1969)
Multiplicidade e complexidade de tarefas a cumprir (Dixit, 2002; Rubin, 2010)

Multiplicidade de atores envolvidos no processo orçamentário (Rubin, 2010; Le Galès, 2015 e Schick, 2009)

Fonte: Reproduzida de Peres (2018b)

É importante ressaltar que este arranjo institucional possui uma complexidade inerente a ele e, apesar de as camadas serem apresentadas de forma separada no modelo, elas se relacionam constantemente na prática. Os diferentes níveis de regramentos têm o poder de definir, influenciar, facilitar e dificultar o relacionamento entre os atores e as formas como os processos se encaminham. Na primeira camada, denominada macroinstitucional, estão situadas as regras formais, formadas por um arcabouço legal, que é mais duradouro e tende a ser menos permeável às alterações cotidianas.

Como exemplo, cita-se as determinações constitucionais sobre a planificação orçamentária do Estado brasileiro, que definem a obrigatoriedade de elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento aos três entes da federação, quais sejam, o Plano Plurianual de Ações (PPA), que institui diretrizes, objetivos e metas do Poder Público para os três anos de cada gestão e primeiro ano da gestão seguinte; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que funciona como um elo entre o PPA e o orçamento detalhado, ao definir quais são as prioridades do governo quanto aos investimentos naquele ano, além de definir metas fiscais; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o detalhamento propriamente dito das receitas estimadas e despesas fixadas para o ano em questão. Além disso, há outros regramentos formais de grande relevância para o processo orçamentário, com especial destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que define limites de endividamento e para determinadas despesas, assim como impõe a fixação de metas fiscais aos poderes.

Ao mesmo tempo, há dispositivos legais-formais como a vinculação de despesas, relacionadas às garantias de direitos civis e sociais, que determinam parte do processo orçamentário, como é o caso das despesas com pagamento de salários e encargos e com a Educação, como estabelecido na Constituição Federal Brasileira de 1988. O mecanismo de vinculação orçamentária define a aplicação compulsória e, portanto, acima da discricionariedade do gestor público, de percentual de recursos financeiros por cada um dos entes federativos: 18% e 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, pela União e pelos estados e municípios, respectivamente em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (BRASIL, 1988). Isto representa um importante mecanismo de blindagem contra as ingerências políticas, possibilitando meios para a continuidade de políticas públicas.

Ademais, todo o processo orçamentário também está inserido em um contexto de escassez no cenário econômico, que basicamente está relacionado a quanto dispõem os governos e quanto os

órgãos desejam para atender a suas necessidades. Ela tem diferentes níveis: moderada, crônica, aguda e total e também influencia o processo orçamentário (SCHICK, 1976).

Na camada microinstitucional, estão os regramentos informais, códigos de conduta, pactos culturais e relações interpessoais, que são influenciados pela estrutura macroinstitucional. O incrementalismo, por exemplo, está relacionado ao fato de que as demandas pioneiras e que conquistaram proteção legal possuem espaço cativo no orçamento e o tornam mais rígido, reduzindo a possibilidade de livre alocação dos incrementos. Boa parte dos órgãos públicos buscarão, na tentativa de garantir sua continuidade, barganhar para obter o mesmo patamar de orçamento do ano anterior com o maior incremento possível, ainda que esse aumento não se justifique e possa levar a uma alocação ineficiente das despesas. Assim como a inércia, a cultura de não realizar a reavaliação periódica de contratos de gestão e de transferência de recursos e seus parâmetros de execução em cada ciclo orçamentário, levam ao crescimento das despesas ano a ano (PERES, 2018b).

Além disso, regras informais podem produzir estruturas organizacionais que tendem à hierarquia. Como apontado em Peres (2007, *apud* Peres, 2018b), algumas organizações públicas estão inseridas em uma estrutura de governança em que o processo de tomada de decisão ocorre em camadas, sobrepostas e entrelaçadas, que constituem diferentes níveis de disputa até o núcleo decisório central, fazendo com que estructurem-se relações de poder entre uma organização e outra. Ademais, há uma multiplicidade de atores envolvidos no processo, com diferentes recursos de poder e formas de influência. Todos estes são elementos teóricos que devem ser levados em consideração para análise das escolhas alocativas dos recursos orçamentários.

2.3. Resultados encontrados

A governança orçamentária no município de São Paulo em seu nível macroinstitucional está pautada, assim como ocorre para todos os entes federativos, por instrumentos normativos definidos constitucionalmente, quais sejam, o PPA, a LDO e a LOA e também pela obrigatoriedade de realização de despesas pré-definidas, conforme mencionado na seção anterior e, ainda, infraconstitucionalmente, pelo regramento dado pela LRF. Para além disso, no nível municipal, há outros dois normativos de relevância para a compreensão da governança orçamentária da cidade. Um deles é a particularidade que obriga a formulação de um outro instrumento de planejamento e orçamento, o Programa de Metas (PM), conforme Emenda 30/2007 à Lei Orgânica Municipal (LOM):

Art. 1º Fica acrescentado ao art. 69 da Lei Orgânica do Município de São Paulo o artigo 69- A, com a seguinte redação: "Art. 69 - A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterà as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico (SÃO PAULO, 2007).

As metas do PM são submetidas a audiências públicas que determinam as prioridades do governo para a cidade. O segundo normativo mencionado consiste no estabelecimento, também constante na LOM, de um percentual de aplicação de recursos em Educação maior que o definido nacionalmente.

Art. 208 - O Município aplicará, anualmente, *no mínimo 31% (trinta e um por cento)* da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva (SÃO PAULO, 2001).

O orçamento da cidade é, portanto, orientado por estes regramentos. O período investigado neste estudo abrangeu dois Programas de Metas distintos, o primeiro, da gestão Fernando Haddad, de 2013 a 2016, e o segundo da gestão João Dória/Bruno Covas, de 2017 a 2020, bem como dois distintos PPAs, o primeiro, que vai de 2014 a 2017 e o segundo, de 2018 a 2021. No período também foram elaboradas, anualmente, as LOAs, e realizadas suas respectivas execuções orçamentárias. Apresenta-se, a seguir, o mapeamento das metas, programas e ações para a Educação encontrado nos referidos instrumentos.

2.3.1. A Educação na Gestão Haddad

O Programa de Metas 2013-2017 da gestão do prefeito Fernando Haddad possuía um planejamento constituído de produtos concretos. Foram estabelecidas 123 metas, agrupadas em 3 eixos temáticos que se desdobravam em 20 objetivos estratégicos. Do total, 13 metas estão relacionadas à Educação, como expostas na tabela a seguir:

Tabela 2 – Metas de Educação no Programa de Metas 2013-2017

Eixo	Objetivo	Meta	Descrição da Meta	Custo da Meta*
1	1	Meta 5	Garantir 100 mil vagas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)	R\$ 0
1	1	Meta 7	Ampliar em 20 mil o número de matrículas na Educação de Jovens e Adultos e implantar 3 novos Centros Integrados (CIEJA)	R\$3.030.198,00
1	2	Meta 14	Valorizar o profissional da educação por meio da implantação de 31 polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB)	R\$3.485.000,00
1	2	Meta 15	Ampliar a jornada escolar de 100 mil alunos da Rede Municipal de Ensino	R\$37.447.630,00
1	2	Meta 16	Ampliar a Rede CEU em 20 unidades, expandindo a oferta de vagas para a educação infantil	R\$620.000.000,00
1	2	Meta 17	Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 243 Centros de Educação Infantil	R\$ 1.280.547.630,00
1	2	Meta 18	Construir 65 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e um Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI)	R\$295.714.464,00
1	2	Meta 19	Expandir a oferta de vagas para educação infantil por meio da rede conveniada e outras modalidades de parcerias	R\$306.263.135,00
1	8	Meta 52	Garantir a oferta de vagas a todas as crianças beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e seu acompanhamento nos moldes do BPC Escola	R\$-
1	8	Meta 54	Revitalizar os Centros de Formação e Acompanhamento à Inclusão (CEFAI), assegurando a formação de professores e o acompanhamento aos alunos com deficiência matriculados na Rede Municipal de Ensino	R\$1.820.000,00
1	9	Meta 58	Viabilizar a implementação das Leis Federais 10.639/2003 e 11.645/2008 que incluem no currículo oficial da rede de ensino a temática da História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena	R\$3.000.000,00
1	9	Meta 63	Implementar a Educação em Direitos Humanos na rede municipal de ensino	R\$2.796.442,00
2	13	Meta 82	Apoiar a implantação da UNIFESP e do IFSP nas Zonas Leste e Norte, respectivamente	R\$-
Total:			R\$ 2.554.104.499,00	

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do documento “Programa de Metas da Cidade de São Paulo -Versão final participativa (2013-2016), disponível no portal PlanejaSampa. *Valores nominais de 2013.

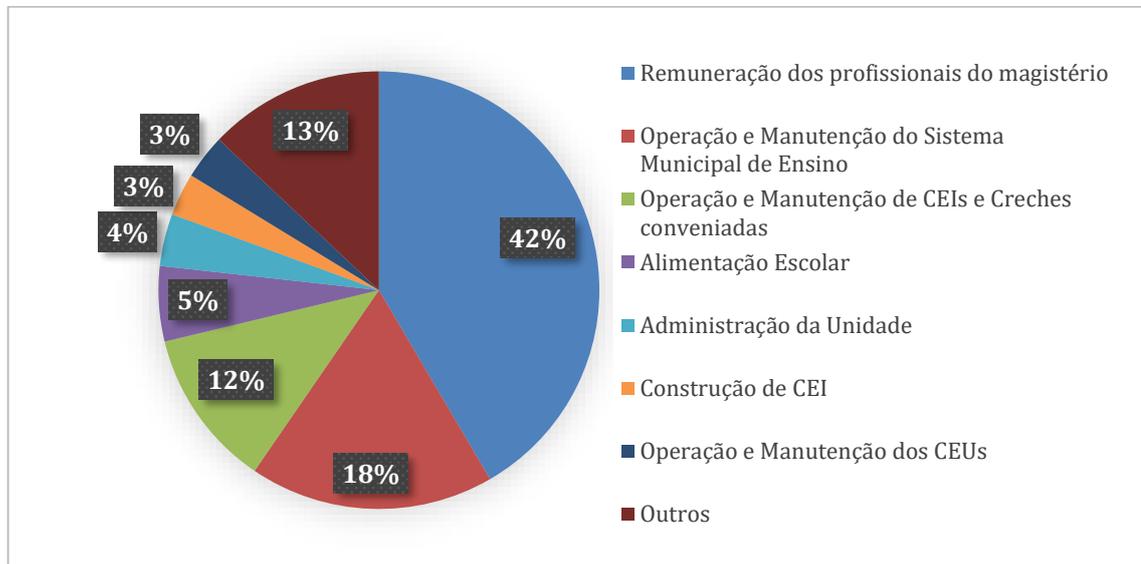
Como exposto na Tabela 2, o eixo 1 é “Compromisso com direitos sociais e civis”, no qual um dos objetivos é, por exemplo, “melhorar a qualidade da Educação e ampliar o acesso à Educação infantil com a expansão da rede de equipamentos e a criação de 150 mil novas vagas”. A meta 7 definia que essa gestão deveria “Ampliar a Rede CEU em 20 unidades, expandindo a oferta de

vagas para a educação infantil”. Como produto concreto a Prefeitura pretendia entregar “20 unidades da Rede CEU Implantadas”. Para cada uma das metas, discriminou-se o seu custo estimado (SÃO PAULO, 2013). Em suma, as prioridades do governo para a área definidas neste instrumento consistiam na expansão de matrículas do ensino infantil e, em menor medida, ações como a ampliação da jornada escolar, valorização dos profissionais do magistério, educação inclusiva e em direitos humanos e inclusão produtiva.

Este objetivo e metas, por sua vez, tiveram um claro desdobramento no PPA do quadriênio 2014-2017. Os objetivos e metas do primeiro se tornaram, respectivamente, programas e ações no segundo. Segundo os responsáveis pela elaboração da metodologia, essa explicitação garante o maior controle social e transparência, dando instrumentos à população para um acompanhamento eficiente das execuções orçamentárias do governo (SÃO PAULO, 2013).

A proposta de PPA aprovada em dezembro de 2013 resultou na seguinte distribuição percentual de recursos entre as ações para a Educação:

Gráfico 1 – Principais ações de Educação orçadas no PPA 2014-2017



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Município de São Paulo e corrigidos pelo valor do IPCA de dezembro de 2017.

Dos quase 48 bilhões de reais previstos para a educação entre 2014 e 2017, aproximadamente 2,5 bilhões eram destinados para as metas do PM, o que representa 5,2% do

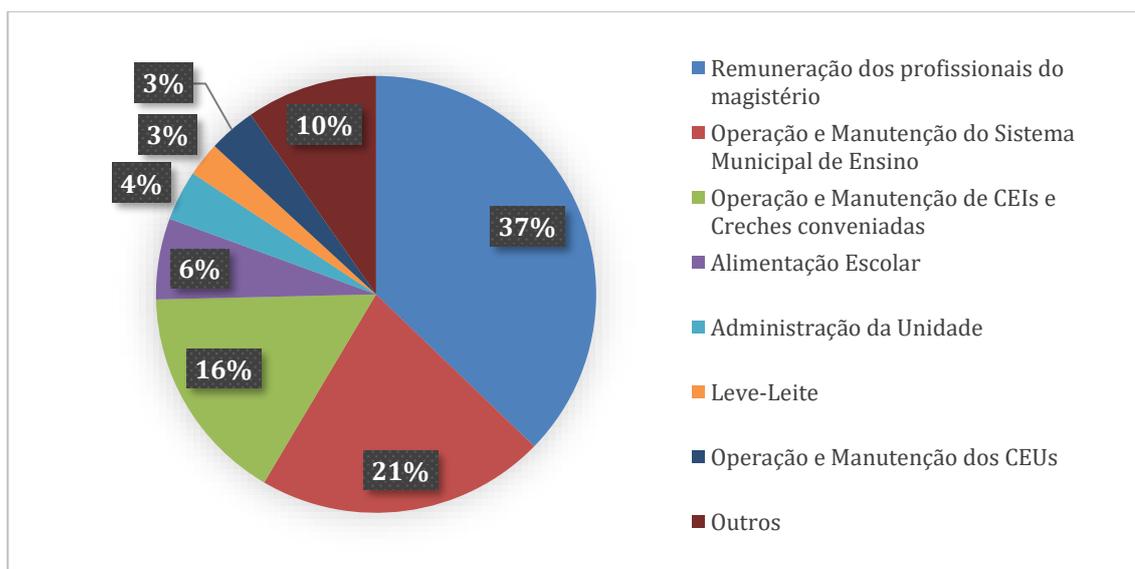
orçamento previsto total. No Gráfico 1 é possível observar que 42% do total da função Educação foi destinado ao pagamento de salários dos profissionais da rede de ensino. Outros 18% foram destinados à operação e manutenção de quase todo o Sistema Municipal de Ensino, excetuando-se os CEUs e a rede parceira.

As metas estabelecidas no PM podem ser facilmente identificadas no PPA, pois foram transformadas em dotações orçamentárias. A meta 17, por exemplo, cujo objetivo foi o de “obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 243 Centros de Educação Infantil (CEI)”, no PPA está identificada a ação “Construção de CEI”. O custo associado a ela no PM é de pouco mais de R\$ 1,2 bilhões de reais e, no PPA, foi previsto montante da mesma ordem, considerando o valor nominal do ano de 2013.

As metas do PM da gestão Haddad foram incorporadas ao PPA, mas é necessário observar, para além disso, a distribuição de recursos efetivamente realizada no período. Para isso, foi realizada uma análise da execução orçamentária entre 2014 e 2017. Deve-se ressaltar que em 2017 inicia-se o primeiro ano da gestão Dória, mas ainda vigora a estrutura programática definida pela gestão Haddad, assim como se executa a LOA aprovada no ano anterior.

No período de 2014 a 2017 empenhou-se pouco mais de R\$ 44,6 bilhões de reais com a função Educação, aproximadamente R\$ 3 bilhões a menos que o orçado. No gráfico abaixo é possível ver a distribuição percentual destes gastos entre as ações programáticas:

Gráfico 2 – Principais ações em Educação empenhadas no período 2014-2017



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Município de São Paulo e corrigidos pelo valor do IPCA de dezembro de 2017.

Todas as dotações orçamentárias associadas às metas do programa de metas que se destinavam-se à ampliação das vagas em educação infantil na rede municipal (metas 16, 17 e 18, de construção de CEU, de CEIs e de EMEIs, respectivamente) tiveram empenho inferior ao previsto e, ao final da gestão Haddad, o relatório de cumprimento das metas demonstrou que, percentualmente, pouco mais da metade destas metas foram atingidas. Somadas a estas 3, outras 4 metas não foram atingidas; e outras 6, atingidas ou superadas.

2.3.2. A Educação na Gestão Dória

No Programa de Metas 2018-2020, a gestão do então prefeito João Dória propunha uma nova metodologia de planejamento, chamadas de metas finalísticas, “focadas nos impactos desejados com as políticas públicas sob a ótica do cidadão (SÃO PAULO, 2017). Isto é, o planejamento e o monitoramento das ações da Prefeitura tinham como foco os aspectos que traduziam a melhoria da qualidade de vida da população, como, por exemplo, diminuir a taxa de mortalidade infantil ou aumentar a nota do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

As metas eram, então, ações com impacto direto na vida do munícipe. Adotando um planejamento flexível, as ações e projetos são passíveis de ser alterados para atingir a meta de acordo com o surgimento de novas variáveis e contextos (SÃO PAULO, 2017).

No entanto, a metodologia adotada influenciou diretamente na integração do PM com o PPA, uma vez que esta não permitiu o acompanhamento direto das metas propostas no programa e sua efetiva execução, verificada por meio do orçamento público, que perderam a conexão direta entre instrumentos existente na metodologia adotada na gestão anterior.

Tabela 3 - Metas e projetos de Educação do Programa de Metas 2017-2020

Meta	Descrição	Projeto associado	Custo do projeto
12	Expandir em 30% (85,5 mil) as matrículas em creche	19. Nossa Creche	R\$ 1.991.100.000, 00

na Rede Municipal de Ensino

13	Atingir IDEB de 6,5 nos anos iniciais do Ensino Fundamental.	20. Alfabetização	R\$ 7.400.000,00
		21. Apoio Pedagógico	R\$ 21.300.000,00
		22. Avaliação Externa	R\$ 26.600.000,00
14	Atingir IDEB de 5,8 nos anos finais do Ensino Fundamental.	23. Currículo da Cidade de São Paulo	R\$ 15.000.000,00
		24. Acesso e Permanência	R\$ 500.000,00
		25. São Paulo Educadora	R\$ 33.800.000,00
15	95% dos alunos com, no mínimo, nível de proficiência básico na Prova Brasil, nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental.	20. Alfabetização	*
		21. Apoio Pedagógico	*
		22. Avaliação Externa	*
16	Alcançar 95% dos alunos alfabetizados ao final do segundo ano do Ensino Fundamental (EF).	23. Currículo da Cidade de São Paulo	*
		24. Acesso e Permanência	*
17	100% (46) dos CEUs transformados em polos de inovação em tecnologias educacionais e práticas pedagógicas.	26. CEU 21	R\$ 69.500.000,00
18	Todo aluno e todo professor em escolas municipais de Ensino Fundamental com acesso à internet de alta velocidade.	27. Escola Digital	R\$220.000.000,00

*O valor do projeto já foi mencionado em item anterior.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do documento "Programa de Metas 2017-2020", disponível na plataforma PlanejaSampa.

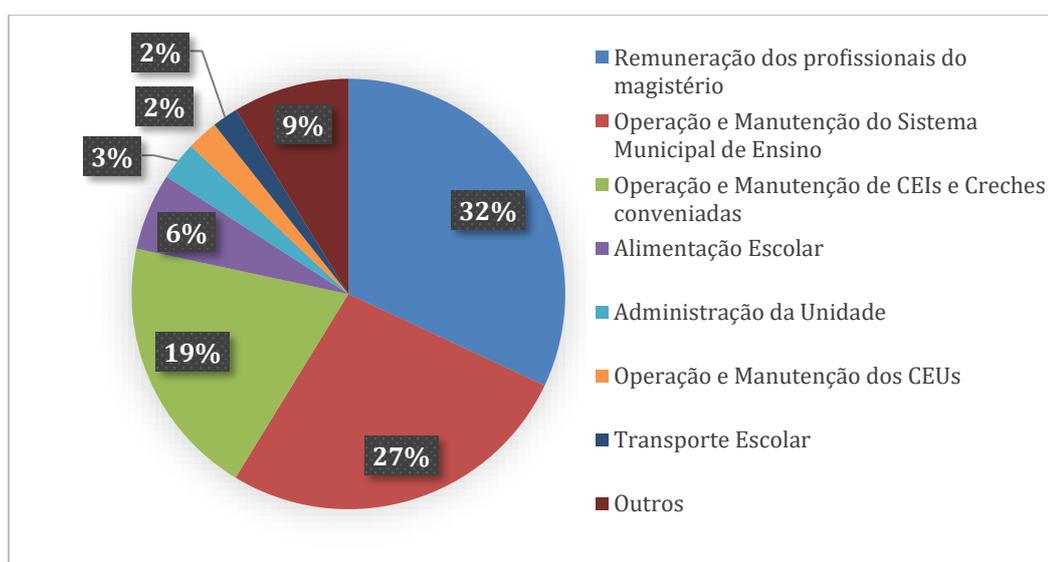
Dentre as prioridades da gestão para a Educação, como pode ser observado na Tabela 3, foram encontrados projetos para a área que previam a mobilização para sua execução de um

montante da ordem de pouco mais de R\$ 2,38 bilhões. Das 7 metas previstas, uma delas tratava especificamente da Educação Infantil (meta 12), que previa a criação de 85,5 mil vagas em creches da rede indireta, via parceria com organizações da sociedade civil. Essa meta, desdobrada em apenas um projeto, teve seu custo estimado em quase R\$ 2 bilhões. As 6 metas restantes se referiam ao Ensino Fundamental, com projetos específicos para os anos iniciais e finais dessa etapa de ensino, focados no aumento da sua qualidade, definida pelo atingimento de meta no IDEB e aumento de proficiência das/os alunas/os em prova de avaliação nacional.

No PPA aprovado para o quadriênio 2018-2021, estão definidos três principais programas para a área de educação: o programa 3010 - manutenção e desenvolvimento da educação; 3025 - apoio à escola e ao aluno; e o programa 3026: acesso à educação e qualidade do ensino - formação, avaliação e aprimoramento do ensino. Durante a tramitação legislativa da peça de planejamento e orçamento, tais programas receberam emendas parlamentares que aumentaram em torno de R\$ 150 milhões o orçamento da área, especialmente direcionados às ações de construção de CEIs e reforma e ampliação de CEUs.

No total, os programas e ações da função Educação previstos para serem executados no período somam cerca de R\$ 52,1 bilhões de reais. As principais ações desses programas estão demonstradas a seguir:

Gráfico 3 – Principais ações em Educação orçadas no PPA 2018-2021



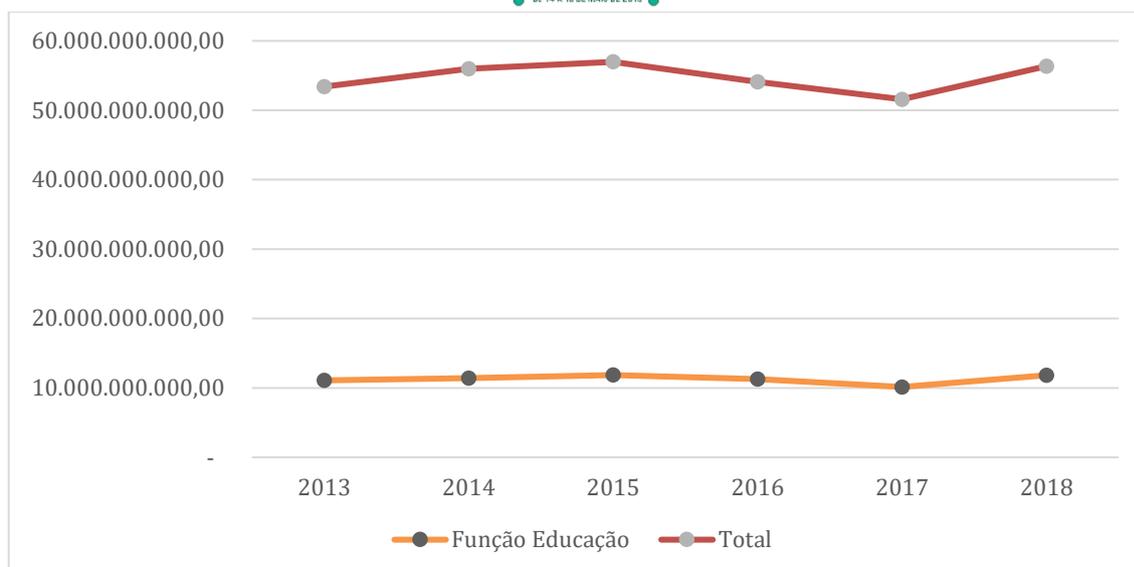
Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Município de São Paulo e corrigidos pelo valor do IPCA de dezembro de 2017.

Os maiores gastos com educação no período estão estipulados com a remuneração dos profissionais do magistério, cerca de R\$ 16,6 bilhões; operação e manutenção do sistema municipal de ensino, cerca de R\$ 13,9 bilhões ao longo dos quatro anos e operação e manutenção das CEIs e creches conveniadas, com pouco mais de R\$ 10,2 bilhões. Juntas, estas ações representam quase 78% do orçamento para a educação no município. Na categoria “outros” foram agrupadas ações cujas mais expressivas estão a construção de CEIs (1,2%), de EMEIs (0,9%); o fornecimento de material escolar (1,1%) e o fornecimento de leite (0,9%).

2.4. Distribuição dos Recursos Orçamentários em Perspectiva Comparada

Com análise panorâmica das finanças do município no período, observou-se um aumento das despesas totais empenhadas entre os anos de 2013 e 2015, da ordem de mais de 3 bilhões de reais. A partir de 2016, no entanto, as despesas caíram consideravelmente. A curva de despesas empenhadas para a função Educação no período apresenta comportamento semelhante. Ainda que de forma menos ascendente que os gastos totais, nos anos iniciais houve um aumento das despesas na área, com seu auge em 2015, quando atingiu um patamar de gastos de R\$ 11,8 bilhões de reais. Do mesmo modo, a partir de 2016 o montante de gastos realizados passa a cair e apresentou em 2017 com cerca de R\$ 10,1 bilhões. Ambas as curvas de despesa só apresentaram mudanças se considerado o ano de 2018, uma vez que a LOA aprovada considerou um incremento dos gastos tanto gerais quanto específicos da área de educação.

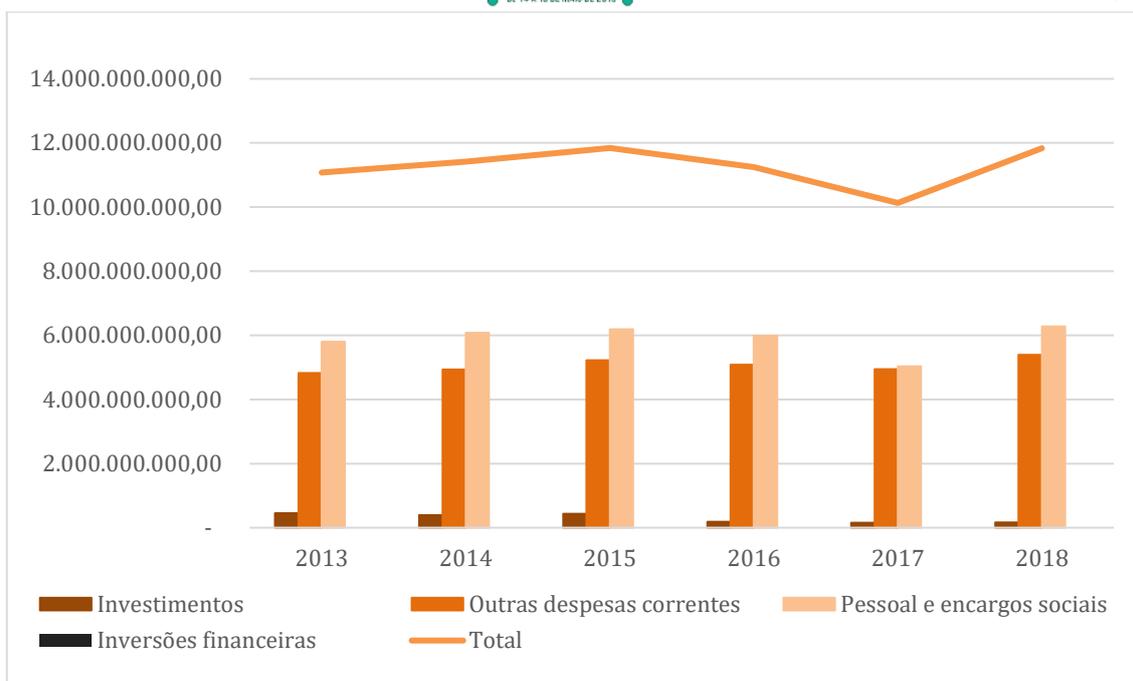
Gráfico 4 – Evolução das despesas totais e com Educação



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Município de São Paulo e corrigidos pelo valor do IPCA de dezembro de 2017.

Quando se observam os dados a partir dos grupos de despesa dos gastos realizados no período e da proposta do ano de 2018, verifica-se que o maior grupo de gasto se refere ao pagamento de pessoal e encargos sociais, seguida por outras despesas correntes, investimentos e, por último, somente no ano de 2018, uma pequena parcela para inversões financeiras.

Gráfico 5 – Despesas da função Educação por categoria econômica



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Município de São Paulo e corrigidos pelo valor do IPCA de dezembro de 2017.

Além disso, observou-se que durante os anos de aumento das despesas em educação, apenas duas delas cresceram: os gastos com outras despesas correntes e com pessoal e encargos sociais. Foi verificado uma alteração no comportamento dos investimentos: eles caíram mesmo quando houve aumento das despesas em educação no total.

A tabela abaixo demonstra a estrutura programática para a área de Educação entre as duas diferentes gestões analisadas. Escolheu-se, para comparação, o ano de 2016, último ano da gestão Haddad e 2018, primeiro ano em que Dória/Covas contaram com lei orçamentária elaborada pela própria gestão.

Tabela 4 – Estrutura programática da Educação em 2016 e 2018

Programas (em milhões de reais)	Orçado 2016	Orçado 2018
Acesso à cultura	14,5	7,8
Direitos da pessoa com deficiência	76,3	-
Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	11.490,6	0

Acesso à educação e qualidade do ensino - formação, avaliação e aprimoramento do ensino	-	45,7
Apoio ao aluno	-	1.197,1
Desenvolvimento e manutenção da educação	-	10.089,1
Modernização e descentralização da gestão e prestação de serviços	118,4	73,0
Participação, transparência e controle social da administração pública	1,9	5,2
Promoção da cidade como centro de eventos e destino turístico de referência	3,3	0,6
Promoção de uma cultura de cidadania e valorização da diversidade	1,5	-
Promoção do crescimento econômico e geração de postos de trabalho	27,5	26,7
Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos	7,4	4,3
Superação da extrema pobreza	77,9	21,0
Suporte Administrativo	447,4	369,3
Total Geral	12.267,2	11.840,3

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Município de São Paulo e corrigidos pelo valor do IPCA de dezembro de 2017.

Em linhas gerais, pode-se observar que a maioria dos programas foram mantidos pelas duas gestões analisadas. A estrutura permanece muito semelhante, com alterações pontuais. Dentre estas, a mais relevante é a de desmembramento do principal programa da gestão Haddad, o de Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação, em três programas diferentes na Gestão Dória: Acesso à educação e qualidade do ensino, Desenvolvimento e Manutenção da Educação e Apoio ao aluno. Tal desmembramento evidencia a preocupação em separar os gastos específicos com manutenção e desenvolvimento do ensino, tais como a manutenção e operação de escolas, o pagamento de pessoal, daqueles gastos com uniforme escolar, com distribuição de leite, por

exemplo, menos associados ao provimento direto da educação e mais relacionados à permanência do aluno na rede.

2.5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com o mapeamento da distribuição orçamentária para a Educação no município de São Paulo foi possível observar o comportamento do gasto e as escolhas alocativas no período analisado como exposto nos Gráficos 4 e 5 e na Tabela 4. O que se verificou foi que boa parte das metas e ações orçamentárias previstas para a Educação na gestão Fernando Haddad apresentaram execução abaixo do esperado, no valor de pouco mais de 3 bilhões de reais a menos. O caso mais emblemático é o da Construção de CEIs, em que apresentou grande diferença entre aquilo que foi orçado para a área (em torno de R\$ 1 bilhão e 500 milhões) e o que de fato foi executado (pouco mais de R\$ 500 milhões). Os valores previstos na Gestão João Dória/Bruno Covas, por sua vez, são superiores àqueles que foram empenhados nos anos imediatamente anteriores, mas dada a extensão do período analisado, não foi possível verificar se o empenho destes recursos previstos para o ano de 2018 aconteceu em montante semelhante ou igual ao inicialmente orçado, uma vez que os dados orçamentários consolidados referentes ao ano de 2018 ainda não se encontravam disponíveis ao final da pesquisa.

A comparação entre as despesas em Educação dos dois governos, como apresentado no Gráfico 5, apontou que os gastos se mantiveram estáveis, não havendo mudanças substanciais nos gastos para a área. Embora os PMs busquem objetivos diferentes e os governos sejam de espectros políticos opostos, a estrutura programática se manteve semelhante ao longo do período, assim como as ações orçamentárias de maior relevância, sendo elas: a Remuneração dos Profissionais do Magistério, a Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino e a Operação de CEIs e creches conveniadas. Além disso, o peso da função Educação em relação ao orçamento total e os tipos de gastos realizados, sob a ótica da categoria econômica e grupo de despesa, também se apresentaram de forma semelhante.

A partir do referencial teórico apresentado na Tabela 1, infere-se que isso tenha ocorrido em razão das variáveis macro e microinstitucionais envolvidas na governança orçamentária do município. A imposição formal da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município de aplicação mínima de recursos em Educação obriga a preservação de determinado patamar de gasto que não pode ser modificado discricionariamente. Do mesmo modo, o arcabouço legal que

determina como prioridade o cumprimento de despesas com pessoal civil e encargos sociais majora o grau de rigidez do orçamento, novamente, minorando as possibilidades de livres escolhas alocativas. Isto é, especialmente em momentos de contenção de gastos, os recursos são direcionados ao pagamento das obrigações já existentes, dentre elas o pagamento de pessoal e encargos sociais, ao passo que as novas contratações de obrigações, como os investimentos, são preteridas.

Já no nível microinstitucional, as regras informais como incrementalismo e a inércia são as variáveis de maior possibilidade de explicação no caso estudo. Por ter conquistado proteção legal, a Educação apresenta despesas que possuem um espaço cativo no orçamento e, apesar disso, a tendência é que os atores envolvidos no setor demandem pelo incremento de seus gastos, na tentativa de garantir sua continuidade. Comparando os Gráficos 2 e 3, é possível verificar que grande parte dos recursos da Educação está distribuída em gastos incomprimíveis que se relacionam à manutenção e à operacionalização de sua estrutura e os poucos gastos comprimíveis estão alocados em políticas de governo e entregas de gestão, tais como a “Construção de EMEI”, “Leve-Leite” e “Construção de CEI”. É justamente nestas ações que se mantém algum grau de discricionariedade para alocação de recursos, a exemplo da visível mudança alocativa no que se refere à ação de construção de CEIs na gestão Haddad, aparecendo como prioridade no PPA, embora não concretizada quando no efetivo empenho, frente à comparação da gestão Dória, cujo montante perde expressividade. Por outro lado, o PPA de Dória apresenta maior alocação de recursos para a manutenção e operação de CEIs conveniadas. Isto é, ambas as gestões possuem a meta de expansão de matrículas do ensino infantil, variando, contudo, no meio de atingir tal objetivo.

Para além da distribuição orçamentária da área discutida, um importante resultado encontrado ao longo da elaboração da pesquisa refere-se à relação das gestões com a articulação dos instrumentos de planejamento e orçamento. A metodologia e estrutura da construção do PM foi modificada de um governo a outro, quebrando o elo com o orçamento construído na gestão Haddad, no qual os objetivos e metas do PM foram transformados, respectivamente, em programas e ações orçamentárias no PPA, o que possibilitou o acompanhamento direto da execução das metas via orçamento. Com a metodologia adotada pela nova gestão, utilizando metas finalísticas, tal qual “Atingir IDEB de 5,8 nos anos finais do Ensino Fundamental” essa possibilidade de acompanhamento ficou prejudicada pois o orçamento mencionado no PM de Dória se refere a cada um dos projetos necessários para se alcançar determinada meta. Contudo, existem projetos que estão relacionados com mais de uma meta, não sendo possível detalhar qual o montante destinado para

consecução desta ou daquela finalidade, pois a relação não é direta e objetiva. Uma meta pertence a mais de um programa, um programa possui mais de uma meta associada. Ao examinar a Execução Orçamentária, não foi possível perceber quais ações constavam no PM. Dessa forma, as possibilidades de integração dos instrumentos de planejamento e orçamento municipais tornaram-se diminuídas.

Ao mesmo tempo, houve, na gestão Dória/Covas, uma modificação que impactou a variável microinstitucional no que se refere à multiplicidade de atores envolvidos no processo orçamentário. Trata-se da extinção, por decreto do Poder Executivo, do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP), instância que, dentre outras atribuições, tinha a incumbência de acompanhar a execução das metas do governo via monitoramento dos instrumentos de orçamento público aqui apresentados (PERES, 2018a).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo observar se o gasto em Educação se manteve estável utilizando-se da análise da distribuição orçamentária no período de 2013 a 2018 e identificar se, considerando a alternância de gestão e a diferença dos projetos políticos de cada uma, ocorreram mudanças significativas na alocação de recursos.

Dentre os principais resultados de pesquisa, verificou-se que não houve mudanças substanciais na alocação de recursos para a área entre uma gestão e outra, denotando que as escolhas políticas existem, mas que no contexto paulistano a ação e a interação das variáveis micro e macroinstitucionais discutidas no modelo apresentado, especialmente aquelas referentes à existência de despesas e obrigações de gasto vinculados constitucionalmente, ao incrementalismo e à inércia do processo orçamentário que tendem a assumir relevância na definição das escolhas alocativas no orçamento público. O estudo resultou, ainda, na descoberta de mudanças de metodologia na elaboração de instrumento de planejamento e orçamento do município que, juntamente com a extinção de instância participativa responsável pelo monitoramento deste instrumento, merece maiores investigações a respeito sobre as motivações e impacto deste processo para o orçamento público do município.

Por fim, acredita-se que este trabalho contribui com os estudos em planejamento e orçamento públicos ao evidenciar que a pergunta de pesquisa foi elaborada levando em consideração a construção analítica que toma o orçamento público como um instrumento, inserido em um conjunto de regramentos macro e microinstitucionais que dão conta de pensar o processo orçamentário em sua devida complexidade. Isto é, não se trata de um instrumento puramente técnico e rígido, visto como neutro cuja única função é estimar receitas e fixar despesas, ou ainda um instrumento exclusivamente político, de caráter discricionário, passível de ser alocado totalmente a partir das preferências dos atores políticos relevantes no momento. O modelo adotado refina a análise neste sentido, ao identificar variáveis macro e microinstitucionais relevantes que impactam o processo orçamentário e ao colocar sobre elas uma lupa que permite analisar o orçamento incorporando a complexidade que lhe é própria, especialmente se utilizado para análise orçamentária em contextos complexos de grandes metrópoles, como a paulistana.

REFERÊNCIAS

JONES, L.R; JERRY, L.; McCAFERRY. **Budgeting According to Wildavsky: A Bibliographic Essay**. Public Budgeting & Finance, p.16-43, 1994.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS. **A Ação Pública Abordada pelos seus instrumentos**. Revista Pós Ciências Sociais, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>>. Acesso em: 26 de mai. 2018.

PERES, U. D. **Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes**. Revista Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 4, p. 1-152, 2016.

_____. **Participação no Orçamento e Conflito Distributivo: a experiência do município de São Paulo, pós 2000**. In: LASA 2018, 2018a, Barcelona. Anais da LASA 2018, 2018.

_____. **Análise da governança do orçamento público.** In: Eduardo Cesar Leão Marques. (Org.). As políticas do urbano em São Paulo. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018b, v. 1, p. 111-140.

PLANEJASAMPA. Disponível em: <<http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2018

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx>>. Acesso em: 14 de mai. 2018.

SÃO PAULO (município). **Lei Orgânica do Município de São Paulo.** Disponível em:

<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 14 de mai. 2017.

SCHICK, A. O PPB e o orçamento incremental. **Revista de Administração Pública**, v. 10, n. 2, p. 65, 1976.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Lauana Simplício Pereira. Bacharelanda em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. e-mail: lauanasimplicio@gmail.com.

Thomas Piva Figueiredo. Bacharelando em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. e-mail: thomaspivaf@gmail.com.

TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA COMO CONDIÇÃO PARA A REDUÇÃO DE ASSIMETRIA ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL: UM OLHAR SOBRE AS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA (SP)

João Vitor dos Santos ANDRADE

RESUMO

A transparência vem sendo cada vez mais associada a práticas esperadas de governos que presam em dar visibilidade aos seus atos com o objetivo de se tornarem mais abertos e democráticos. Este artigo visou abordar essa temática tão importante para coibir condutas desviantes de gestores públicos e reduzir a assimetria de informação entre governo e população no que tange à execução orçamentária. Damos enfoque nas práticas ligadas ao orçamento do município de Araraquara (SP) e abordamos como essa localidade atua em prol da transparência a partir dos seus portais na internet. Notamos que embora o município tenha avançado, ainda falta incorporar mais elementos para que a população interessada consiga de fato saber como a prefeitura está gerindo o dinheiro público. Este trabalho também visou interpretar e sistematizar dados para complementar o entendimento sobre a entrada de recursos da cidade apresentando dados de 2010 a 2018.

Palavras-chave: Transparência orçamentária; Controle social; Orçamento público; Políticas públicas.

ABSTRACT

Transparency is increasingly associated with expected practices of governments that are committed to giving visibility to their actions in order to become more open and democratic. This article aimed to address this important issue in order to avoid deviant behavior of public managers and to reduce the information asymmetry between government and population regarding budget execution. We focused on the practices related to the budget of the city of Araraquara (SP) and discussed how this locality acts in favor of transparency from its portals on the Internet. We note that although the municipality has advanced, it is still necessary to incorporate more elements so that the interested population can know how the city is managing the public money. This paper also aimed to interpret and systematize data to complement the understanding of the entrance of resources of the city presenting data from 2010 to 2018.

Keywords: Budget transparency; Social control; Public budget; Public policy.

1. INTRODUÇÃO

Nos Estados democráticos atuais poucos contam com extensas ferramentas para a chamada democracia direta, na qual os próprios cidadãos votam as leis e regulamentos e administram a máquina pública sem necessitarem do intermédio de um representante. O que presenciamos com mais frequência são os regimes em que existe a democracia representativa, nesse modelo os cidadãos elegem aqueles que tomarão as decisões e estarão à frente da gestão, ou seja, no momento da tomada de decisão é a pessoa eleita quem decidirá, mesmo se o eleitor divergir da posição tomada.

Existem uma série de maneiras para o cidadão punir determinado representante que não atenda as expectativas criadas durante as campanhas eleitorais, uma delas é a eleição periódica: se em um mandato eleito tiver um desempenho aquém do esperado, o eleitor prontamente pode escolher um outro de maneira a retirar o representante que falhou ou não cumpriu com o esperado inicialmente. Mas para o eleitor ter ideia de como o político/gestor atuou durante seu tempo à frente da máquina pública, é necessário que seus atos sejam transparentes, assim a população sabe de fato como as decisões foram tomadas e como se

comportou cada ator dentro da administração pública. Além do controle a cada eleição é importante que a sociedade civil saiba dia a dia como os gestores estão se comportando, até para intervir caso desvios sejam notados, por isso a divulgação de atos envolvendo o governo e a administração precisam ser abertos.

O contrário de transparência é opacidade, principal refúgio da corrupção, da ineficiência e da incompetência, situação em que não dá para saber o que está sendo feito, quem está sendo afetado e quem está ganhando ou perdendo (ZUCCOLOTTO, 2014). Dentre as diversas formas de transparência, neste artigo focaremos na que se relaciona com o orçamento público, ou seja, na publicação de documentos e informações a respeito das receitas e despesas governamentais por parte do ente público. Utilizaremos como exemplo o município de Araraquara, no interior paulista, para entender como os gestores dessa localidade atuam diante dos diversos marcos normativos que definem regras e parâmetros para a gestão orçamentária, apresentando também a evolução das receitas e despesas e indicando formas de se analisar os achados.

Ao longo da segunda metade do século XX e no início do atual, novos marcos legais envolvendo as finanças públicas foram criados e aprimorados para fazer com que aqueles que manejam o erário público e que decidem sobre a arrecadação e os repasses financeiros não ajam de maneira a negligenciar a importância de se usar o dinheiro público conforme as autorizações legislativas e prestar contas de seus atos para toda a comunidade de maneira clara e objetiva. Mesmo tendo se passado décadas desde a Lei 4.320 de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, ter sido editada, assim como dezenove anos desde que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) fora promulgada e mais alguns anos de outras que se relacionam com as finanças públicas e a transparência, muitos dos mandamentos presentes nesses dispositivos legais não são respeitados quando analisada a fundo a realidade de diversos municípios brasileiros, seja pela falta de conhecimento por parte dos gestores locais de seus conteúdos ou pela insuficiência de uma fiscalização mais assertiva e ativa dos Tribunais de Contas (TCs) e das casas legislativas, responsáveis por zelar pelo correto uso dos recursos.

Quando não há transparência, além da possibilidade de desvios e malversação do dinheiro público, os municípios e as organizações representativas da sociedade ficam impossibilitadas de conhecerem as fontes e o destino dos montantes arrecadados pelo município e reforçam a assimetria de informação presente nas negociações, no controle e na

prestação de contas. A assimetria ocorre quando somente um dos lados que compõe uma relação de interdependência detém para si o domínio de informações relevantes para aquela relação; quando o estado de coisas se coloca dessa maneira e é o governo que detém o monopólio da informação (ou a maior parte dela), podemos apontar a existência de uma má governança, podendo isso abrir brechas para situações indesejadas, como aponta Lopes (2010), ao dizer que em sociedades que apresentam essas características de assimetria de informação e pouca transparência podem ser identificados “abusos, compadrios, clientelismos e todo tipo de corrupção (...) resultando na utilização de bens públicos em benefício de uma minoria” (p. 8).

Em uma perspectiva idealizada, o tipo de controle a ser feito pela sociedade é vertical (da direção do principal para o agente) e não deve ser somente realizado de tempos em tempos nas eleições, mas sim durante toda a gestão de um representante eleito, seja de maneira institucionalizada ou não. Mesmo sendo o período em que a atenção do público sobre a gestão se encontra mais focalizado, para Zuccolotto (2014) a eleição é apenas uma etapa do ciclo da representação e a ela não se restringe, o controle dos atos durante todo o tempo compõe a outra parte desse ciclo.

Os dados apresentados neste trabalho foram coletados a partir da ação conjunta do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP)¹ e do Sindicato dos Servidores Municipais de Araraquara e Região (SISMAR)² e englobam o período que se estende do ano de 2010 até 2018 na perspectiva de apontar a situação fiscal do município ao longo da atual década. Também é objetivo deste artigo apresentar e discutir os marcos legais que definem como as finanças públicas precisam ser encaradas e apresentar as questões envolvendo transparência e orçamento presentes na literatura que trata da temática.

Na próxima seção abordaremos o conceito de transparência orçamentária e sua importância para o desenvolvimento das atividades na administração pública. Em seguida serão apresentados os marcos regulatórios que tratam do tema e para concluir jogaremos luz ao caso concreto do município de Araraquara mostrando a sua trajetória fiscal desde a entrada desta nova década com dados atualizados até o ano de 2018.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Transparência orçamentária, suas formas e a tendência qualificadora do gasto público

Na realidade brasileira, a transparência orçamentária e fiscal ganhou corpo ao longo das últimas décadas a partir de movimentos que buscavam certa atitude do governo em relação à responsabilidade com o dinheiro público. Esses movimentos, nacionais e internacionais, culminaram na aprovação de uma legislação avançada que responsabiliza os gestores por desvios e restringe a ação caso os limites sejam transpostos.

Tendo já sido normatizada e acrescida ao rol de mandamentos constitucionais, a transparência não começa a existir do nada, é preciso que se tenha vontade política dos gestores e competência técnica dos servidores para atenderem à legislação.

Embora haja um crescimento na busca por dados referentes às finanças públicas, ao acessar os portais municipais ainda encontramos uma dificuldade para localizar todos os documentos necessários, inclusive aqueles obrigatórios pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Quando encontrados, muitas vezes estes se apresentam com uma linguagem muito técnica, de difícil compreensão pelo cidadão com pouca instrução. Essa característica deixa mais evidente a assimetria de informações, que, de um lado, coloca o Poder Público com informações privilegiadas e pormenorizadas em uma posição de superioridade, e, de outro, o cidadão comum com falta de informação ou informação insuficiente para buscar seus direitos. Lopes (2010) aponta que “o silêncio é uma arma de poder daquele que omite o dado” (p. 7).

O orçamento, como descrito por Pires (2010), tem a característica de ser tecnopolítico, ou seja, possui em seu conteúdo aspectos políticos oriundos do processo decisório ligado ao republicanismo com sua tramitação se dando em pelo menos duas esferas de poder (Executivo e Legislativo), onde são considerados aspectos ideológicos e escolhas envolvendo interpretações e visões quanto à alocação de recursos. E no aspecto técnico, que diz respeito à especialização requerida para realizar a alocação de valores de maneira eficiente, eficaz e efetiva, em que o poder público é assessorado por especialistas em cargos chave, sendo

grande parte de servidores de carreira – funcionários que precisam se ater às leis e aos conceitos de transparência e *accountability* para desenvolver suas funções.

Para Filgueiras (2011), o conceito de *accountability* faz referência a uma ordem na qual há a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos. Nessa ordem há uma relação que deve ser marcada pelo exercício da autoridade por aqueles que representam de onde o poder deriva: a população. Nesse caso a transparência se torna uma ferramenta para o controle. Já para Abrucio e Loureiro (2004) ela é considerada ferramenta eficaz contra a assimetria de informações já que pode ser usada em cinco diferentes frentes de fiscalização e controle: parlamentar, judicial, administrativo-financeiro, de resultados da administração pública e social. Neste trabalho nos interessa o controle social, exercido pela população que recebe as políticas e serviços vindos da administração pública. Para os autores, esse controle se apresenta a partir da divulgação de informações em conjunto com debates entre os cidadãos e instituições que viabilizem a fiscalização e promovem regras de incentivo ao pluralismo, coibindo o privilégio de alguns (minorias) em frente a outros (maioria) (ABRUCIO, LOUREIRO, 2004).

2.2 Avanços legislativos no Brasil e a Transparência Orçamentária via Web (TOM Web)

Importante para o debate acerca da transparência é o entendimento de que os ganhos trazidos por uma conduta concernente a esta prática não estão só ligados à disponibilização de planilhas e documentos pelos governos, mas também nos resultados para todo o arranjo institucional da administração (LOPES, 2010). É também nesse ponto que os avanços legislativos tentam tocar.

No Brasil as leis sobre transparência orçamentária surgiram tardiamente se comparado com outros países como Suécia que é considerado o primeiro país a aprovar uma lei de acesso à informação em 1766. Por aqui essa inovação chegou somente após a virada do milênio, embora tenha sido na década de 1990 que as discussões sobre transparência se intensificaram e entraram para a agenda de governo, mais notadamente a partir da reforma gerencial no fim da década quando palavras como “eficiência”, “*accountability*” e “resultados” entraram com mais força na gramática administrativa do país. As pressões para mudanças não vieram

somente de dentro de nossas fronteiras, organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) exerceram papel importante nessa nova conformação organizacional e procedimental, este inclusive lançando um manual e uma certificação de qualidade da gestão das finanças públicas que estimularam a adoção de práticas transparentes em diversos países (PIRES, 2010).

Assim, em 2000, foi aprovada a **Lei Complementar 101** que buscava atingir o equilíbrio das contas públicas em conjunto com a transparência e a prevenção de desvios como fica explícito no §1º do seu artigo 1º onde consta que “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...)”. A lei atinge toda a administração pública, em todos os níveis e englobando todos os poderes. É nela que se encontram algumas exigências que precisam constar na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Em seu texto ainda cita os instrumentos de transparência da gestão fiscal e que precisam ser divulgados de maneira ampla, inclusive em meios eletrônicos tais como: planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o respectivo parecer prévio (art. 48), sendo que os objetivos devem ser assegurados através da participação popular e audiências públicas.

Em 2009 a **Lei Complementar 131** acrescentou novos dispositivos na lei anteriormente citada para trazer novas formas de responsabilização do agente público e introduzir uma nova cultura voltada para o conhecimento do cidadão do que se passa com as contas públicas. Para essa nova lei, os entes públicos precisam disponibilizar em tempo real informações pormenorizadas sobre os rumos da execução orçamentária e financeira, de maneira eletrônica e de acesso público, concomitante com a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que esteja de acordo com padrões de qualidade estabelecidos pela União. Para Pires (2010), esse avanço é importante e retrata uma trajetória iniciada na década de 1960 com a lei de finanças públicas ainda em vigor (Lei 4.320/1964), fortalecida pela Constituição de 1988 em que o acesso à informação se torna um direito, e com aprimoramentos trazidos a partir da aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011.

A LAI (**Lei 12.527/2011**), que atinge todos os entes federados e a administração direta e indireta além de entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, trouxe o entendimento de que a transparência deve ser a regra a ser seguida, com o sigilo

somente em casos excepcionais. A lei ainda define que informação são os “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Outra garantia importante para assegurar que o cidadão tenha a informação requerida está no art. 11, §§ 1º e 2º, da supracitada lei que estipula o prazo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez, para a administração fornecer resposta à solicitação caso não seja possível conceder o acesso imediato, assim como a obrigatoriedade de informar ao requerente os motivos de indeferimento do pedido se for o caso.

Importante notar que no texto da lei por diversas vezes notamos a ênfase para o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), inclusive ao apontar como obrigatória a divulgação na internet de informações de interesse coletivo ou geral produzida ou custodiada pelo órgão ou entidade que devem ser elaboradas em linguagem de fácil compreensão.

Embora com todas essas leis e todos os marcos regulatórios, o acesso à informação ainda não se encontra disseminada na cultura política e no cotidiano das pessoas, seja por falta de vontade dos administradores, do conhecimento de sua necessidade e importância, ou pela incapacidade da maioria de entender as informações contidas nos portais governamentais pelo alto nível de tecnicismo e de uma linguagem muitas vezes de difícil compreensão para leigos. Aqui notamos uma diferença considerável entre ter as informações divulgadas e a efetiva transparência. Para Zuccolotto (2014) é possível que uma organização disponibilize seus documentos e ações, mas não seja transparente porque aqueles dados muitas vezes não conseguem ser apreendidos pelos cidadãos, sendo vistos como incoerentes ou muito difíceis.

Para contornar as possíveis limitações apontadas, o projeto de Transparência Orçamentária Municipal via Internet (TOM Web)³ visa utilizar a rede internacional de computadores para proporcionar a divulgação de dados referentes às contas públicas municipais de uma maneira didática e de fácil entendimento.

O projeto é desenvolvido como atividade de ensino e extensão pelo Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP) e tem como diretriz o desenvolvimento do protagonismo do cidadão no âmbito das finanças públicas municipais a partir de uma perspectiva republicana em que o interesse público é resguardado nas fases de planejamento, aprovação, execução e avaliação do orçamento e das contas municipais. Como produtos deste

projeto encontram-se os Painéis Financeiros Municipais (mais detalhado à frente) e blogues de transparência onde constam informações requeridas pela legislação e produzidos em linguagem acessível e didática com a preocupação constante de utilizar uma formatação que atraia mais a atenção daqueles que navegam na rede.

A seguir, serão apresentados os dados e as informações sistematizadas de Araraquara e será discutido como esse município age perante à transparência orçamentária e como se comportaram algumas das variáveis ligadas à receita e despesa ao longo dos últimos nove anos.

2.3 O município de Araraquara frente aos desafios orçamentários e à transparência na gestão

Araraquara é um município do interior paulista situado na região central do estado. Conta com uma população estimada em 2018 pelo IBGE de 233.744 habitantes. Durante a pesquisa que deu origem a este trabalho notamos a prefeitura disponibiliza boa parte dos documentos necessários para uma transparência mínima em seus portais, embora não estejam organizados de maneira intuitiva e fácil, embora com melhoras significativas ao longo do tempo. Aparentemente essa nova gestão do município se interessa mais em avançar nesse tópico e vem mudando tanto o *layout* de suas páginas na internet quanto na qualidade das informações presentes, embora ainda não reúna as informações em resumos ou textos que sintetizem de maneira concisa e de fácil percepção os dados.

Desde abril de 2018 o prefeito da cidade⁴ utiliza suas redes sociais para fazer uma “prestação de contas”, apresentando alguns tópicos que julga mais relevantes em uma transmissão ao vivo. O aspecto positivo dessa ação é que são utilizadas ferramentas de amplo acesso público e como apresenta uma linguagem mais popular pode ser de mais fácil assimilação, mas nesse ação é possível notar que muitas informações não são trazidas à discussão e as interpretações dos fatos não são necessariamente as mais completas, além do que não são explicados conceitos importantes no mundo das finanças como “empenho”, “restos a pagar” entre outros.

A seguir traremos nossa contribuição para a transparência do município apresentando alguns dados selecionados a respeito da execução orçamentária com fim a ampliar o entendimento sobre o que se passa com as contas públicas e estimular a realização desse intento por outros pesquisadores utilizando do ferramental que será apresentado mais adiante. Como temos uma limitação quanto ao espaço para essa divulgação, focaremos mais nas receitas do que nas despesas, embora algumas destas também sejam tratadas, mas somente de modo geral. No que se refere às receitas selecionamos para apresentar aquelas com maior impacto nas contas públicas. Em diversas monografias escritas por pesquisadores do GPCGP é possível encontrar de maneira mais detalhada a realidade fiscal tanto do município de Araraquara quanto de outros da região central do estado de São Paulo.

Para analisar as receitas e despesas municipais, foram criados dois instrumentos: O Painel Financeiro Municipal de Curto Prazo (PFM-CP) e o Painel Financeiro Municipal de Longo Prazo (PFM-LP). O Painel Financeiro Municipal⁵ é um instrumento em formato de tabelas e gráficos no qual constam as informações reconhecidas como as mais relevantes contidas nos demonstrativos contábeis e financeiros disponibilizados pelo governo. Enquanto o Painel de Curto Prazo sintetiza as informações dentro de um ano e serve para análises de curto prazo, o de Longo Prazo agrega os valores ao fim de um exercício e é utilizado para análises longitudinais comparativas. Esses instrumentos foram criados não só com a finalidade de servir fins acadêmicos, mas também para auxiliar gestores durante a execução orçamentária⁶.

A **Tabela 1** mostra as variáveis presentes em cada um desses painéis utilizados em nossa pesquisa.

Tabela 1 – Elementos presentes nos Painéis Financeiros de Curto e Longo prazo

Painel Financeiro de Curto Prazo (PFM-CP)	Painel Financeiro de Longo Prazo (PFM-LP)
Receita	Valor Adicionado nominal
Despesa empenhada	Índice de Participação
Despesa liquidada	Receita nominal
Despesa paga	Despesa nominal
Despesa empenhada/receita	Deflator ⁷

Despesa liquidada/receita	Valor Adicionado real
Despesa paga/receita	Receita real
Despesa liquidada/despesa empenhada	Despesa real
Despesa paga/despesa liquidada	Gráficos
Despesa paga/despesa empenhada	

Os dados para compor as tabelas foram coletadas no Portal da Transparência Municipal, todos os documentos são de livre acesso atendendo aos preceitos emanados da legislação em vigor. Como explicitado, por conta da limitação de espaço não será possível abordar todas as categorias presentes nos painéis financeiros, foram selecionados apenas algumas para constar nesse artigo.

A **Tabela 02** mostra o painel de curto prazo de 2018 com dados das receitas auferidas e das despesas efetuadas ao longo do ano, já a **Tabela 03** mostra as relações entre essas mesmas receitas e despesas.

Despesa empenhada é a oneração de uma dotação orçamentária (autorização legislativa para o gasto público) que possibilita ao particular a execução de um serviço ou o fornecimento de determinado bem ou material para a administração pública, por exemplo. Nessa fase ainda é possível o cancelamento, o que não ocorre quando a despesa é liquidada, nesse caso já houve o fato gerador da despesa (prestação do serviço ou entrega de material) criando a obrigação do pagamento. Continuando no exemplo, quando o fornecedor cumpre com sua parte, atestado pelo setor responsável pelo recebimento, liquida aquela despesa e o órgão governamental precisa realizar o pagamento, caso contrário esse valor entra na dívida pública do município. A despesa paga, por sua vez, é o valor que efetivamente saiu dos cofres públicos para pagar o fornecedor ou o prestador de serviço.

Tabela 02 – Variações das receitas e despesas nominal no ano de 2018 (em R\$)

BIMESTRE	MÊS	RECEITA	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADADA	DESPESA PAGA
1º	Jan	64.485.161,02	173.785.301,92	41.931.903,20	9.941.351,15
	Fev	78.343.210,89	39.390.010,87	50.001.509,51	40.525.844,71
2º	Mar	55.210.633,26	49.287.093,91	50.932.405,01	50.460.015,20
	Abr	43.554.663,22	40.362.671,72	57.612.334,14	48.375.848,69
3º	Mai	58.786.033,93	51.901.177,87	54.359.219,27	55.751.857,38
	Jun	56.161.600,19	35.868.039,44	55.044.262,19	53.878.066,49
4º	Jul	59.763.756,42	43.822.866,30	58.589.115,02	59.560.190,14
	Ago	56.974.139,06	47.937.656,05	53.501.868,16	45.925.372,96
5º	Set	49.502.027,51	64.809.054,04	51.566.858,84	50.041.374,24
	Out	56.575.068,30	49.469.727,98	56.541.366,26	50.939.464,28
6º	Nov	55.822.391,37	45.682.734,09	56.877.419,11	51.121.302,33
	Dez	73.459.862,93	58.121.299,41	82.293.960,87	68.873.782,44
	TOTAL	708.638.548,10	700.437.633,60	669.252.221,58	585.394.470,01
	MÉDIA	59.053.212,34	58.369.802,80	55.771.018,47	48.782.872,50

Fonte: PFM-CP de Araraquara, com base nos balancetes de receita e despesa do município e RREO.

O município manteve no ano uma tendência próxima ao equilíbrio no que tange às receitas, sendo que nos meses de fevereiro e dezembro o montante foi maior que nos outros; já abril e setembro foram os meses com menores entradas. Em relação às despesas empenhadas, janeiro foi um mês em que uma grande discrepância pode ser notada: a quantidade empenhada foi maior, por exemplo, que a soma dos três meses subsequentes. Esse cenário é observado em diversos municípios e tem uma razão de ser, possivelmente os gestores preferem garantir que haverá recursos para algumas áreas estratégicas e de importância mais elevada que não podem correr o risco de ficar sem dinheiro, pagando os compromissos ao longo do ano conforme os valores forem entrando no caixa (prova disso é que o mesmo mês de janeiro tem o menor valor na categoria de “despesas pagas”). No agregado do ano nota-se que o valor que entrou (receitas) é maior que todas as despesas, principalmente em relação as despesas pagas (21% a mais), isso aponta um superávit orçamentário e mais que isso demonstra uma prudência do gestor quanto aos gastos efetuados.

Mas um exercício somente não existe de maneira isolada no universo financeiro e orçamentário de uma localidade e um ano com bons resultados não necessariamente anula um

anterior não tão bom. Em 2017, para fins comparativos, os números foram um pouco diferentes: os empenhos ultrapassaram o valor das receitas em onze milhões, embora a despesa liquidada tenha ficado dentro dos limites da receita auferida, menor inclusive em relação à receita orçada que para o exercício foi de pouco mais de seiscentos e dez milhões de reais. Esses empenhos precisam ser considerados para o ano subsequente já que, se forem liquidados, terão de ser pagos no exercício para não gerarem dívidas que impactem o desempenho orçamentário da prefeitura. No ano anterior, cerca de 83 milhões de reais de despesas liquidadas não foram pagas no exercício, gerando restos a pagar para o ano de 2018. Quando ocorrem esses restos, a prefeitura já entra um novo ano com obrigações de pagamentos não realizados, podendo dificultar a geração de novas despesas e impactar os serviços públicos se a situação não for bem administrada. Muitos dos valores constantes em “despesas pagas” em 2018 não vieram da compra de bens e contratação de serviços para esse mesmo ano, alguns vieram de 2017.

A **Tabela 4** a seguir mostra a porcentagem de algumas despesas em relação à receita e entre as várias formas de despesas entre si. Valores muito maiores que 100% ou muito menores podem nos chamar atenção.

Essa quantidade tão elevada de empenhos em janeiro não foi replicada nos meses subsequentes e podemos dizer que a prefeitura “segurou” a quantidade de empenhos para não perder o controle. Somente em janeiro e setembro os empenhos foram maiores que a receita e somente nesses mesmos meses que a quantidade de despesas liquidadas foram maiores que a quantidade de empenhos, isso nos faz entender que muito do que foi liquidado em fevereiro, março, abril e em outros foi referente a empenhos realizados em janeiro, por exemplo, não existe nenhuma obrigatoriedade para que seja pago ou liquidado no mesmo mês uma despesa empenhada. O bom administrador deve estar atendo a esses índices, a prudência e o bom discernimento precisam estar presentes o tempo todo durante a execução orçamentária.

Tabela 04 – Relação entre as receitas e despesas nominais no ano de 2018.

BIMESTRE	MÊS	D. EMPENHADA/ RECEITA	D. LIQUIDADADA/ RECEITA	D. PAGA/ RECEITA	D. LIQUIDADADA/ D.EMPENHADA	D. PAGA/D. LIQUIDADADA	D. PAGA/ D. EMPENHADA
1º	Jan	269%	65%	15%	24%	24%	6%
	Fev	50%	64%	52%	127%	81%	103%
2º	Mar	89%	92%	91%	103%	99%	102%
	Abr	93%	132%	111%	143%	84%	120%
3º	Mai	88%	92%	95%	105%	103%	107%
	Jun	64%	98%	96%	153%	98%	150%
4º	Jul	73%	98%	100%	134%	102%	136%
	Ago	84%	94%	81%	112%	86%	96%
5º	Set	131%	104%	101%	80%	97%	77%
	Out	87%	100%	90%	114%	90%	103%
6º	Nov	82%	102%	92%	125%	90%	112%
	Dez	79%	112%	94%	142%	84%	119%
	Anual	99%	94%	83%	96%	87%	84%

Fonte: PFM-CP de Araraquara, com base nos balancetes de receita e despesa do município e RREO.

Já na análise de longo prazo, podemos aferir qual a autonomia do município com a arrecadação de receitas próprias, qual a fatia oriunda de transferências constitucionais de outros entes (União e Estado) e, de maneira geral, quais os tributos que geram maior e menor receita e sua proporção diante do total. Assim temos uma visão macro das fontes dos recursos disponíveis aos governos.

A seguir, vamos apresentar algumas das categorias citadas acima e que estão presentes no Painel de Longo Prazo.

Sobre as receitas, destacamos aqui os valores arrecadados pelo governo municipal a partir de impostos (IPTU, ISSQN, ITBI) no que tange às receitas correntes próprias (aquelas de competência exclusiva do município na arrecadação). Referente às receitas correntes transferidas de origem constitucional, identificamos as ligadas a impostos estaduais (ICMS e IPVA) e fundos federais (FPM e FUNDEB). Nas receitas de capital selecionamos as operações de crédito para citar neste artigo.

Os valores da receita real de impostos, taxas e contribuições estão contidos na **Tabela 05** abaixo.

Tabela 05 – Receitas próprias selecionadas em valores reais (IGP-DI, fevereiro/2019)

	IPTU	ISSQN	ITBI
2010	47.248.314,41	44.875.119,84	9.811.483,71
Δ 2010/2011	8,34%	25,15%	12,45%
2011	51.190.571,54	56.161.836,08	11.032.794,16
Δ 2011/2012	0,43%	7,72%	40,22%
2012	51.412.130,65	60.498.346,66	15.469.916,54
Δ 2012/2013	4,01%	-1,06%	2,67%
2013	53.473.049,72	59.855.442,05	15.883.644,57
Δ 2013/2014	5,02%	4,10%	2,33%
2014	56.159.839,63	62.311.737,33	16.254.484,98
Δ 2014/2015	-7,13%	4,08%	-14,35%
2015	52.155.574,58	64.853.317,11	13.922.385,53
Δ 2015/2016	13,26%	-4,25%	4,16%
2016	59.068.898,03	62.099.841,12	14.501.202,15
Δ 2016/2017	3,48%	9,40%	3,56%
2017	61.125.693,61	67.940.047,06	15.018.029,33
Δ 2017/2018	18,41%	-0,66%	21,19%
2018	72.377.937,71	67.494.566,07	18.201.004,29
Média	56.023.556,65	60.676.694,81	14.454.993,92

Fonte: PFM-LP Araraquara com base nos balancetes de receita e RREO.

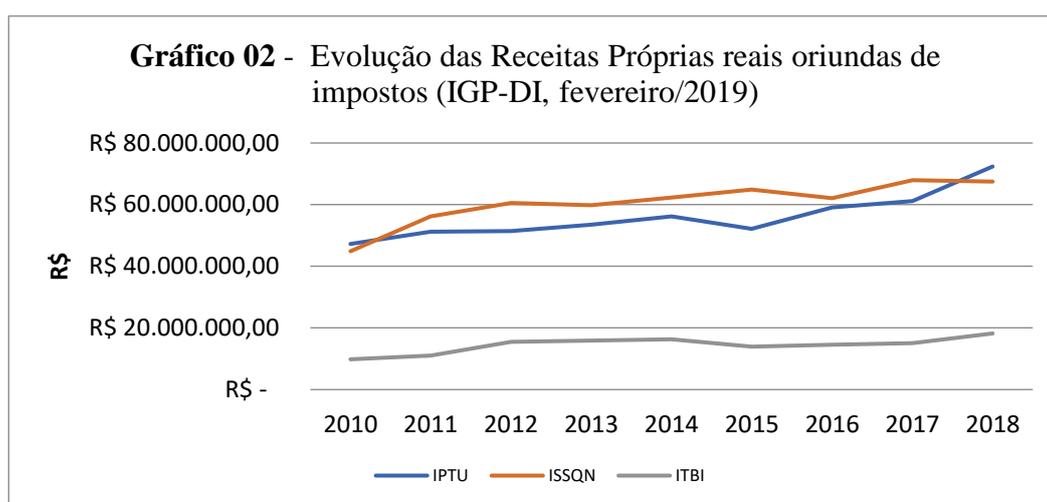
A partir dos dados apresentados podemos chegar a algumas conclusões:

- Quanto ao **Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)**, a tendência foi de crescimento ano após ano, com apenas uma redução de 2014 para 2015⁸. De 2017 para 2018 notamos o maior crescimento percentual anual, não podemos afirmar, mas questionamos o quanto esse crescimento teve como responsável a mudança da Planta Genérica de Valores (PGV) do município que começou a vigorar neste último ano em questão⁹. O IPTU foi responsável por 8,4% de todo o montante arrecado pelo município nesses nove anos, somando-se as receitas próprias, as transferidas e as de capital¹² e somente em dois anos superou a arrecadação do ISSQN (no primeiro e último da série histórica).
- Em relação ao **Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)**, houve três momentos de retração (2012-2013, 2015-2016 e 2017-2018). Em geral não houve diferenças significativas de um ano para outro e os aumentos na arrecadação, quando houveram, foram

incrementais com pouca diferença, com exceção para o ano de 2011 em que em relação ao ano anterior teve aumento em mais de dez milhões de reais. Este imposto foi responsável por 9,12% da receita total de Araraquara¹⁰.

- Já o **Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)**, dos três de competência exclusiva dos municípios, foi o que apresentou o menor valor, mas com tendência de aumento nos valores anuais, tendo uma retração apenas em 2015 após atingir o maior valor na série histórica no ano anterior (2014) que só foi superada em 2018. De 2011 para 2012 o que chama atenção é o aumento acentuado de 40%. Na receita total, o ITBI é responsável por 2,17% de todas as receitas do município.

O **Gráfico 02** mostra a variação das receitas próprias de impostos para os nove anos que abarcam este estudo. Não foram incluídas nessa análise as taxas e contribuições que também são representativas dos valores arrecadados pelo município e são responsáveis por cerca de 2% da receita auferida.



Fonte: PFM-LP de Araraquara com base nos balancetes da receita do município e RREO.

- Dentro das **receitas próprias** no período o ISSQN foi o que apresentou maior porcentagem dentro do total (27,19%), seguido do IPTU (25,10%), taxas e contribuições, também citadas mas não presente no gráfico, (7,70%)¹¹.

A **Tabela 06**, por sua vez, mostra as receitas transferidas por outros entes (União e Estado). Com base nela apontamos as seguintes interpretações:

- A cota-parte do **Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)** é a maior fonte de receita do município¹². Em alguns anos observamos queda nos valores reais, mas de

baixa intensidade percentual (que embora pequeno impacta na casa dos milhões). No período o ICMS representou 24,62% de todas as receitas, somando próprias, transferidas e de capital.

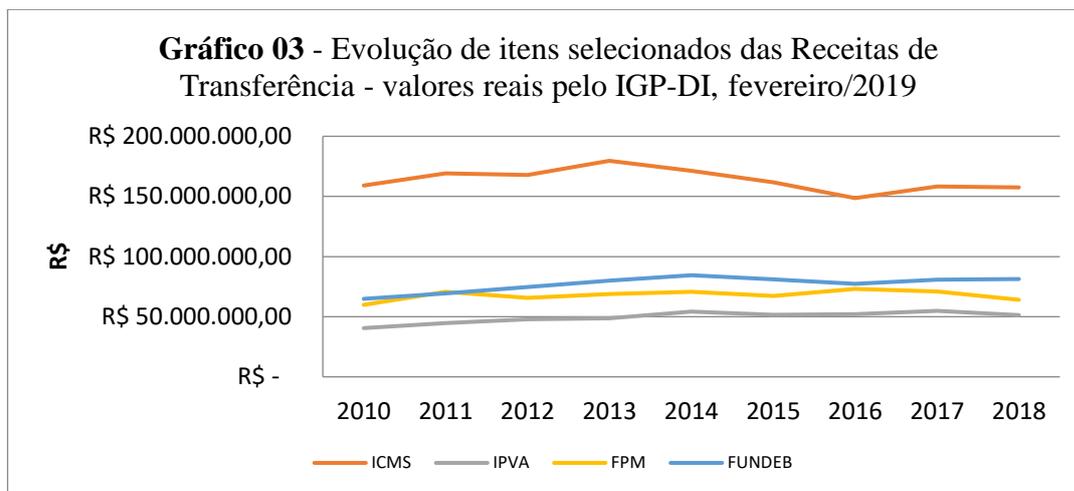
- Já em relação ao **Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)**, houve crescimento no período em quase todos os anos, com exceção de uma pequena retração em 2015 e outra em 2018¹³. 7,45% foi quanto o IPVA representou de todas as receitas municipais de Araraquara para o período.
- A respeito do **Fundo de Participação do Município (FPM)** e o **Fundo da Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**¹⁴ ambos tiveram tendência de crescimento pontuado por alguns momentos de retração, sendo que em 2018 o valor vindo do FPM teve seu menor valor em oito anos entrando no segundo ano de queda sendo a fonte oriunda de transferência mais instável. No período analisado o FPM representou 10,21% de toda a receita auferida, enquanto o FUNDEB teve participação de 11,60% na receita total.

Tabela 06 - Receitas transferidas selecionadas – valores reais (IGP-DI, fevereiro/2019)

	ICMS	IPVA	FPM	FUNDEB
2010	R\$ 158.963.642,00	R\$ 40.508.510,01	R\$ 59.850.000,18	R\$ 64.850.654,63
Δ 2010/2011	6,36%	10,26%	17,91%	7,09%
2011	R\$ 169.073.740,38	R\$ 44.663.404,20	R\$ 70.570.738,78	R\$ 69.449.737,26
Δ 2011/2012	-0,75%	6,94%	-6,87%	7,53%
2012	R\$ 167.806.100,99	R\$ 47.761.017,26	R\$ 65.724.009,57	R\$ 74.678.098,24
Δ 2012/2013	7,03%	2,04%	4,65%	7,09%
2013	R\$ 179.600.206,48	R\$ 48.734.444,56	R\$ 68.781.554,00	R\$ 79.973.526,27
Δ 2013/2014	-4,66%	11,08%	2,59%	5,63%
2014	R\$ 171.238.980,29	R\$ 54.132.406,23	R\$ 70.566.419,67	R\$ 84.477.366,48
Δ 2014/2015	-5,50%	-4,80%	-4,67%	-4,03%
2015	R\$ 161.814.651,27	R\$ 51.533.874,15	R\$ 67.273.983,00	R\$ 81.075.270,91
Δ 2015/2016	-8,18%	0,91%	8,66%	-4,62%
2016	R\$ 148.582.697,66	R\$ 52.005.218,25	R\$ 73.098.712,59	R\$ 77.327.826,77
Δ 2016/2017	6,52%	5,46%	-3,06%	4,61%
2017	R\$ 158.271.456,10	R\$ 54.843.047,75	R\$ 70.860.212,79	R\$ 80.889.487,60
Δ 2017/2018	-0,51%	-6,29%	-9,54%	0,37%
2018	R\$ 157.461.897,69	R\$ 51.395.715,35	R\$ 64.100.274,60	R\$ 81.187.698,92
MÉDIA	R\$ 163.645.930,32	R\$ 49.508.626,42	R\$ 67.869.545,02	R\$ 77.101.074,12

Fonte: PFM-LP Araraquara com base nos balancetes da receita do município e RREO.

O **Gráfico 03** abaixo apresenta de maneira esquemática a evolução das receitas de transferências apresentadas acima.



Fonte: PFM-LP de Araraquara com base nos balancetes da receita do município e RREO.

Do total das receitas transferidas contidas na tabela e no gráfico acima, a maior parte foi oriunda do ICMS (33,96%), seguido dos repasses federais para o FUNDEB (16%), FPM (14,09%) e por fim o IPVA (10,28%). Outras receitas transferidas representam 25,67% dentro dessa categoria²⁵.

A **Tabela 07** apresenta a relação de todas as receitas de Araraquara em suas categorias mais abrangentes.

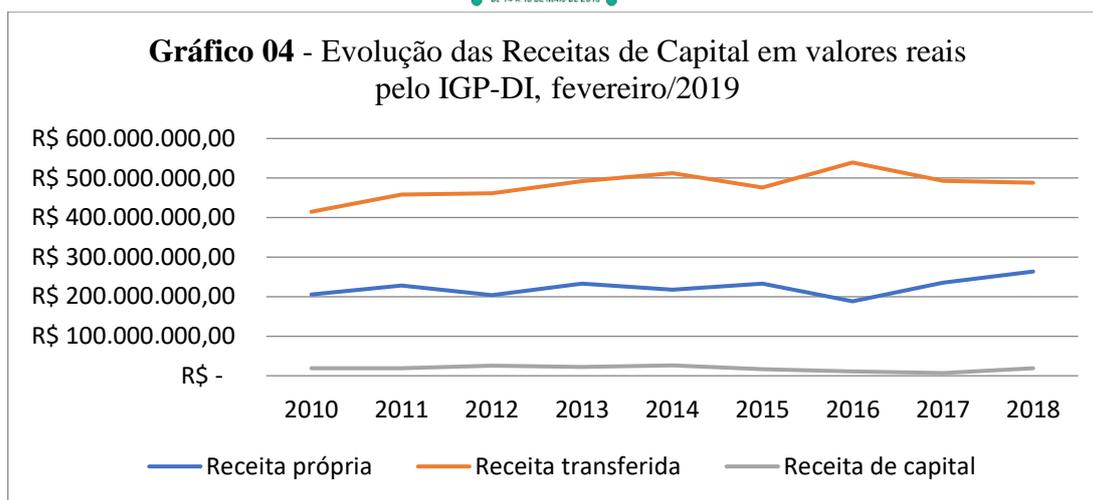
Tabela 07 – Receitas próprias, transferidas e de capital em valores reais (IGP-DI, fevereiro/2019)

	Receita própria	Receita transferida	Receita de capital
2010	R\$ 205.413.194,84	R\$ 414.805.531,91	R\$ 18.754.646,15
Δ 2010/2011	11,18%	10,51%	-0,68%
2011	R\$ 228.380.164,41	R\$ 458.417.569,44	R\$ 18.626.958,38
Δ 2011/2012	-10,62%	0,71%	35,62%
2012	R\$ 204.134.211,29	R\$ 461.668.366,40	R\$ 25.261.208,45
Δ 2012/2013	14,06%	6,66%	-10,47%
2013	R\$ 232.828.170,34	R\$ 492.423.407,89	R\$ 22.615.651,99
Δ 2013/2014	-6,45%	4,10%	15,95%
2014	R\$ 217.808.497,02	R\$ 512.624.279,46	R\$ 26.223.642,85
Δ 2014/2015	7,02%	-7,15%	-36,07%
2015	R\$ 233.087.964,73	R\$ 475.954.907,80	R\$ 16.764.269,53
Δ 2015/2016	-19,24%	13,33%	-34,69%
2016	R\$ 188.243.298,89	R\$ 539.394.728,45	R\$ 10.949.084,68
Δ 2016/2017	24,90%	-8,62%	-37,55%
2017	R\$ 235.119.431,06	R\$ 492.906.475,43	R\$ 6.838.232,49
Δ 2017/2018	12,08%	-1,01%	182,66%
2018	R\$ 263.523.401,66	R\$ 487.928.193,93	R\$ 19.328.838,48
MÉDIA	R\$ 223.170.926,03	R\$ 481.791.495,63	R\$ 18.373.614,78

Fonte: PFM-LP Araraquara com base no RREO do município.

Em 2018 a porcentagem de cada receita por origem foi de 63,3% para as oriundas de transferências, 34,19% das próprias e apenas 2,51% as de capital. Nesses valores não estão contidas as deduções realizadas para compor o FUNDEB.

Na coluna “receitas de capital” estão incluídas as receitas relacionadas com as transferências de capital (da União e do Estado) e as operações de crédito. Há uma média maior pendendo para o lado desse tipo de recurso vindo do Estado, mas os valores oscilam muito de ano para ano, não podendo ser observada nenhuma tendência. O valor repassado pelo Estado nos três últimos anos analisados, por exemplo, ficou na casa dos quatro milhões, enquanto nos três anteriores a estes ficou acima dos dez milhões. O gráfico abaixo mostra a evolução desse tipo de receita ao longo do tempo analisado, o destaque fica para as operações de crédito: em quatro anos dentro da série histórica não foi feita nenhuma operação desse tipo no município, pelo que pode ser constatado pela análise documental.



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência há algum tempo vem sendo apontada como fator que amplia a democracia e dá acesso ao controle social, possibilitando uma melhor relação entre agente (Estado) e principal (cidadão). Esse valor vem sendo cada vez mais levado em consideração pelos gestores e pela comunidade, principalmente a partir dos avanços trazidos pelas normas constitucionais e infraconstitucionais.

No âmbito da transparência orçamentária esse avanço é sentido pela publicação nos portais da transparência de dados relativos à execução do orçamento e seu uso por parte de representantes da sociedade civil para cobrar respostas dos responsáveis pelas contas públicas. Dessa forma, o cidadão passa da figura de mero espectador (posição passiva), para o de ator ativo na política. Esse é um ciclo que pode ser esperado: quanto mais o cidadão tem um posicionamento ativo e cobra pela prestação de contas, mais transparência vai haver e com essa transparência esse mesmo cidadão adquire mais conhecimento e se capacita para cobrar ações dos agentes políticos. A transparência, por jogar luz ao que se passa dentro dos governos, ainda tem o poder de coibir condutas desviantes, melhorando a qualidade do gasto e tornando-o mais eficiente, além de que aumentando a transparência, a participação é incentivada e o cidadão acompanhando os passos da administração pública faz com que haja a consolidação da cidadania (FIGUEIREDO, SANTOS, 2013).

Alguns desafios ainda precisam ser enfrentados, como a elaboração de um portal que sirva como repositório das informações financeiras e que seja atrativo e inteligível por parte da população leiga, na perspectiva de fazer com que as finanças públicas sejam de interesse da comunidade, com vistas a melhorar cada vez mais a transparência e o controle social. É uma caminhada que não tem fim e que a cada passo fica mais próximo daquilo almejado: proporcionar uma contribuição significativa em prol de melhorar o manejo dos recursos públicos. Em relação ao município de Araraquara é possível notar que ele caminha no sentido de disponibilizar em seus portais as informações necessárias para esse controle social, mas ainda está distante de apresentar essas mesmas informações de maneira clara para toda a população.

Desde quando essa pesquisa começou a ser realizada em 2017 o portal da prefeitura sofreu diversas alterações, a mais recente e radical na entrada deste ano contou com uma reestruturação quase que completa, inclusive com uma mudança significativa na escrituração contábil das receitas e despesas, o que dificultou na continuidade da pesquisa pelo modelo utilizado até o ano anterior, suprimindo inclusive itens importantes para se entender na completude as diversas variáveis da execução orçamentária. As mudanças vão no sentido de atender a LC 131/09 que traz a obrigatoriedade da divulgação em tempo real da receita e da despesa, mas querendo se aproximar desse mandamento legal se afasta da clareza, restando à universidade e aos especialistas a interpretação e a divulgação mais compreensiva.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro**. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

FIGUEIREDO, V. S. SANTOS dos, W. J. L. **Transparência e Controle Social na Administração Pública**. Revista Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 8, n. 1, p. 1-20, 2013.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: *accountability* e política da publicidade**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011.

LOPES, C. A. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro.** Caderno de Finanças Públicas, n. 8, p. 5- 40, dez. 2010.

PIRES, V. **Transparência orçamentária municipal via internet (TOM Web) no contexto do revigoramento democrático e republicano: uma proposta.** In: BRASIL. SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. Orçamento Público—III Prêmio SOF de Monografias – Coletânea. Brasília: MPOG/SOF, 2010.

ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, p. 202. 2014.

NOTAS TEXTUAIS

¹ As atividades do grupo são realizadas sob a coordenação do Professor Doutor Valdemir Aparecido Pires e encontra-se sediado na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (FCLAr-UNESP).

² O Sindicato forneceu suporte a partir de estágios para os alunos do curso de Administração Pública da FCLAr vinculados ao GPCGP.

³ Mais informações sobre o projeto podem ser acessadas a partir do link <https://thetomweb.wordpress.com>.

⁴ Desde 2017 o município é administrado pelo Prefeito Edinho Silva (PT) que atualmente se encontra em seu terceiro mandato.

⁵ O PFM foi criado no âmbito da pesquisa intitulada Situação Financeira dos Municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo: Limites e Potencialidades para a Adoção de Metodologias Orçamentárias Participativas, coordenada pelo Prof. Dr. Pires. Esse instrumento é sistematicamente utilizado pelo Grupo de Pesquisa sobre Controle do Gasto Público (GPCGP).

⁶ Em 2017, 2018 e agora em 2019 estes painéis ajudam também o SISMAR a acompanharem a evolução das receitas e despesas no município com a finalidade de reduzir a assimetria de informações no momento das negociações com a Prefeitura municipal.

⁷ Utilizarmos o deflator para podemos fazer comparações mais exatas dentro da série histórica levando em conta a inflação. Utilizamos o IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna) da FGV e o mês de referência foi fevereiro de 2019.

⁸ Esta é uma análise quantitativa baseada nos documentos disponibilizados no portal da prefeitura, para uma análise qualitativa seria necessário questionar os gestores municipais ou utilizar outras fontes de informação.

⁹ A alteração da PGV se deu a partir da Lei Complementar 882 de 06 de dezembro de 2017 e passou a valer no ano de 2018.

¹⁰ A receita total para os anos que analisamos é de 5.981.720.548,60 em valores reais (IGP-DI, fevereiro 2019).

¹¹ Esse valor representa apenas a quantia até o ano de 2017, preferimos não incluir neste trabalho, assim como as receitas patrimoniais e de serviços, por falta de clareza nos documentos oficiais publicados sobre a execução orçamentária de 2018 a respeito da arrecadação relativa a essas categorias.

¹² O Estado repassa aos municípios 25% do que é arrecadado por esse imposto de maneira diferenciada a partir do Índice de Participação do Município (IPM) a cada um dos 645 municípios paulista.

¹³ O repasse no IPVA é na ordem de 50% do valor recolhido pelos carros emplacados no município

¹⁴ Fundos repassados pela esfera federal. O FPM é formado por 22,5% da arrecadação do IR e do IPI; seu repasse é definido pelo número de habitantes de cada localidade, de acordo com a Seção III da Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). O FUNDEB é repartido com base na quantidade de alunos matriculados na educação básica; é composto de recursos provenientes de impostos e transferências dos estados e municípios.

¹⁵ Nessa categoria estão contidas as do ITR (Imposto Territorial Rural, IOF Ouro, Receitas de Compensações Financeiras, FNAS (Fundo Nacional de Assistência Social), LC

87/96 (Lei Kandir), outras transferências da União, Receitas diversas do Governo Estadual excluindo ICMS e IPVA, além dos repasses do governo federal para o SUS e outras que não se enquadram nas demais categorias.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

João Vitor dos Santos Andrade. Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos, pesquisador do Grupo de Estudos em Teorias de Administração e Políticas Públicas (GETAPP) e do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP). joavitorandrade@outlook.com.

UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA ENTRE OS TIPOS DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Luiz Cláudio de Camargo Moureau LINHARES

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar os mecanismos de governança pública, que envolvem liderança, estratégia e accountability, que compõe a capacidade de governança das organizações públicas federais. A metodologia do tipo qualitativa tem caráter aplicado, amparado por pesquisa exploratório-descritiva, efetuada a partir de análises documentais e de diversos dados, relacionados ao levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU) junto aos órgãos e entidades federais realizado no ano de 2017 com abordagem finalística comparada. Os resultados alcançados indicam que em média dentre os 16 tipos organizacionais públicos, os bancos alcançaram o melhor índice de capacidade em governança pública e uma empresa estatal alcançou o melhor índice em governança pública dentre todas as organizações públicas federais pesquisadas. Espera-se que as análises e os resultados contidos neste trabalho contribuam para o conhecimento e aperfeiçoamento dos mecanismos de governança pública e suas boas práticas em toda administração pública brasileira.

Palavras-chave: Governança Pública; Liderança; Estratégia; Accountability.

ABSTRACT

The present article aims to analyze the mechanisms of public governance, which involve leadership, strategy and accountability, which compose the governance capacity of federal public organizations. The methodology of the qualitative type is applied, supported by exploratory-descriptive research, based on documentary analyzes and various data, related to the survey of the Federal Audit Court (TCU) with federal agencies and entities held in the year 2017 with a comparative finalist approach. The results indicate that, on average, among the 16 public organization types, the banks reached the best capacity index in public governance and a state company reached the best index in public governance among all the federal public organizations surveyed. It is hoped that the analyzes and results contained in this paper will contribute to the knowledge and improvement of the mechanisms of public governance and its good practices in all Brazilian public administration.

Keywords: Public Governance; Leadership; Strategy; Accountability.

1 INTRODUÇÃO

Governança é uma terminologia largamente empregada em diversas esferas da sociedade, na ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Nesse sentido, o enfoque da ciência política está orientado para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Dentro desse contexto, este artigo objetiva analisar e comparar os resultados de levantamento realizado pelo TCU no ano de 2017, junto a 488 (quatrocentos e oitenta e oito) organizações públicas, concernentes as suas práticas dos mecanismos de governança pública (Liderança, Estratégia e Accountability). A fim de se alcançar ao objetivo proposto, foram apresentados conceitos presentes na literatura sobre governança corporativa, governança pública e mecanismos de governança da administração pública brasileira.

Foram analisados e comparados os resultados do levantamento do Tribunal de Contas da União, quanto as suas capacidades das práticas dos mecanismos de governança, representados através de índices de governança pública. Cumpre registrar que o levantamento realizado pelo TCU não contemplou uma análise comparativa entre os tipos de organizações públicas e seus resultados.

2 REFERENCIAL

2.1 Governança corporativa e governança no setor público

A governança corporativa pode ser definida genericamente como os mecanismos e ou princípios que dirigem as decisões dentro de uma empresa ou corporação, visando minimizar os problemas de agência através de um conjunto de preceitos. O objeto fundamental dos sistemas de governança corporativa é equilibrar a produtividade e competitividade de uma corporação com uma administração responsável e transparente (MARQUES, 2007).

A governança corporativa faz reverência quanto à forma como são administradas as corporações, já a governança no âmbito público trata da obtenção e distribuição de poder na sociedade, seus fundamentos estão apoiados nos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômicas (foco o estudo das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios) e das ciências políticas (foco nas formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade) destinando atenção especial nos processos cooperativos e nos mecanismos de estímulo nas relações entre os principais atores envolvidos, ou seja, o governo, o setor privado e o terceiro setor (MATIAS-PEREIRA, 2010).

As práticas implementadas pela gestão privada refletiram favoravelmente, contribuindo para a discussão do tema sobre governança no setor público, pois os modelos de gestão pública até então adotados privilegiavam a eficiência e qualidade da gestão, sem a preocupação com as questões sociais e a restrição da participação do cidadão nos processos de decisão (DE OLIVEIRA; PISA, 2015).

As boas práticas de governança pública podem incrementar o desempenho dos órgãos e entidades públicas, bem como conduzir as políticas públicas e a prestação dos serviços de interesse social. A Governança no setor público é definida como um conjunto de mecanismos que englobam a liderança, a estratégia e o controle que visam avaliar, direcionar e monitorar a gestão, que é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, dos recursos e poderes dispostos aos órgãos e entidades para atingir os seus objetivos (DA UNIÃO, 2014).

Nas últimas décadas, diversas instituições e organismos multilaterais têm contribuído e estimulado o fomento da importância do aproveitamento a aplicação da governança na administração pública em nível mundial e nacional:

- Organization for Economic Co-operation and Development - OECD (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE);
- World Bank Group - WBG (Banco Mundial - BM);
- International Federation of Accountants (Federação Internacional de Contadores - IFAC);
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC

Os princípios básicos apontados pelas referidas instituições são caminhos que as organizações públicas e privadas devem seguir, para que conseguir boas práticas de governança. A seguir apresentamos um quadro resumo dos princípios básicos de governança, baseados nos seguintes documentos: Chapter 12. governance and management (Banco Mundial, 2007); G20/OECD Principles of Corporate Governance (OCDE, 2015); International Framework: Good governance in the public sector (IFAC, 2014); Código das melhores práticas de governança corporativa. 5.ed. (IBGC, 2015).

Instituição ou Organismo	Governança Corporativa		Instituição ou Organismo	Governança Pública	
	Ano	Princípios Básicos		Ano	Princípios Básicos
Cadbury Report	1992	Transparência Integridade Responsabilidade em prestar contas	IFAC	2014	Integridade, ética e compliance Acessibilidade e envolvimento dos stakeholders Desenvolvimento sustentável Alcance de resultados Capacitação Transparência e accountability
IBGC	2015	Transparência Equidade Prestação de Contas (accountability) Responsabilidade Corporativa			Banco Mundial
OCDE	2015	<ul style="list-style-type: none"> ● Assegurar a base para um enquadramento efetivo de governança das sociedade ● Reconhecer os direitos e o tratamento equitativo dos acionistas e as funções principais da propriedade ● Reconhecer os direitos dos Investidores institucionais, mercados de ações e outros intermediários ● Reconhecer o papel dos stakeholders ● Divulgação de informação e transparência ● Definir as responsabilidades do Conselho 			

Quadro 1: Princípios de Governança Corporativa e Governança Pública.

Fonte: Elaboração do autor a partir dos documentos das instituições ou organismos referenciados.

2.2 Levantamento sobre Governança Pública realizado pelo TCU

O Tribunal de Contas da União vem realizando levantamentos sobre a conjuntura que se encontra a governança no setor público brasileiro, e reuniu quatro temas (Governança pública; gestão e governança de TI; gestão e governança de pessoas e gestão e governança de contratações) antes abordados separadamente e aliando com o levantamento de “Resultados finalísticos”, os agregou em um só instrumento de auto-avaliação (DA UNIÃO, 2014; 2017; 2017b).

A partir das boas práticas de governança e gestão elaboraram-se perguntas relacionadas a cada prática, constituindo um questionário composto por 93 questões objetivas de única escolha. Dentre as 561 organizações Órgãos e Entidades da Administração Federal solicitadas para o levantamento, 488 organizações responderam ao questionário integrado de governança e gestão pública.

As respostas foram categorizadas com valores graduais de 0 a 1, onde “0” representava o menor nível de desenvolvimento (“não adota” ou “não se aplica”) e “1” o maior nível de desenvolvimento (“adota em grande parte ou totalmente” e “adota”). Os estágios que mensuraram os estágios de capacidade de governança e gestão foram classificados em: (1) Inicial (subdivido em “inexpressivo” e “iniciando”) entre 0% e 39,9%; (2) Intermediário, entre 40% a 69,9% e (3) Aprimorado, entre 70 a 100%.

3 METODOLOGIA

3.1 Enquadramento Metodológico

A pesquisa do tipo qualitativa de natureza exploratório-descritiva, quanto aos seus fins. Trata-se de uma pesquisa exploratória, pois é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado, objetivando descrever fenômenos encontrados, e também pesquisa descritiva, pois se preocupa em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los (Creswell, 2007).

A Pesquisa quanto aos seus meios se deu através de pesquisa bibliográfica em artigos científicos, livros referenciados e de pesquisa documental, em fontes secundárias, onde se utilizou de estudos formais de organizações públicas e privadas, dados estatísticos, sites institucionais de organizações públicas e privadas e publicações governamentais.

3.2 Coleta de Dados

Para a coleta de dados foram utilizados diversos instrumentos. A pesquisa bibliográfica, a qual consistiu principalmente em artigos científicos de revistas indexadas. De igual modo durante o transcorrer deste estudo, foram analisados diversos documentos de organismos nacionais e internacionais, dentro os quais destacamos: OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), Banco Mundial, IFAC (Federação Internacional de Contadores), IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa).

A pesquisa documental abordou predominantemente sobre os documentos do Tribunal de Contas da União, tais como o Referencial básico de governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, Relatório completo do levantamento, Acórdãos do Plenário do Tribunal, questionário aplicado e dados estatísticos dispersos.

4 RESULTADOS

4.1 Resultados gerais

As 482 organizações que responderam ao questionário integrado de governança e gestão pública e tiveram seus resultados disponibilizados ao público, foram separadas em 16 tipologias organizacionais e suas respectivas quantidades. Sendo: Autarquia (38), Banco (11), Casa legislativa (02), Conselho Profissional (26), Estadual/Distrital (03), Estatal (70), Funções Essenciais à Justiça (07), Fundação (15), Fundo (07), Instituição de ensino (113), Militar (11), Ministério (21), Órgão executivo da Administração Direta (16), Paraestatal (15), Tribunal (91), Unidade de Saúde (36).

Os resultados obtidos pela pesquisa do Tribunal de Contas da União indicam um baixo grau de amadurecimento quanto à capacidade de gestão e governança nas organizações federais públicas. O índice agregado de governança e gestão pública integra todas as dimensões da avaliação (Governança pública; Governança e gestão de Pessoas; Governança e gestão de TI; Governança e gestão de Contratações; e de Resultados finalísticos). A fim de delimitarem-se as análises, apresentaremos dados sobre uma dimensão ou tema da avaliação, o de “governança pública”.

Quanto ao nível de amadurecimento na dimensão “governança pública”, apenas 50 organizações apresentou uma capacidade de governança pública aprimorada. Dentre os mecanismos de governança, o agregador “estratégia” aponta que 64% dos órgãos e entidades federais pesquisadas se encontram em estágio de capacidade inicial (DA UNIÃO, 2017b).

4.2 Resultados comparativos

A governança pública é composta pelos mecanismos de liderança, estratégia e accountability. Cada mecanismo é composto por práticas, que asseguram um eficaz monitoramento e acompanhamento da alta administração da organização pública, quanto à estratégia, resultados e desempenho organizacionais.

Foram desenvolvidas questões para cada prática de “governança” e de “governança e gestão” apresentadas, para que se averiguasse junto aos órgãos e entidades públicas, se as boas práticas de governança estavam sendo adotadas na organização. As respostas dadas pelas instituições pesquisadas nas assertivas do questionário verificariam a legítima adoção das práticas e seu grau maturidade em governança.

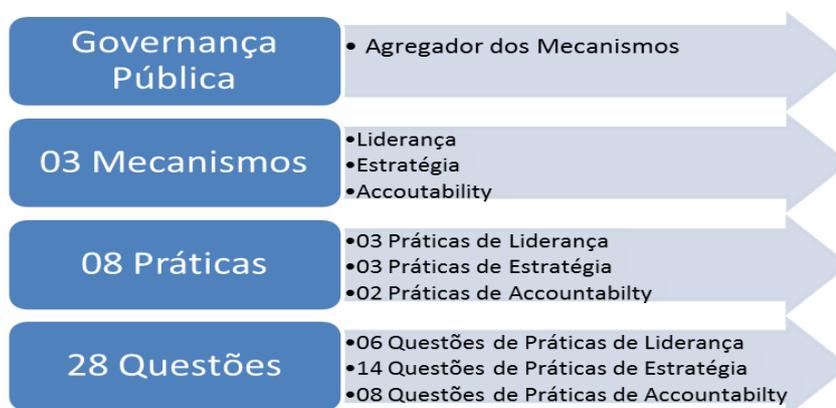


Figura 1: Desenho da estrutura do levantamento do tema Governança Pública.

Fonte: Elaborado pelo autor

Inicialmente os índices que compõe as questões pertinentes a cada prática de governança pública são agregados através de média ponderada, de modo que comporão a cada uma das oito práticas. Por sua vez os índices atribuídos às práticas relacionadas de cada mecanismo, também por meio de média ponderada, estabelecem os índices de cada mecanismo de governança.

Por fim agregados os mecanismos, “liderança”, “estratégia” e “accountability” se tem o índice final da dimensão “Governança pública” do levantamento.

Para procedermos à análise e comparação dentre as 16 tipologias de organização pública que compuseram o levantamento, utilizamos estatisticamente a média simples entre as organizações públicas que compuseram cada tipologia.

Constatou-se que os bancos foram à tipologia organizacional que em média apresentaram os melhores índices de governança pública, enquanto as fundações foram os tipos de organização pública que apresentaram os piores índices.

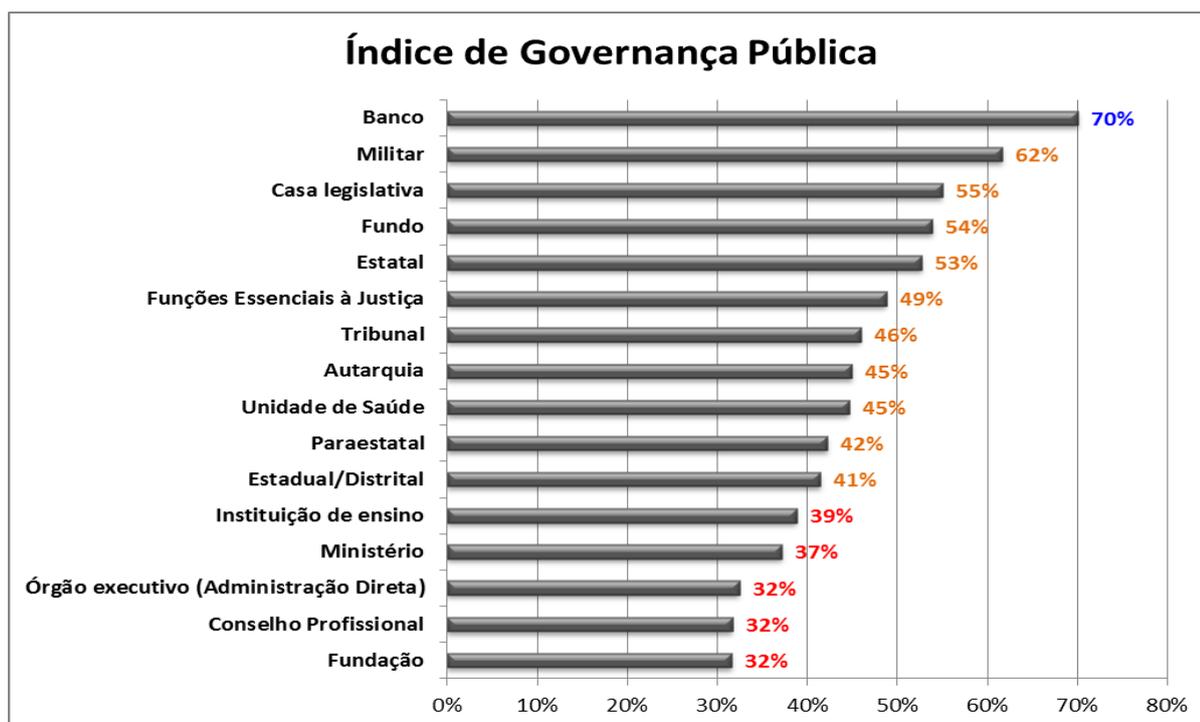


Figura 2: Capacidade de Governança Pública média por tipo de organização

Fonte: Elaborado pelo autor

Conquanto a média de capacidade de governança pública entre os bancos tenha ficado dentro do índice considerado como aprimorado, destacamos que a média de seu mecanismo de governança “Accountability” ficou em 65%, sendo considerado um nível intermediário.

Ao analisarmos segmento organizacional as 07 das 11 instituições deste segmento, apresentam índice aprimorado de governança pública, que se trata de média ponderada sobre os índices os 03 mecanismos de governança (liderança, estratégia e accountability). Com exceção de 01 banco, todos apresentam pelo um dos mecanismos de governança em um estágio aprimorado.

BANCOS	Índice de Liderança		Índice de Estratégia		Índice de Accountability	
Banco 1	92%	APRIMORADO	98%	APRIMORADO	73%	APRIMORADO
Banco 2	91%	APRIMORADO	88%	APRIMORADO	84%	APRIMORADO
Banco 3	84%	APRIMORADO	98%	APRIMORADO	73%	APRIMORADO
Banco 4	75%	APRIMORADO	90%	APRIMORADO	69%	INTERMEDIÁRIO
Banco 5	66%	INTERMEDIÁRIO	85%	APRIMORADO	74%	APRIMORADO
Banco 6	66%	INTERMEDIÁRIO	85%	APRIMORADO	74%	APRIMORADO
Banco 7	87%	APRIMORADO	81%	APRIMORADO	53%	INTERMEDIÁRIO
Banco 8	55%	INTERMEDIÁRIO	68%	INTERMEDIÁRIO	83%	APRIMORADO
Banco 9	52%	INTERMEDIÁRIO	74%	APRIMORADO	60%	INTERMEDIÁRIO
Banco 10	79%	APRIMORADO	46%	INTERMEDIÁRIO	65%	INTERMEDIÁRIO
Banco 11	69%	INTERMEDIÁRIO	20%	INICIANDO	50%	INTERMEDIÁRIO

Tabela 1: Índice das práticas de mecanismo de Governança de Bancos e Fundações

Fonte: Elaborado pelo autor

A média dos mecanismos de governança pública, de todos os tipos órgão, com exceção dos “bancos”, ficou abaixo do nível aprimorado. Como podemos conferir na tabela a seguir que expõe todos os índices de liderança, estratégia e accountability em média de cada tipo organizacional.

Tipo de Órgão	Liderança	Estratégia	Accountability
Banco	74%	76%	69%
Militar	70%	57%	64%
Casa legislativa	40%	50%	78%
Fundo	53%	61%	51%
Estatal	60%	47%	54%
Funções Essenciais à Justiça	41%	49%	63%
Tribunal	52%	44%	47%
Autarquia	47%	39%	54%
Unidade de Saúde	46%	45%	49%
Paraestatal	45%	44%	42%
Estadual/Distrital	42%	43%	42%
Instituição de ensino	44%	32%	45%
Ministério	37%	34%	46%
Órgão executivo (Administração Direta)	34%	35%	33%
Conselho Profissional	37%	26%	34%
Fundação	35%	26%	37%

Tabela 2: Capacidade de Governança Pública média por tipo de organização

Fonte: Elaborado pelo autor

Ao analisarmos cada mecanismo de governança pública, somente as 02 Casas legislativas obtiveram na média, sobre o mecanismo de governança pública “Accountability” um índice considerado aprimorado.

Além dos Bancos somente um tipo de organizacional (Militar) obteve média de nível aprimorado, em apenas um dos mecanismos (Liderança), em relação aos demais tipos de organizações, nenhum auferiu média acima de 70% de capacidade em todos os mecanismos de governança.

	Médias dos Bancos		Médias dos Demais Tipos de organização	
	Práticas dos mecanismos	Índice das práticas	Índice das práticas	
Liderança	Estabelecer o modelo de governança da organização;	70% APRIMORADO	52%	INTERMEDIÁRIO
	Gerir o desempenho da alta administração	72% APRIMORADO	33%	INICIANDO
	Zelar por princípios de ética e conduta	71% APRIMORADO	47%	INTERMEDIÁRIO
Estratégia	Gerir os riscos da organização	75% APRIMORADO	23%	INICIANDO
	Estabelecer a estratégia da organização	76% INTERMEDIÁRIO	57%	INTERMEDIÁRIO
	Promover a gestão estratégica	71% INTERMEDIÁRIO	45%	INTERMEDIÁRIO
Accountability	Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	62% INTERMEDIÁRIO	55%	INTERMEDIÁRIO
	Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	68% INTERMEDIÁRIO	43%	INTERMEDIÁRIO

Tabela 3: Índice das práticas de mecanismo de Bancos e dos demais Tipos organizacionais

Fonte: Elaborado pelos autor

Quando comparamos a média dos índices, alcançados pelas práticas dos mecanismos de governança pública alcançados pelas organizações do tipo “Bancos” em relação à média de todas as outras 15 tipologias organizacionais, percebe-se uma grande lacuna quanto à capacidade de alcançar níveis aprimorados de boas práticas de governança. Entretanto não significa dizer que entre organizações outros de outros tipos organizacionais não tenham alcançado um estágio aprimorado em governança pública.

Dentre as 50 organizações que se destacaram na dimensão de governança pública, por apresentarem índices superiores a 70% da capacidade de governança pública, encontram-se:

- 03 Autarquias;
- 07 bancos;
- 02 conselhos profissionais;
- 16 estatais;
- 03 Fundos;

- 05 Instituições de ensino;
- 03 Militares;
- 02 paraestatais;
- 04 Tribunais e;
- 05 Unidades de Saúde.

Nenhuma organização dos tipos “Casa legislativa”, “Funções Essenciais à Justiça”, “Estadual/Distrital”, “Ministério”, “Órgão executivo (Administração Direta)” e “Fundação”, podem ter as suas capacidades de governança pública consideradas em nível aprimorado.

A organização pública que mais se destacou no tema “governança pública” dentre as 488 organizações pesquisadas, foi uma empresa estatal federal, atuante no setor de energia.

Esta entidade alcançou altos índices de práticas de boa governança conforme as questões levantadas, expostas no quadro a seguir:

Mecanismos de Governança e suas Práticas		Questões levantadas para avaliação	Organização mais capacitada em Governança pública	
			Índice alcançado de cada questão	
Liderança	I. Estabelecer o modelo de governança da	1. A estrutura interna de governança da organização está definida. (tipo M)	86%	APRIMORADO
		2. Há segregação de funções para tomada de decisões críticas. (tipo A)	100%	APRIMORADO
	II. Gerir o desempenho da alta administração	3. A seleção de membros da alta administração é feita com base em critérios e procedimentos estabelecidos. (tipo A)	100%	APRIMORADO
4. O desempenho de membros da alta administração é avaliado. (tipo A)		100%	APRIMORADO	
III. Zelar por princípios de ética e conduta	5. Código de ética e de conduta aplicável aos membros de conselho ou colegiado superior e aos membros da alta administração da organização está estabelecido. (tipo A)	6. Os casos de conflitos de interesse, envolvendo pessoa que pertença à alta administração ou ao conselho ou colegiado superior, são identificados e tratados. (tipo A)	100%	APRIMORADO
		7. O modelo de gestão de riscos da organização está estabelecido. (tipo M)	100%	APRIMORADO
Estratégia	IV. Gerir os riscos da organização	8. Os riscos considerados críticos para a organização são geridos. (tipo A)	100%	APRIMORADO
		9. O modelo de gestão estratégica da organização está estabelecido. (tipo M)	84%	APRIMORADO
	V. Estabelecer a estratégia da organização	10. A estratégia da organização está definida. (tipo E)	100%	APRIMORADO
		11. Os principais processos estão identificados e mapeados. (tipo A)	100%	APRIMORADO
	VI. Promover a gestão estratégica	12. As demandas das partes interessadas estão identificadas, mapeadas e priorizadas. (tipo A)	100%	APRIMORADO
		13. A alta administração estabeleceu modelo de gestão dos processos finalísticos. (tipo M)	100%	APRIMORADO
		14. A alta administração monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos. (tipo A)	100%	APRIMORADO
		15. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de pessoas. (tipo M)	100%	APRIMORADO
		16. A alta administração monitora o desempenho da gestão de pessoas. (tipo A)	100%	APRIMORADO
		17. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de tecnologia da informação. (tipo M)	44%	INTERMEDIÁRIO
Accountability	VII. Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas	18. A alta administração monitora o desempenho da gestão de tecnologia da informação. (tipo A)	33%	INICIANDO
		19. A alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações. (tipo M)	85%	APRIMORADO
		20. A alta administração monitora o desempenho da gestão de contratações. (tipo A)	0%	INEXPRESSIONADO
		21. O modelo de transparência está estabelecido. (tipo M)	100%	APRIMORADO
	VIII. Assegurar a efetiva atuação da auditoria interna	22. O modelo de prestação de contas diretamente à sociedade está estabelecido. (tipo M)	100%	APRIMORADO
		23. O modelo de responsabilização está estabelecido. (tipo M)	100%	APRIMORADO
		24. A organização publica conjuntos de dados de forma aderente a princípios de dados abertos. (tipo A)	100%	APRIMORADO
		25. A organização definiu o estatuto da auditoria interna. (tipo E)	88%	APRIMORADO
		26. A organização elabora Plano Anual de Auditoria Interna. (tipo A)	100%	APRIMORADO
		27. A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança. (tipo A)	100%	APRIMORADO
		28. A organização avalia o desempenho da função de auditoria interna com base em indicadores e metas. (tipo A)	30%	INICIANDO

Quadro 2: Avaliação das questões da organização federal mais capacitada em Governança Pública

Fonte: Elaborado pelo autor

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo propôs-se a analisar o tema governança pública, onde a prestação de contas se dá na alta administração organizacional dos órgãos públicos pesquisados. O resultado da pesquisa realizada junto aos órgãos federais traz preocupação quanto à qualidade de governança presente na maior parte dos órgãos públicos, onde cerca de 80% das organizações públicas, ainda estavam em estágio de capacidade inicial e intermediária. Embora esta pesquisa tenha sido realizada em âmbito federal, provavelmente o cenário deva ser similar ou pior em Estados e municípios.

Os órgãos e entidades públicas foram divididos em 16 tipologias organizacionais, ou seja, quando suas características organizacionais ou de prestação de serviço eram similares. Ao examinar as organizações e abordá-las de acordo com a sua tipologia, trás a tona uma análise mais acurada e direcionada, de acordo com as características organizacionais análogas.

A tipologia organizacional “Banco” apresentou os melhores resultados dentro da governança pública e seus mecanismos. Os resultados de outras tipologias organizacionais, tais como, instituições de ensino, ministérios, órgãos do executivo, conselhos profissionais e fundações apresentam em média um estágio primitivo de capacidade em governança pública.

De todo o universo pesquisado de 488 organizações, quanto aos mecanismos de governança poucos órgãos atingiram o grau de aprimorado. Mesmo na melhor organização pesquisada dentro do quesito governança pública, ainda há necessidade de aprimoramento. Isso demonstra que mesmo a organização que alcançou o mais alto nível de aprimoramento sobre a adoção de boas práticas de governança, ainda possui pontos vulneráveis, os quais necessita melhorar.

De todo o universo pesquisado de 488 organizações, quanto a cada mecanismo de governança, poucos órgãos atingiram o grau de aprimorado. No mecanismo “Liderança” foram 88 organizações (18%), no “Accountability” foram 84 organizações (17%) e em “Estratégia” apenas 46 órgãos (9%). A estratégia é o mecanismo que apresenta os índices mais baixos, as práticas deste mecanismo de governança sendo negligenciadas, refletem um baixo nível de capacidade em fazer a gestão dos riscos organizacionais, em dar cumprimento a um processo de planejamento estratégico e em promover a estratégia delineada.

Os órgãos que não alcançaram o estágio de aprimoramento quanto sua capacidade em liderança, estratégia e accountability, urge que promovam ações de melhoria e capacitação dos dirigentes e do seu corpo de servidores e façam uma nova avaliação conferindo se suas práticas estão indo ao encontro das boas práticas sobre os mecanismos de governança pública, buscando se possível, trazer para a sua organização exemplos e melhores práticas de organizações públicas mais avançadas no tema.

Espera-se que os resultados deste estudo estimulem também a realização de pesquisas que complementem este estudo, com a inclusão de novas análises sobre os outros temas não abordados de governança e gestão e que não foram objetos deste trabalho, não sendo avaliados devido às limitações quanto ao universo de dados a serem explorados.

Como recomendação para futuros estudos sobre o tema, propõe-se um aprofundamento de pesquisa que poderá ser comparativa de uma organização singular em relação aos seus pares e demais organizações, por funções de governo, por áreas de atuação, por esfera de poder, por vinculação ministerial, dentre outros. Por se tratar de um campo de pesquisa relativamente recente, novos estudos poderão contribuir para consolidar o entendimento sobre governança pública.

REFERÊNCIAS

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DA UNIÃO, TCU–Tribunal de Contas. **Governança Pública: Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC35CA83C74>>. Acesso em 07 dez. 2018.

DA UNIÃO, TCU–Tribunal de Contas. **ACÓRDÃO Nº 588/2018 - Plenário**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília, DF, 2017. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/>>. Acesso em 07 dez. 2018.

DA UNIÃO, TCU–Tribunal de Contas. **Relatório Técnico Detalhado**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/>>. Acesso em 07 dez. 2018.

IBGC. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa 5ª ed**, 2015. Disponível em: <<http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em 20/12/2018.

IFAC. International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework**. New York: IFAC, 2014. Study 13. Disponível em: < <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector> >. Acesso em 20/12/2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. **Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público**. Revista de Administração Contemporânea, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

OCDE. **G20/OECD Principles of Corporate Governance**. 2004. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264236882-en.pdf?expires=1547133991&id=id&accname=guest&checksum=A03CC46A16D3518946CEBAD37E0941E5>>. Acesso em 20/12/2018

DE OLIVEIRA, Antônio Gonçalves; PISA, Beatriz Jackiu. **IGovP: índice de avaliação da governança pública—instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão**. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

WORLD BANK. **Chapter 12. governance and management**. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007.

<[http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/grpp_sourcebook_c
hap12.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/grpp_sourcebook_c
hap12.pdf)>. Acesso em 20/12/2018.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Luiz Claudio de Camargo Moureau Linhares. Mestre em Administração pela Universidade do Grande Rio – Unigranrio. Servidor público federal na carreira de Analista de Gestão pela Fundação Oswaldo Cruz. E-mail: luizmoureau@yahoo.com.br

EIXO TEMÁTICO 4: POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TRABALHOS COMPLETOS

AUTONOMIA LOCAL E COORDENAÇÃO FEDERAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA E ESTRUTURA DE INCENTIVOS FEDERAIS

Francy Mary Alves BACK

Eduardo Araujo COUTO

RESUMO

A produção acadêmica sobre o federalismo brasileiro se ocupou por muito tempo em compreender o eixo centralização-descentralização de competências políticas e fiscais entre os entes, sobretudo nos sistemas de políticas sociais, na construção de um estado de bem-estar social que por um lado teve suas estruturas institucionais herdadas do período autoritário, mas por outro foi imbuído do espírito descentralizador da redemocratização. Acreditamos que observar tal fenômeno sob à ótica da *coordenação federativa*, a partir das variáveis *autonomia e coordenação*, abre a oportunidade de analisar a diversidade de experiência subnacionais de oferta da política de Assistência Social. Diante das possibilidades de *fazer ou comprar* estas

políticas no âmbito subnacional, as variáveis relevantes para esta transição analítica – que não têm sido muito trabalhadas pela literatura – são a moldura de incentivos ofertados pelo SUAS para a padronização da política nacional e a dependência da trajetória das políticas prévias presentes no município ou estado.

Palavras-chave: Federalismo; Relações Federativas; Assistência Social; Poder Local.

ABSTRACT

The academic production concerning the Brazilian federalism has been worried for a long while about the centralization-deconcentration axis, when considering the federal entities' policies and fiscal competences, especially concerning the social policies systems, in the construction of a welfare state which had its institutional structures inherited from the authoritarian period, but has been taken by a deconcentration spirit over the redemocratization. We sustain that looking at this phenomenon under the vision of the federal coordination, with the axis *autonomy-coordination*, provides the opportunity of assessing the diversity of subnational Social Assistance policies' offer. Before the possibilities of *making* or *buying* these policies in this subnational field, the relevant variables for this analytical transition – understated variables in the literature so far – are the incentives framework provided by the SUAS for the standardization of the national policy and the path dependency concerning the previous policies' trajectory in the municipalities or states.

Keywords: Federalism; Federal Relations; Social Assistance; Local Power

1. INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, outorgar o rótulo de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar

conta da sua atual complexidade. A federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso Nacional e por limitações na capacidade de legislar sobre políticas próprias – esta última também constrangida por decisões do poder Judiciário. Além do mais, poucas competências constitucionais exclusivas são alocadas aos estados e municípios [...]. Por outro lado, estados e municípios possuem autonomia administrativa considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal, inclusive muitas por emendas constitucionais, e uma parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, superior a outros países em desenvolvimento. (Souza, 2005, p. 111)

Não é difícil vermos retratos como estes quando o debate se volta à dinâmica federativa das políticas públicas, sobretudo sociais. A alcunha do Poder Executivo federal como principal legislador *de jure* e *de fato* (Figueiredo e Limongi, 1999) reverbera não só na dinâmica do processo decisório nacional, mas também na divisão territorial de recursos, atribuições fiscais e responsabilidades de gestão. Mas a complexidade do manejo dos conjuntos de políticas do “Sistema de Proteção Social Brasileiro” não nos permite analisá-lo apenas sob o eixo centralização-descentralização ao mesmo tempo em que a diversidade de arranjos presentes nas relações intergovernamentais brasileiras vai além da divisão federal dentro do ciclo de políticas públicas.

Pretendemos abarcar parte desta diversidade neste trabalho ao analisarmos a política de Assistência Social, trazendo a partir de seu histórico e estado da arte atual – sobretudo a partir da NOB-SUAS 2012 – a relevância de adotarmos outro eixo para a sua análise – autonomia e coordenação –, visando ressaltar determinantes para as diferentes configurações possíveis à oferta de políticas. Para além da análise do conflito federativo oriundo da disputa por recursos e atribuições e da coordenação governamental pautada na indução federal como forma de incentivar a gestão local de políticas, propomos visualizar o papel da dinâmica e características locais, como a capacidade técnica dos entes subnacionais, manutenção de políticas prévias, influência dos grupos de interesse (entidades filantrópicas), sem obviamente desconsiderar a importância do histórico da própria política e das formas e níveis de pactuação perante o Sistema Único de Assistência Social.

Assim, tomamos como hipótese neste texto que, apesar dos mecanismos de indução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a cargo da União, há diversas estratégias disponíveis ao município no que tange a sua decisão sobre a(s) política(s) de Assistência Social implementadas em seu território. *Implementadas*, neste sentido, não significa apenas a regulamentação do que é difundido pela União, mas a efetivação de uma política criada ou recriada dentro do município, com influência – total, parcial, ou nula – do sistema nacional.

O trabalho se divide em dois momentos. Na primeira parte, a preocupação central é de resgatar a literatura que trata dos condicionantes da situação federativa do arranjo institucional brasileiro às políticas sociais, buscando destacar algumas lacunas à luz da Assistência Social. Em seguida, resgatamos o histórico da Assistência Social e sua institucionalização como direito e política pública, abordando seu desenvolvimento enquanto “Sistema Nacional” e seu enquadramento na dinâmica federal, destacando instituições, arranjos e atores que provêm uma grande diversidade de oferta. Trata-se de um estudo exploratório que pretende revisitar a literatura a partir de relações intergovernamentais mais complexas e diversas, e cujo objetivo é chamar a atenção a duas séries de variáveis subaproveitadas na literatura: a dependência da trajetória em relação aos entes subnacionais e a estrutura de incentivos proporcionada pelo SUAS.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 A Dinâmica federativa brasileira: do conflito de distribuição de poder decisional à diversidade das relações intergovernamentais

A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.). Descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). (Arretche, 1999)

Apesar do espírito descentralizador dos anos 1980, a transformação ocorrida no panorama federativo da oferta de políticas públicas não seguiu o caminho da descentralização

como acima definido, mas obteve contornos relacionados à estrutura e trajetória do Estado brasileiro, ao contexto da própria redemocratização e estabilização da democracia no país, às ações e coalizões dos atores políticos e à política em questão (Arretche, 1996). Abrucio e Franzese (2007) destacam dois momentos centrais do resultado deste processo que relaciona a investida descentralizadora e os obstáculos estruturais a ela, ocasionando um movimento pendular. O primeiro momento, movendo o pêndulo à descentralização, se pautou na desorganização territorial da oferta de políticas, com aprofundamento da desigualdade neste quesito entre estados e municípios, a partir de inovações locais mas também de “desobrigações” constitucionais:

[...] o resultado [da] combinação entre previsão compartilhada de responsabilidades e descentralização de recursos foi a participação dos estados em políticas financiadas pela União, eximindo-se da responsabilidade de investimento. O Governo Federal, de seu lado, sentindo a perda de recursos ocasionada pela descentralização fiscal, ‘procurou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções [...]’ (Abrucio, 2002, p. 194). (idem, p. 7)

A partir de 1994, porém, tendo o Plano Real e a estabilização econômica como mote principal, “houve políticas cujo intuito era melhorar a coordenação federativa” (idem, p. 9), recentralizando o pêndulo. Consolidaram-se ao menos em três grandes áreas das políticas sociais os Sistemas Nacionais que balizam a dinâmica federativa: a educação básica a partir de fundos contábeis para o seu financiamento (que calharam no FUNDEB), a saúde por meio do SUS – estes dois abrindo o caminho para aprendizagem institucional neste sentido e a possibilidade de emulação para outras políticas no mesmo “formato” (Bichir, 2014); e a assistência social pelo SUAS.

Além disso, diante do cenário de descentralização fiscal, o governo pautou o financiamento destes sistemas com a criação de contribuições sociais, uma válvula de escape à divisão federal dos tributos. Em suma, segundo Franzese e Abrucio (2013), o Brasil adotou um modelo misto nestes termos, ao prever a descentralização fiscal (propiciando a competição) ao mesmo tempo em que atua conjuntamente aos entes federativos, coordenando ações e induzindo a partir de incentivos de natureza financeira e institucional a possibilidade de adesão a políticas de base nacional.

Assim, a estrutura captada pela literatura oriunda do caminho traçado diante do ímpeto descentralizador e seus obstáculos, seguiu a máxima que Arretche (1996, s.p) destaca: o próprio “sucesso de medidas descentralizadoras supõe o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas (e portanto do poder decisório) do governo central”, vista a diversidade e o histórico de manejo da política local pela ditadura militar (idem). Ademais, a escala ou nível de governo que planeja e implementa as políticas no território não é suficiente para a compreensão do funcionamento e da diversidade da oferta de políticas sociais no Brasil, pois há de se levar em conta também “a natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões” (idem).

As bases de tal estrutura são montadas sobre um contexto que se complexifica com o tempo – a partir do aumento da demanda social por serviços e a reposta via provisão destes pelos governos (Abrucio e Franzese, 2007) – e a partir de um centro balizador e coordenador da política nacional, como descrito acima. Os entes, por sua vez, possuiriam em tese duas opções básicas para a oferta das políticas públicas em seus territórios: fazê-las (*make*) ou delegá-las (*buy*) (Batista, 2013), a partir de cálculo balizado pelos “custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa” (Arretche, 1999, p. 115).

Os fatores envolvidos no cálculo, mais detidamente, são tratados por Dutra e Filho (2014, p. 5): “podem ser de natureza financeira, como a garantia de recursos que auxiliem no custeio da política em questão, ou também em formato institucional, como a oferta de cursos de capacitação dos servidores públicos locais ou a cessão de equipamentos e instalações”. Os custos, por sua vez (idem, ibidem), se pautam na “perda de autonomia decisória na formulação dos programas e ações a serem executados”.

Deste modo, para além da centralização e descentralização e da coordenação governamental, é mister analisarmos um panorama federativo mais complexo das políticas sociais – e da Assistência Social, foco deste trabalho – por meio de um escopo mais amplo das *relações intergovernamentais*, trazendo a coordenação federal e a autonomia local como eixos que direcionam a análise. Para além de analisar o arranjo de regras próprias e compartilhadas do federalismo e seus recursos financeiros e de atribuições, devemos remeter aos processos, ou seja, os meios de operacionalizar a oferta de políticas públicas, que envolvem contínuas relações entre os diversos níveis de governo e suas instituições correlatas.

O primeiro passo para uma análise mais ampla neste sentido, segundo Licio, Mesquita e Curralero (2011, p. 459), é a especificação do arranjo institucional no qual se insere o sistema ou política em análise. Para além disso, a imersão a “um conjunto de atividades e significados não explícitos nem implícitos no federalismo [deve ser feita levando em conta] um rico conjunto de ações informais e percepções dos agentes públicos, sem limitar-se pelo legalismo que domina o discurso e a prática do federalismo” (idem, p. 460).

De fato, segundo Dutra e Filho (2014), os “sistemas nacionais” empreendidos pelo governo federal, tal como o SUAS, utilizam como estratégia a indução dos governos subnacionais, a partir de uma divisão de funções no que concerne à tomada de decisão política: a formulação tem se concentrado em nível central, enquanto que a execução em nível local, como apontado na epígrafe que abre este trabalho.

Esta divisão depende, em grande medida, como aponta Bichir (2014) e prevê Arretche (1996), da capacidade de coordenação da União no que concerne os instrumentos institucionais com que esta conta para incentivar os níveis subnacionais a seguirem seus objetivos gerais de políticas, pois devem levar em conta a autonomia política e administrativa destes. Assim, busca-se “garantir certa uniformidade e parâmetros gerais nos processos de implementação, bem como para garantir que os objetivos centrais das políticas sejam mantidas” (Bichir, idem, p.2).

O ponto central é o “equilíbrio entre a habilidade da instância central em desenhar uma estratégia de indução que seja ao mesmo tempo politicamente atrativa e tecnicamente viável, e a avaliação da instância subnacional em aderir ou não à posição que lhe é designada no sistema proposto” (Dutra e Filho, 2014, p. 6).

Apesar do ato de escolha entre aderir ou não a um sistema nacional já ser um ato de autonomia (Dutra e Filho, 2014) e para além da oferta de recursos institucionais e fiscais, para o efetivo funcionamento destes sistemas se faz necessária a criação de mecanismos de incentivos técnicos e de espaços de negociação e relacionamento entre os entes federados, criando os diversos arranjos federativos. Contrariando a tese hegemônica do protagonismo da coordenação nacional na dinâmica federativa, Franzese e Abrucio(2013) propõem que os sistemas nacionais fortalecem o poder dos entes subnacionais, alterando as relações federativas e, desta forma, dificultando ações unilaterais por parte do governo central que

pretendam alterar o desenho de políticas sociais. Esta conformação, segundo esses autores, estaria mais afeita ao modelo de federalismo cooperativo.

2.2 Redes federativas verticais e coordenação federativa: a autonomia municipal frente ao poder da União

Se observarmos o processo acima sob o ângulo inverso, como o importante estudo de Santos(2012) realizou, podemos observar que a autonomia municipal passou por diversas fases após a Constituição de 1988. Até a metade da década de 1990 seu exercício foi possibilitado sobretudo pelo aumento das receitas, especialmente aquelas oriundas das transferências intergovernamentais. Mas ao longo dos dois governos Fernando Henrique Cardoso, a ampliação das receitas municipais passaram a depender da arrecadação própria, limitadas pela crise econômica e pela estratégia das contribuições sociais por parte da União, ao mesmo tempo em que, com a descentralização das políticas sociais, os compromissos municipais cresceram.

Avançando aos governos Lula, a intensificação do fortalecimento institucional da União foi responsável pela formulação e ampliação das diversas políticas sociais nacionais, elevando o valor das transferências intergovernamentais à título de incentivar a adoção dos Sistemas nacionais. Surgem assim os contornos da *coordenação federativa*, onde a União passa a ter maior controle sobre o desenho institucional das políticas sociais, mas respeita a autonomia política de estados e municípios, que não poderiam ser obrigados a aderir às políticas formuladas pela União. Diante deste cenário, Santos(2012) conclui que

A coordenação em redes federativas verticais parece ser mais simples, uma vez que o governo federal pode oferecer benefícios pecuniários aos municípios que aceitem fazer parte de um arranjo federativo para implementar uma política”(SANTOS, 2012, p.23)

Há, porém, a possibilidade de coordenação também em redes federativas horizontais, realizadas através dos consórcios municipais para viabilizar pactos de governança que

viabilizem a oferta de serviços público. Tal estratégia é mais complexa, por depender de acordos voluntários estabelecidos entre entes da mesma esfera de governo.

A questão da coordenação horizontal abre a possibilidade de discussão sobre as estratégias municipais para lidar com arranjos federativos que não lhe sejam tão favoráveis, e até mesmo com a coordenação de políticas promovida pelas esferas mais amplas de governo. Tal perspectiva instrumentaliza a análise para a compreensão das possibilidades de atuação dos municípios em espaços de pactuação intergovernamental presentes nos próprios sistemas nacionais, como as Comissões Intergestores Bipartites, que coordenam ações entre os entes federados.

Sendo a autonomia política o fator que mais impacta positivamente a responsividade dos governos locais às demandas de sua população em seu estudo, Silva (2015) avalia que para se compreender o impacto da descentralização para os entes subnacionais, os estudos deveriam se ocupar da multiplicidade de aspectos que contemplam as especificidades políticas, administrativas e financeiras dos municípios.

No que se refere à Assistência Social, a adesão dos municípios ao SUAS implica assumir atribuições exclusivas determinadas legalmente, destinando recursos próprios para cofinanciar as ações e serviços e investir na construção de infraestrutura a ser conduzida de acordo com as Normas Operacionais Básicas, e assim assegurar o repasse consequente ao seu desempenho, a partir do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O nó górdio da questão da adesão subnacional e da indução federal parece estar voltado, como mostraremos na próxima seção, à capacitação técnica enquanto questão de escolha política e ao desenho - à ideia - da política empreendida pelo sistema nacional, construída não apenas nacionalmente mas também em arranjos como as CIBs e CIT (Comissão Intergestores Tripartite), ambiente mais favorável para o atendimento de interesses mais localizados no território.

Na próxima seção, destacamos os fatores relevantes à nossa análise a partir de um histórico da Assistência Social como política pública tendo como marco inicial a Constituição de 1988, seu desenvolvimento enquanto sistema único, e a análise desses fatores que ao nosso ver diversificam e complexificam a oferta de políticas nos territórios.

2.3 O histórico da Assistência social, seus arranjos institucionais e relações intergovernamentais: fatores interessantes pouco explorados pela literatura

-Legado prévio e dependência da trajetória

A assistência social foi marcada por uma institucionalização periférica e fragmentada, sem diretrizes para sua constituição como política pública. Foi historicamente tratada como caridade e prestação de favor, ao invés de ser a promoção de um direito social. Os implementadores, de fato, das ações assistenciais foram as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, o que facilitou a presença de clientelismo, corrupção e ineficiência, além da sobreposição de ações, falta de planejamento e articulação das intervenções, sem critérios claros dos serviços a serem prestados e nenhuma avaliação de suas ações. (Palloti e Costa, 2011, p. 214)

A assistência social como política que estende a proteção social não contributiva na condição de direito configurou uma nova situação para o Brasil e uma grande mudança na proteção social pública no país em relação ao retrato tirado pelos autores acima. Somente a partir da Constituição Federal de 1988 foi reconhecida como política pública, pertencente ao tripé da Seguridade Social brasileira, composta também pela previdência social e saúde.

Contudo, apesar dos avanços trazidos pelo diploma legal, a ausência num primeiro momento de uma proposta nacional capaz de catalisar, de forma estratégica, todas essas mudanças, levou a múltiplas experiências estaduais, municipais e mesmo federais, nem sempre convergentes em seus propósitos. As causas para tal inexistência são exploradas por Almeida (1995):

a importância do aparato federal de assistência como instrumento de patronagem e negociação política entre a Presidência da República, suas bases no Congresso e seus apoios nos estados [...] [e] características estruturais da área - de seu aparato institucional e de sua clientela - não facilitaram o desabrochar de iniciativas consistentes de mudança.

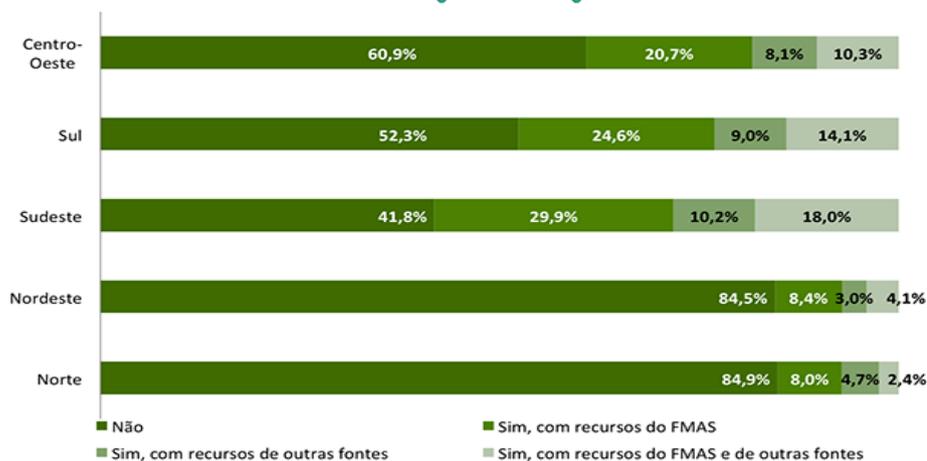
Além destas, contribuíram para frear o impulso descentralizador e racionalizador de uma institucionalização de programas aos moldes da coordenação federativa as próprias entidades que historicamente ofertaram políticas *assistencialistas*:

Ao longo dos anos noventa, a prestação dos serviços assistenciais sofreria poucas mudanças em seu modo de operação. As entidades privadas sem fins lucrativos, financiadas por transferências governamentais e isenções fiscais, permanecem como principais provedoras dos serviços, atuando em um contexto de baixa regulação e coordenação estatal. [...] A institucionalização avançava no plano da descentralização política, mas não na oferta de serviços e benefícios como parte de um sistema, o que só se colocaria na década seguinte. (Vaitsman et al, 2009)

As primeiras ofertas de políticas de transferência condicionada de renda, por exemplo, se constituem nos entes subnacionais: em 1995, em Campinas e no Estado de São Paulo são os mais representativos (Vaitsman et al, 2009). O cenário transpassa a Assistência Social no tocante às inovações locais, tendo como outro exemplo constitutivo na experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, inaugurado em 1989.

Apesar da institucionalização e a instituição de uma coordenação federativa mais constitutiva a partir de 2003, como veremos adiante, os reflexos da atuação privada e filantrópica - da *ação individual* (Sposato, 2007) - ainda são claros na oferta destas políticas: em mais da metade dos municípios brasileiros e em 20% deles é a primeira dama municipal a gestora da assistência social e a presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, respectivamente. Por outro lado, como demonstra o gráfico 1, é possível perceber a assimilação dos entes privados e filantrópicos ao próprio SUAS, com destaque à heterogeneidade entre os municípios e entre as regiões, de acordo com o legado e a dependência da trajetória das políticas, consolidadas num tipo de oferta já estabelecida quando a coordenação federal se instaura, aumentando os custos de adesão completa (opção *buy*) ao sistema SUAS.

Gráfico 1 - Distribuição de municípios segundo o repasse de recursos por meio de convênios com ONGs e entidades privadas de acordo com a origem dos recursos, por região (2015)



Fonte: MDS, Censo SUAS.

Diante da heterogeneidade local e da ainda forte atuação da *ação individual* na oferta de políticas de assistência social, é necessário problematizar a institucionalidade e padronização do SUAS como um todo e também revisitar a tese de que a constituição de sistemas nacionais fortaleceria institucionalmente os governos subnacionais em suas capacidades técnicas (Silva, 2015), já que a capacidade administrativa não significa autonomia decisória, importando entre as duas variáveis a trajetória dos entes locais e suas dinâmicas.

-Consolidação do Sistema Nacional com a NOB/2005

É apenas em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que se inicia o processo de construção da gestão pública em nível nacional da assistência social. A LOAS descreve que a gestão da política e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de gestão governamental, e sua implementação torna-se tarefa explicitamente compartilhada entre os entes federados autônomos.

Apesar disso, o avanço não foi correspondente ao que aconteceu nas outras políticas sociais, sobretudo na saúde: “a prestação estatal desse direito continua a ser competência concorrente entre os três níveis de governo” (Costa e Palloti, 2011., p. 214). Não surge ainda de fato uma iniciativa federal “que pudesse ordenar o processo de descentralização e coordenação federativa” (ibidem), pela total responsabilização do gerenciamento dos repasses

e da política aos municípios, causando incerteza e altos riscos financeiros aos municípios (Arretche, 1999), e pelo obstáculo criado a partir das instituições não-públicas assistenciais a qualquer mudança que tirassem seunexo direto ao governo central, causando portanto incertezas a elas, também. Assim, “a política de assistência não se consolidou como um *locus* institucional próprio de decisão e comando, tanto no âmbito federal, de estados e municípios (Costa e Palloti, 2011, p. 215)

O avanço se dá, de qualquer forma, com a preocupação principal da LOAS: “o estabelecimento de um novo modelo, não assistencialista, de assistência social, a ser assegurado por mecanismos participativos de decisão” (Almeida, 1995); e com a efetivação de muitos dispositivos previstos na lei, como a institucionalização de fundos, planos e conselhos (com destaque à representação popular) em mais de 4000 municípios, e face concreta do sucesso se mostra na instauração do Benefício de Prestação Continuada (Costa e Palloti, 2011).

Rumo a concretização dos pressupostos contidos na CF/88 e na LOAS, em 2004, após um movimento de discussão nacional, foi aprovada uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na perspectiva de implementação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A PNAS, expressando o conteúdo da Assistência Social no Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social, busca transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, princípios e diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo nova agenda para a cidadania no Brasil (BRASIL, 2004, p. 7). A política se torna prioridade no governo Lula, com a unificação de programas no Bolsa Família, a institucionalização a partir do MAS (posterior MDS) e a insubordinação da assistência à previdência ou aos outros pilares da Seguridade Social.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes da Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004).

A gestão proposta pela PNAS se pauta no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações

socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS. Ressalta-se, ainda, a importância da municipalização, lugar estratégico para as diretrizes da política, incorporando a análise socioterritorial para a construção da política pública de Assistência Social, entendendo que a proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se constituem.

Com a aprovação da PNAS de 2004 e da Norma Operacional Básica – NOB/2005 –, a instituição do SUAS faz a política alcançar avanços expressivos que marcaram a sua implementação. A NOB/2005 definiu e normatizou conteúdos do pacto federativo, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos entes federados na gestão do financiamento e execução da Assistência Social (Quinonero et al., 2013, p. 48).

Em que pese a efetividade da NOB/SUAS 2005 na estruturação da Política Pública de Assistência Social (após quase dez anos da criação do SUAS existe adesão de quase totalidade dos municípios brasileiros), surgiram ainda necessidades de aprimoramento do sistema relacionadas ao processo de habilitação dos municípios nos níveis de gestão anteriormente estabelecidos, assim como no acompanhamento da gestão de forma sistemática, como forma de checar o cumprimento dos requisitos, bem como a avaliação da gestão. Outra necessidade de revisão se dá quanto à pactuação de responsabilidades entre os entes federativos e quanto à gestão e consequente transferência de recursos. Os municípios enquadrados nas gestões iniciais e básica, recebiam recursos relacionados aos serviços de proteção social especial, mas não possuíam a responsabilidade de estruturar a rede para ofertá-los, sendo necessária a criação de mecanismos que possibilitem avaliar os estados de organização do SUAS em estados e municípios (Brasil, 2012).

-A NOB/2012, formas de pactuação e a dinâmica do poder local

A edição da NOB 2012 representa um marco fundamental na gestão do SUAS, pois introduz novas estratégias, sustentadas pelo planejamento, acompanhamento, cooperação federativa, gestão compartilhada e participação social, visando aprimorar o SUAS

... novas estratégias de financiamento e gestão, consubstanciadas na instituição dos blocos de financiamento e na pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento

como instrumentos de gestão e na instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio de apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance de metas de aprimoramento do sistema (Brasil, 2012)

Podemos destacar uma série de inovações trazidas pelo atual Norma Operacional que impactaram as relações intergovernamentais, devida a forte estratégias de indução do governo central:

a) Gestão da Política de Assistência Social

Os níveis de gestão são agora definidos através do Índice de desenvolvimento da Gestão do SUAS que é obtido a partir de uma série de indicadores (mensurados através sistemas informatizados como Censo SUAS, Rede SUAS e outros do MDS) que refletem o estágio de desenvolvimento do SUAS em cada âmbito.

Tais índices impactam diretamente o cofinanciamento dos serviços socioassistências e são fortemente balizados pelas prioridades pactuadas em âmbito nacional. Destaca-se importante papel desempenhado pela gestão da informação do MDS que oferece o suporte de tecnológico que garante a efetividade da proposta indutiva.

fica estabelecido que os níveis de gestão sejam definidos com base no Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID SUAS), que é composto por um conjunto de indicadores mensurados a partir do "Censo SUAS", sistemas da "Rede SUAS" e outros sistemas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com o intuito de refletir o estágio de organização do SUAS em cada âmbito(idem, p.62)

b) Planejamento e monitoramento

Planos de Assistência Social devem observar metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para a União, os Estados e Municípios, devendo haver uma integração entre os diferentes instrumentos de planejamento da Política de Assistência Social.

A NOB 2012 criou o Pacto de Aprimoramento do SUAS estabelece a periodização da atualização dos instrumentos de planejamento, além da pactuação de prioridades de metas do Sistema, bem como o posterior acompanhamento do que foi pactuado na CIT e CIBs.

O processo de acompanhamento faz parte das estratégias de aperfeiçoamento do SUAS. A União e Estados acompanham as metas pactuadas e esse acompanhamento é registrado em sistema informatizado. O apoio técnico realizado por estes entes (União e estados) deve estar orientado pelas metas e alcance de metas de aprimoramento do sistema.

O descumprimento do pactuado enseja medidas administrativas que envolve desde a comunicação ao Ministério Público para medidas cabíveis, assim como descredenciamento de equipamento da rede socioassistencial, bloqueio temporário dos recursos de cofinanciamento, exclusão de expansões de cofinanciamento de serviços socioassistenciais e equipamentos públicos.

Tais medidas deixam claras a intenção de controle e forte coordenação das ações do SUAS o que pode implicar em redução do espaço de autonomia ou criação de novas estratégias, por parte dos entes municipais

c) Vigilância Socioassistencial

Área responsável pela produção, análise, sistematização e disseminação de informações sobre vulnerabilidades e riscos a que famílias e indivíduos estão sujeitos e padrão de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. Deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela prestação de serviços socioassistenciais à população nas proteções sociais básica e especial

d) Instâncias de negociação e pactuação

A NOB 2012 estabelece as instâncias de negociação e pactuação no âmbito da gestão da política de Assistência Social, havendo clara preocupação em fortalecer esses espaços, vistos que irão balizar tanto o planejamento como a execução dos serviços nos territórios, de acordo com prioridades nacionais, formalizando compromissos que serão monitorados e sujeito inclusive a sanções por descumprimento..

constata-se que pactuação foi conceituada no âmbito da gestão da política de assistência social, sendo que as competências da CIT e das CIB foram aprimoradas e detalhadas. Observa-se nova composição das CIBs com paridade na representação entre estados e municípios, e as entidades que representam os secretários estaduais e municipais de assistência social (FONSEAS, CONGEMAS e COEGEMAS) foram reconhecidas.(Quinonero et al, 2013, p.62)

Outra questão que precisa ser melhor compreendida é como se dá o jogo de forças nestas entidades representativas dos Secretários Estaduais e Municipais de Assistência Social (FONGEAS, COGEMAS, COEGEMAS)

e) Gestão financeiro e orçamentária

Ratifica o definido na LOAS como requisitos mínimos para receber recursos federais que Estados e municípios possuam um conselho de assistência instituído e em funcionamento, plano de assistência social elaborado e aprovado pelo conselho de assistência e um fundo de assistência social criado por lei e implantado com a devida alocação de recursos próprios.

O cofinanciamento dos serviços socioassistenciais se dará a partir de Blocos de Financiamento: Bloco de financiamento da Proteção básica e Bloco de Financiamento da Proteção Especial. Esses blocos são compostos por pisos relativos a cada proteção, de acordo com a Tipificação Nacional de serviços Socioassistenciais e os Índices de Gestão Descentralizado do Bolsa Família e do SUAS.

Os pisos são importantes, pois balizam os valores transferidos, o tipo de serviço a ser executado e o público atendido.

f) Controle Social

Fixa claras responsabilidades dos entes federativos com o controle social devendo financiar e garantir a infraestrutura para o funcionamento do conselho e a realização das Conferências de Assistência Social

Prevê o planejamento periódico dos conselhos de assistência social e a participação do conselho e dos usuários no planejamento local, estadual e nacional. A NOB/2012 qualifica as diretrizes organizativas da política de Assistência Social, pois

... adensou ainda mais o conteúdo da política de Assistência Social, firmando instrumentos de aprimoramento de gestão do SUAS e de qualificação da oferta de serviços, sob a ótica do planejamento e monitoramento, avançando na função de vigilância socioassistencial, no aperfeiçoamento da definição das responsabilidades dos entes federados e no controle e participação social (idem, p.48)

O reordenamento da Política de Assistência Social, advindo da NOB 2012 impacta diretamente as relações intergovernamentais, sendo importante compreender as instituições

neste novo momento de amadurecimento do SUAS, identificar atores relevantes, a arena decisória desta política nos municípios diante deste um novo arranjo federativo, buscando compreender o arcabouço legal que regulamenta o funcionamento da política, o comportamento, as regras e a interação dos atores relevantes do jogo político, que modelam suas estratégias visando alcançar seus objetivos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos que o reordenamento ocasionado com a consolidação do SUAS de acordo com a NOB/2012 assegura para a oferta da política pública de Assistência Social a diversidade intrínseca ocasionada pela multiplicidade de experiências municipais e estaduais. A União, interessada em padronizar a oferta dos serviços, oferece incentivos financeiros a partir de seus Índices de Gestão Descentralizados, correlacionados com as políticas desenhadas pelo governo federal, tendo como carro-chefe o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família.

Aos municípios, resta a decisão de seus investimentos financeiros, institucionais e políticos: a entrada no sistema SUAS também implica a infusão de recursos, mas parece representar uma opção sem custos de outras ordens, como de inteligência e desenvolvimento de políticas e experiências próprias. Por outro lado, fazer a própria política pode ser uma opção interessante aos municípios cujas trajetórias já trazem experiências consolidadas, sejam elas a partir de entes privados e filantrópicos ou não.

Este artigo traz como pressuposto que a diversidade proporcionada pelo sistema e aprofundada pelas duas últimas NOBs não é verificável a partir da dicotomia *centralização-descentralização*, mas pode ser muito melhor enquadrada pela *autonomia* dos municípios frente ao impulso de *coordenação* do poder central. Trazemos como variáveis importantes nesta alteração de foco a trajetória pré-consolidação do SUAS em cada município e estado; e a moldura de incentivos relacionada ao próprio SUAS, que alterou e continua alterando os custos de transição entre *make* e *buy* uma política pública de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13-31, 2007.

_____. **Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação.** *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. 2013. 361-386.

ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo e Políticas Sociais.** In: *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1995, p. 88-108.

ARRETCHE, M. T. S. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas Políticas Públicas?** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.31, ano 11, 1996, p.44-66.

_____. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14 n.40 São Paulo Jun, 1999.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** *São Paulo Perspec.* vol.18 no.2 São Paulo Apr./June 2004

BATISTA, Mariana. **"O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)."** *Opinião Pública* 19.2 (2013): 449-473.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS.** Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 28 out. 2004. Disponível em: <<http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/pnas20071.pdf>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB/SUAS.** Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>..

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB/SUAS**. Aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do CNAS

BICHIR, R. **Os mecanismos de coordenação federal do Programa Bolsa Família**. *Ciência Política*, Associação Brasileira de Ciência Política. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28_6_2012_22_3_15.pdf>. Acesso em: 28 set. 2015.

COSTA, B e PALOTTI, P. **Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais**. *Revista Sociologia e Política*, vol. 19, nº 39, jun.2011.

DUTRA, W. Z.; FILHO, P. R. D. **Modelos de indução federal em perspectiva comparada: os casos da saúde e habitação**. 38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 27 A 31 DE OUTUBRO DE 2014, CAXAMBU-MG. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9118&Itemid=456>. Acesso em: 30 set. 2015.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. **Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família**. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011

QUINONERO, C. G.; ISHIKAWA, C. T.; NASCIMENTO, R. C. J.; MANTOVAN, R. A. **Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB/SUAS**. In: *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, PUC-RJ, n. 30, ano XVII, 2014.

SANTOS, A.M.S.P. **Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro**. *Revista GEO UERJ*, ano 14, n.23, vol. 2, 2012, p. 825-852

SILVA, A.L.N. **Os estados no SUAS: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais.** Rio de Janeiro, Revista Administração Pública, n.49, setembro/outubro, 2015.

SOUZA, Celina. **"Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988."** *Revista de sociologia e política* 24.24 (2005): 105-122.

SPOSATI, Aldaíza. **"Assistência Social: de ação individual a direito social."** *Revista Brasileira de Direito Constitucional* 10.1 (2007): 435-458.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rievers Borges de ;FARIAS, Luis Otávio. **"Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988."** *Ciência & Saúde Coletiva* 14.3 (2009).

NOTAS TEXTUAIS

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

² Fonte: CensoSUAS 2015. Disponível em: <

https://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicensocensosuas_2016/auth/index.php>.

³ Ministério da Assistência Social e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, respectivamente,

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Francy Mary Alves Back é Assistente Social, mestra em Sociologia e Doutoranda em Ciências Sociais pela FCLAR/UNESP/Araraquara. Email: francymary@gmail.com

Eduardo Araujo Couto é mestre em Ciência Política pelo PPGPol/UFSCar e doutorando pelo DCP/USP. Email: eduardocouto@usp.br

AGENDA GOVERNAMENTAL NO GOVERNO FHC:

UM ESTUDO SOBRE AS PRIORIDADES DO EXECUTIVO FEDERAL NO PERÍODO 1995-2002.

Marcos Paulo ANDRADE

RESUMO

O presente artigo teve como objetivo mapear decretos e medidas provisórias inseridas na Agenda Governamental no Governo Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, abrangendo seus dois mandatos. O objeto de estudo é a Agenda Governamental, um conjunto de questões as quais o governo foca sua atenção por um determinado tempo. A pesquisa possui três etapas, a primeira consiste no levantamento de Medidas Provisórias e Decretos sancionados no governo FHC; a segunda refere-se a classificação das normas coletadas, separando-as por questões públicas, por fim, a terceira etapa envolve a comparação histórica do governo FHC, encontrando padrões de mudança na agenda e analisando os motivos de algumas questões receberem maior foco governamental. Assim, os resultados podem responder à algumas questões e dar base técnica e fidedigna para se avaliar o governo de Fernando Henrique. Por fim, essa pesquisa complementarará o Brazilian Policy Agendas Project, um projeto internacional que compara agendas governamentais.

Palavras-chave: Agenda governamental; Política pública; Poder Executivo; Fernando Henrique Cardoso.

ABSTRACT

The present article it's about mapping executive orders and provisional measures of the Fernando Henrique Cardoso's government, from 1995 to 2002, a period which contains all his two mandates. The study object it will be government agenda, a set of questions which government focuses attention during a certain time. The research has three phases: the first it's about gather provisional measures and decrees sanctioned in the FHC's government; the second phase it's a classification of all the laws gathered, finally, the third phase it's a historical comparison between the two mandates, searching for changes standards in the agenda and why some questions turn in to a focus to the government. Thus, the results will answer some questions and give technical and reliable foundation to evaluate the FHC's government. This research will help to complement the Brazilian Policy Agendas Project, an international group that compares different agendas in the world.

Keywords: Government agenda; Public policy; Executive Power; Fernando Henrique Cardoso.

1. INTRODUÇÃO

Todas as políticas públicas hoje existentes percorreram uma série de etapas até o momento em que foram postas em prática. Essas etapas são mais facilmente compreendidas quando analisamos o ciclo de políticas públicas, modelo que apresenta como início do processo a fase de formação da agenda governamental, seguindo com a formulação, avançando pelo processo decisório, implementação e terminando, antes de recomençar o ciclo, na avaliação da política pública elaborada (HOWLETT, 2013; SECCHI, 2013). Nesse processo, o estudo da construção da agenda de um determinado governo é importante para avaliar não somente quais temas são priorizados pelos policy-maker, mas também para auxiliar na compreensão das relações entre demandas públicas e a ação governamental. A formação da agenda é entendida como um importante estágio do ciclo, constituindo-se em um processo político administrativo complexo, relacionado à percepção de problemas e estruturação de demandas, que são confrontados com as prioridades de ação por parte do

governo. Na prática, isso significa que nem todas as questões presentes no debate público e nas discussões políticas se transformarão em políticas públicas, haja visto que o governo trabalha seus problemas públicos de forma serial, empenhando esforços somente em uma questão por vez. Dessa forma, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas algumas questões serão seriamente consideradas dentro da agenda governamental e, receberão políticas públicas como solução do problema. Segundo Howlett (2013, p. 103) “o que acontece nesse estágio inicial tem um impacto decisivo em todo o processo político e seus outcomes”, reforçando a relevância desse momento pré-decisório.

A literatura sobre a formação da agenda foi inicialmente construída no campo da ciência política durante os anos 1970, principalmente a partir dos estudos de Cobb e Elder (1972), que procuraram explicar como alguns temas se tornavam relevantes e chamavam a atenção daqueles que efetivamente detém as ferramentas para transformar ideias em ações, ou seja, transformar alternativas em políticas públicas, efetivamente. Mais recentemente, os estudos têm se desenvolvido na área de políticas públicas, campo que cada vez mais vem ganhando aspectos multidisciplinares e, embora mantenha diversas preocupações originais, expande as análises incorporando novos conceitos e abordagens importantes para a compreensão da formação e no processo de mudança da agenda. (KINGDON, 1984; BAUMGARTNER e JONES, 1993).

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. O embate entre ideias e técnicas na elaboração do campo das políticas públicas.

A fim de se compreender a agenda governamental, faz-se necessário debruçar-se sobre o conceito de políticas públicas, uma vez que a agenda governamental se apresenta como uma das fases mais importantes para a formulação de uma política. Dessa forma, é de suma importância inteirar-se sobre o objeto de estudo da agenda, antes de passar para ela e sua definição, propriamente dita.

As políticas públicas surgiram como campo de estudo somente na década de 1950, primeiramente trabalhadas pelo americano Harold Lasswell, teórico da comunicação que percebeu a necessidade de se analisar as práticas governamentais por uma perspectiva mais sistemática e científica, tal prática ficou conhecida como “policy sciences”.

Buscando enfrentar problemas e impasses governamentais fundamentando-se em conhecimentos multidisciplinares e quantitativos, as “policy sciences” analisam condições públicas e lhes dá soluções de maneira mais neutra e técnica.

Contudo, há que se ressaltar algumas contrapartidas sobre a teoria criada por Lasswell. O benefício da neutralidade e da tecnicidade podem trazer a falsa ilusão de que as “policy sciences” contribuem para o fortalecimento de uma democracia sem vícios, contudo, o que pode se observar é que, ainda que com o advento dessa teoria sistemática e técnica, a produção de políticas públicas não deixou de ser função somente da elite, atravanco democrático que ainda perdura hodiernamente, mas em graus diferentes, como poderá ser observado ao logo da pesquisa. Em uma democracia, embora em fases pré decisórias vários grupos políticos possam se manifestar acerca de um problema público (pluralismo político), apenas fazem parte da fase decisória aqueles que realmente possuem algum status ou que fazem parte da elite, ficando a cargo destes a criação das soluções (ou obstáculos) para uma questão pública. Outra contrapartida a ser observada sobre as “policy sciences” é a premissa de que fazem parte de uma ciência objetiva, muito embora a política seja permeada por fatores sociais, não somente técnicos ou mecânicos.

A partir dos anos 60, formas mais técnicas continuaram sendo inseridas no estudo das políticas públicas, esse momento ficou conhecido como “Analycentric Turn”. A partir daí a política, no que diz respeito à produção de políticas públicas, limitaria-se somente ao trabalho de tecnocratas.

Contudo, essa visão tecnicista das políticas públicas começa a ser questionada nos anos 90, depois de anos de aceitação. Alguns autores foram críticos dessa teoria, dizendo que a “Analycentric Turn” supõe que existam leis gerais que regem a sociedade, assim como supõe a visão científica.

O resultado dessas críticas foi o surgimento da “guinada argumentativa” que, diferente da “Analycentric Turn”, possui a ideia como seu principal objeto de estudo, desde ideias transcritas em narrativas até ideias transmitidas por persuasão e pela fala.

Giandomenico Majone, cientista político italiano, foi um dos teóricos que em 1989 criticou o modelo racionalista, sobretudo em duas características, o decisionismo (forma autoritária com a qual os tomadores de decisão exerciam seu poder) e o predomínio de interesses econômicos. Segundo Majone, mesmo que um interesse seja predominante, na arena política ele deve ser justificado e argumentado, sendo assim, Majone defende o posicionamento de que uma política nasce não só de interesses, mas também de argumentos convincentes.

Outra autora que produziu críticas ao modelo racionalista foi Deborah Stone, autora do livro "Policy Paradox: The Art of Political Decision Making". Segundo a autora, esse modelo possui três pontos a serem discutidos: (1) a análise racionalista não é capaz de compreender tomadas de decisão complexas; (2) a sociedade é baseada em uma comunidade que possui crenças e valores comuns, e não indivíduos com interesses meramente pessoais e influenciados pelo mercado, como encara a visão racional; (3) o modelo racionalista cria soluções programadas e lineares. Para a autora, a existência dessas problemáticas fazem com que a visão tecnicista acabe ignorando a essência da política, que é justamente a ideia advinda de pontos de vista diferentes e conflitantes.

Essa guinada argumentativa foi determinante para que John Kingdon, um dos principais teóricos sobre agenda, buscasse compreender como ideias chamam a atenção somente com o uso de ideias e argumentos.

Para Kingdon, uma questão social só se torna um problema público a ser resolvido quando se há argumentos para transformá-la em um. Somente a partir desse requisito cumprido é que o governo irá concentrar esforços para criar medidas que possam solucionar o problema, medidas estas que antes de serem definidas também passaram por um crivo argumentativo e persuasivo dentre várias alternativas. Kingdon, diferente da visão racional, acredita que as ideias podem exercer uma pressão muito maior que as influências mercadológicas na hora de se criar alguma política pública.

Contudo, por mais que a ideia seja persuasiva o suficiente, Kingdon reconhece que é preciso cumprir outros requisitos para que ela alcance a agenda, um desses requisitos é estar alinhado com o humor nacional, para que dessa forma a política consiga uma maior aceitação popular e, conseqüentemente, uma aceitação política.

Além disso, outro requisito para que uma ideia seja capaz de produzir políticas públicas é a sua capacidade de ser difundida e aceita. Para que uma ideia consiga ser transmitida e ter adeptos, é necessário criar uma boa “policy image” em torno dela, pois já que a “policy image” representa a imagem que a política tem perante a sociedade, que ela seja convincente e boa o bastante para ganhar adeptos. Um exemplo em que a policy image foi determinante é o caso ocorrido em Chernobyl. A energia nuclear antes do incidente soviético possuía uma imagem atrelada ao desenvolvimento tecnológico e todos os países estavam convencidos de que essa era a fonte energética mais moderna e eficiente. Contudo, após o vazamento radioativo, as políticas energéticas em todo o mundo ganharam outro rumo. Quando se há um consenso sobre certa política, ocorre um monopólio de políticas, caracterizado por um longo período no qual a política se mantém estável e sem mudanças bruscas em sua essência. Porém, esse monopólio pode ser quebrado quando outras ideias divergentes são também muito persuasivas.

Para autores como Baumgartner e Jones, ao entrar em colapso, um monopólio se desmantela em outros tipos de políticas que, com novos instrumentos de persuasão e de difusão, podem ter a chance de estabelecer um novo monopólio político, agora com outras diretrizes e atores políticos. Essa mudança de política estabelece a teoria criada por esses dois autores, chamada de Teoria do Equilíbrio Pontuado (1993).

Baumgartner e Jones se basearam em teorias evolutivas da biologia para dar fundamento ao Equilíbrio Pontuado. Paleontólogos como Niles Eldredge e Stephen Jay Gould, em 1972, defenderam a teoria de que as evoluções biológicas ocorreram em curtos e rápidos períodos, seguidas de uma longa estagnação evolutiva. A essência dessa teoria evolutiva não se difere das teses de Baumgartner e Jones, uma vez que os autores acreditam que a política sofre picos acentuados de mudança em um período diminuto, e posteriormente passa por um período de incrementação na qual se reforça a mudança abrupta ocorrida anteriormente.

Além disso, os autores do Punctuated Equilibrium Theory (PET) se basearam em outros estudos, não somente evolutivos. Autores como Charles E. Lindblom também foram usados como fundamento, segundo Lindblom as políticas sofriam apenas incrementalismos e pequenas mudanças, uma vez que seu “norte” já estava dado e só restava lhe ajustar as brechas. Contudo, Baumgartner e Jones inovam ao trazer Kingdon para a fundamentação do

PET, defendendo a ideia de que as políticas públicas não passam apenas por incrementalismos, mas também por mudanças abruptas.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado também defende a existência de subsistemas que trabalham paralelamente ao governo, que consegue agir apenas de forma serial, como dito anteriormente. Os subsistemas políticos diferem-se dos macro-sistemas (presidente, senador, governador, deputados, etc.), uma vez que possuem menos visibilidade, em contrapartida, conseguem se debruçar sobre assuntos específicos independente do que estiver sendo discutido na agenda. Geralmente, os subsistemas são compostos por especialistas, técnicos, lobistas, enfim, indivíduos ou grupos que trabalham com questões que exigem mais conhecimento técnico e específico, uma vez que um presidente, por si só, não consegue tomar decisões de caráter econômico, ou energético, ou ambiental sem antes receber os conselhos de membros do subsistema demandado. Sendo assim, para que um subsistema tenha os seus problemas e políticas difundidos, é preciso leva-los aos níveis do macro sistema, os quais possuem maior destaque e conhecimento popular.

Além do PET, outras teorias surgiram da guinada argumentativa no campo das políticas públicas, como é o caso do Modelo de Coalizões de Defesa, proposto por Paul A. Sabatier. Segundo o autor, tais coalizões podem ser formadas por atores tanto intragovernamentais quanto extragovernamentais, desde que seus membros compartilhem das mesmas crenças e valores a respeito de uma política. Assim que bem estabelecidas, Sabatier afirma que as coalizões podem gerar três noções diferentes sobre uma política:

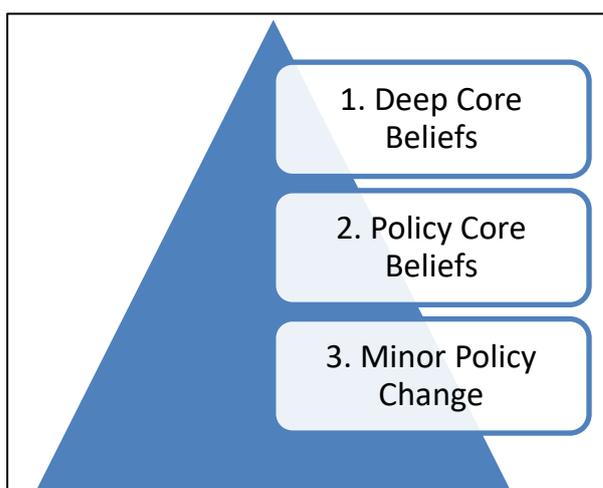


Figura 1: Modelo de Coalizões de Defesa proposto por Paul A. Sabatier.

Em suma, é perceptível a forma com que as ideias, os argumentos e a persuasão moldaram o estudo das políticas públicas e que fez com que o campo sofresse uma guinada argumentativa, o que irá se refletir diretamente nos outros processos do ciclo de políticas públicas, sobretudo na formação da agenda, momento em que é preciso convencimento para chamar a atenção sobre um problema e, dessa forma, torna-lo público e difundido.

2.2. A agenda como arena competitiva.

No livro “The Semisovereign People”, escrito por E. E. Schattschneider, o autor estabelece a definição de alternativas da seguinte maneira, “the definition of the alternatives is the supreme instrument of power” (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 66). Com base nessa afirmação, outros atores, como Thomas A. Birkland, definem a agenda e a sua formação como um processo competitivo e feroz, uma vez que variados grupos podem propor infinitas soluções sobre um mesmo problema, assim como esses variados grupos podem lutar entre si para que suas respectivas soluções sejam as mais difundidas e reconhecidas a fim de leva-las à agenda. Contudo, assim como grupos querem promover soluções, outros grupos podem ter a pretensão de silenciar e barrar outras soluções, o que é tão importante quanto, segundo Cobb e Ross (1997).

Para Birkland, a agenda pode ser definida como um conjunto de problemas, interpretações e soluções para problemas que se tornam públicos e acabam por ganhar certa repercussão entre os atores governamentais. Ainda assim, cada nível governamental possui a sua própria agenda, com seus respectivos interesses, estratégias e demandas, contudo, somente uma dessas agendas poderá alcançar o nível decisório e resultar em uma política pública, de fato. Tendo em vista a forma serial com que o governo toma suas decisões, nem todos os problemas públicos ganharão a mesma atenção do governo obtendo a sua devida política pública e, se não o fazem, são vários os motivos, como quando o governo não se debruça sobre um problema que, segundo sua visão ideológica, não merece ser solucionado. Segundo Schattschneider:

All forms of political organization have a bias in favor of exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because organization the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while other are organized out. (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 71).

Kingdon (1984), considerando esses diferentes níveis de disputa para se alcançar uma agenda mais decisória, elencou alguns tipos de agenda:

Figura 2: Níveis de agenda, segundo Kingdon.



A agenda universal pode ser definida como aquele tipo de agenda no qual se inserem um conjunto de questões que são encaradas como problemas, mas de forma individual e pessoal, sendo assim, é um espaço onde os problemas são vistos do ponto de vista íntimo.

Caso algum desses problemas seja enfrentado por mais algum grupo de pessoas, ele passa a ser um problema reconhecido por um contingente de pessoas que podem levar esse problema para um nível acima, a chamada agenda sistêmica.

Contudo, o problema levado a agenda sistêmica ainda não alcançou níveis governamentais, para isso, seus grupos devem se mobilizar e, como dito anteriormente, usar da persuasão e das ideias para difundi-lo.

Assim que um problema se torna público, ele alcança níveis governamentais e atinge a agenda institucional, momento em que as questões são discutidas pelo Congresso Nacional e por atores governamentais.

Todavia, como já explanado anteriormente, o governo, sobretudo na agenda decisória, não consegue trabalhar com todos os problemas que lhe são demandados, sendo assim, as políticas públicas são feitas de forma serial. Dessa forma, caberá aos atores da agenda decisória decidirem em qual questão irão se debruçar e criar alguma política. Só alcança a agenda decisória o problema que ganhar alguma política pública como solução, ao contrário, ele permanecerá sendo discutido na agenda institucional.

Dessa forma, a agenda decisória passa a ser uma meta a ser alcançada dentro de um jogo de interesses e competições ideológicas, econômicas, sociais etc. Nesse “jogo de poderes”, vence aquele grupo que conseguir convencer os demais de que seu problema é aquele que mais merece atenção governamental, para isso, é preciso fazer com que as pessoas interpretem um problema da mesma maneira que ele é interpretado pelo grupo. Em outros casos, um ou mais grupos podem trabalhar para que um problema não alcance níveis importantes na agenda, principalmente aqueles problemas que interferem direta ou indiretamente nos seus interesses e estratégias. O poder, então, é imprescindível para que um tema chegue ou não na agenda. Bachrach e Baratz (1962) vão de encontro com essa noção do que eles chamam de “duas faces do poder”, explicitando o poder de bloqueio que certos grupos exercem. Nas suas palavras:

Of course power is exercised when A participates in the making of decisions that affect B. But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A. To the extent that A succeeds in doing this, B is prevented, for all practical purposes, from bringing to the fore any issues that might in their resolution be seriously detrimental to A's set of preferences. (BACHRACH e BARATZ, 1962, p. 952).

Grupos menos poderosos e que exercem uma pressão menor que outros podem usar outras estratégias para difundir seus problemas, como o uso de símbolos e imagens que possam provocar o emocional da população, ou seja, podem fazer o uso de apelo emocional. Tais grupos também podem se aproveitar da troca de governo (turn over), desde que o novo candidato compactue e simpatize com as suas respectivas ideias, facilitando a entrada de certos assuntos na agenda decisória. Outra estratégia que pode ser usada por grupos minoritários é encaminhar assuntos em agenda por outras vias que não a federal (policy venue), por exemplo, podem focar em agendas municipais ou estaduais que possuam atores e vias mais fáceis de se alcançar a agenda, já que em nível federal ainda continuam pequenos e com pouca influência.

Em suma, a formação da agenda é feita com base em complexas disputas entre grupos com diferentes interesses e visões de mundo. Apesar da complexidade, é justamente na agenda governamental (ou institucional) que é possível reconhecer os resultados dessa disputa, já que o governo formaliza em um banco de dados as leis e questões que foram discutidas, o que possibilita uma análise mais fidedigna do que está na agenda, de fato. Com isso, é possível analisar os focos e prioridades do governo em certos períodos, como a pesquisa em questão pretende fazê-lo entre os anos de 1995 e 2002, no governo Fernando Henrique Cardoso.

2.3. Agenda-setting como fruto da definição de problemas.

Dentro do ciclo de políticas públicas, a definição de um problema é de fundamental importância para o funcionamento do restante do ciclo, sendo assim, figura como um dos principais processos dentro do ciclo.

Para Kingdon, o problema é um dos fluxos que pode definir uma política e que tem por fundamento a sua criação social e política, uma vez que nascem como problema público através de indivíduos, grupos ou organizações que atuam no sistema político. Um problema pode existir por décadas e ser merecedor de uma intervenção pública, e mesmo assim um ou mais governos o julgarem como um tipo de problema que pode receber um foco em outro momento, ou como um tipo de problema que nem merece ser resolvido. Ou seja, para que um

problema seja visto como público e receba as devidas medidas, é preciso que os formuladores de políticas o percebam como uma questão pública.

Kingdon elenca três tipos de mecanismos que podem ser úteis para que alguns indivíduos, grupos ou organizações possam transformar seus problemas importantes o bastante para serem considerados públicos:

- a) Indicadores: alguns indicadores podem servir para evidenciar a magnitude ou a urgência de algumas questões, como acontece com a taxa de mortalidade infantil, taxa de desemprego, nível de inflação, valores da taxa cambial, etc.;
- b) Evento focal: alguns eventos inesperados podem servir para mudar a *policy image* de uma política, como ocorre em casos de desastres naturais, acidentes, calamidades, crises, etc.;
- c) Feedback: a aprovação e satisfação de algum governo, movimentos sociais, manifestações nas ruas e na imprensa, podem servir de instrumento para que alguns grupos possam evidenciar seus problemas.

Há que se ressaltar também aqueles casos em que um problema, mesmo que ainda não tenha sido concretizado, já tenha uma solução planejada e pronta para o momento em que ele venha a se tornar uma questão a se preocupar, como ocorre com a questão da reforma previdenciária: a falta de financiamento para a Previdência pode se tornar um problema muito maior daqui alguns anos caso alguma solução ou reforma já não tenha sido planejada anteriormente por atores governamentais.

Em suma, na medida em que um problema vai tomando forma, é possível estabelecer mais facilmente quais ações deverão ser tomadas, quais atores deverão ser responsáveis, quais indicadores vão ser utilizados para justificar a importância do problema e quais outros problemas deverão ser suprimidos em benefício de outros.

2.4. Instrumentos utilizados.

No que se refere ao escopo metodológico, a presente pesquisa foi estruturada em três etapas: a primeira delas consistiu na revisão da literatura sobre as temáticas trabalhadas nesse trabalho (processo de agenda-setting, padrões de mudança na agenda governamental,

características da criação de normas pelo Poder Executivo no Brasil), assim como o levantamento do “corpus documental” que se refere a “seleção do conjunto dos documentos que serão levados em consideração para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 2011, p. 126). Para esta pesquisa, os dados levantados foram os Decretos e Medidas Provisórias, de 1995 a 2002, por meio do site da Rede de Informação Legislativa e Jurídica – LexML, disponível pelo link: <http://www.lexml.gov.br/>. Apesar de inicial, essa primeira etapa foi fundamental para a construção da pesquisa, já que estabeleceu bases teóricas e metodológicas para a análise realizada.

Posteriormente, a segunda fase metodológica serviu para identificar e mapear os principais temas abordados na legislação do período. Para esse fim, o método utilizado foi a “análise de conteúdo”, que propõe o uso de “unidades de codificação” para a análise de documentos textuais, ou seja, o uso de recortes do texto (que podem ser palavras, temas ou trechos) para uma posterior categorização e análise. Desse modo, as palavras, temas ou trechos recortados do texto legislativo serão categorizados em temas previamente definidos, formando assim, um banco de dados sobre a frequência em que tópicos temáticos específicos aparecem nos documentos analisados.

Dessa maneira, baseando-se nos estudos e obras mais recentes da literatura internacional sobre mapeamento e padrões de mudança na agenda governamental, esta pesquisa adotou categorias pré-estabelecidas pelo codebook do Laboratório de Estudos sobre a Agenda Governamental Brasileira (Projeto CNPq – Processo: 471414/2014-0, MCTI/CNPQ/MEC/CAPES Nº 22/2014 – ciências humanas, sociais e sociais aplicadas), livro de códigos e subcódigos que foi baseado na proposta do Comparative Agenda Project, projeto internacional que conta com mais de trinta países membros (um deles é o Brasil, com o Brazilian Policy Agendas Project - BPAP) e que busca comparar agendas governamentais de diferentes países por meio da análise de leis, discursos, falas, mídias, enfim, todos baseados no mesmo instrumento metodológico.

O terceiro e último processo consistiu no uso do método de análise histórico-comparada, na qual foi possível aferir continuidades e padrões de mudanças nas prioridades do Executivo Federal. Uma vez construído um banco de dados com categorias bem estabelecidas e setorizadas, num espaço temporal de oito anos que contempla os dois mandatos de governo do Fernando Henrique Cardoso, torna-se possível a realização de

análises comparadas a fim de se encontrar padrões de prioridades setoriais, assim como a percepção de suas mudanças, ao longo do tempo analisado.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

3.1. Decretos.

Os resultados obtidos referem-se ao ano de 2002, no que diz respeito aos demais anos, os dados ainda estão sendo coletados para que assim uma análise histórico-comparada possa ser feita.

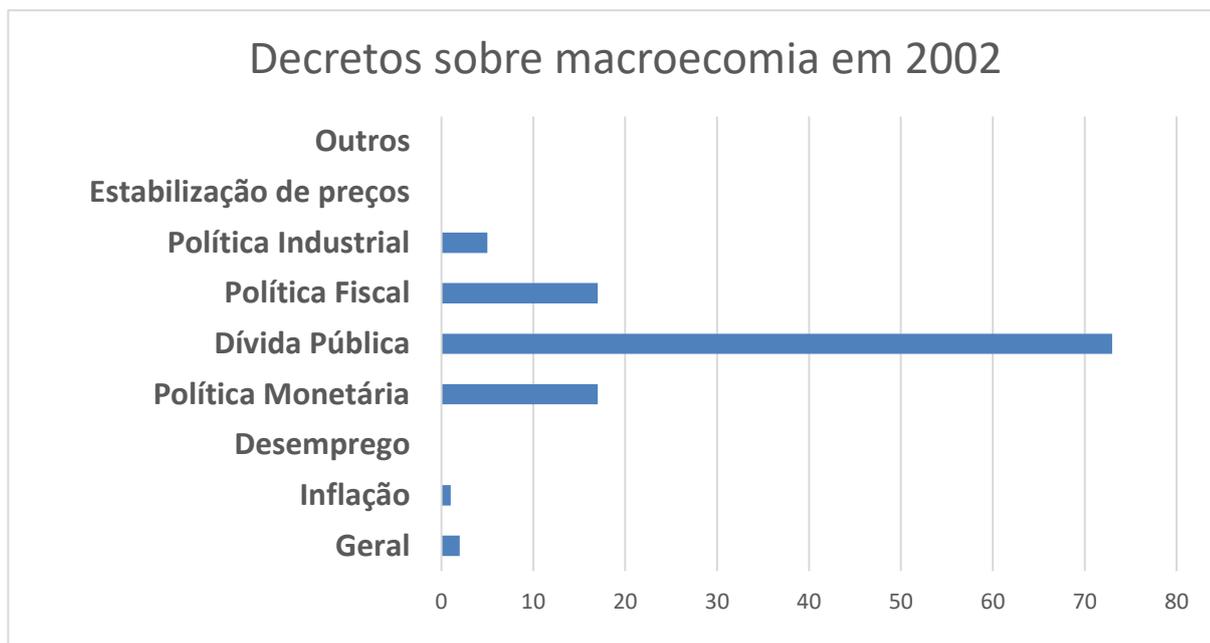
No que tange aos Decretos do ano de 2002 sancionados pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, ao todo foram 843 normas produzidas. Depois da análise do conteúdo e a categorização por setores de políticas públicas, obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico 1: Decretos do Poder Executivo Federal no ano de 2002.



Devido ao contexto político e econômico no ano de 2002, algumas políticas setoriais foram claramente priorizadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, como é o caso da política sobre macroeconomia. Mais detalhadamente, abaixo podemos observar as prioridades econômicas de forma mais específica com a classificação por subcódigos.

Gráfico 2: Subcódigos de Decretos sobre macroeconomia no ano de 2002.



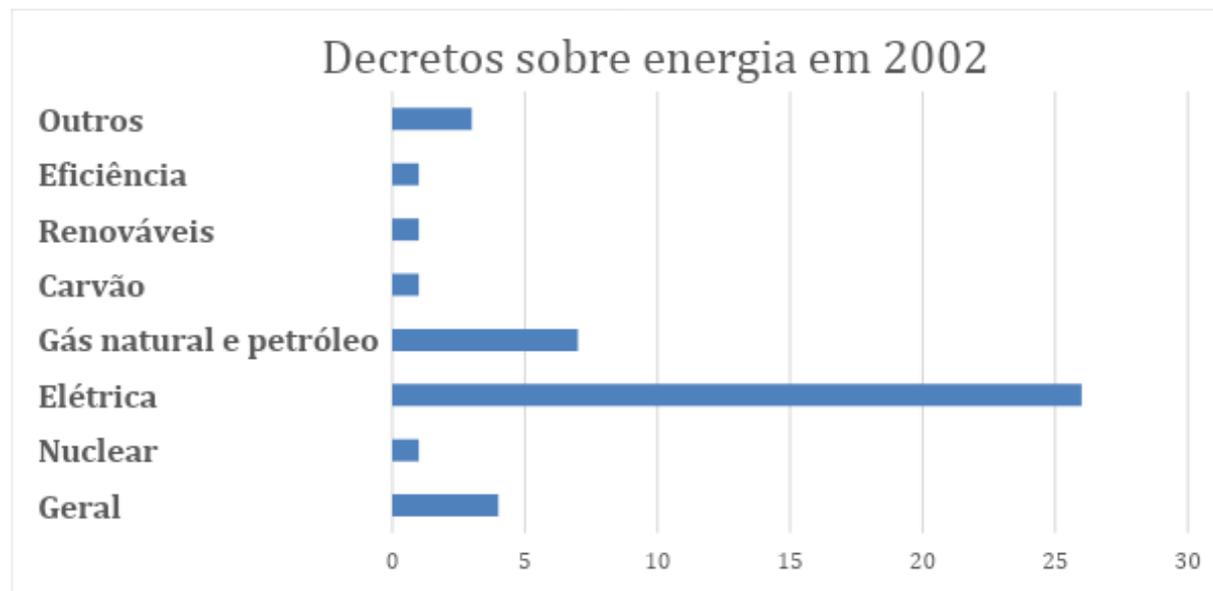
Além do pico que as políticas públicas sobre macroeconomia obtiveram na análise por macro código (gráfico 1), por subcódigo também foi possível perceber outro pico, agora mais especificamente em políticas públicas que tratam sobre a Dívida Pública. Essa alta nas políticas sobre dívidas podem ser justificados pelo fato de que em 2002 o Brasil passava por uma situação econômica conturbada: a crise cambial alcançava valores altíssimos com o dólar chegando a valer R\$ 4,00, empurrado pelo temor das eleições presidenciais que anunciavam o candidato Luís Inácio Lula da Silva como possível vencedor, levando insegurança ao mercado financeiro que temia um possível calote ao Fundo Monetário Internacional (FMI), com o risco-país alcançando 2.446 pontos em níveis alarmantes (Emerging Markets Bond Index – EMBI).

Enfim, o governo tucano adotou estratégias para conter a dívida pública, o que se refletiu em 115 Decretos sobre macroeconomia, o que representou 13,6% do total de decretos sancionados naquele ano. Desses 115 decretos, 73 tratavam sobre a Dívida Pública brasileira, o que resultou em 63,5% do total de decretos envolvendo macroeconomia.

Outra questão que ganhou atenção governamental em 2002 foi a crise energética. Se analisada pelo crivo dos macro códigos (gráfico 1), a política energética reúne um montante ínfimo se comparado com a quantidade de decretos produzidos na área de governo, ou de

macroeconomia, como tratado anteriormente. Contudo, se analisada pela categorização de subcódigos (gráfico 3), fica evidente a atenção que o governo deu para somente um tipo de energia, a elétrica, justamente o tipo de energia que passava por uma crise de abastecimento. Abaixo é possível se observar essa discrepância de atenção governamental:

Gráfico 3: Subcódigos de Decretos sobre energia no ano de 2002.



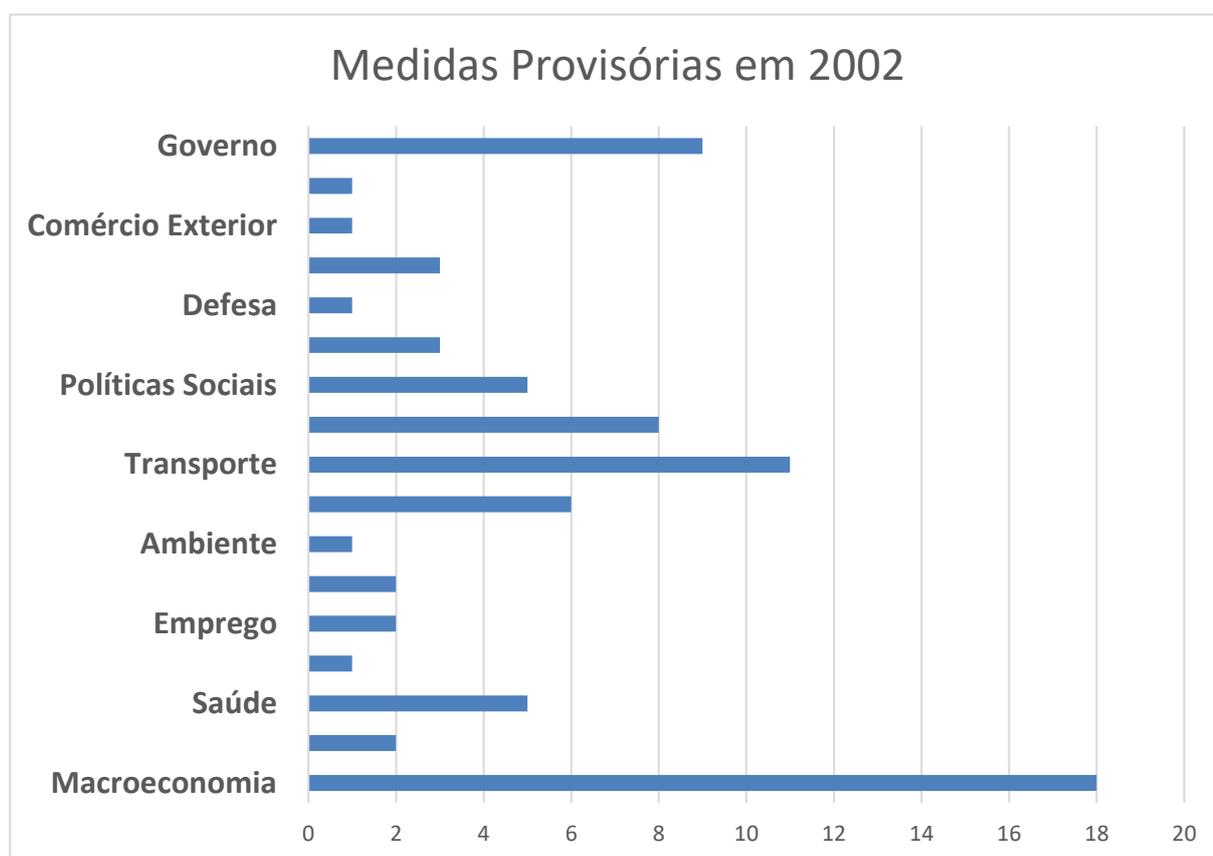
Várias medidas foram tomadas por Fernando Henrique Cardoso para compensar a falta de investimentos na área de energia elétrica, um dos motivos de ter surgido essa crise. Uma dessas medidas foi a criação do “Seguro Apagão”, sancionado em março de 2002 com o nome oficial de Encargo de Capacidade Emergencial.

A atenção que o governo deu para a energia elétrica em 2002 resultou em 44 Decretos sobre política energética, o que representou 5,2% do total de 843 Decretos. Todavia, mais da metade dessas políticas energéticas foi destinada à eletricidade: 26 dos 44 Decretos sobre energia, resultando em 59%.

3.2. Medidas Provisórias.

No que tange as Medidas Provisórias sancionadas no ano de 2002 pelo FHC, ao todo foram 82 normas. Depois da análise do conteúdo, feita através da categorização por macrocódigos de áreas das políticas públicas, foi possível obter o seguinte resultado:

Gráfico 4: Medidas Provisórias no Poder Executivo Federal no ano de 2002.



Diferente dos Decretos, Fernando Henrique, ao usar as Medidas Provisórias, não tratou de todas os setores, uma vez que no gráfico acima podemos perceber a falta de certos temas como recursos naturais e setor financeiro, que certamente não foram priorizados pelo então presidente no ano de 2002.

Além disso, no gráfico 4 é possível observar a consonância de algumas pautas que também foram muito priorizadas no âmbito dos Decretos, como é o caso das políticas sobre governo e sobre macroeconomia (já tratada anteriormente). Contudo, com as Medidas Provisórias, outras pautas surgiram como prioridade, e que não as foram com os Decretos, como é o caso das políticas sobre transportes.

Em 2002 não houve nada que tenha mudado a forma de se pensar a política sobre transporte ao ponto de justificar esse aumento da produção de Medidas Provisórias. Sendo assim, a forma mais viável de se entender esse pico nesse tipo de política foi analisar cada uma das Medidas Provisórias acerca desse tema diretamente no Diário Oficial da União, onde foram publicadas juntamente com a sua justificativa.

Foram ao todo 11 Medidas Provisórias a respeito dos transportes, a maioria dessas medidas abria crédito extraordinário em favor do Ministério dos transportes em razão da transferência da malha rodoviária federal para a esfera estadual, o que possibilitava esse tipo de transferência.

3.3. Conclusão

Sabendo que a forma como o governo lida com seus problemas é serial, logicamente nem todos os problemas alcançarão a agenda decisória e, por conseguinte, sua respectiva política pública.

O que pôde ser observado com os resultados apresentados é que, por mais que o governo tenha seus planos estratégicos e planejados, há momentos em que ele deve priorizar temas mais urgentes. Uma das principais metas do governo Fernando Henrique Cardoso foi estudar planos e objetivos para se estabilizar a economia, desde a criação do Plano Real, as privatizações, entre outras medidas. Tais políticas macroeconômicas foram priorizadas de forma planejada e esperada pelo governo tucano.

Todavia, como dito anteriormente, alguns indicadores podem fazer com que determinados problemas passem a receber o foco da agenda governamental, como foi o caso das políticas energéticas, que até 2001 não recebia a atenção do governo, haja visto a falta de

investimentos que culminou na crise energética de 2001-2002, fazendo com que o governo revisse suas prioridades, fugindo de temas que estavam estabelecidos como metas pelo governo, em outras palavras, as políticas energéticas, a princípio, não estavam nos principais planos do governo federal assim como estavam as políticas macroeconômicas e estabilizadoras. Mesmo assim, por critérios de urgência, o governo se viu obrigado a tomar providências em uma área que, até então, não havia planejado focar-se.

Em síntese, a forma como o governo deve lidar com certos problemas não deve simplesmente se limitar ao seu programa de governo e as suas ideologias partidárias, já que em certos momentos ele se verá obrigado a tratar sobre assuntos que, independentemente de argumentos ou ideias, ele será obrigado a lidar dando soluções de forma pragmática e de urgência, respeitando o refrear da serialização da ação governamental.

REFERÊNCIAS

APPLEBY, Paul H. **Policy and Administration**. Alabama: University of Alabama Press, 1949.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Two Faces of Power**. American Political Science Review, v. 56, n. 4, p 947-952, 1962.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. e WILKERSON, John D. **“Studying Policy Dynamics”**. In Baumgartner, F.R. e Jones, B.D. (eds.). Policy Dynamics. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

CAPELLA, Ana C.N.; BRASIL, Felipe G. e SUDANO, Andréia C. P. **“O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas”**. In: 39º Encontro Anual da ANPOCS, 2015. Caxambu. Anais... Caxambu: ANPOCS, 2015.

COBB, Roger W. e ELDER, Charles D. **Participation in American Politics: The dynamics of agenda building**. Boston: Allyn and Bancon, 1972.

CRIVELENTI, L. **Dívida do Brasil: renegociação, FHC, Lula e a volta da crise**. 2016. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/09/divida-do-brasil-renegociacao-fhc-lula-e-volta-da-crise.html>>. Acesso em: 18 set. 2018

ELDREDGE, Niles; GOULD, S. J. **Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism**. Princeton: Princeton Univ. Press, 1985.

MAJONE, Giandomenico. **Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process**. Yale: Yale Univ. Press, 1989.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta T.S. e MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

HOWLETT, Michael. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Elsevier, 3ª edição, São Paulo, 2013.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold. D. **The Policy Sciences: recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LINDBLOM, Charles E. **The Science of 'Muddling Through'**. Public Administration Review, v.19, n. 2, 1959.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. **Theories of The Policy Process**. Westview Press. Colorado, 2007.

SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. **The Semisovereign People: a realist's view of democracy in America**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2a. Ed. São Paulo, Cengage Learning, 2013.

SOROKA, S. N. **Agenda-Setting Dynamics in Canada**. Vancouver, BC: UBC Press, 2002.

STONE, Deborah. **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making**. Norton & Company. New York, 2002.

TOLMASQUIM, Mauricio. **As origens da crise energética brasileira**. Scielo. Campinas, n. 6-7, p. 179-183, junho 2000.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Autor: **Marcos Paulo Andrade**, graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista – “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, e-mail: marcos_p_andrade@hotmail.com

Orientadora: **Ana Cláudia Niedhardt Capella**, professora doutora do Departamento de Administração Pública na Universidade Estadual Paulista – “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, e-mail: ana.capella@gmail.com

A EXPERIÊNCIA COM A COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO: O CASO DAS BACIAS PIRACICABA, JUNDIAÍ E CAPIVARI E PARAÍBA DO SUL

Guilherme da SILVA

RESUMO

O artigo tem como objetivo avaliar a experiência com cobrança pelo uso de recursos hídricos no estado de São Paulo. Para isso, descreve a evolução da legislação sobre água no Brasil, culminando com a ideia de que ela possui valor econômico e é passível de ser cobrada pelo uso. Em seguida, expõe os resultados da variação do Índice de Qualidade da Água entre 2004 e 2015 para evidenciar o quanto a adoção do instrumento econômico causou mudanças no nível de poluição. Também são apresentados indicadores financeiros relativos à arrecadação da cobrança e a diferença entre o que foi cobrado e efetivamente arrecadado. Conclui-se que adoção do instrumento gerou a possibilidade de gastos que não seriam possíveis anteriormente, colaborando principalmente para realizar projetos de saneamento básico, mas não conseguiu resolver a poluição e sobreutilização de recursos hídricos, que se mantiveram estáveis entre 2004 e 2015.

Palavras-chave: gestão ambiental; gestão de recursos hídricos; cobrança pelo uso da água

ABSTRACT

The objective of this paper is to evaluate the experience with the water charges in the state of São Paulo. To do so, it describes the evolution of water legislation in Brazil,

culminating with the idea that it has economic value and can be charged for use. It then presents the results of the variation of the Water Quality Index between 2004 and 2015 to show how the adoption of this economic instrument caused changes in the level of pollution. Financial indicators related to water charges and the difference between what was planned and what was actually collected are also presented. It was concluded that the adoption of the instrument generated the possibility of expenditures that would not have been possible previously, collaborating mainly to carry out basic sanitation projects, but was unable to solve the pollution and overutilization of water resources, which remained stable between 2004 and 2015.

Key-words: environmental management; water management; water charges

1. INTRODUÇÃO

Frequentemente, associa-se ao Brasil uma grande disponibilidade de água, devido ao clima tropical e subtropical predominante na maior parte do território e às grandes bacias hidrográficas que cortam o país, como a bacia amazônica e a do rio Paraná, ambas entre as maiores do mundo. Durante muito tempo, a água era tratada tanto pelo poder público como pelos usuários praticamente como um bem livre, ou seja, como um recurso virtualmente infinito (AREND; SILVA, 2007) e invulnerável (SCHIECHI, PAULINO, RIZZI, 2013), de rápida e fácil reposição, o que não estimulava planejamento de seu uso de forma mais meticulosa ou uma diferenciação de seu tratamento dependendo das necessidades hidrográficas de cada região.

Porém, existe grande disparidade entre a concentração populacional e urbana e a localização da principal produção hídrica no país. Como a maior parte da disponibilidade de água está localizada na bacia amazônica que banha a região Norte do país, considerada a região com menor população total e também menor densidade populacional, estima-se que atualmente menos de 20% do total da descarga hídrica nacional é responsável pelo abastecimento de aproximadamente 95% da população (GOMES; BARBIERI, 2004).

Esse contingente populacional é justamente o que habita as regiões onde estão concentradas a maior parte da atividade econômica nacional, apresentando a maior parcela da

produção industrial, intensiva em água em processos de limpeza e muitas vezes como matéria-prima do processo produtivo, e da produção agropecuária, que utiliza água tanto para dessedentação de animais quanto para irrigação de plantios, que variam bastante no uso da água dependendo da intensidade tecnológica envolvida na cultura.

O principal problema em não realizar uma adequada gestão e um adequado planejamento do uso da água é o fato de que, numa escala regional ou mesmo nacional, a água é um sistema fechado, ou seja, não é produzida mais água com o passar do tempo (FARIAS, 2003, p. 318). O que foi observado nos últimos anos foi na verdade uma tendência inversa: a quantidade de água total disponível no sistema climático teve momentos de grande instabilidade, devido a fenômenos naturais como o *El Niño* e *La Niña*, impactando os regimes pluviométricos com bastante intensidade nas regiões Sudeste e Nordeste (CÔRTEZ *et al.*, 2015).

Quando a água não é entendida mais como um recurso sempre disponível, mas sim como um recurso limitado, escasso e que deve ser considerado como insumo ou matéria-prima nos processos produtivos, ela passa a ser considerada como recurso hídrico, passando a ser um bem econômico. (FARIAS, 2003). A legislação brasileira evoluiu nesse sentido, inicialmente praticamente sem regulação sobre a utilização dos recursos hídricos até estes passarem a receber metodologias próprias de precificação, variando de acordo com o tipo de usuário que os utilizam, além de considerar o acesso à água como um direito humano fundamental (SCHIECHI; PAULINO; RIZZI, 2013).

Este artigo visa compreender o impacto ambiental e financeiro do instrumento econômico da cobrança pelo uso de recursos hídricos nos três primeiros comitês de bacias hidrográficas que o adotaram no estado de São Paulo, voltados para a gestão das águas do rio Paraíba do Sul, dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá e dos rios Sorocaba e Médio Tietê.

Para tornar mais compreensível a proposta de cobrança pelo uso de recursos hídricos, o artigo se inicia com um breve comentário sobre a importância da gestão e conservação dos recursos hídricos, avançando com a discussão sobre os marcos legais referentes à utilização da água e seu entendimento pelos legisladores. Em seguida, expõe os resultados principais da variação do Índice de Qualidade da Água, indicador síntese de diversas medições sobre a poluição hídrica entre 2004 e 2016, para evidenciar o quanto a adoção do instrumento causou mudanças no nível de poluição doméstica e industrial entre 2004 e 2016. Após esse indicador

ambiental, são apresentados indicadores financeiros relativos à arrecadação utilizando a cobrança, a tendência observada no período e a diferença entre o que foi cobrado e o que foi efetivamente arrecadado.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Primórdios da Legislação Brasileira de Recursos Hídricos

O Código de Águas aprovado no governo de Getúlio Vargas, após 27 anos de negociação dentro dos governos da Primeira República, pretendia ser um passo à frente da legislação frouxa e vaga anterior, com uma gestão mais centralizada do uso de recursos hídricos. Devido ao contexto da década de 1930, de industrialização realizada com apoio estatal, uma das principais metas desse novo conjunto de leis era harmonizar os diferentes usos produtivos da água, apresentando uma preocupação tanto com legislar sobre a esfera privada, pública quanto definir direitos de propriedade (FARIAS, 2003). Principalmente, harmonizar o uso de recursos hídricos voltados à produção industrial, agricultura e a relação de ambos com a geração de energia pelo setor hidrelétrico, matriz adotada como prioritária, o que levou à criação de uma legislação bastante setorizada, com regras específicas para cada tipo de uso (FINKLER *et al.*, 2015). Posteriormente, essa forma de gestão seria considerada como insuficiente devido a esse caráter setorizado, que acabou por priorizar a legislação do setor hidrelétrico e deixar de lado as outras formas de regulação da água, principalmente após o esforço industrial do governo militar na década de 1960 e 1970 (GOMES; BARBIERI, 2004).

O caráter centralizador da burocracia desenvolvida pela legislação de 1934 também provou com o tempo não apresentar resultados satisfatórios, pelas dificuldades em adaptar-se às variadas situações do contexto hidrográfico brasileiro e às demandas dos usuários, variando de acordo com região, que no período apresentava uma diferença ainda maior entre os setores produtivos. O Código de Águas, entretanto, apresentava uma importante inovação: a possibilidade de cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Essa possibilidade já existia desde a elaboração do Código Civil de 1916, porém não tinha nenhum tipo de aparato legal para sua realização. A legislação específica previa que caso o setor produtivo contaminasse águas em

decorrência de suas atividades deveria realizar uma compensação financeira às partes lesadas, sejam elas entes federativos (municípios, estados, a União) ou particulares que foram afetados. Seguem os artigos que versam sobre essa disposição:

Art. 111. Se os interesses relevantes da agricultura ou da indústria o exigirem, e mediante expressa autorização administrativa, as águas poderão ser inquinadas, mas os agricultores ou industriais deverão providenciar para que as se purifiquem, por qualquer processo, ou sigam o seu esgoto natural.

Art. 112. Os agricultores ou industriais deverão indenizar a União, os Estados, os Municípios, as corporações ou os particulares que pelo favor concedido no caso do artigo antecedente, forem lesados. (BRASIL, 1934)

Essa forma de cobrança, que muito se assemelha ao que posteriormente ficou conhecido como princípio do poluidor-pagador e que foi utilizado amplamente nas legislações europeias a partir da década de 1960, mostra como o Código das Águas possuía aspectos bastante inovadores na sua concepção, mesmo apresentando resultados ineficientes na sua aplicação prática, que não permitiu o controle da degradação progressiva dos recursos hídricos durante o meio século em que foi a principal legislação sobre o tema (SCHIECHI, PAULINO, RIZZI, 2013).

2.2. Valor Econômico dos Recursos Hídricos na Constituição de 1988

A grande alteração do *status quo* da legislação sobre recursos hídricos começa com a Constituição de 1988, que dá base e permite os avanços institucionais realizados na década de 1990. A proteção jurídica da água e manutenção de um mínimo de qualidade e quantidade disponível para a população é imediatamente derivada de outros direitos humanos fundamentais, que foram destacados no processo constitucional, como os direitos à vida, saúde, alimentação, consumo e cidadania (ABUJAMRA; ROTHBARTH, 2015). Também, no artigo 225, foi prevista a adoção de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visando prover à população maior qualidade de vida, o que também impõe de forma direta às autoridades governamentais a necessidade de preservação dos recursos hídricos, de forma a garantir o seu acesso tanto para as gerações atuais como para garanti-los às gerações futuras.

A Constituição de 1988 estabeleceu que todas as águas presentes no país são bens públicos, definidos no Artigo 99 como “os de uso comum do povo”. Nessa concepção, o poder público não é considerado como proprietário dos recursos hídricos, mas sim como um gestor visando resguardar os interesses da população e da sustentabilidade desse recurso para o futuro. Desse modo, a água em nenhum caso pode ser apropriada de forma privada (MILLAN, 2008), nem existe legalmente justificativa para nenhum tipo de caso em que ocorra excessiva poluição ou esgotamento dos recursos hídricos. Esse entendimento do papel do poder público reforça a ideia, já presente no Código de Águas, que qualquer outorga ou concessão relacionada ao uso da água deve ter uma fundamentação legal para ocorrer, passando por uma burocracia (MILLAN, 2008).

Para ser possível essa gestão é que ocorre uma diferenciação das atribuições dos diversos entes federativos sobre a gestão dos recursos hídricos. Recursos hídricos com importância estratégica na diplomacia nacional ou grande importância para os sistemas produtivos nacionais, como as águas utilizadas para geração de energia hidrelétrica, são de domínio de gestão da União. No caso da utilização de recursos hídricos para geração de energia, é previsto que haja compensação financeira para os entes federativos cujo território engloba a água explorada, tanto para os estados quanto para os municípios (ABUJAMRA; ROTHBARTH, 2015). Águas correntes que banham mais de um estado também são consideradas de domínio da União, já que existe grande potencial de conflito entre as diversas administrações que essas águas afetam (ABUJAMRA; ROTHBARTH, 2015). Propostas de transposições de rios, implementação de represas ou implementação de atividades poluidoras nas margens dessas águas que cruzam estados tendem a causar atritos entre as partes e é necessário que exista uma administração relativamente isenta para analisar as propostas e poder pesar como respeitar os princípios constitucionais de realizar o melhor para a população em geral, não para grupos específicos. Dessa forma, a competência dos estados na gerência de águas é restrita às águas que estejam contidas dentro de seus territórios e as águas subterrâneas, muitas vezes responsáveis pelo abastecimento de cidades.

2.3. A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos de 1997

Após a Constituição de 1988 apontar os principais direcionamentos sobre como passaria a ser entendida a legislação dos recursos hídricos brasileiros, a Lei Federal n. 9.433

de 1997 cimentou as instituições necessárias para que fosse possível melhor gerenciamento e planejamento desses recursos, substituindo definitivamente o já ultrapassado Código de Águas. A legislação apresenta três pontos principais que norteiam suas propostas. O primeiro desses pontos é a reiteração da concepção constitucional da água, ou seja, que mesmo abundante no país como um todo, é um bem escasso, por fatores climáticos, geográficos e pela forma que é utilizada pela sociedade. A escassez da água e sua importância nos processos produtivos dá a ela reconhecimento como um recurso hídrico e bem econômico, que possui, portanto, valor econômico que é mensurável e pode ser cobrado dos consumidores (FARIAS, 2003).

O segundo ponto é também derivado da Constituição Federal: a água não é mais considerada em nenhuma instância como de uso privado, mesmo se estiver localizada dentro de uma propriedade ou ser utilizada como fronteira entre duas propriedades, como era previsto anteriormente no Código das Águas. A utilização da água viria de um processo de outorga, que garante direitos de uso, mas sem alienar os recursos hídricos, considerados agora por definição como inalienáveis (FARIAS, 2003; ABUJAMRA; ROTHBARTH, 2015). O terceiro principal ponto é a mudança na forma de governança dos recursos hídricos, que se insere numa discussão maior sobre como o poder público deve realizar uma gestão ambiental adequada. A capacidade de governos conseguirem controlar todos os aspectos de um sistema complexo e com muitas nuances regionais passou a ser bastante contestada (MATOS; DIAS, 2013). A legislação anterior, bastante centralizadora e baseada em normas rígidas, não apresentou bons resultados e levou ao aumento da degradação ambiental.

Utilizar-se simplesmente de mecanismos de mercado para resolver todas as questões problemáticas do meio ambiente não era atrativo. Muitas das necessidades apresentadas vinham de direitos constitucionais recentemente adquiridos, difíceis de criar e posteriormente desenvolver um ambiente competitivo relacionado a eles, além de não haver garantias de maior eficiência ao realizar esse tipo de gestão para todo tipo de necessidades ambientais, nem em particular criando um mercado específico para comercialização dos recursos hídricos.

A solução encontrada, a organização através de comitês de bacia, bastante baseada na experiência de gestão francesa, criou uma governança da água que conta com representações dos diversos setores da sociedade, numa gestão participativa que evidencia as demandas regionais ao mesmo tempo que aporta pontos de vista distintos para a solução de problemas e conflitos distributivos. Essa democratização envolve nas decisões sobre os recursos hídricos

representantes do poder público (em suas diversas esferas federativas), de setores produtivos (principalmente da indústria, agricultura e saneamento) e da sociedade civil, que pela primeira vez dispõem de uma legislação que abertamente estimula sua participação e destaca a importância de instâncias decisórias que contam com organizações independentes, transferindo responsabilidades que antes eram puramente estatais para o cidadão (MATOS; DIAS, 2013; FARIAS, 2003).

Esses três principais pontos estão presentes em todos os fundamentos expostos no artigo inicial do documento da Lei n.9433 de 1997:

I - a água é um bem de domínio público; II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997).

Para poder atender a essa nova concepção de governança das águas no país, a legislação previu a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, visando integrar essa gestão em várias frentes, além do Sistema se responsabilizar pelo planejamento e regulação de recursos e viabilizar a cobrança pelo uso. O artigo 5º detalha os instrumentos disponíveis para o funcionamento desse sistema, com exceção do inciso V, que prevê compensações financeiras a municípios para alguns casos de exploração de recursos, mas foi vetado, levando o tema a ser legislado posteriormente.

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - os Planos de Recursos Hídricos; II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos; V - a compensação a municípios; VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (BRASIL, 1997).

2.4. Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos

Como visto na seção anterior, a água passou a ser considerada pela legislação brasileira como um bem econômico, passível de ser valorado e também com custos embutidos. Por isso, a qualidade da água também passou a ser vista como um problema

econômico, já que ela é determinada pela escolha do tipo de uso a qual é destinada, cada um com um retorno econômico e ambiental distinto (FONTES, 2003).

Como há problemas de apropriação com os recursos hídricos, no sentido de não terem direitos de propriedade bem definidos, o Estado necessita criar instrumentos para que a sociedade reconheça a água como um bem com valor econômico e também para que se possa minimizar externalidades negativas que se originam quando se usa o bem como se ele fosse um bem livre, ignorando que sua utilização tem consequências que vão além da esfera individual.

Assim, a cobrança pelo uso da água é considerada pela Agência Nacional de Águas (2001) como vital para criar condições de equilíbrio entre a utilização da água e sua disponibilidade, tentando criar maior estabilidade entre os que competem pelo seu uso, principalmente no processo produtivo, além de redistribuir os custos sociais implicados na sua utilização. A cobrança também visa estimular o uso mais racional e eficiente dos recursos hídricos, já que gera custos adicionais para os grandes consumidores, forçando-os a incorporar esses custos no seu processo produtivo ou incentivando-os a buscar alternativas de uso para reduzi-lo (MOTTA, 1998). Por fim, um papel importante da cobrança pelo uso de recursos hídricos é o de poder financiar os investimentos organizados pelos comitês de bacia, permitindo que entidades locais tenham capacidade de realizar projetos adequados ao seu planejamento regional (ANA, 2001).

2.5. Metodologia de Análise do Impacto da Cobrança

Para compreender qual foi o impacto da adoção da cobrança pelo uso de recursos hídricos no estado de São Paulo, são analisadas entre 2007 e 2015 as duas Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) que primeiro adotaram esse instrumento de política, a saber: Paraíba do Sul, que adotou a cobrança de forma estadual no ano de 2007, mas já realizava a cobrança através de mecanismos federais desde 2003; rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), que também começou a cobrança em nível estadual em 2007. Os indicadores escolhidos para analisar o instrumento cobrança de recursos hídricos se dividem entre indicadores financeiros e ecológicos. Os indicadores financeiros utilizados são:

- A quantidade arrecadada através da cobrança pelo uso de recursos hídricos anualmente, desinflacionados utilizando como ano base o ano de 2010 e ;

- Comparação entre os valores efetivamente arrecadados com os valores cobrados, para compreender melhor se a cobrança tem sido generalizada e adotada como um custo pelas empresas;

Quanto aos indicadores ambientais, foram utilizados:

- O Índice de Qualidade das Águas, que agrega diversos critérios de poluição entre os anos de 2004 e 2015;
- Pontos de monitoramento em áreas urbanas dos principais rios de cada uma das bacias e analisadas suas variações durante o período de 2004 até 2015.

Esse período foi escolhido pois o número de pontos de monitoramento era muito pequeno até 2004, gerando proporções que poderiam não refletir realmente a qualidade das águas dos rios como um todo. Em 2004 já ocorre aumento do número desses pontos e a partir de 2010 as bacias apresentam uma rede monitoramento consideravelmente mais complexa. O período é maior do que o período de adoção da cobrança para poder comparar se após a utilização do instrumento a qualidade da água teve uma melhora ou se o instrumento sozinho não consegue promover isso. A evolução do IQA nos principais rios da bacia é apresentada também para observar se a cobrança conseguiu ter efeito na qualidade da água dos rios que são amplamente utilizados em áreas industrializadas e com grande densidade populacional, que seriam os focos da arrecadação.

2.6. Definição do Índice de Qualidade das Águas (IQA)

A primeira versão do Índice de Qualidade das Águas surgiu em 1970, nos Estados Unidos, pela *National Sanitation Foundation* e a partir de 1975 começou a ser utilizado pela CETESB. O IQA foi criado para avaliar a qualidade da água para o abastecimento público, após tratamento (CETESB, 2015).

O índice é composto por parâmetros que no geral são relacionados ao consumo doméstico e industrial de água, refletindo a interferência da qualidade da água por esgotos sanitários e outros materiais orgânicos, nutrientes e sólidos presentes na água (BUCCI; OLIVEIRA, 2014). Dessa forma, as variações do IQA durante o tempo podem ser boas *proxys* da efetividade de investimentos e gastos no setor de gestão de recursos hídricos, já que o índice é afetado diretamente tanto pelo tipo de atividade da região em que a água é analisada

e da capacidade da região em tratar seus dejetos e utilizar os recursos hídricos racionalmente. Sua maior limitação, porém, é não levar em conta parâmetros como metais pesados e inseticidas, que poderiam melhorar o entendimento do impacto do setor produtivo industrial e agrícola na qualidade da água (CETESB, 2015).

O IQA segundo ANA (2017) é composto por nove parâmetros, cada um com um peso relativo, fixado em função da sua importância para avaliar a capacidade dos recursos hídricos em serem utilizados para o abastecimento humano. São eles: oxigênio dissolvido (17%), coliformes termotolerantes (15%), potencial hidrogeniônico (12%), demanda bioquímica de oxigênio (10%), temperatura da água (10%), nitrogênio total (10%), fósforo total (10%), turbidez (8%) e resíduo total (8%). O cálculo do IQA é feito por meio do produto ponderado dos nove parâmetros, segundo a seguinte fórmula:

$$IQA = \prod_{i=1}^n q_i w_i$$

- IQA = Índice de Qualidade das Águas. Um número entre 0 e 100;
- q_i = qualidade do i -ésimo parâmetro. Um número entre 0 e 100, obtido do respectivo gráfico de qualidade, em função de sua concentração ou medida (resultado da análise);
- w_i = peso correspondente ao i -ésimo parâmetro fixado em função da sua importância para a conformação global da qualidade, isto é, um número entre 0 e 1, de forma que:

$$\sum_{i=1}^n w_i = 1$$

sendo n o número de parâmetros que entram no cálculo do IQA.

Os valores do IQA são classificados em faixas de qualidade da água conforme o Quadro 6.

Quadro 6 - Faixas de Classificação do IQA no Estado de São Paulo

Categoria	Ponderação
Ótima	$79 < IQA \leq 100$
Boa	$51 < IQA \leq 79$
Regular	$36 < IQA \leq 51$

Ruim	$19 < IQA \leq 36$
Péssima	$IQA \leq 19$

Fonte: ANA, 2017.

2.7. Situação da Qualidade da Água e Cobrança pelo Uso de Recurso Hídricos nas UGRHI 2 e 5 do Estado de São Paulo

2.7.1. UGRHI 2 - Paraíba do Sul

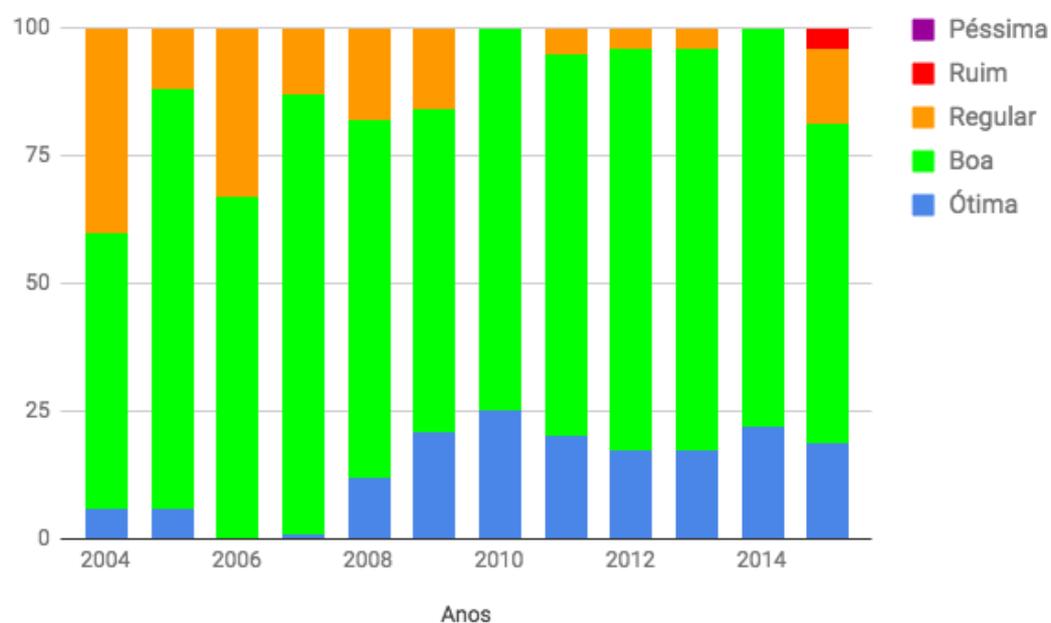
A região do Vale do Paraíba apresenta um dos maiores processos de conurbação do país, interligando praticamente a Região Metropolitana de São Paulo com o estado do Rio de Janeiro, numa longa faixa urbana que levou à necessidade de gerir a infraestrutura de transportes, de abastecimento e de gestão do meio ambiente de forma conjunta. Assim, foi criado o Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul (CBH-PS) visando realizar uma gestão mais coordenada dos recursos hídricos (CBH-PS, 2009). Atualmente fazem parte do comitê um total de 1.966.728 habitantes, distribuídos entre 36 municípios com densidade populacional e porte bastante variados, destacando-se São José dos Campos como principal cidade e pólo regional. Por essa grande diferença entre o porte das cidades e a geografia acidentada da área, a região do Vale do Paraíba apresenta atividades econômicas variadas, com uma agropecuária baseada no cultivo de arroz e cana-de-açúcar, e um setor industrial baseado na indústria armamentista, automobilística e de pesquisa no setor aeroespacial, capitaneado pelos esforços da Embraer. A vegetação natural ocupa ainda aproximadamente 26,5% da área total da UGRHI (SIGRH, 2016).

Na região, a disponibilidade hídrica anual *per capita* é superior à média do estado de São Paulo (um quinto do total da disponibilidade é proveniente da reserva de águas subterrâneas), porém existe grande disparidade entre a população e a alta demanda pelo uso dos recursos hídricos, com um consumo total de água que equivaleria ao de uma população cinco vezes maior (CBH-PS, 2009). O maior consumo na região é justamente o de utilização para abastecimento urbano, seguido pela utilização industrial e irrigação. Mesmo com uma disponibilidade hídrica relativamente alta em comparação ao restante do estado, existem áreas com grandes pressões ambientais, como a área urbana de São José dos Campos, na qual existe risco de instabilidade no solo pela exploração excessiva de águas subterrâneas para consumo doméstico.

Quanto à variação na qualidade da água medida pelo IQA, a proporção do total de medições consideradas como ruins ou péssimas é bastante pequena desde o começo da série histórica analisada. Somente no final da série aparecem medições consideradas ruins, associadas à redução do volume de água na cabeceira do Rio Paraíba do Sul. As medições consideradas regulares diminuíram com o tempo, havendo aumento na proporção dos pontos de monitoramento com qualidade de água boa e também ótima.

A melhora nos índices não conseguiu ser superior porque ainda existem graves problemas no tratamento de esgoto urbano na região, com algumas cidades sem Estações de Tratamento de Efluentes (somente estações de tratamento de água extraída para ser enviada para os consumidores), o que as leva a despejar todo o seu esgoto em rios e córregos (CBH-PS, 2012). O Rio Paraíba do Sul, que mais recebe os efluentes domésticos de cidades como São José dos Campos e Cruzeiro, manteve sua qualidade de água regular durante o período analisado, não havendo mudanças consideráveis nas medições mesmo após a adoção da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Gráfico 1 - Distribuição Percentual do Índice de Qualidade da Água (IQA) na UGRHI Paraíba do Sul, 2004-2015

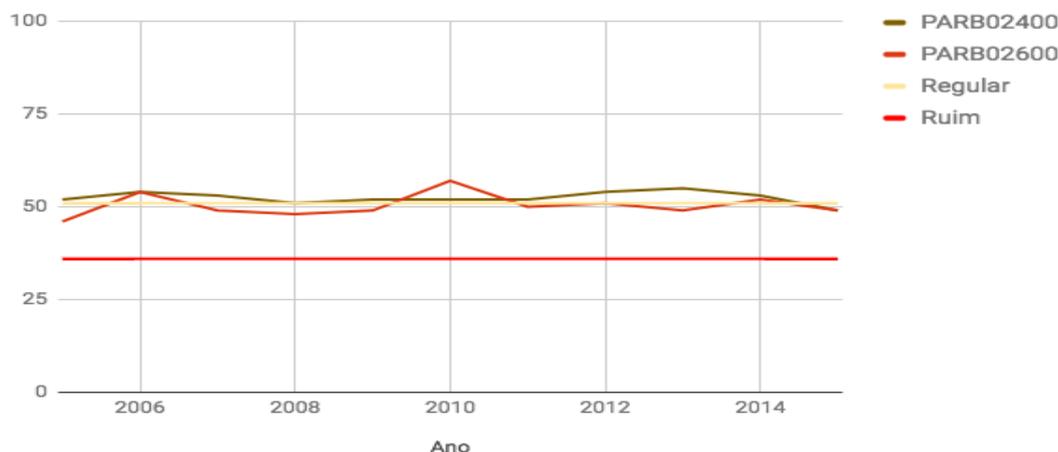


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Qualidade das Águas Superficiais da CETESB entre 2004 e 2015.

O Rio Paraíba do Sul, que mais recebe os efluentes domésticos de cidades como São José dos Campos e Cruzeiro, manteve sua qualidade de água regular durante o período analisado, não

havendo mudanças consideráveis nas medições mesmo após a adoção da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

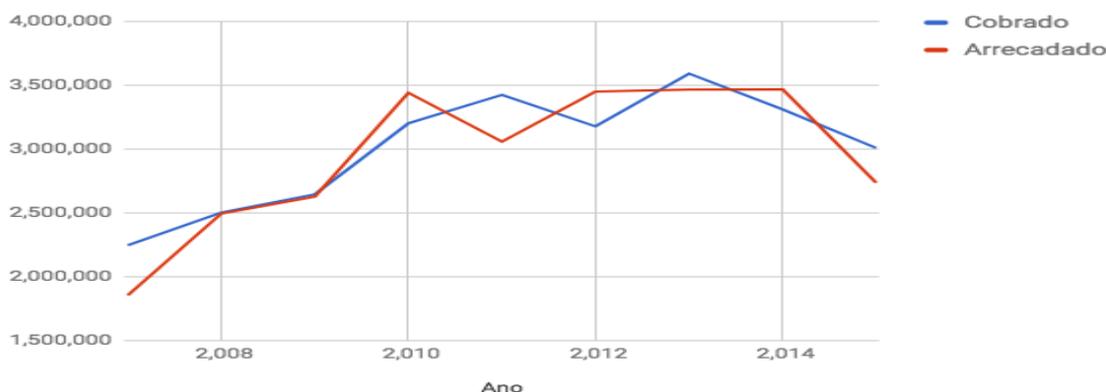
Gráfico 2 - Índice de Qualidade da Água (IQA) Médio Anual em Pontos Seleccionados do Rio Paraíba do Sul na UGRHI Paraíba do Sul, 2004-2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Qualidade das Águas Superficiais da CETESB entre 2004 e 2015.

Com a atividade econômica se desacelerando a partir de 2012, o valor arrecadado, que depende da atividade produtiva e da utilização da água pela indústria e os consumidores domésticos, passa a se estabilizar e posteriormente até mesmo cair. Outro fator que explica essa queda foi o regime de chuvas entre os anos de 2013 e 2015, que gerou a necessidade de utilização mais racional da água pelos consumidores devido ao esgotamento da capacidade dos reservatórios. Como os maiores pagadores da cobrança pelo uso dos recursos são as companhias sanitárias que fazem a distribuição de água para o consumo da população, o racionamento levou a uma redução no valor arrecadado por esse setor.

Gráfico 3 - Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos na CBH-PS (em milhares R\$ de 2010), 2007-2015



Fonte: ANA.

2.7.2. UGRHI 5 - Piracicaba, Capivari e Jundiáí

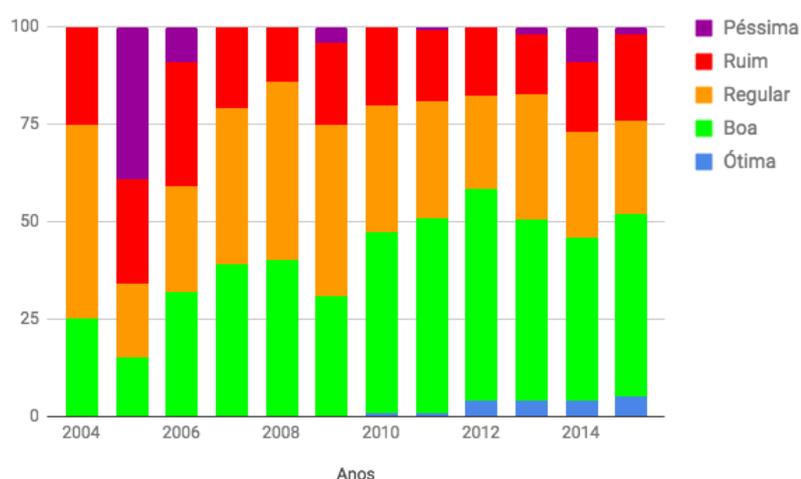
O Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí (CBH-PCJ) foi criado em 1991 e efetivamente começou suas atividades em 1993, sendo o primeiro comitê de bacia do estado de São Paulo e teve sua respectiva Fundação Agência das Bacias PCJ criada em 2009. Está localizado numa das regiões mais economicamente dinâmicas do estado e do Brasil, com importante produção agropecuária e industrial, comportando a Região Metropolitana de Campinas, com mais de 3 milhões de habitantes distribuídos em 20 municípios, e a aglomeração urbana de Piracicaba, que conta com quase 1,5 milhão de habitantes distribuídos entre 22 municípios (SIGRH, 2016). Quanto à produção agropecuária, pode se destacar a indústria sucroalcooleira, tradicional em Piracicaba e Rio Claro, mas que se expandiu por quase toda a região. A atividade industrial é bastante diversificada, com o polo petroquímico de Paulínia, indústrias de peças e de alta tecnologia em Campinas, indústria têxtil nas cidades a sua volta e diversas montadoras automobilísticas em Indaiatuba e Piracicaba.

Entre as bacias analisadas, a bacia PCJ é a que apresenta mais vezes qualidade da água medida pelo IQA considerada como péssima e a proporção de águas consideradas de qualidade inferior ao que seria aceitável equivale a 25% do total analisado no período. A partir de 2006 ocorre uma melhora nos índices considerados como bons, que estavam num patamar de aproximadamente 30,0% do total de medições e passam a equivaler aproximadamente 50,0% do total das medições nos anos seguintes, ficando num patamar relativamente estável. Em 2014 e 2015 ocorre uma leve diminuição nessa proporção, decorrente da redução do volume dos rios que compõem a bacia devido ao regime de chuvas

menos intenso do que a média histórica, além do fato de que parte das águas da bacia foi desviada para abastecimento do sistema Cantareira (CETESB, 2016).

Os principais rios da bacia não apresentaram uma considerável variação na qualidade da água no período mesmo após a adoção da cobrança, pelas dificuldades em tratar efluentes domésticos e por estarem diretamente ligados ao processo produtivo industrial. O rio Piracicaba, por exemplo, recebe efluentes domésticos de 40 municípios diferentes (já que a origem do rio é em Minas Gerais), sendo que apenas 13 deles realizam algum tipo de tratamento nas águas que são despejadas. As indústrias dos ramos de papel e celulose, alimentício, têxtil, couros, metalúrgico, químico e petroquímico são responsáveis por intensa descarga no rio. Além dessas, existem ainda as indústrias do ramo sucroalcooleiro, cujos lançamentos foram drasticamente reduzidos após a adoção de técnicas de reutilização do restilo através de sua aplicação nas culturas, e não constituem mais uma fonte de poluição de recursos hídricos relevante. Mesmo com essas inovações que reduziram bastante a carga de lançamentos agrícolas, o rio Piracicaba tem uma qualidade de água considerada ruim ou péssima em vários pontos (CETESB, 2015; CBH-PCJ, 2012).

Gráfico 4 - Distribuição Percentual do Índice de Qualidade da Água (IQA) na UGRHI Piracicaba, Capivari e Jundiaí, 2004-2015

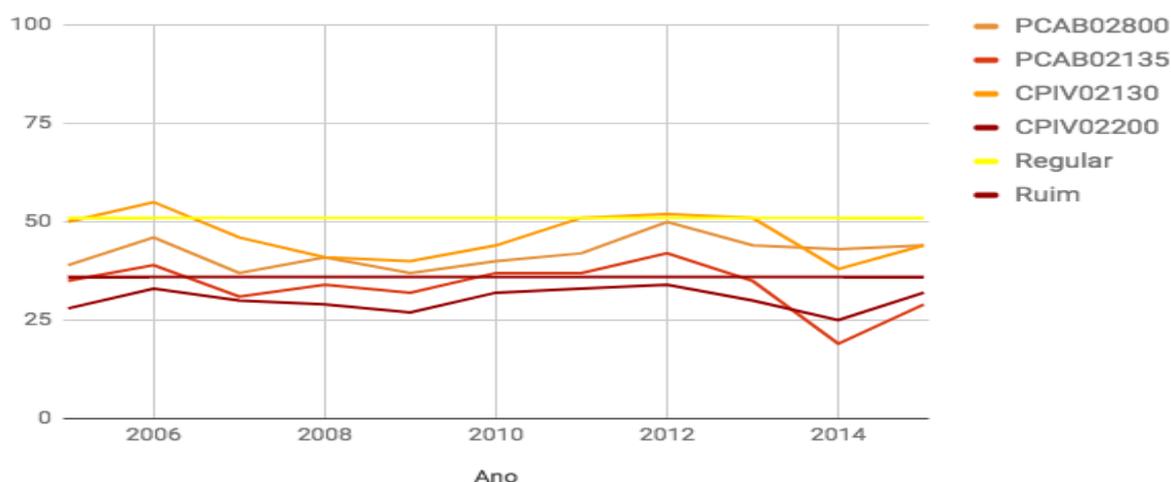


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Qualidade das Águas Superficiais da CETESB entre 2004 e 2015.

O Rio Capivari percorre uma região predominantemente agrícola, ocupada por plantações de cana-de-açúcar, milho e café, recebendo efluentes de sete municípios, dos quais cinco não possuem sistema de tratamento adequado. Em consequência das descargas desses poluentes, a qualidade da água do Rio Capivari, principalmente no trecho entre o município de Capivari até a confluência com o Rio Tietê, apresenta grande nível de deterioração, levando a uma proporção maior de pontos de monitoramento do IQA com uma qualidade considerada ruim.

A tendência da cobrança pelo uso de recursos hídricos na UGRHI é similar à da bacia do rio Paraíba do Sul, ocorrendo um grande crescimento no valor cobrado durante os primeiros anos de implementação até uma estabilização maior a partir de 2010. Nesse caso, também houve uma persistente diferença entre a quantia cobrada e a quantia arrecadada, mas que não parece ter sido quitada após a estabilização do valor arrecadado anualmente como no outro caso. A grande diferença entre a arrecadação das duas UGRHI é o montante, que no caso da CBH-PC é muito superior devido à maior importância da região dentro da economia do estado, seu caráter industrial com grandes empresas que consomem intensamente água, como as presentes no polo petroquímico de Paulínia, e o tamanho da sua população, que é mais do que o dobro da população da região do Vale do Paraíba do Sul.

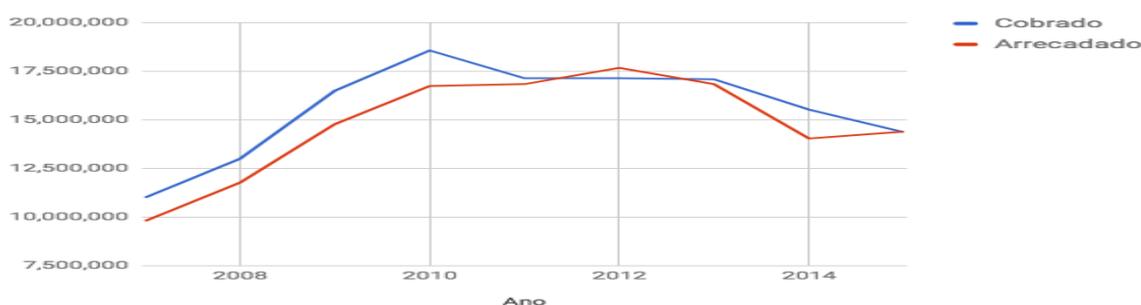
Gráfico 5 - Índice de Qualidade da Água (IQA) Médio Anual em Pontos Seleccionados dos Rios Piracicaba e Capivari na UGRHI Piracicaba, Capivari e Jundiaí, 2004-2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Qualidade das Águas Superficiais da CETESB entre 2004 e 2015.

A tendência de queda devido à redução da atividade econômica também é observável nesse caso, com uma drástica queda do valor arrecadado a partir de 2012. A crise hídrica também afetou seriamente a região, cujas águas em parte são desviadas e utilizadas para o abastecimento dos reservatórios do Sistema Cantareira e geraram até mesmo racionamento de água na Região Metropolitana de Campinas.

Gráfico 6 - Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos na CBH-PCJ (em milhares de R\$ de 2010, 2007-2015)



Fonte: ANA.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As UGRHI analisadas neste artigo são as duas primeiras a adotarem a cobrança pelo uso de recursos hídricos no estado de São Paulo. Nos anos seguintes, seriam acompanhadas pelas bacias do Alto Tietê, na qual está inclusa a Região Metropolitana de São Paulo, Sorocaba e pela Baixada Santista, na qual está inserido um polo industrial importante na região de Cubatão. A tendência é que na próxima década praticamente todas as bacias hidrográficas de áreas industriais do estado utilizem o instrumento de acordo com suas necessidades e métodos próprios de cobrança. São essas regiões que possuem atualmente uma pior qualidade da água, com quase um quinto da água considerado abaixo da qualidade mínima para consumo humano e para manutenção dos ecossistemas aquáticos, bastante frágeis (CETESB, 2015).

Porém, como os dados apontam sobre as pioneiras na cobrança, sua implementação e os recursos adicionais gerados para os comitês de bacia hidrográfica que recebem as receitas geradas com esse instrumento por si só não garantem uma melhoria na qualidade de água. Mesmo dispondo muito mais de recursos do que na década anterior para realizar a gestão da

água e obras ligadas ao saneamento e utilização racional dos recursos hídricos, uma parte relevante dos pontos monitorados pela CETESB não apresentou melhoras e todos os rios principais das bacias analisadas estão com problemas de diminuição de sua vazão e consequente aumento relativo de sua poluição.

Cabe mencionar também que ao se adotar a cobrança é necessário se levar em conta que esta possui um caráter pró-cíclico, ou seja, em momentos em que a economia está aquecida e a utilização de recursos hídricos é mais necessária para o processo produtivo industrial e o consumo doméstico, o total arrecadado será alto. Porém, em momentos de redução de atividade econômica, como os últimos quatro anos, ocorre redução na quantidade arrecadada disponível e também aumento da diferença entre o que é cobrado e o que é efetivamente pago pelos consumidores.

Portanto, a adoção do instrumento gerou a possibilidade de gastos que não seriam possíveis sem esse tipo de arrecadação, executando muitos projetos e colaborando principalmente para levar projetos de saneamento básico a regiões que ainda não o possuíam, mas não conseguiu resolver os principais problemas de poluição e sobreutilização de recursos hídricos, que se mantiveram num patamar estável entre 2004 e 2015.

REFERÊNCIAS

ABUJAMRA, F. M.; ROTHBARTH, R. O estatuto jurídico das águas no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 29, n. 84, p. 163-178, ago. 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Cobrança pelo uso de recursos hídricos. Cadernos de capacitação em recursos hídricos, Brasília, v.7, 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil: informativo 2013. Brasília, 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil: informativo 2015. Brasília, 2016.

AREND, S. C.; SILVA, J. L. Cobrança pelo uso da água na bacia hidrográfica do Rio Pardo. **Est. CEPE**, Santa Cruz do Sul, n.25, p. 36-56, 2007.

BORSOI, Z; TORRES, S. A Política de Recursos Hídricos no Brasil. BNDES. 1997. Disponível em Acesso em jan. 2016.

COMITÊ DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ. Situação dos Recursos Hídricos das Bacias hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí UGRHI 5. CETEC, Piracicaba, 2012.

COMITÊ DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO RIO PARAÍBA DO SUL. Cobrança pelo uso dos recursos hídricos. São José dos Campos, 2012.

CETESB. Relatório de Qualidade das Águas Interiores do Estado de São Paulo 2004. Série Relatórios, Biblioteca CETESB, São Paulo, 2016.

FARIAS, P. J. A Cobrança pelo uso da água no Brasil: integração normativa das dimensões protetivas ética e econômica do meio ambiente. Faculdade de Direito de Recife. Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

FINKLER, N. R. et al. Cobrança pelo uso da água: uma revisão metodológica. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v.33, p. 33-49, abr. 2015.

FONTES, A. T. Cobrança pelo uso da água e escassez de recursos hídricos: proposta de modelo de cobrança e aplicação na bacia do rio Atibaia. Tese (Doutorado em Engenharia Ambiental). Escola de Engenharia, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2003.

GOMES, J. L.; BARBIERI, J.C. Gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no Estado de São Paulo: um novo modelo de política pública. **Caderno EBAPE.BR** [online], vol.2, n.3, p. 01-21, 2004.

JACOBI, P.R.; CIBIM, J.; LEÃO, R. S. Crise hídrica na Macrometrópole Paulista e respostas da sociedade civil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 29, n. 84, p. 27-42, ago. 2015.

LADEIRA. D.A., BENASSI, R.F. Crise hídrica e de energia elétrica entre 2014-2015 na região Sudeste. **Revista Hipótese**, Itapetininga, v. 1, n.2, p. 65-76, 2015.

MATOS, F.; DIAS, R. Governança da água e a gestão dos recursos hídricos: a formação de comitês de bacia no Brasil. **DELOS - Desarrollo Local Sostenible**, Málaga, v. 6, n. 17, jun. 2013.

MOTTA, R. S. Utilização de Critérios Econômicos para a Valorização da Água no Brasil. **Texto para discussão no 556**, IPEA, Rio de Janeiro, 1998.

SCHECHI, R.G.; PAULINO, M.B.; RIZZI, N. Motivações sociambientais para a cobrança do uso da água: o papel dos comitês de bacia. **Revista Cereus**, Gurupi, v. 5, n. 3, p.158-171, set-dez./2013

Informações dos Autores

Guilherme da Silva. Doutorando em Economia pelo PPGE da FCLAr-UNESP. Email: guilhermedasilva09@gmail.com.

RESUMOS EXPANDIDOS

PROGRAMA VIVALEITE EM BOCAINA/SP: UMA ANÁLISE DE EFETIVIDADE

Ana Júlia ASSUMÇÃO

Helena Carvalho de LORENZO

1.INTRODUÇÃO

A urbanização acelerada no Brasil, em meados do século XX, gerou uma série de consequências no meio social. Assim, com o crescimento populacional das cidades, as desigualdades socioeconômicas tornaram-se mais evidentes, gerando um desafio enorme em termos de políticas públicas sociais, principalmente àquelas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Contudo, a noção de segurança alimentar e nutricional emergiu inicialmente no contexto do pós Segunda Guerra Mundial (1945), devido à insuficiência alimentar pelos países mais pobres, no tocante a disponibilidade de alimentos. Com o desenvolvimento da Política Nacional de Segurança Alimentar, é relevante frisar que o conceito de SAN elenca quatro aspectos fundamentais, sendo: a quantidade, qualidade, regularidade e disponibilidade de acesso aos alimentos (FREITAS; PENA, 2007). Com base nesse contexto, justifica-se a análise de um programa como este para analisar a sua avaliação e seus reais significados, em termos de efetividade para a população, ou seja, em termos de efeitos para os cidadãos beneficiários.

De acordo com Belloni, Magalhães e Souza (2001), “a avaliação tem o duplo objetivo de autoconhecimento e de formulação de subsídios para a tomada de decisão institucional”. Por isso, é através desse processo que se torna possível conhecer fatores positivos, negativos, forças, oportunidades, ameaças, entraves e desafios e reconstruir todo o andamento da política

pública.

O Programa Vivaleite é um programa do Estado de São Paulo, criado com a finalidade de “implementar os recursos financeiros do setor leiteiro por meio da criação de demanda e consequente incremento da produção [...]” (SILVA; BUENO, 2010). Tal programa distribui leite pasteurizado rico em ferro e vitaminas A e D para as crianças que possuem idade entre 6 meses a 5 anos e 11 meses, que pertencem a famílias com renda mensal de até dois salários mínimos. Com ele, cada criança recebe 15 litros mensalmente, os quais são distribuídos em entidades ligadas a prefeitura do município (RIBEIRO; QUINTANA, 2017).

Há diversos estudos acerca do Programa Vivaleite, Paulillo et al (2009) por exemplo comprovou a alta eficácia e coesão social do programa, através de indicadores. Já no que se refere à questão nutricional, justificando que o programa é forte no combate à desnutrição infantil pode-se citar Augusto (2009). Porém, com a perspectiva escolhida, no município escolhido, ainda não há estudos. Dessa forma, pergunta-se: O Programa Vivaleite, através de seu processo de avaliação, possui efetividade na perspectiva de Segurança Alimentar e Nutricional?

2.OBJETIVOS

O objetivo geral do presente estudo é analisar a efetividade do Programa Vivaleite no município de Bocaina/SP, decorrente do processo de avaliação.

Para executar o objetivo acima, têm-se os seguintes objetivos específicos:

- Identificar o funcionamento do Programa Vivaleite no município escolhido;
- Detectar as variáveis (sociais, econômicas e de segurança alimentar) para a possível criação de um indicador de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Descobrir e caracterizar os beneficiários do Programa Vivaleite, com relação a Segurança Alimentar e Nutricional;

3.MATERIAIS E MÉTODOS

Segundo Holanda (2006), a investigação qualitativa é uma técnica de cunho epistemológico e não instrumental, a qual se apoia no processo de construir conhecimentos. Com base nisso, será realizada uma pesquisa exploratória, qualitativa e de campo. No

decorrer do trabalho, serão realizadas entrevistas semiestruturadas, as quais envolverão os beneficiários do Programa Vivaleite. Também serão utilizados outros métodos que serão definidos posteriormente para a possível construção de um indicador de Segurança Alimentar e Nutricional.

4.RESULTADOS E DISCUSSÕES

O presente estudo ainda está em fase inicial, por isso os resultados concretos ainda não foram encontrados. Contudo, o município de Bocaina/SP apresenta um longo histórico do Programa Vivaleite (mais de oito anos ininterruptos) e considera o Programa Vivaleite como um complemento importante do Programa Bolsa Família, o que revela a observância de vários resultados que levarão a futuras discussões acerca do tema selecionado.

5.CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Lasswell (1958) apud Souza (2006) uma política pública é bem analisada se responder questões como: quem ganha o quê, por que e que diferença faz no meio social.

Com base nesse contexto e conforme informações obtidas via conversa informal, na Prefeitura Municipal de Bocaina/SP, o Programa Vivaleite conta atualmente com 103 vagas para o recebimento do leite enviado pela empresa ganhadora da licitação, realizada em âmbito estadual, porém apenas 67 crianças estão participando, o que confere 33 vagas remanescentes. Fato este, dentre outros que serão descobertos posteriormente, que revela a importância de um estudo em termos de efetividade da política pública social em questão e a possibilidade de estabelecer conexões futuras para o conjunto de resultados do presente estudo.

REFERÊNCIAS

- AUGUSTO, R. A. **Avaliação da efetividade de programa governamental de distribuição de leite fortificado no crescimento de crianças de 6 a 24 meses de famílias de baixa renda, residentes no interior de São Paulo.** Tese (Doutorado em Nutrição Humana Aplicada) – Programa de Pós-Graduação Interunidades em Nutrição Humana Aplicada (PRONUT/USP-FCF/FEA/FSP). São Paulo, 2009.
- BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUZA, L. C. **Metodologia de avaliação em políticas**

públicas: uma experiência em educação profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. 95 p. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 75).

FREITAS, M. C. S.; PENA, P. G. L. **Segurança alimentar e nutricional: a produção do conhecimento com ênfase nos aspectos da cultura.** Revista Nutr., Campinas, 2007.

HOLANDA, A. **Questões sobre pesquisa qualitativa e pesquisa fenomenológica.** Análise Psicológica [online], Lisboa, v. 24, n. 3, p.363-372, 2006.

PAULILLO, L. F. et al. **Eficácia e Coesão Social do Projeto Vivaleite: uma avaliação da rede de segurança alimentar na região da Grande São Paulo.** Revista de Economia Agrícola, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 61-76, 2009.

RIBEIRO, E. C. S.; QUINTANA, S. **Contribuição do Projeto Vivaleite no combate à desnutrição infantil em famílias de baixa renda.** Revista Gestão em Foco, Amparo, 2017.

SILVA, R. O. P.; BUENO, C. R. F. **Uma análise sobre a evolução do Projeto Vivaleite do Estado de São Paulo.** Revista Informações Econômicas, São Paulo, v. 40, n. 6, 2010.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Ana Júlia Assumpção. Mestranda (bolsista CAPES) em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente na Universidade de Araraquara (UNIARA). Graduada em Administração Pública pela UNESP – Araraquara, e-mail: jujuassump@gmail.com.

Helena Carvalho de Lorenzo. Professora doutora e pesquisadora do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (UNIARA), e-mail: helenadelorenzo@gmail.com

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INSERÇÃO DE MULHERES NO PODER LEGISLATIVO NA AMÉRICA LATINA: ANÁLISE DOS MODELOS E RESULTADO

Jéssica Cristina SOARES

Soraya Regina Gasparetto LUNARDI

1.INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como indagação os fatores que levam as cotas de gênero a terem impactos diferentes nos 20 países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (MERIEVERTON, 2016). Visando identificar possíveis fatores da ineficácia da política pública de inserção de mulheres no poder legislativo no Brasil.

A lei de cotas de gênero brasileira implantada em 1997 não vem tendo a eficácia desejada em comparação com os demais países da América Latina e do mundo, seu principal objetivo é garantir vagas para as mulheres ascenderem no sistema político-partidário, acelerando desta forma o processo de inserção feminina no ambiente político, visto que, este é predominantemente liderado pelo gênero masculino. Em um ranking de 188 países o Brasil aparece na 158ª posição, é um dos países com menos mulheres ocupando o Poder Legislativo no mundo, ficando apenas na frente do Haiti (SENADO FEDERAL, 2015).

2.OBJETIVOS

O objetivo dessa pesquisa é identificar os fatores que levam as ações afirmativas para as mulheres na política no Brasil a serem inferiores em relação aos demais países latino-americanos, buscando apurar os percentuais de vagas estabelecidos nas leis de cotas para o cumprimento do mínimo legal na América Latina e as sanções redigidas nos textos dessa norma.

3.MATERIAIS E MÉTODOS

Para atingir o objetivo dessa pesquisa será realizado um levantamento documental e bibliográfico (estudo das leis em que estão previstas as cotas). Além da utilização de métodos quantitativos e qualitativos que permitirá uma avaliação ex-post do impacto das reformas legais sobre o comportamento social (CASTRO, 2017) e uma análise mais profunda e delimitada da complexidade das cotas de gênero na atualidade (IGREJA, 2017). O desenvolvimento metodológico será com base nas etapas proposta por SPOHR et al.(2016):

- 1- Será realizado um levantamento de dados de variáveis institucionais – magnitude dos distritos eleitorais (número de assentos reservados ao distrito), número de votos necessários por vaga e tipo de listas partidárias de candidatos - para todos os países.
- 2- O agrupamento dos países sucederá de acordo com as características semelhantes: a) países com lista fechada e cotas, b) lista aberta e cotas, e c) aplicação de algum tipo de sanção, possibilitando uma comparação quantitativa e qualitativa.
- 3- Constituição de uma evolução histórica por meio de tabelas e gráficos, esclarecendo informações primordiais sobre os países para compreender melhor o peso de cada variável.

4.RESULTADOS E DISCUSSÕES

Tabela 1: Dados das Eleições de 2014

País	Sistema Eleitoral	Ano da Legislação de Cotas	% de Mulheres
Argentina	Lista Fechada	1991	36,6
Brasil	Lista Aberta	1997	9,9
Equador	Lista Aberta	2000	41,6

Fonte: Elaboração própria a partir de IPU (2014), SPOHR et al. (2016).

Até o presente momento é possível verificar por meio da literatura que a combinação do tipo de lista adotada pelo sistema eleitoral (lista aberta ou fechada) e a norma das cotas de gênero colaboram para que haja maior participação de mulheres nas instancias legislativa. Os países que adotam as listas fechadas tendem a terem desempenho melhores em comparação com os demais como é o caso da Argentina. Em geral os países que possuem a lista aberta tendem a ter resultados inferiores como é o caso do Brasil, mas há exceções como é o caso do Equador que está entre países com melhores resultados. Mostrando que há outras variáveis que interagem para que haja uma maior eficácia da lei (SPOHR et al., 2016). Como é o caso do México que ao longo das eleições conseguiu promover uma igualdade no parlamento, atingindo uma porcentagem de 48, 2% na câmara baixa e 49,2% no Senado (IPU, 2018).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa está em sua fase inicial então é necessário investigar mais a fundo por meio de um levantamento de dados dos 20 países latinos americanos verificando como as variáveis interagem entre si e combinam para que haja um aumento de mulheres ocupando assentos e cargos no âmbito legislativo, identificando os motivos que levam o Brasil a estar sempre ocupando as piores posições nos rankings em comparação com os demais países.

REFERÊNCIAS

CASTRO, Alexandre. **O método quantitativo na pesquisa em direito**. In: MACHADO, Maíra Rocha. et al. (Orgs). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em direito, 2017. cap2, p.39 – 82.

IGREJA, Rebecca. **O direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em direito**. In: MACHADO, Maíra Rocha. et al. (Orgs). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em direito, 2017. cap1, p. 11– 38.

INTER-PARLAMENTARY UNION (IPU). **Women in national parliaments**. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif011214.htm>> Acesso em: 24 de março de 2019.

INTER-PARLAMENTARY UNION (IPU). **Women in national parliaments**. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif011218.htm>> Acesso em: 24 de março de 2019.

MERIEVERTON, Robson. **Quantos países fazem parte da América Latina**. Disponível em: <<https://www.estudopratico.com.br/quantos-paises-fazem-parte-da-america-latina/>> Acesso em: 20 de março de 2019.

SENADO FEDERAL. **Mais Mulheres Na Política**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>> Acesso em 28 de agosto de 2018.

SPOHR, Alexandre, et al. **Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e lista fechada**. Estudos Feministas, Florianópolis, páginas 417 – 441, maio – agosto, 2016.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Soraya Regina Gasparetto Lunardi. Professora Doutora da Universidade Estadual Paulista de Araraquara, e-mail: soraya.gasparetto@unesp.br

Jéssica Cristina Soares. Graduanda em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista de Araraquara, e-mail: jeh.c.soares@hotmail.com

AS INCUBADORAS COMO MEIO DE INTERAÇÃO ENTRE UNIVERSIDADE E EMPRESA

Thiago Alves da SILVA

Ana Cláudia Fernandes TERENCE

1.INTRODUÇÃO

Incubadoras de empresas são entidades promotoras de empreendimentos com o objetivo de oferecer suporte a empreendedores que estão iniciando suas atividades para que estes possam desenvolver ideias inovadoras e transformá-las em empreendimentos de sucesso. Elas estimulam a criação e o desenvolvimento de novas ideias de negócio e fornecem uma estrutura de apoio e assessorias para as empresas nascentes. Estas recebem serviços em consultoria especializada, capacitação gerencial e orientação necessária para elaboração dos projetos (DANTAS et al., 2014; LALKAKA, 2002).

As incubadoras são consideradas um importante mecanismo na relação universidade-empresa, pois têm a capacidade de comercializar e desenvolver resultados de pesquisas acadêmicas, além de atrair vários grupos e atores distintos: empresários, empresários acadêmicos, agentes financeiros e governo (SBRAGIA, 2006). A interação universidade-empresa pode trazer benefícios para as empresas, para as universidades e também para as incubadoras. Para as universidades os benefícios estão atrelados à geração de conhecimento, enquanto para as empresas à inovação tecnológica (SCHAFFER et al.,2014). A universidade torna-se assim agente indutor do processo de interação entre o ambiente acadêmico e o setor produtivo legitimando-se na sociedade (SOUSA et al., 2003)

2.OBJETIVOS

O objetivo geral é identificar o processo de interação universidade-empresa a partir das incubadoras. Os objetivos específicos são: I) revisar a literatura sobre as incubadoras de empresas e interação universidade-empresa; II) mapear as incubadoras ligadas à UNESP

3.MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa classifica-se como exploratória de cunho qualitativo e para atingir os objetivos propostos foram realizadas 3 etapas. A primeira foi a revisão da literatura a partir da busca (identificação, seleção e leitura) de artigos nas bases de dados Spell, Scielo e Scopus - ao todo foram encontrados 61 artigos sobre as temáticas incubadoras de empresas e interação universidade-empresa. A segunda foi o mapeamento das incubadoras de empresas que possuem vínculos formais ou informais com a UNESP – para tanto foram realizadas buscas nos sítios das unidades da UNESP, no google (busca das palavras-chave incubadora e cidade) e contato telefônico com as incubadoras identificadas e as unidades da UNESP. O terceiro passo foi a elaboração e envio de um questionário para os gerentes de tais incubadoras.

4.RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir da perspectiva acadêmica, as incubadoras são altamente relevantes na medida em que aproximam a universidade da comunidade em que ambas estão inseridas. Desta forma a universidade torna-se uma ponte entre a academia e a sociedade. As interações proporcionadas pela incubadora entre universidades e empresas resultam em benefícios bilaterais cuja consequência é a inovação (ARZA, 2010; SCHAEFFER et al., 2014). As incubadoras vinculadas à UNESP, identificadas na pesquisa, encontram-se nas seguintes cidades: Araraquara, Botucatu, Jaboticabal, Presidente Prudente, São José do Rio Preto e Sorocaba. Os dados abaixo são resultantes destas incubadoras, exceto Araraquara e Botucatu que não responderam o questionário.

A respeito das características das incubadoras temos que: 1) as incubadoras abrigam empreendimentos de base tecnológica, embora em uma delas (São José do Rio Preto) encontram-se também aqueles atrelados aos setores tradicionais da economia; 2) nenhuma das quatro incubadoras possui finalidade lucrativa, sendo duas públicas municipais (Presidente Prudente e São José do Rio Preto) e outras duas privadas sem fins lucrativos; 3) as áreas de biotecnologia e software/informática são as de maior presença no total; 4) o número médio de empresas incubadas é de 10.

No que diz respeito às interações entre empresas e universidades a partir das incubadoras, os resultados apontam que: 1) metade das incubadoras está instalada em campus universitário (Jaboticabal e Presidente Prudente); além da UNESP, outras universidades são parceiras de algumas das incubadoras, como USP, UNOESTE, FATEC – Tatuí, FATEC – Sorocaba, UNISO, entre outras; 3) as incubadoras de Presidente Prudente e Sorocaba possuem vínculos formais com a UNESP, isto é, são estabelecidos contratos; 4) a maioria dos gerentes considera que as universidades e centros de pesquisa têm muita importância para o desenvolvimento da incubadora, contudo eles acreditam que a universidade necessita estreitar os vínculos com a incubadora; 5) a maioria dos gerentes vê as universidades como meio que contribui com as inovações dos empreendimentos incubados.

Segundo os gestores das incubadoras, as formas concretas pelas quais as universidades apoiam as incubadoras e as empresas são: 1) concessão de estagiários e lugar de capacitação para empresários incubados; 2) concessão de espaço para divulgação da incubadora; 3) pesquisas acadêmicas que contribuem com a inovação das empresas incubadas.

Os gerentes consideram as universidades parceiras relevantes para as incubadoras. Também enxergam que a universidade, sobretudo a UNESP, deveria contribuir mais com a incubadora. Isto se justifica, segundo eles, por meio dos seguintes fatores: a existência de entraves burocráticos que dificultam a interação, a falta de apoio institucional e financeiro da universidade, a falta de núcleos de inovação na universidade que englobassem a incubadora.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados, ainda que restritos a 4 incubadoras, indicam que os gerentes reconhecem as vantagens da interação universidade-empresa e a importância da universidade para a incubadora. No entanto, nota-se que a UNESP tem uma atuação considerada discreta pelos gerentes. Estes apontam que a universidade poderia ter uma atuação mais efetiva nas incubadoras em prol dos empreendimentos inovadores. Ressalta-se que dentre as incubadoras analisadas, o apoio da universidade é pequeno no que se refere à contribuição das pesquisas acadêmicas com a inovação das empresas incubadas, se comparado com outras formas de apoio como concessão de espaço e de estagiários - apenas 1 gerente respondeu que a universidade contribui com pesquisas acadêmicas para a inovação em empreendimentos.

A pesquisa limita-se a explorar a relação universidade-empresa a partir do fluxo proveniente da seguinte ordem: universidade - incubadora - empresa. Para analisar outros fluxos oriundos desta relação demanda-se a aplicação de outros métodos não utilizados neste trabalho.

REFERÊNCIAS

ARZA, V. **Channels, benefits and risks of public-private interactions for knowledge transfer: a conceptual framework inspired by Latin America**. Science and Public Policy, Oxford, v. 37, n. 7, p. 473-484, 2010.

DANTAS, P.F.; SOUZA, L.A.; CARRILHO, C.P.; MEDEIROS, J.L.A.; SAMPAIO, M.V.D. **Gestão de incubadoras de empresas e mapas de desempenho: Estudo de Caso na Incubadora Tecnológica Natal Central**. Revista Ciências Administrativas, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 112-130, jan./jun. 2015.

LALKAKA, R. **Technology business incubator to help build an innovation-based economy**. Journal of Change Management, London, v. 3, n. 2, Dec. 2002. 17.

MCT – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Manual para a implementação de incubadoras de empresas**. Brasília, 2000.

SBRAGIA, R. **Inovação**. São Paulo: Clio Editora, 2006.

SCHAEFFER, P. R.; RUFFONI, J.; PUFFAL, D. **Razões, benefícios e dificuldades da interação universidade-empresa**. Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), v. 14, n. 1, p. 105-134, 2015.

SOUSA, M. C. A. F. et al. **Incubadora Tecnológica de Cooperativas x Incubadora de Empresas de Base Tecnológica: diferenças e semelhanças no processo de Incubação**. Revista Iberoamericana de Ciência, Tecnología, Sociedad e Innovación, Madri, 2003.

INFORMAÇÃO DOS AUTORES

Thiago Alves da Silva. Graduando em Administração Pública - FCL - Araraquara - UNESP, email: thiago_alves1@outlook.com.br

Ana Cláudia Fernandes Terence. Professora Doutora do Departamento de Administração Pública - FCL - Araraquara - UNESP, email: ana.terence@unesp.br.

NAIR – NÚCLEO DE ASSESSORIA A IMIGRANTES E REFUGIADOS

Barbara Pompei CORCIOLI

1.INTRODUÇÃO

As migrações em geral consistem em fenômenos verificáveis em toda a história da humanidade, e se tornaram mais comuns depois dos avanços tecnológicos da era moderna, que permitiu as grandes navegações e a política de expansão do capitalismo e da cultura ocidental sobre os quatro cantos da Terra. Apesar de serem práticas bastante antigas, e em muitos casos, até mesmo consideradas como soluções para problemas de desenvolvimento do capitalismo em determinadas regiões, sobretudo nas Américas, as migrações devem sempre ser tratadas como fenômenos, notadamente devido ao impacto social provocado por elas nos momentos de grandes fluxos.

Muitas são as causas das migrações, contudo as mais incidentes atualmente são a procura por melhores oportunidades de trabalho e condições de vida, e a busca de refúgio. Dentre as modalidades da imigração, o refúgio é algo mais complexo, porque se trata de um deslocamento motivado pela busca de proteção de pessoas que sofrem perseguição devido às suas características físicas e culturais nos lugares de origem. A vasta literatura das Ciências Sociais disponível sobre o assunto aponta o fato de que, em qualquer tempo histórico, e não importando a causa do deslocamento, o principal desafio imposto aos imigrantes em geral consiste na adaptação às novas condições culturais e ambientais que encontram, de forma que consigam viver e conviver nas sociedades em que pretendem permanecer.

A despeito de serem tratados atualmente como problemas de abrangência internacional, o fato é que a incidência das imigrações e do refúgio tem impactos locais. Conforme as análises feitas por Habermas (1989, 2001 e 2002) e Benhabib (2008, 2011 e 2012), no contexto das sociedades modernas, sobretudo as atuais, que devido à globalização se tornaram

multiculturais, o fluxo migratório quando acentuado demanda a intervenção do Estado na elaboração de políticas públicas de acolhimento e inclusão, que facilitem e apressem a adaptação dos imigrantes e sua integração completa na sociedade da qual pretendem fazer parte.

2.MATERIAIS E MÉTODOS

O principal aspecto da metodologia a ser utilizada na realização do presente projeto pode ser vislumbrado na expressão "assessoria popular". Trata-se de uma modalidade de atuação cujo fundamento epistemológico encontra-se vinculado à filosofia educacional proposta por Paulo Freire, nomeada Educação Popular. Chama-se "assessoria" a prática acadêmica cujo objetivo é utilizar da extensão para produzir conhecimentos emancipatórios mediante a relação dialógica estabelecida entre acadêmicos e pessoas que vivenciam situações problemáticas. Desta forma, o presente projeto pretende atuar de forma a proporcionar a socialização do saber acadêmico na área de Relações Internacionais, criando situações nas quais imigrantes e refugiados possam se apropriar do conhecimento científico, e o transformem em instrumento para superação de problemas cotidianos.

3.RESULTADOS E DISCUSSÃO

O projeto NAIR é o resultado direto das atividades de ensino nomeadas Ciclo de Estudos e CinePET, realizadas pelo grupo PET de RI ao longo dos anos 2015, 2016 e 2017 que tiveram como tema transversal a problemática da imigração em suas várias configurações. O núcleo possui novas propostas estas que estão divididas em três etapas. A primeira etapa é dividida em dois eixos, em que o objeto é verificar a condição do acolhimento a imigrantes e refugiados em Marília. Tendo como objetivo, identificar e avaliar os serviços oferecidos no município, incluindo poder público e rede filantrópica, para acolhimento de imigrantes e refugiados, em suas diferentes situações possíveis. Desta forma, a pesquisa coletiva procurará aspectos sobre a legislação, estrutura e serviços do poder público disponíveis para acolher homens, mulheres, famílias, idosos, crianças e a atuação e os serviços da rede de filantropia em Marília. O eixo Dois (pesquisa): Analisar a situação dos imigrantes e refugiados instalados

em Marília e região, diagnosticando e avaliando a condição de vida de imigrantes e refugiados instalados na cidade. Nesta etapa, os aspectos a serem pesquisados são: as condições de trabalho, de moradia, de acesso aos serviços públicos e filantrópicos de assistência e de acesso aos direitos de cidadania, e também as carências. Na segunda etapa, temos uma oferta do minicurso “Direitos Humanos, democracia e cidadania” e do Ciclo de Estudos “Assessoria Popular”, previstos no Planejamento – 2019. Já a terceira etapa, consiste em aplicar os conhecimentos produzidos pelas atividades de ensino e pesquisa coletiva. Sendo assim possível: a produção de uma cartilha dedicada a oferecer a imigrantes e refugiados um mapa dos serviços e das condições de acolhimento existentes em Marília;

4.CONCLUSÕES

Diante da situação de imigrantes e refugiados existentes na região de Marília, o projeto tem de oferecer assessoria aos imigrantes e refugiados no âmbito de atuação das áreas de Relações Internacionais e Ciências Sociais; promover oportunidades coletivas de acesso a informações e construção de conhecimentos em várias áreas do saber, não apenas aquelas restritas ao campo das Relações Internacionais; construir um espaço de produção de conhecimento mediante a confrontação constante entre as teorias acadêmicas e os problemas da vida; construir um espaço de produção de informações de maneira a fomentar a cidadania participativa junto ao poder público em suas várias instâncias.

REFERÊNCIAS

- BENHABIB, S. **Otro universalismo: Sobre la unidad y diversidad de los derechos humanos**. ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política. N.º 39, julio-diciembre, 2008, 175-203.
- CASTLES, S. **Entendendo a migração global: uma perspectiva desde a transformação social**. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 18, n. 35, p. 11-43, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/issue/view/11>
- CASTRO, A. G. de. **Abordagens teóricas da migração internacional**. Revista Eletrônica Interdisciplinar, v.1, n.5, 2011, p. 23-29. Disponível em: <http://revista.univar.edu.br//interdisciplinar/issue/view/9>.
- FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____ **Educação e mudança.** 13ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HABERMAS, J. A constelação pós-nacional. São Paulo: Littera Mundi: 2001.

_____ **A inclusão do outro.** São Paulo: Loyola, 2002.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Barbara Pompei Corcioli. Graduanda do curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Campus de Marília, email: barbarapompeic@gmail.com

EIXO TEMÁTICO 5: ESTADO, DEMOCRACIA E RELAÇÕES ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE

ARTIGOS COMPLETOS

A RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO PELA PRÁTICA DE CRIMES AMBIENTAIS

Kleiton José CARRARA
WallasRicherd TROVELLI

RESUMO

O presente trabalho busca elucidar a preocupação com o meio ambiente na contemporaneidade, apresentando o amparo jurídico concedido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 9.605/1998, os quais trazem a previsão da responsabilidade penal da pessoa jurídica no cometimento de crimes ambientais e as suas respectivas sanções penais. No tocante à responsabilização, visa explicar qual teoria disciplina o assunto. Ainda, apresenta as penas previstas na lei e as consequências para a pessoa jurídica e seus sócios. A metodologia a ser adotada é teórica, através de levantamento da legislação (Constituição Federal e Lei 9.605/1998) e jurisprudência de nossos Tribunais acerca dos crimes ambientais relacionados a pessoa jurídica e a sua responsabilidade. O resultado almejado com o trabalho é demonstrar como o Estado ao exercer o seu "ius puniendi" protege o meio ambiente, coibindo as pessoas jurídicas de praticarem danos ao meio ambiente.

Palavras-Chave: Crime Ambiental; Responsabilidade; Pessoa Jurídica.

ABSTRACT

The present paper seeks to clarify the concern with the environment nowadays presenting the legal aid granted by the Federal Constitution of 1988 and by the Law 9605/1998, which provide the prediction for the legal entity's criminal liability in the practice of environmental crimes and their respective criminal penalties. With regard to accountability, it aims to explain which theory disciplines the subject matter. Yet, it presents the penalties provided by law and the consequences for the legal entity and its associates. The methodology to be employed is theoretical, by means of legislation review (Federal Constitution and Law 9605/1998) and jurisprudence of our Courts regarding the environmental crimes related to the legal entity and its responsibility. The intended result with the paper is to demonstrate how the State when exercising its state "ius puniendi" protects the environment, preventing legal entities from damaging the environment.

Keywords: Environmental Crime; Responsibility; Legal Entity.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente a sociedade globalizada vem demonstrando maior sensibilidade às causas ambientais e uma devida preocupação com o meio ambiente onde está inserida, tendo em vista que o Brasil sofreu ao longo de décadas um sistema de exploração contínua e desenfreada de recursos naturais, com a perspectiva de que estes seriam infinitos e renováveis. Na época que o Brasil era colônia de Portugal, quem regia nosso país eram as Ordenações do Reino que simplesmente apenas preocupava-se em proteger as riquezas brasileiras que eram enviadas a metrópole, principalmente a madeira.

O Brasil sofreu um processo de desenvolvimento econômico e territorial sem controle, sob a política de crescimento a todo custo, voltado apenas para o aspecto comercial e financeiro, do qual as consequências não foram traçadas em longo prazo, tornando o meio ambiente em sentido amplo, degradado e com alguns recursos naturais já escassos pela exploração.

Com o passar do tempo, a gravidade dos danos ambientais provocadas pelo homem vieram à tona, que diante de pesquisas e resultados apontaram graves situações ao meio ambiente, muitas delas irreparáveis.

Antes de aprofundar-se é importante destacar o principal e abrangente conceito de meio ambiente preconizado pelo mestre José Afonso da Silva:

O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante abrangente de toda natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. (SILVA, 1955, p.1).

Neste sentido, nota-se que o meio ambiente é um conjunto de bens, do qual o homem está inserido, devendo haver normas e institutos a fim de resguardar esta relação em perfeita harmonia.

A população mundial em uma gradual conscientização notou que se deve buscar um desenvolvimento sustentável com intuito de equilibrar o crescimento econômico dos países alicerçado na proteção ao meio ambiente. O Brasil em sua Constituição Federal de 1988, que na época ganhou grande destaque como uma das mais modernas do mundo no tocante a preocupação com o meio ambiente, dedicou um Capítulo inteiramente à tutela do meio ambiente. O artigo 225 do diploma citado elenca: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A partir deste momento declarou-se o meio ambiente como um direito difuso, considerado de terceira dimensão, elevado a patrimônio público e de uso comum do povo, que deve ser preservado não só pelo Estado, mas sim por toda coletividade que nele está inserida. De encontro a essa problemática, notou-se que as maiores poluidoras em todos os países são as indústrias, ou seja, o setor econômico-financeiro que impulsiona o desenvolvimento de qualquer nação. Com isso, deparou-se com a necessidade legislativa de proteger o meio ambiente face aos acontecimentos ambientais provocados pelas grandes empresas no Brasil. Assim, objetivo do trabalho é de resguardar a devida proteção ao meio ambiente, elencando os institutos jurídicos que dão respaldo e controlam, bem como ao mesmo tempo punem a atuação das empresas, ou melhor, dizendo de acordo com a lei, pessoas jurídicas, objeto deste estudo.

2. DESENVOLVIMENTO

O presente trabalho foi minuciosamente elaborado com metodologia exclusivamente informativa e descritiva, com análise da legislação pertinente ao tema. Com isso foi possível verificar os tipos de responsabilidades ambientais da pessoa jurídica, com ênfase na

responsabilidade criminal, trazendo a evolução no Brasil, passando pela Constituição Federal de 1988, pela Lei N° 9.605/1998 e ainda observando a visão do Supremo Tribunal Federal. Abaixo o desenvolvimento do trabalho de acordo com o cronograma histórico da pesquisa e de acordo com a legislação pertinente ao estudo.

2.1. A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL

Na contemporaneidade, as discussões envolvendo a preservação do meio ambiente, o desenvolvimento sustentável e a proteção das futuras gerações têm se tornado mais frequente.

Com o passar dos anos, o meio ambiente passou a desempenhar um papel de maior destaque, uma vez que houve um aumento da conscientização acerca da necessidade da sua preservação, bem como se constatou que é inadmissível a utilização irresponsável dos recursos naturais, ante a sua natureza finita.

Dessa forma, o direito ambiental passou, também, a ter uma relevância maior, em razão da importância conferida ao meio ambiente.

De acordo com os ensinamentos do Ilustre Ministro Antonio Hermamde Vasconcelos Benjamin, a produção do arcabouço jurídico que trata das questões ambientais na República Federativa do Brasil pode ser dividida em três fases:

A primeira fase é aquela compreendida entre o ano de 1500 até a segunda metade do século XX. No mencionado período, não havia uma preocupação ambiental coletiva, haja vista que a proteção era voltada à coroa e não ao meio ambiente propriamente dito, ou seja, o que se buscava era a proteção do patrimônio real.

Por sua vez, entre a segunda metade do século XX e o ano de 1980, período que corresponde à segunda fase, foram criadas, no Brasil, normas de proteção dos recursos naturais, tais como, o Código das Águas (Decreto n° 24643/34), o Estatuto da Terra (Lei n° 4504/65), o Código Florestal (Lei n° 4771/65), a Lei de proteção à fauna (Lei n° 5197/67), o Código de Pesca (Decreto Lei n° 221/67), porém o interesse por trás de tal tutela era meramente econômico e não existia um planejamento de proteção integral do meio ambiente. Portanto se protegia o meio ambiente pensando na economia.

A terceira fase nasceu com a Política Nacional do Meio Ambiente, com a edição da Lei n° 6.938/81 e perdura até hoje. A partir de 1981, deixando de lado os interesses econômicos, o interesse protegido passou a ser o meio ambiente, o qual, desde então, começou a receber uma proteção integral.

Ao final, insta salientar que a partir da terceira fase foram criadas normas que desempenham um papel de extrema relevância na proteção do meio ambiente. A Lei nº 6.938/1981 trouxe importantes conceitos, princípios, a responsabilidade civil ambiental. Por sua vez, a Lei nº 7.347/1985, disciplinou a ação civil pública para a defesa do meio ambiente. Ainda, a Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo exclusivamente à tutela ambiental. Além disso, a Lei nº 9.605/98 estabeleceu sanções penais e administrativas aplicáveis àqueles que praticarem condutas ou exercerem atividades lesivas ao meio ambiente.

2.3. A RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em razão da relevância que vem sendo atribuída ao meio ambiente, esse encontra proteção, inclusive, no texto da Constituição Federal de 1988, que reservou um capítulo para tratar de forma exclusiva da tutela ao meio ambiente, o qual é conceituado no artigo 225, “caput”, do mencionado diploma, “in verbis”:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ainda, pensando no atual contexto da nossa sociedade, levando em conta o crescimento exponencial das empresas, as quais degradam substancialmente o meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 prevê a responsabilidade penal da pessoa jurídica, nos termos dos artigos 255, § 3º e 173, § 5º, “ipsis litteris”:

Art. 225, § 3º: As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Art. 173 § 5º: A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

A Magna Carta de 1988 foi a responsável por incorporar ao direito pátrio a responsabilidade penal da pessoa jurídica pela prática de crimes ambientais, dando azo à uma dupla responsabilidade no âmbito penal, “id est”, tanto a pessoa física quanto a pessoa jurídica podem ser responsabilizadas pela prática de infrações penais.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

A responsabilidade penal da pessoa jurídica é introduzida no Brasil pela Constituição Federal de 1988, que mostra mais um dos seus traços inovadores. Lançou-se, assim, o alicerce necessário para termos uma dupla responsabilidade no âmbito penal: a responsabilidade da pessoa física e a responsabilidade da pessoa jurídica. [...] (2016, p. 860)

No mais, de se assinalar que a previsão no texto constitucional da responsabilidade penal da pessoa jurídica não se revela como uma afronta ao princípio insculpido no artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, o qual estabelece que a pena somente deve ser cumprida pela pessoa do condenado.

Sob essa perspectiva, cumpre destacar a lição de Paulo Affonso Leme Machado:

O art. 225, § 3º, da CF não se choca com o art. 5º, XLV [...] A Constituição proíbe que a família de um condenado – pessoa física – possa ser condenada somente porque um de seus membros sofreu uma sanção ou que alguém se apresente para cumprir pena em lugar de outrem. [...] (2016, p. 861)

Porém, malgrado a Carta Política prever de forma cristalina a possibilidade de se responsabilizar penalmente a pessoa jurídica, se mostra salutar ressaltar que alguns doutrinadores corroboram com a Teoria da Ficção Legal de Savigny juntamente com o pensamento do dogma romano-germânico de que a pessoa jurídica não possui personalidade e nem vontade próprias, e que, portanto, seria incapaz de manifestar sua vontade, requisito este indispensável para a culpabilidade e, dessa forma, torna-se impossível sua responsabilização penal, pois não poderia ela, praticar conduta que gerasse efeitos nesta esfera.

Nesse sentido, é o magistério de Fabrício da Mata Côrrea:

(...) não é possível responsabilizar penalmente a pessoa jurídica, tendo em vista que ela não é dotada de culpabilidade, onde ao mesmo tempo que não pode ela se determinar, também não possui condições de compreender o sentido de uma pena.

Sem contar ainda, que toda a responsabilização penal da pessoa jurídica pauta-se na conduta determinada pelos administradores, o que representa outra clara violação constitucional do princípio da pessoalidade.

Ainda, nessa linha, explica com mestria o Professor René Ariel Dotti:

O ilícito penal (crime ou contravenção) é fruto exclusivo da conduta humana (...) somente a pessoa física pode ser sujeito ativo de infração penal. Apenas o ser humano nascido de mulher pode ser considerado como autor ou partícipe do crime ou contravenção (...) somente a ação humana, conceituada como atividade dirigida a um fim, pode ser considerada como suporte causal do delito.

Outro ponto de controvérsia é a forma como o legislador escreveu na Constituição as palavras “conduta” e “atividade” respectivamente. Alguns doutrinadores como Luiz Regis Prado acreditam que a disposição destas palavras foi proposital, pois ao falar de “conduta” o legislador se refere a conduta humana da pessoa física e ao falar de “atividade” está se referindo a pessoa jurídica. Os doutrinadores confirmam esta opinião por, logo na sequência do dispositivo o legislador se referir sobre a pessoa física primeiramente, e logo após a pessoa jurídica e por último refere-se às sanções civis, administrativas e penais:

Embora ambíguo o texto, não há falar aqui, porém, em previsão de responsabilidade criminal das pessoas coletivas. Aliás, o dispositivo em tela refere-se, claramente, a conduta/atividade e, em sequência, a pessoas físicas ou jurídicas. Dessa forma, vislumbra-se eu o próprio legislador procurou fazer a devida distinção, através da correlação significativa mencionada. Nada obstante, mesmo que – ad argumentandum – o dizer constitucional fosse em outro sentido – numa interpretação gramatical diversa –, não poderia ser aceito (PRADO, 2008, p. 434/435).

A partir da teoria mostrada acima chegamos a outra discussão: A pessoa jurídica é apenas a soma da vontade dos sócios ou a pessoa jurídica possui vida própria?

Este debate vem correndo desde o século XX e hoje predomina-se a teoria da realidade a qual acredita que a pessoa jurídica não só existe juridicamente como possui vontade jurídica própria e tal argumento corrobora-se pelos artigos 173, § 5º e 225, § 3º da Constituição Federal, os mesmos que causaram e causam tanta discussão.

Dessa forma, é possível vislumbrar que a Constituição Federal estabeleceu de forma cristalina a responsabilidade penal da pessoa jurídica pela prática de crimes ambientais.

2.4. A RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA NA LEI Nº 9.605/1998

A responsabilidade penal da pessoa jurídica pela prática de crimes ambientais encontra previsão, também, na Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), a qual encontra-se em perfeita harmonia com o texto constitucional.

A Lei dos Crimes Ambientais estabelece dois requisitos para que a Pessoa Jurídica seja responsabilizada penalmente, quais sejam, a decisão da conduta criminosa deve partir dos representantes legais, representantes contratuais ou do órgão colegiado da entidade jurídica e tal decisão deve beneficiar a pessoa jurídica. É o que se extrai da literalidade do 3º da mencionada lei, “*ipsis litteris*”:

Art. 3º. As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

O parágrafo único do dispositivo examinado assevera que a responsabilidade da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade da pessoa física autora, co-autora ou partícipe do delito.

Outrossim, é importante discorrer sobre a possibilidade de aplicação de sanções penais às pessoas jurídicas. Ora, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu de forma inédita a possibilidade de se impor pena à pessoa jurídica que praticou uma conduta lesiva ao meio ambiente.

Sob essa ótica, leciona Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2017, p. 721):

O art. 225 da Constituição Federal, ao estruturar o Direito Ambiental Constitucional, bem como ao apontar os critérios de proteção do bem ambiental, reputado antes de mais nada aquele considerado essencial à sadia qualidade de vida da pessoa humana em obediência ao que determina o art. 1º, III, da Constituição Federal, estabeleceu de forma pioneira a possibilidade de sujeitar todo e qualquer infrator, ou seja, aqueles que praticam condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, a sanções penais conforme determina de forma clara e inequívoca o art. 225, § 3º, da Constituição Federal.

Ainda, a existência das sanções penais ambientais encontra-se alicerçada nos seguintes fundamentos: obediência aos fundamentos do Estado Democrático de Direito e aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, adequação ao direito criminal constitucional e ao direito penal constitucional como instrumentos da vida de brasileiros e estrangeiros residentes no país, adequação ao piso vital mínimo como valor fundamental a ser tutelado pelo direito criminal ambiental e obediência e adequação ao direito ambiental constitucional (FIORILLO, 2016, p. 721/724).

Ao se tratar da responsabilidade penal da pessoa jurídica surge a seguinte questão: como adequar a pena à entidade jurídica?

De acordo com os artigos 21, 22, 23 e 24 da Lei de Crimes Ambientais, as reprimendas aplicáveis às pessoas jurídicas podem ser de prestação de serviços à comunidade, restritiva de direito, multa e a dissolução forçada, esta última estritamente para aquelas pessoas jurídicas criadas com o fim de causar crimes ambientais, e neste caso a entidade tem todos os seus bens e patrimônios declarados perdidos em razão de serem instrumentos do crime. Vejamos:

Art. 21. As penas aplicáveis isolada, cumulativa ou alternativamente às pessoas jurídicas, de acordo com o disposto no art. 3º, são:

- I - multa;
- II - restritivas de direitos;
- III - prestação de serviços à comunidade.

Art. 22. As penas restritivas de direitos da pessoa jurídica são:

- I - suspensão parcial ou total de atividades;
- II - interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade;
- III - proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações.

Art. 24. A pessoa jurídica constituída ou utilizada, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime definido nesta Lei terá decretada sua liquidação forçada, seu patrimônio será considerado instrumento do crime e como tal perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional.

Assim, a Lei de Crimes Ambientais corrobora com a ideia já insculpida no texto da Constituição Federal de 1988 de que a pessoa jurídica deve ser responsabilizada penalmente quando cometer crimes ambientais.

2.5. A RESPONSABILIDADE DA PESSOA JURÍDICA NOS CRIMES AMBIENTAIS: VISÃO DO STF

O Supremo Tribunal Federal atribuía a responsabilidade penal à pessoa jurídica nos crimes ambientais somente quando era possível apurar a participação direta de um ou mais agentes ligados à empresa na prática do crime ambiental, caso contrário a entidade jurídica não era responsabilizada, ou seja, o Pretório Excelso adotava a teoria da dupla imputação.

Em data de 6 de agosto de 2013, o Supremo Tribunal Federal surpreendeu ao atribuir responsabilidade penal à pessoa jurídica no caso envolvendo o derramamento de quase quatro milhões de litros de óleo cru em dois rios no Paraná, pois não foi possível afirmar com certeza quem ou quais pessoas seriam diretamente responsáveis pelo acidente ambiental. Diante desta decisão, o processo penal de responsabilização da pessoa jurídica não mais estava vinculado à apuração do agente ligado à empresa como responsável pelo ato criminoso. Portanto, é nítido que a teoria da dupla imputação cedeu lugar à outras teorias, tais como, a do defeito de organização e da culpabilidade corporativa, as quais já são utilizadas em outros países. (STF/PR, RE 548181, j. 06.08.2013, rel. Min. Rosa Weber).

Em razão da dificuldade que existe em se determinar com certeza quem especificamente foi o responsável pelo ato criminoso no ambiente de uma empresa, o STF acabou mudando o seu entendimento, dando uma interpretação literal ao narrado no artigo 225, § 3º, da Constituição.

Assim, a decisão da Corte Suprema foi um marco para as controvérsias sobre a responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais, mostrando de forma cristalina que a entidade coletiva deve ser responsabilizada sim pelos crimes que cometer, assim como os seus sócios.

2.6. DA RESPONSABILIZAÇÃO PENAL DA PESSOA JURÍDICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA CRIMINAL EFETIVO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A previsão da responsabilidade penal da pessoa jurídica auxilia na concretização do princípio do direito ambiental da prevenção, protegendo, assim, o meio ambiente de eventuais danos que poderiam ser causados pelas entidades jurídicas.

O princípio da prevenção está previsto no artigo 225, “caput”, da Constituição Federal de 1988, e busca evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente, pois há muitos danos que não

podem ser reparados ou revertidos, por exemplo, a extinção de uma espécie é algo irreversível. Nas palavras de Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2017, p. 86):

De fato, a prevenção é preceito fundamental, uma vez que os danos ambientais, na maioria das vezes, são irreversivelmente irreparáveis. Para tanto, basta pensar: como recuperar uma espécie extinta? Como erradicar os efeitos de Chernobyl? Ou, de que forma restituir uma floresta milenar que fora devastada e abrigava milhares de ecossistemas diferentes, cada um com seu essencial papel na natureza?

Diante da impotência do sistema jurídico, incapaz de restabelecer, em igualdades de condições, uma situação idêntica à anterior, adota-se o princípio da prevenção do dano ao meio ambiente como sustentáculo do direito ambiental, consubstanciando-se como seu objetivo fundamental.

[...]

A nossa Constituição Federal de 1988 expressamente adotou o princípio da prevenção, ao preceituar, no caput do art. 225, o dever do Poder Público e da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A responsabilidade penal, por se mostrar mais severa do que a civil e administrativa, coíbe com maior intensidade as pessoas jurídicas de se aventurarem a praticar condutas danosas ao meio ambiente, bem como estimulam as entidades jurídicas a agir com mais cautela, pois se sentem intimidadas com as sanções penais que podem ser aplicadas. Ora, a condenação criminal pode dificultar o exercício das relações da pessoa jurídica com instituições financeiras, entre outras entidades, ante a repulsa social no tocante a existência da condenação criminal.

Ao que se vê, a previsão da responsabilidade penal da pessoa jurídica exsurge como um legítimo instrumento de política criminal, o qual foi criado em extrema consonância e harmonia com o princípio da preservação estampado no artigo 225, "caput", da Carta Política.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade penal da pessoa jurídica de direito privado nos crimes ambientais é um assunto atual e que enseja controvérsias entre os juristas, mesmo diante da existência de previsão constitucional, infraconstitucional e da decisão do STF responsabilizando a pessoa jurídica por esses crimes.

Por ser considerado como patrimônio público, o meio ambiente é responsabilidade tanto dos Estados como da coletividade sendo classificado como direito difuso tendo ainda como direito fundamental o seu equilíbrio.

Tanto a Constituição Federal como a Lei de Crimes Ambientais responsabilizam a pessoa jurídica quando esta comete algum crime ambiental, não só a pessoa jurídica é responsável como também os sócios proprietários.

As penas previstas para as pessoas jurídicas que incorrem em crime ambiental variam de uma simples multa e serviços à comunidade podendo chegar até a uma pena restritiva de direito de suspensão total das atividades da empresa.

Não podemos nos esquecer de que o proprietário, diretores e/ou os responsáveis pela pessoa jurídica criminosa também respondem penalmente pelo delito da empresa por serem consideradas co-responsáveis pelos atos da mesma.

As empresas e seus responsáveis devem se conscientizar de que é responsabilidade delas também a manutenção do meio ambiente, pois hoje as empresas são as maiores responsáveis pela degradação dele.

Conclui-se, então, pela admissibilidade de se responsabilizar penalmente a pessoa jurídica por crime ambiental pautado na observância de cada caso concreto como uno a fim de se aplicar a melhor sanção a cada fato danoso, mas sempre com a finalidade de resguardar o meio ambiente colocando-o em primeiro plano.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CÔRREA, Fabrício da Mata. **Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica**. Disponível em: <<http://atualidadesdodireito.com.br/fabriciocorrea/2013/02/06/responsabilidade-penal-da-pessoa-juridica-3>>. Acesso em: 03 de Set. de 2013.

Material da 1ª aula da Disciplina Tutela Penal dos Bens Jurídicos Supra-Individuais, ministrada no Curso de Pós-Graduação lato Sensu TeleVirtual em Ciências Penais – Universidade Anhaguera-Uniderp – IPAN – Rede LFG.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOMES, Luiz Flávio. **Direito penal: parte geral**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro, parte geral: arts. 1º a 120**. Capítulo VII: Sujeitos do delito Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica. 8. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 416 a 441.

MARCONI, Marina de A. & LAKATOS, Eva. M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1985.

MOREIRA, Rômulo Andrade. **O STF e a responsabilidade penal da pessoa jurídica**. Disponível em: <<http://atualidadesdodireito.com.br/romulomoreira/2013/08/13/o-stf-e-a-responsabilidade-penal-da-pessoa-juridica/>>. Acesso em: 02 de Fev. de 2019.

QUEIROZ, Paulo. **Curso de Direito Penal 1: parte geral**. 9ª Ed. Salvador/BA: Editora Juspodivm, 2013.

QUEIROZ, Paulo. **Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica**. Disponível em: <<http://pauloqueiroz.net/responsabilidade-penal-da-pessoa-juridica1/>>. Acesso em: 09 de Fev. de 2019.

SILVA, Eduardo da; TREVIZAN, Victor Penitente. **Crime ambiental: STF muda critérios para processo de pessoa jurídica**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-01/decisao-stf-altera-criterios-processo-penal-pessoa-juridica>>. Acesso em: 04 de Fev. de 2019.

WWF Brasil. **O que é desenvolvimento sustentável.** Disponível em:
<http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel>. Acesso em: 08 de Fev. de 2019.

Supremo Tribunal Federal. **Pesquisa de jurisprudência.** Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28548181%2FPR%29&base=baseInformativo>>. Acesso em: 02 de Fev. de 2019.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Kleitton José Carrara, advogado, mestrando em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente na Universidade de Araraquara – UNIARA, e-mail: carraro13@hotmail.com.

Wallas Richerd Trovelli, advogado, bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Bauru, e-mail: wallas.richard@hotmail.com.

INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO RESULTAM EM MENOS CRIMINALIDADE?

Talitha Passos de Lima WORMHOUDT

RESUMO

A violência e a criminalidade são relevantes problemas enfrentados pela sociedade brasileira, o que atrai os olhares do meio acadêmico, que vem se dedicando a encontrar maneiras de reduzir esses índices. Pesquisas indicam uma relação entre investimentos em educação e redução da criminalidade, considerando ser a escola um meio de transmissão de valores morais aos estudantes, o que seria uma forma de desencorajar o cometimento de crimes. Além disso, quanto menor a escolaridade, maior a propensão a correr riscos, já que a profissão lícita traz uma remuneração menor que a atividade ilícita. O objetivo deste trabalho foi realizar uma revisão bibliográfica acerca dos estudos realizados e relacionar com os dados de cinco cidades de mesmo porte e região. Foram analisados dados do investimento efetuado em educação e o índice de criminalidade nas cidades de Araraquara, São Carlos, Rio Claro, Limeira e Americana no período de 2012 a 2016.

Palavras-chave: Criminalidade; educação; violência.

ABSTRACT

Violence and criminality are central problems faced by the Brazilian society, attracting the interest of the scholarly literature that has focused on better understanding strategies to face them. Studies show that there is a relationship between investments in education and a reduction in crime rates. This is the case as schools transmit moral values to students, discouraging the involvement with crimes. Besides, taking risks related to crime increases if the person has fewer years of schooling, as illicit activities are better paid than jobs in the legal market. Based on this discussion, the objective of this study is to present a systematization of scholarly literature, relating their conclusions with data from five cities with the same size and from the same region. The data analyzed includes investments in education and the crime rate in Araraquara, São Carlos, Rio Claro, Limeira and Americana from 2012 to 2016.

Keywords: Criminality; education; violence.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil atingiu, no ano de 2014, o recorde de 59.627 mil homicídios, um número 21,9% maior que os cometidos em 2003, que foram 48.909. Isso resulta em uma média de 29,1 homicídios para cada 100 mil habitantes, o mais alto índice já visto na história do país; e este número é crescente, segundo Relatório Atlas da Violência 2016 (IPEA, 2016). Os homicídios representam 10% de todas as mortes do planeta, e considerando números absolutos, o Brasil é o que possui os mais altos índices neste tipo de crime.

A violência pode ser considerada um dos maiores problemas da sociedade brasileira, tanto pela sensação de insegurança permanente que está presente na vida dos cidadãos quanto pelo custo decorrente desse processo, que é sentido pelo agressor e pelo agredido. O agredido sofre a dor física e/ou perda material, além de muitas vezes perder sua capacidade laboral, e o agressor sofre a privação de liberdade, o que gera custos de manutenção para o governo, que tem de manter a estrutura judiciária e prisional (BECKER, 2012, p. 11).

A presente pesquisa adotou violência como intervenção física de alguém ou um grupo contra um indivíduo ou um grupo. Ela tem por objetivo a destruição, a ofensa, a coação (BOBBIO, 2007, p. 1292). Nos anos 70 é que os estudos acerca de crime e violência avançaram, sendo que os vocábulos passaram a ter múltiplas interpretações, resultando em uma análise multidisciplinar de dados (PEIXOTO, LIMA E DURANTE, 2004, p. 14).

Segundo Becker (1968 *apud* Teixeira, 2011), qualquer indivíduo pode ser um criminoso. Considerando que todo crime carrega em si um certo teor de risco, pessoas com elevado grau de aversão ao risco provavelmente não cometerão crimes. O estudo relaciona a criminalidade com o emprego formal, o raciocínio seria o de avaliar racionalmente os benefícios financeiros de sua ação criminosa e os custos decorrentes de uma eventual punição; avalia também o custo de oportunidade da volta ao mercado de trabalho formal. Há uma probabilidade de ser punido, não uma certeza, então o indivíduo analisa se o retorno esperado da criminalidade compensa o risco, ou se opta pelo trabalho formal sem riscos

Diante dos dados alarmantes que revelam um aumento da criminalidade, a sociedade e o governo vêm buscando encontrar soluções para resolver este problema, sendo que há várias discussões em pauta, tais como a redução da maioria penal, aumento dos investimentos em segurança pública, leis mais rigorosas e aumento nos investimentos em educação. Este trabalho abordará a última proposta, a de que há uma correlação entre o aumento dos

investimentos em educação e a redução no índice de criminalidade, serão catalogados autores que estudam sobre o tema.

A educação é tema de relevância constitucional, constando no art. 6º da Constituição da República:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1998)

Mas de que forma esta educação é proporcionada aos tutelados pelo preceito constitucional?

A definição de conceitos é, antes de tudo, uma atitude política tendo em vista que nenhum termo é ideologicamente neutro. A linguagem política é por si só ambígua e isso se deve muito ao fato de que, com o passar dos anos, muitos termos terem sofrido uma mutação histórica. Além disso, não há uma definição que seja aceita universal e univocamente, o que faz com que os termos políticos estejam em constante discussão.

Nesta pesquisa será utilizada a definição de Educação elaborada por Liliana Segnini, sendo educação-processo aquela:

(...)que nos permite tomar consciência de nós mesmos, de nossa trajetória histórica enquanto indivíduos, nação ou mundo; das contradições e desigualdades presentes na sociedade em que vivemos (...). Educação que não estabelece relação direta com o mundo do trabalho. É muito mais ampla, possibilitando o desenvolvimento de políticas e ações concretas que rompam definitivamente o quadro social e econômico apontado (SEGNINI, 2000, p. 1).

O estudo trabalhou com a hipótese de que se houver maior investimento em educação os índices de criminalidade serão reduzidos a médio/longo prazo, tendo em vista a educação ser elemento essencial para o desenvolvimento da sociedade. A história mostra que o desenvolvimento social não é linear, mas contraditório e fragmentado, dessa forma essa pesquisa tem por finalidade investigar qual a parcela de contribuição da educação para esse progresso.

É possível interferir diretamente na educação através de políticas públicas, e este estudo visa identificar se é possível utilizar a atuação pública como uma maneira de prevenir o crime.

Nos tópicos seguintes serão colacionados o problema de pesquisa e as hipóteses trabalhadas para a sua solução.

1.1. PROBLEMA DE PESQUISA

Diante do exposto, esse estudo pretende responder ao seguinte questionamento:

Há uma correlação entre o aumento dos investimentos em educação e a redução no índice de criminalidade?

1.2. PERGUNTAS/PRESSUPOSTOS OU HIPÓTESES DE PESQUISA

Estudos recentes apontam que investimentos em educação resultam em redução no índice de criminalidade pois a escola pode transmitir valores morais às crianças e adolescentes, o que desencorajaria o crime. Aliado a isso, pessoas com menos escolaridade são mais propensas a correr riscos, já que o exercício de uma profissão lícita lhes traz menor remuneração que a ilícita (TEIXEIRA, 2011, p. 15).

Nesta abordagem se utilizou a hipótese de que se houver maior investimento em educação os índices de criminalidade serão reduzidos a médio/longo prazo, tendo em vista a educação ser uma das variáveis de que é composto o modelo tradicional do crime e que está na área de atuação das políticas públicas.

Araújo e Borba (2006) afirmam:

“... a primeira pergunta diretriz, entretanto, pode ser modificada à medida que a própria experiência com o trabalho de campo e as leituras de novas referências levem o autor a ganhar uma nova perspectiva que transforma o foco em questão (...).” (ARAÚJO E BORBA, 2006, p. 29)

Esta situação é classificada por Lincoln e Guba (1985) como sendo design emergente de uma pesquisa, que pode ser definido como uma pesquisa que se constrói durante o seu próprio desenvolvimento. A pesquisa é guiada pela pergunta do problema de pesquisa, que é também emergente.

1.3. OBJETIVOS DA PESQUISA

A presente pesquisa visa efetuar uma revisão bibliográfica dos trabalhos que abordam a relação entre educação e escola e os índices de criminalidade. Dessa forma, o trabalho possui os seguintes objetivos descritos abaixo:

1.3.1. Objetivo geral

Identificar o estado da arte em que se encontra a questão da correlação entre investimentos na educação e índice de violência e criminalidade.

1.3.2. Objetivos específicos

- 1) Delimitar os conceitos de educação, violência e criminalidade, relacionando-os à presente pesquisa.
- 2) Verificar se há uma relação entre o aumento dos investimentos em educação e a redução no índice de criminalidade, verificando se há consenso na comunidade acadêmica.
- 3) Analisar os dados acerca dos índices de educação e criminalidade, verificando se se pode obter os mesmos resultados nas cinco cidades analisadas.

1.4. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO TEMA

A violência é um fenômeno social que atinge toda a população, ricos e pobres, sem distinção, e que deve ser estudado. A necessidade de buscar respostas para as questões levantadas neste estudo converge para a educação. Analisar a contribuição da educação para a redução da criminalidade implica em conhecer a importância da relação entre desenvolvimento humano, educação e criminalidade.

A violência e a criminalidade são problemas atuais enfrentados por diversas sociedades, inclusive a brasileira, o que atrai os olhares do meio acadêmico, que vem se dedicando a encontrar meios de reduzir esses índices. Neste sentido, o presente trabalho tem o objetivo de realizar uma revisão bibliográfica sobre a literatura especializada, no sentido de identificar o estado da arte em que se encontra a questão da correlação entre investimentos na educação e índice de violência e criminalidade.

Como a produção científica tem como prerrogativa a apropriação da realidade para posterior análise e mudanças sociais, a presente pesquisa reveste-se de notoriedade para o meio acadêmico. Considerando isto, uma maior produção de estudos e conteúdos na área poderá ser o início de uma política pública de sucesso, que vise reduzir os índices de criminalidade e conseqüentemente a população prisional.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. MOTIVOS PARA A EXISTÊNCIA DA CRIMINALIDADE

Crime não é sinônimo de violência. Existem crimes que não são violentos e violências que não são consideradas crimes. O crime é resultado de uma complexa relação de fatores individuais, interpessoais, institucionais e estruturais (SAPORI e SOARES, 2015, p. 37)

Qualquer ser humano pode ser um criminoso. Um dos fatores que influenciam o cometimento ou não de crimes é a capacidade do indivíduo de suportar riscos. Todo crime é arriscado, em menor ou maior grau, donde conclui-se que pessoas com elevado grau de aversão ao risco tem menores chances de cometerem crimes. A criminalidade também é influenciada pelo emprego formal, pois o criminoso avalia os possíveis benefícios financeiros do cometimento de crime e as consequências da punição. A punição é incerta, pode ocorrer ou não, já o retorno esperado pode ser mais recompensador que o risco. (BECKER 1968 apud TEIXEIRA, 2011).

A pesquisa realizada por Lochner e Moretti em 2004 nos Estados Unidos observou que a escolaridade possui uma relação negativa com a criminalidade, sendo que, quanto maior a escolaridade, menor o índice de crimes. O aumento de 1% no índice de conclusão do ensino médio para os homens com idade entre 20 e 60 anos, traria uma redução de U\$1,4 bilhões por ano em custos decorrentes da criminalidade (BECKER, 2012, p. 12).

O relatório anual *Education at a Glance*, divulgado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sugere que 3,7% do PIB (Produto Interno Bruto) deva ser investido em Educação.

Segundo levantamento do Infopen, a população carcerária brasileira, em 2014, era composta por 607.731 presos, sendo que destes, 53% estudaram até o ensino fundamental incompleto. Aproximadamente oito em cada dez presos têm como escolaridade máxima o ensino fundamental. A média nacional de pessoas que têm o ensino fundamental incompleto ou que não o tem é de 50%, enquanto na população carcerária este índice é bem mais elevado, donde se conclui que o grau de escolaridade da população prisional é muito baixo. Desta população, 6% são analfabetos e 9% foram alfabetizados sem cursos regulares.

Já em 2016 a população carcerária subiu para 726.712, e destes, 51% estudaram até o ensino fundamental incompleto. Já o percentual de analfabetos foi reduzido para 4% e o de alfabetizados sem cursos regulares foi reduzido para 6%.

Da análise destes dados, pode-se inferir ao menos duas reflexões: ou a educação influencia na redução criminalidade ou a população com maior escolaridade conseguiu melhores recursos e advogados para não serem condenadas. Trata-se da seletividade do poder penal. Assim já disse Rogério Greco em seu livro *Direito Penal do Equilíbrio*, às fls.6:

Certo é que o Direito Penal tem seu público-alvo. Nem todas as pessoas farão parte de sua “clientela”. Aqueles que militam nessa seara podem testemunhar, com segurança, que o Direito Penal tem cor, cheiro, aparência, classe social, enfim, o Direito Penal, também como regra, foi feito para um grupo determinado de pessoas, pré-escolhidas para fazer parte do show. Embora inúmeros princípios tentem conter a fúria do legislador, sabemos que a tendência, pelo menos a brasileira, é a de utilizar o Estado Penal em substituição ao Estado Social. (GRECO, 2009, p. 6)

Apesar do art. 5º da Constituição Federal trazer o princípio da intranscendência, ou seja, que nenhuma pena passará da pessoa do condenado, e da limitação das penas, em seus incisos XLV e XLVII, respectivamente, o que se pode apurar é que a punição não recai somente sobre o condenado, mas sobre toda sua família. Ela recai, na prática, sobre a mãe que sofre com a prisão do filho, sobre o filho que fica sem pai, e sobre todos aqueles que conviviam com o condenado. Muitas vezes a revolta e a falta de recursos recaem sobre a família, dando margem à novas infrações penais (GRECO, 2009, p. 6)

Importante observar que existem direitos inalienáveis, absolutos, que o Estado deve respeitar. Apesar da vida e da liberdade poderem ser flexibilizadas, em casos de guerra declarada, por exemplo, o direito à dignidade humana nunca é flexibilizado. Veja, mesmo em tempos de guerra, a tortura não é permitida. Mas será que se pode dizer que há dignidade em uma cela superlotada? (GRECO, 2009, p. 7)

2.2. GERENCIAMENTO PÚBLICO DA VIOLÊNCIA URBANA

Segundo a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, os crimes são sazonais, e as pesquisas seriam mais confiáveis se fossem realizadas com uma comparação mês a mês. Porém, em virtude da extensa quantidade de dados, os pesquisadores geralmente optam pela comparação anual, sem detalhamento dos meses. Os índices de criminalidade também estão sujeitos à variações climáticas. No verão, por exemplo, os dias são mais compridos e a população fica mais na rua. Nas férias, os cidadãos viajam e há oportunidade de arrombamentos.

Na maioria dos trabalhos brasileiros é utilizada como parâmetro de educação a escolaridade ou o acesso à escola. Na presente pesquisa optou-se por analisar os investimentos em educação (R\$/hab), visando avaliar os possíveis impactos da atuação pública sobre a redução da criminalidade.

Há mais de uma década que as pesquisas no ramo das ciências sociais vêm se intensificando devido aos elevados impactos do crescimento exacerbado da violência. Porém, não existe um consenso na literatura especializada, principalmente entre os cientistas sociais –

cientistas políticos, antropólogos e sociólogos, quanto aos motivos deste crescimento. Da literatura analisada, pode-se resumir em três possíveis motivações: a) alteração social e nos padrões vigentes de violência; b) crise no sistema judiciário e c) desigualdade social e segregação urbana (ADORNO, 2002, p. 14).

O que a sociedade faz para reduzir a criminalidade tem estreita relação com a maneira como se concebe a causa do crime. O que motiva alguém a cometer um crime? Segundo Durkheim em seu livro “As regras do método sociológico”, o crime é normal pois existe em toda sociedade, e não é possível extingui-lo. Um ato é considerado criminoso exatamente porque a sociedade o reprova, e não o contrário, a reprovação vem antes da definição de crime (SAPORI e SOARES, 2015, p. 37).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada foi essencialmente dedutiva. O método dedutivo tem o propósito de explicar o conteúdo das premissas, considerando que os argumentos dedutivos sacrificam a ampliação do conteúdo para atingir a certeza (MARCONI, LAKATOS, 2017, p. 90).

Foram analisados dados levantados das cidades de Americana; Araraquara; Limeira; Rio Claro e São Carlos. Foram coletados dados acerca dos investimentos realizados em educação, através do SIOPE e dos índices de criminalidade em cada cidade no período, obtidos através da Secretaria de Segurança Pública. Foram obtidos também dados socioeconômicos das cidades, tais como índice de ocupação da população, taxa de população ocupada e PIB, coletados no IBGE. No estado de São Paulo, a compilação dos dados acerca da criminalidade é feita pela Secretaria de Segurança Pública, através da Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP), que é o órgão responsável pela análise dos dados e também por realizar estudos que visam a redução e prevenção da criminalidade.

Foram selecionados os principais autores que versam sobre o tema proposto, foi efetuada a leitura e análise desses estudos, sendo catalogados os trabalhos científicos. Analisou-se então se há ou não um consenso na comunidade acadêmica acerca da existência de correlação entre investimentos em educação e redução da criminalidade.

A pesquisa foi realizada, quanto à abordagem, de maneira qualitativa, quanto aos objetivos, de maneira exploratória e quanto às estratégias, de maneira bibliográfica. A pesquisa qualitativa se caracteriza pela não-utilização de dados estatísticos, é baseada em conhecimentos teórico-empíricos, sendo que a pesquisa exploratória almeja ampliar os

conhecimentos sobre determinado tema. O tipo exploratório são investigações de pesquisa empírica, que objetivam formular questões com três finalidades: a) desenvolver hipóteses, b) aumentar a familiaridade do pesquisador com um tema, c) definir conceitos. (MARCONI, LAKATOS, 2017).

Já a pesquisa bibliográfica se caracteriza por conhecer o estado da arte em que se encontra os conhecimentos de determinado assunto. Ela engloba toda a bibliografia já publicada em relação a determinado tema. Sua finalidade não é repetir o que já foi ditado escrito sobre um assunto específico, mas examinar o mesmo tema sob um novo enfoque. (MARCONI, LAKATOS, 2017).

Foram relacionados dados da quantidade de crimes na região e o investimento em educação no período de janeiro/2012 a dezembro/2016. Neste estudo, a medida utilizada foi o gasto público com educação (R\$/hab.), visando observar uma possível relação entre a educação e a criminalidade. Foi considerado o fato de que os resultados advindos destes gastos sejam percebidos no médio/longo prazo.

Foi efetuada análise comparativa quantitativa de dados oficiais dos órgãos tendo como referência as hipóteses de influência ou não do investimento em educação na redução da criminalidade. Tal procedimento se apresenta como um indicativo, pois há outros condicionamentos sociais relevantes.

A amostragem escolhida tem a vantagem e segurança de ser decorrente de uma mesma fonte para situações equivalentes num período suficiente de comparação. São cinco cidades de porte equivalente no tamanho, na geopolítica brasileira, nas possibilidades de geração e destinação de recursos e na caracterização do perfil populacional.

Segundo o IBGE, no ano de 2016, a população das cidades era – Americana: 231.621 habitantes; Araraquara: 228.664 habitantes; Limeira: 298.601 habitantes; Rio Claro: 201.473 habitantes e São Carlos: 243.765 habitantes. Já os PIBs eram Americana: R\$10.101.729,00; Araraquara: R\$8.405.365,00; Limeira: R\$11.246.499; Rio Claro: R\$8.531.051,00 (ano de 2015) e São Carlos: R\$9.760.682,00 (ano de 2015).

Os dados de crimes cometidos foram apresentados por 100 mil habitantes para permitir a realização de comparações entre cidades de porte parecido para ter comparações equivalentes e neutralizar o efeito do crescimento populacional, o que permite que sejam feitas comparações a médio e longo prazo. O cálculo foi realizado através da divisão da quantidade de crimes ocorridos no ano pelo número de habitantes naquele mesmo ano. O resultado foi multiplicado por 100 mil.

Foi elaborado um gráfico com as variantes de investimento em educação por habitante x índices de criminalidade.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Não foram considerados nos dados analisados os homicídios, que são crimes contra a vida. Os dados estão apresentados para mera informação, mas não foram utilizados nos cálculos.

Foram compilados dados sobre furto, roubo e furto de veículos em uma só categoria: crimes contra o patrimônio. Distinguir os tipos de crimes, para a presente análise, somente dificultaria a compreensão do tema.

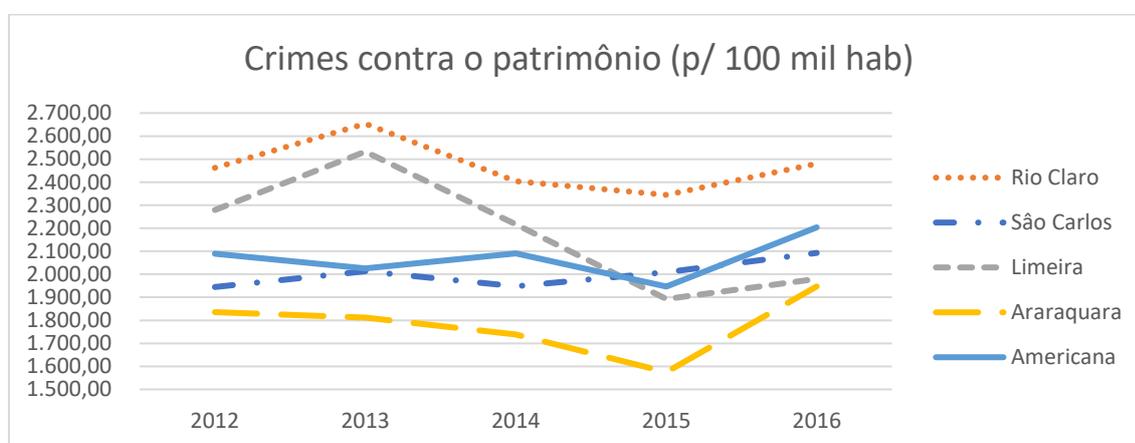


Gráfico 1 – Crimes contra o patrimônio por 100 mil habitantes. Cidades brasileiras, 2012 a 2016.

Fonte: Secretaria de Segurança Pública, 2017.

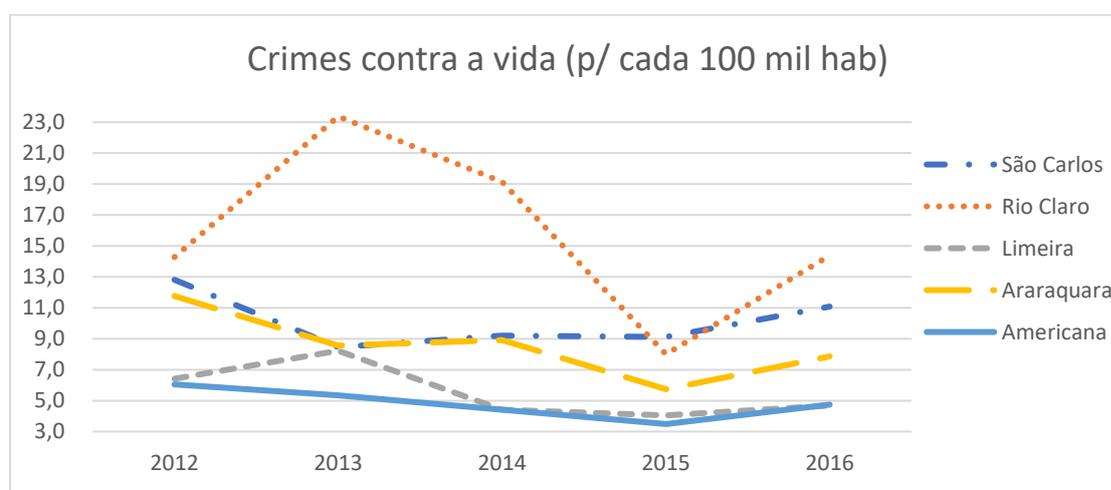


Gráfico 2 – Crimes contra a vida por 100 mil habitantes. Cidades brasileiras, 2012 a 2016.

Fonte: Secretaria de Segurança Pública, 2017.

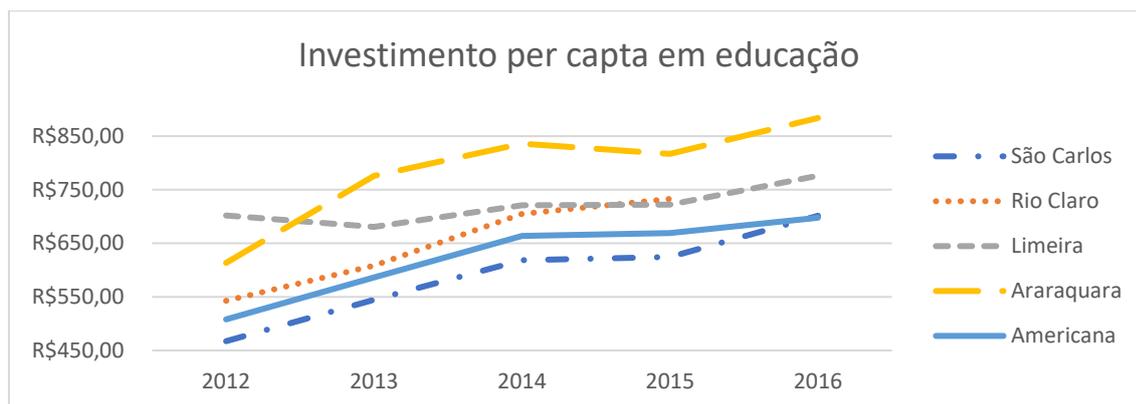


Gráfico 3 – Investimento per capita em educação. Cidades brasileiras, 2012 a 2016.

Fonte: SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação), 2017.

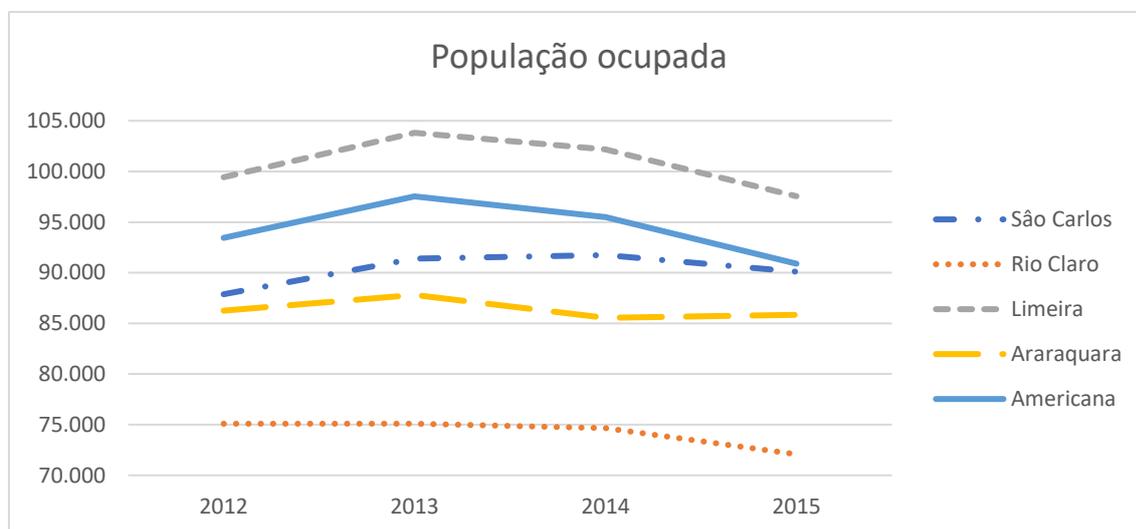


Gráfico 4 – População ocupada. Cidades brasileiras, 2012 a 2016.

Fonte: IBGE, 2017.

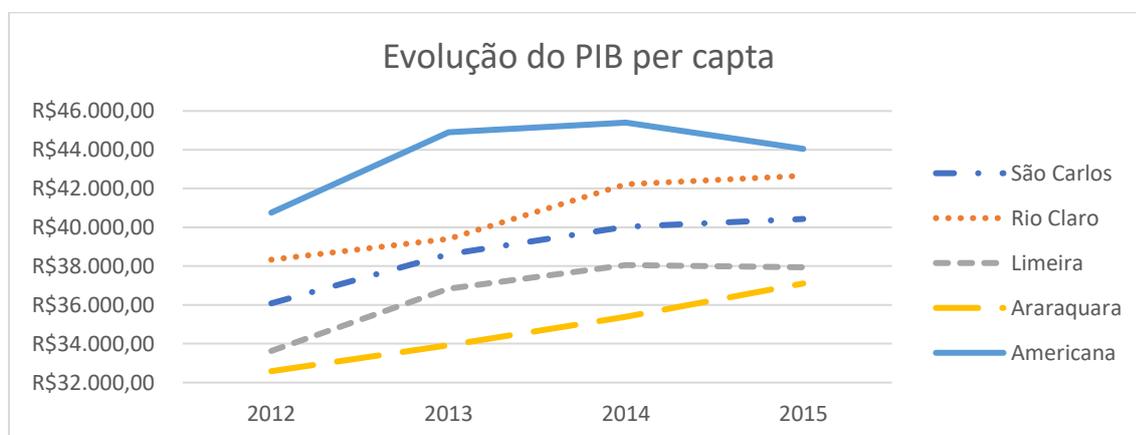


Gráfico 5 – Evolução do PIB per capita. Cidades brasileiras, 2012 a 2016.

Fonte: IBGE, 2017.

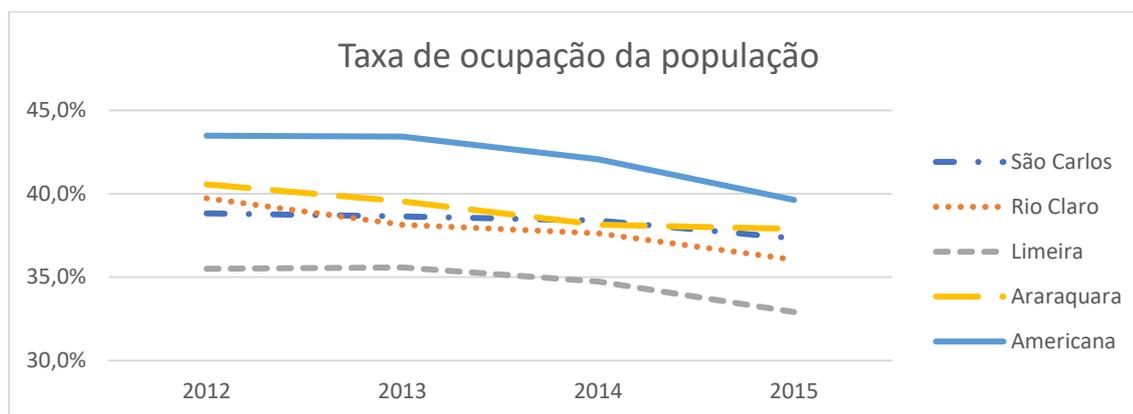


Gráfico 6 – Taxa de ocupação da população. Cidades brasileiras, 2012 a 2016.

Fonte: IBGE, 2017.

Com a análise dos gráficos, infere-se que Americana possui o maior PIB per capita (gráfico 5), mas não é a que possui o maior investimento per capita em educação. Americana possui baixíssimo índice de crimes contra a vida, é a segunda cidade com a maior parte da população ocupada e vem apresentando pequena oscilação no índice de crimes contra o patrimônio. A cidade vem ampliando seus investimentos em educação no decorrer dos anos, o que poderá trazer um impacto nos próximos anos.

Rio Claro é a cidade com maior número de crimes contra o patrimônio (gráfico 1), crimes contra a vida (gráfico 2), é a que menos possui população ocupada (gráfico 4) e possui um dos mais baixos índices de investimento em educação. A cidade vem ampliando seus investimentos, o que pode trazer impacto no longo prazo. Importante observar que é uma cidade quase tão rica quanto Americana, mas apresenta índices piores, o que pode nos dar indícios que nem sempre a riqueza da cidade, medida através de seu PIB per capita, resulta em menos criminalidade.

Já a cidade de São Carlos é a que possui o menor índice de investimento per capita em educação das cinco cidades analisadas, e seus índices de crimes contra a vida e contra o patrimônio não são os piores, sua população ocupada também está em um nível mediano.

Limeira é a maior cidade, a mais populosa e uma das mais pobres. É também uma das que se localiza mais próxima da capital, o que poderia nos levar a pensar que seria a mais violenta. Limeira teve um pico de crimes contra o patrimônio em 2013 e vem reduzindo este índice desde então, com um leve aumento no ano de 2016. Os crimes contra a vida também tiveram seu auge em 2013 e depois houve uma queda. Interessante observar que o ano em que

sua população mais esteve ocupada, o que nos levaria a crer que haveria menos crimes, foi justamente o ano de 2013, o de mais crimes.

O ano em que houve os menores investimentos em educação foi em 2013, e depois ele se manteve na mesma faixa.

A cidade de Araraquara possui o menor índice de crimes contra o patrimônio em todos os anos analisados (gráfico 1), seu índice de crimes contra a vida vem oscilando no decorrer do tempo (gráfico 2). Desde 2013 é a cidade que mais investe em educação (gráfico 3) e possui um índice estável de população ocupada.

Das cinco cidades analisadas, Araraquara tem o menor PIB per capita de todos os anos. O aspecto mais intrigante reside no fato da cidade menos favorecida economicamente ser a que mais investe em educação e a que apresenta o menor índice de crimes.

5. CONCLUSÃO

Os dados e resultados obtidos na presente pesquisa sugerem que maiores investimentos em educação podem ter relação com a redução da criminalidade. Os estudos analisados, principalmente os textos de Becker, sugerem duas abordagens: quanto mais educado o cidadão, mais oportunidades de emprego formal ele possui, o que aumenta o custo de oportunidade para ele cometer crimes. O segundo canal desta relação está ligado às consequências psíquicas da educação, que altera a propensão ao crime.

A maior parte das pesquisas aborda a relação entre investimentos em aspectos socioeconômicos, e poucos abordam a questão específica da educação. A presente pesquisa teve como objetivo compilar dados e propor uma reflexão sobre um tema tão complexo.

A literatura analisada trouxe a informação de que há uma relação direta entre educação e redução da criminalidade. É necessária uma estrutura estatal, proporcionando melhoras em todos os aspectos, sejam eles econômicos, culturais ou sociais, para que se consiga uma sociedade mais justa, igualitária e com menos crimes.

A relação entre educação e criminalidade foi pouco explorada na literatura nacional, apesar de ser um dos maiores problemas enfrentados pela sociedade brasileira. Uma maneira de aprofundar os estudos neste tema seria através da realização de pesquisa com aplicação de modelos estatísticos, o que conferiria confiabilidade ao estudo, comprovando a relação de causa e efeito.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. *O gerenciamento público da violência urbana: a justiça em ação*. In: Pinheiro, P.S. (org). São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

ADORNO, S. *Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade*. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP. São Paulo, 1998.

ADORNO, S. *Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea*. Jornal de Psicologia-PSI, n. Abril/Junho, p. 7-8, 2002.

ADORNO, S. *Exclusão socioeconômica e violência urbana*. Sociologias [online]. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222002000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 de Ago. de 2018.

ARAÚJO; J. L.; BORBA, M. C. Construindo pesquisas coletivamente em Educação Matemática. In: BORBA, M. C.; ARAÚJO, J. L. (Orgs.) *Pesquisa Qualitativa em Educação Matemática*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006, p. 87- 112.

ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, Salamandra; São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1981.

BECKER, K. L. *Uma análise econômica da relação entre a educação e a violência*. Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2012.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (org.). *Dicionário de política*. Brasília: Editora UNB, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Organização do texto por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Infopen, junho de 2014.

BUARQUE, C.A *aventura da Universidade*. São Paulo: Editora da UNESP; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

CANO, I.; SANTOS, N. *Violência letal, renda e desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: 7 letras, 2007.

CERQUEIRA, D. et al. (2016). *Atlas da violência*. Brasília: Ipea, Nota Técnica nº 17.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. V. *Fundamentos da metodologia científica*. São Paulo: Grupo Editorial Nacional/Atlas, 2017.

GRECO, R. *Direito Penal do Equilíbrio*. Niterói: Editora Impetus, 2009.

IANNI, O. *A Sociologia e o mundo moderno*. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 1(1): 7-27, 1.sem. 1989.

LINCOLN, Y. S. & GUBA, E. G. *Naturalistic Inquiry*. SagePublications, 1985

LOCHNER, L.; MORETTI, E. *The effect os education on crime: evidence from prison inmates, arrests, and self-reports*. American economic review, Pittsburgh, v.94, nº1, pág.155-189, março de 2004.

NOLETO, M. J. *Abrindo espaços: educação e cultura para a paz*. Brasília: UNESCO, 2004. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001318/131816por.pdf>>. Acesso em: 11 de Maio de 2018.

OLIVEIRA, C. C. *A violência e a educação no Brasil*. São Paulo. 2015. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/sites/default/files/download/posgraduacao/programas/administracao/bisus/bisus2015-2-vol2.pdf>> . Acesso em: 10 de Maio de 2018.

PEIXOTO, B. T.; LIMA, R. S.; DURANTE, M. O. *Metodologias e criminalidade violenta no Brasil*. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22222.pdf>>. Acesso em: 15 de Maio 2018.

PINO, A. *Violência, educação e sociedade: um olhar sobre o Brasil contemporâneo*, 2007. Disponível em: <<http://unicamp.sibi.usp.br/handle/SBURI/24526>>. Acesso em: 10 de Setembro de 2017.

SÃO PAULO. Secretaria de educação de São Paulo. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/>>. Acesso em: 02 de Abril de 2018.

SÃO PAULO. *Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Default.aspx>>. Acesso em: 02 de Jun. de 2018.

SAPORI, L. F.; SOARES, G. A. D. *Por que cresce a violência no Brasil?*. Belo Horizonte: Editora PUCMinas, 2015.

SEGNINI, L. *Educação e trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente*. São Paulo Perspec. São Paulo, v. 14, n. 2, Junho de 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 de Setembro de 2018.

TEIXEIRA, E.C. *Dois ensaios acerca da relação entre criminalidade e educação*. Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2011.

INFORMAÇÕES DA AUTORA

Talitha Passos de Lima Wormhoudt, talithapassos@yahoo.com.br, é graduada em Administração Pública (2010) pela UNESP. Especialista em Administração Pública Municipal pela UFSJ (2018). Graduanda do curso de Direito (UNIARA) e Filosofia (UFSJ).

TRANSPARÊNCIA ATIVA: UMA AVALIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Caio Luis CHIARIELLO

Ricardo BRITO

Felipe PAULUCIO

Gisele ASSUMPÇÃO

João MORAES

Morrison VERÃO

Resumo

Com o advento do *accountability*, de termos como a transparência e o governo eletrônico (*e-government*), a sociedade brasileira experimenta uma nova era de acesso à informação, regida por normas e leis recentes. Com o intuito de avaliar a transparência da execução orçamentária dos 79 municípios do estado de Mato Grosso do Sul, realizou-se uma pesquisa descritiva por meio de análise documental, com o auxílio de ferramentas quantitativas. Para tanto, desenvolveu-se uma escala de avaliação da transparência ativa dos municípios, de acordo com as informações disponibilizadas pelos sítios eletrônicos dos municípios. A partir dos resultados apresentados, observou-se que a disponibilidade de informações não se relaciona a densidade demográfica ou com o montante de despesas dos municípios. Por fim, notou-se que boa parte dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul ainda apresentam taxas de transparência incipientes, aquém das obrigações preconizadas pela Lei de Acesso à Informação.

Palavras-chave: Orçamento; Transparência; *Accountability*.

Abstract

With the advent of *accountability*, of terms such as transparency and e-government, Brazilian society experiences a new era of access to information governed by recent norms and laws. With the purpose of evaluating the transparency of the budget execution of the 79 municipalities of the state of Mato Grosso do Sul, a descriptive research was done through

documentary analysis, with the aid of quantitative tools. For this, a scale of evaluation of the active transparency of the municipalities was developed, according to the information provided by the electronic websites of the municipalities. From the results presented, it was observed that the availability of information is not related to the population density or the amount of expenses of the municipalities. Finally, it was noted that most municipalities in the state of Mato Grosso do Sul still have incipient transparency rates, short of the obligations advocated by the Access to Information Law.

Keywords: Budget; Transparency; Accountability

1. Introdução

Inicialmente, de forma a melhor compreender este trabalho, faz-se necessário definir o termo *accountability*, o qual até o momento não possui tradução literal para a língua portuguesa, motivo pelo qual ainda é utilizado em inglês (CAMPOS, 1990).

De forma concisa, *accountability* pode ser entendido como o dever de o agente público prestar contas aos cidadãos, sendo assim um mecanismo de controle do poder daquele. Esse termo tem seu embrião no momento em que a sociedade passa a conceber a necessidade da existência de um “controle externo”, uma alternativa para limitar o poder do governante (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Trazendo para o contexto brasileiro, foi nas décadas de 80 e 90 que a *accountability* entrou de vez na agenda das sociedades recém-saídas dos governos militares – as poliarquias emergentes, entre elas, o Brasil (O’DONNELL, 1998; CENEVIVA; FARAH, 2006).

A promoção da transparência dos atos da Administração Pública é condição necessária para o exercício da democracia. O direito à informação foi garantido na Constituição Federal de 1988 e evoluiu ao longo do tempo por meio de normas, dentre elas, destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei do Acesso à Informação (LAI), que determinam a divulgação de dados relativos ao processo de planejamento e execução orçamentária nacional.

Nesse caminho, a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão integrante do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, disponibiliza no Portal da Transparência, desde 2004, informações relativas ao planejamento e a execução orçamentária, bem como de pessoal da Administração Pública Federal. Outro passo nesse propósito foi a criação pela CGU da Escala Brasil Transparente (EBT), que se trata de metodologia para medir a transparência pública dos estados e municípios brasileiros, traduzindo-se num indicador que mede o grau de

cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, concentrando-se na avaliação da transparência passiva (CGU, 2016).

Assim, enquanto que na transparência passiva, as informações são disponibilizadas sob demanda, em atendimento às solicitações da sociedade na transparência ativa a Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, sem que haja qualquer solicitação (CGU, 2011).

Embora tenha havido avanços nas implementações de ações de prestação de contas, Cruz et al. (2012) evidencia que, ainda hoje, há déficit de *accountability* na gestão pública brasileira. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, trouxe a obrigatoriedade de a gestão fiscal ter ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, porém essa divulgação tem demonstrado ser precária, por não disponibilizar os dados por meio de uma interface amigável ao usuário comum e dispor de insuficiência de conteúdo (CAMPOS et al., 2013).

Diante do exposto, o presente artigo tem como objeto avaliar o grau de transparência ativa do processo de planejamento e execução orçamentária dos municípios de Mato Grosso do Sul, por meio do desenvolvimento de uma escala de avaliação, tendo como base as informações disponibilizadas nos seus sítios eletrônicos.

2. Desenvolvimento

2.1. Orçamento público

O Orçamento Público é um instrumento de planejamento, onde se estabelece as políticas públicas prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face da escassez de recursos. Não se trata apenas de mecanismo econômico, onde se divide as receitas e as despesas do Estado, mas de um instrumento que contém uma multiplicidade de aspectos, tais como, político, jurídico, administrativo, etc. (GIACOMONI, 2010).

O conceito de orçamento evoluiu ao longo do tempo, mas atualmente a definição desse instituto, segundo Giacomoni (2010), perpassa por duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

O orçamento tradicional era tratado como mecanismo de controle político. Quando criado, o seu modelo se adequava a ideia de liberalismo e a despesa pública era contida, a ponto de não necessitar de maiores discussões acerca do tema, já que havia consciência de que o Estado deveria intervir cada vez menos, fazendo assim com que a despesa pública não

aumentasse, mas tão somente mantivesse o mínimo necessário ao funcionamento da máquina pública. Dessa forma, a despesa pública, segundo cita esse autor, era “um mal necessário” (GIACOMONI, 2010). Outro aspecto que era considerado no orçamento tradicional, além dessa pequena preocupação com o aspecto econômico, era o jurídico, já que se discutia se o orçamento possuía característica de Lei ou de ato administrativo.

Fato é que no orçamento tradicional não havia uma preocupação com classificações, como no orçamento moderno, resumindo-o à classificação por unidade administrativa e por objeto ou item de despesa.

Já no orçamento moderno, diferente do tradicional, Giacomoni (2010) aponta que a sua função principal é a de administração, por possibilitar ao gestor a programação, execução e controle das receitas e despesas, inclusive na definição e alocação de recursos para consecução dos seus fins e implementação de políticas públicas. Foi concomitante a esse modelo de orçamento que no Século XX passa-se a inserir a ideia de aliar orçamento e planejamento.

Assim, Lima e Castro (2011, p. 9) define orçamento como:

o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, os planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

A Constituição Federal de 1988 trata do tema no seu art. 165, onde estabelece legislações básicas para elaboração do orçamento, sendo elas: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA) (BRASIL, 1988).

Entender o papel dessas três legislações é de suma importância para que se possa analisar o que propõe o Governo e se este conseguiu atingir seus objetivos traçados no que se refere ao orçamento público. Tais leis fazem parte do que os estudiosos chamam de ciclo orçamentário (SANCHES, 2006).

De acordo com o art. 165, inciso I, parágrafo primeiro da Constituição Federal de 1988, o plano plurianual “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Para Garcia (2000), o PPA possui como principal objetivo o de possibilitar a coordenação das ações governamentais, subordinando os propósitos destas a todas as iniciativas do Estado.

Em âmbito Federal, o Decreto 2.829, 29 de outubro de 1998, que regulamenta a elaboração e execução do PPA da União, estabelece que este deverá ser estruturado em programas orientados a consecução dos objetivos estratégicos do governo (BRASIL, 1998).

No âmbito dos Municípios, enquanto não for editada a exigência do art. 165, § 9º, inc. I, da Constituição Federal, os prazos são os definidos no art. 35, § 2º, inc. I, ADCT, ou nas Leis Orgânicas dos Municípios (art. 22, caput, da LF 4.320/64).

A lei de diretrizes orçamentárias encontra respaldo constitucional no art. 165, inciso II, parágrafo segundo, e tem por objetivo traçar a as metas e prioridades da Administração Pública, traçando parâmetros para elaboração dos orçamentos fiscais, de seguridade social e de investimento (BRASIL, 1988).

Já a lei orçamentária anual está prevista no art. 165, inciso III e sua composição prevista nos §§5º, 6º e 7º, desse mesmo artigo, da CF/88:

Art. 165. [...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (BRASIL, 1988).

Assim, na lei orçamentária anual deverá ser pormenorizada as receitas e despesas que serão realizadas pelo Governo no exercício da sua vigência.

As receitas podem ser conceituadas como o conjunto de meios financeiros que o Estado e as outras pessoas de direito público auferem, livremente, e sem reflexo no seu

passivo, para custear a produção de seus serviços e executar as tarefas políticas dominantes em cada comunidade (BRASIL, 2014).

Já as despesas quanto à acepção financeira, é a aplicação de recursos pecuniários em forma de gastos e em forma de mutação patrimonial, com o fim de realizar as finalidades do Estado e, em sua acepção econômica, é o gasto ou não de dinheiro para efetuar serviços tendentes àquelas finalidades (BRASIL, 2014).

Dessa forma, é por meio do acompanhamento do planejamento e da execução orçamentária que a sociedade poderá verificar se a aplicação dos recursos públicos está vindo ao encontro das suas necessidades, sendo a transparência de todo esse processo, condição essencial nesse propósito.

2.2. Transparência, *accountability* e governo eletrônico

A transparência pública é condição indispensável para o fortalecimento da democracia, sendo um dos pressupostos da boa governança. Slomski (2009) afirma que ao conduzir a gestão pública é preciso ter como pressupostos a transparência, a equidade, a prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa.

A transparência na administração pública é a intrínseca relação entre Estado e cidadão, e a clareza e o fácil acesso a gestão dos recursos públicos é um estímulo a consciência ética e em última instância assegura a *accountability*.

Dessa forma, não se deve cultivar o dever de informar, mas sim o desejo de informar, para que se possa aumentar a proximidade entre Estado e sociedade. Tratando-se de prestação de contas, Slomski (2009) afirma que o cumprimento de tal princípio

(...) é essencial não só com relatórios exigidos pela legislação, mas também com instrumentos que facilitem a transparência dos atos, de maneira espontânea, com relatórios que façam com que o cidadão possa fazer comparações com resultados privados e, assim, sentir-se confortável ao ver que a gestão pública está sendo eficiente nos gastos públicos, no curto prazo, haja vista que a eficácia dos atos da administração pública somente será perceptível a médio e longo prazo.

Assim, não basta a disponibilidade das informações, elas precisam ser entendíveis. A transparência não se trata apenas da visibilidade das informações, mas também do modo como elas são dispostas e é preciso que ela conduza a inferências corretas (ANGÉLICO, 2012).

Dessa forma, apresenta-se a transparência ativa, ou seja, aquela que é disponibilizada de forma proativa, enquanto que a passiva se constitui em canal de atendimento de informações solicitadas pelo cidadão. Um sistema transparente deve conter mecanismos de respostas e se a informação desejada não estiver disponível, o sistema deverá indicar onde e de que maneira o solicitante poderá acessar essa informação – ou, simplesmente, entregar a informação ao solicitante (ANGÉLICO, 2012).

A previsão legal sobre o tema evoluiu ao longo dos anos. Na Constituição Federal de 1988, encontra-se previsto no artigo 5º, XXXIII, o direito de todos os cidadãos receberem informações dos entes públicos, sejam elas de seu interesse particular ou coletivo, com exceção, para aquelas informações que são imprescindíveis a segurança da sociedade e do Estado.

Em 2000 houve entrou em vigor a Lei Complementar nº. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) que estabeleceu normas para as finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal, incluindo a divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público, dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas acompanhadas do seu parecer prévio e relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal.

No ano de 2009 foi sancionada a Lei nº 131, também conhecida como Lei da Transparência, que trouxe a obrigatoriedade da disponibilização de informações em tempo real sobre a execução orçamentária aos órgãos públicos.

Nesse caminho, em 2011 foi sancionada a Lei nº. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), cujas diretrizes se encontram no seu artigo 3º, abaixo transcrito:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Dessa forma, muitos são os dispositivos que tratam da disponibilização de informações pelos agentes públicos aos cidadãos quanto à arrecadação e aplicação dos recursos públicos em tempo real, cabendo a estes o exercício do acompanhamento e da

cobrança por sanções, caso haja má aplicação dos recursos públicos, em outras palavras, pela prática da *accountability*.

No Brasil, o conceito de *accountability* é recente e não existe uma palavra em língua portuguesa que o traduza fielmente. Para Campos (1990) na cultura anglo-saxã o conceito diz respeito ao relacionamento entre a administração pública e seu público, remetendo-se à questão dos direitos dos cidadãos e à necessidade dos cidadãos de garantir condutas adequadas na esfera pública.

Nesse contexto, a transparência é essencial para uma *accountability* efetiva, o que não se resume, apenas, na disponibilização de informações, sendo necessário que elas sejam de fácil entendimento e interpretação, impulsionando o cidadão ao monitoramento e a avaliação de todo o processo de planejamento e execução orçamentária.

Assim, o governo eletrônico (*e-government*) assume papel de destaque. Abrucio (2007) afirma que o governo eletrônico, além de proporcionar transparência nos processos, deve promover a transparência na execução de contratos e projetos, permitindo um acompanhamento em tempo real. Complementa, ainda, que essa ferramenta sozinha não é suficiente para uma *accountability* eficiente, sendo necessário que ela seja somada à um maior engajamento social.

A CGU editou o guia de implantação do portal da transparência nos estes públicos, que traz o conteúdo que deve ser disponibilizado no sítio eletrônico das prefeituras municipais, bem como a legislação de referência, conforme resumo constante na Figura 1.

ASSUNTO	ORIENTAÇÃO	REFERÊNCIA
DESPESA		
Data da despesa	A informação deve possibilitar o acompanhamento da publicação das despesas em tempo real.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)
Valor do empenho, liquidação e pagamento		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea a)
Número do processo de execução	Quando houver a possibilidade, deve-se publicar essa informação.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea b)
Classificação orçamentária	A classificação orçamentária deve especificar a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea c)
Identificação da Pessoa	A identificação do beneficiário deve ocorrer inclusive	Decreto nº 7.185/2010

Física ou Jurídica beneficiária do pagamento	nos desembolsos de operações, independentes da execução orçamentária. Recomenda-se, além do nome ou razão social, informar o CNPJ da pessoa jurídica integralmente e o CPF da pessoa física, ocultando os três primeiros dígitos e os dois últimos dígitos.	(Art. 7º Inc. I alínea d)
Procedimento licitatório realizado	Divulgação do procedimento licitatório, bem como, quando for o caso, a sua dispensa ou inexigibilidade com o número do correspondente processo.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea e)
Descrição do bem fornecido ou do serviço prestado	Detalhamento do bem fornecido ou serviço prestado.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea f)
Unidade gestora		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. IV)
DETALHAMENTO DA RECEITA		
Data da posição	Possibilita acompanhar a publicação da receita em tempo real	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)
Unidade gestora		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º, Inc. II, <i>caput</i>)
Natureza da receita		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º, Inc. II, <i>caput</i>)
Valor da previsão		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º, Inc. II, alínea a)
Valor do lançamento	Quando houver possibilidade, deve-se publicar essa informação	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º, Inc. II, alínea b)
Valor da arrecadação	Indica o valor da arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º, Inc. II, alínea c)
Informações financeiras		
Plano Plurianual (PPA)	Publicar versão simplificada	Art. 48 LRF
Lei de diretrizes orçamentárias (LDO)	Publicar versão simplificada	Art. 48 LRF
Prestação de contas	A prestação de contas deve ser acompanhada do parecer prévio do Tribunal de Contas e de versões simplificadas.	Art. 48 LRF
Relatório resumido da execução orçamentária	Publicar versão simplificada	Art. 48 LRF

(RREO)		
Relatório de gestão fiscal (RGF)	Publicar versão simplificada	Art. 48 LRF
Balanço anual do exercício anterior	Publicar versão simplificada	Art. 48 LRF
PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS		
Informações concernentes a procedimento licitatórios	Publicação que contenha todas as informações relativas a procedimentos licitatórios, incluindo os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	Lei 12.527/2011 (Art. 8º §1º Inciso IV)
Resumo dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior		Lei 9.755/98 (Art. 1º inciso V); (Art. 26 caput); (Art. 61 § único); (Art. 62 § 3º) Lei nº 8.666/93 (Arts. 116, 117, 119 e 124)
Relações Mensais de todas as compras feitas pela Administração direta e indireta	Esta relação deve discriminar, obrigatoriamente: identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.	Lei 9.755/98 (Art. 1º Inciso VI) Lei 8.666/93 (Art. 16)

Quadro 1 - Informações mínimas obrigatórias para implantação do portal da transparência.

Fonte: Guia de implantação de portal da transparência (BRASIL, 2013, p. 12-14).

Nesse sentido, observou-se as informações contidas no guia para a realização da presente pesquisa, ou seja, a avaliação do grau de transparência ativa dos municípios sul-mato-grossenses.

3. Metodologia

A fim de avaliar a transparência dos 79 (setenta e nove) municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, realizou-se uma pesquisa descritiva por meio de análise documental, com o auxílio de ferramentas quantitativas (GIL, 2002).

O Estado foi escolhido em razão de ter obtido uma das piores colocações (23ª) no último levantamento do Projeto Escala Brasil Transparente (EBT), bem como por se tratar da região que abriga a instituição onde esta pesquisa foi desenvolvida.

O procedimento de coleta de dados pelos autores adotou as seguintes etapas:

1. Definição dos eixos de transparência ativa a serem avaliados.
2. Definição dos quesitos avaliados dentro de cada eixo.
3. Estruturação do formulário de avaliação.
4. Coleta de dados, por meio de visita aos sítios eletrônicos das prefeituras.
5. Estruturação da base de dados.
6. Definição dos critérios de pontuação.
7. Inclusão de dados relacionados à população, volume de recursos e nota no último EBT na base de dados.
8. Análise dos dados.

Os eixos de transparência definidos no primeiro passo foram os seguintes: planejamento orçamentário, receitas, despesas e licitações. O eixo planejamento orçamentário relaciona-se à transparência dos municípios, pela divulgação de instrumentos utilizados no planejamento da execução orçamentária, como o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Os eixos de receitas e despesas foram avaliados pela transparência que o município promove quanto às informações de arrecadação e dispêndio, respectivamente. O eixo de licitações trata-se da disponibilização de informações a respeito do procedimento de escolha do agente que contratará com a administração.

O questionário (Anexo I) desenvolvido para pesquisa permite duas respostas possíveis: Não ou Sim, sendo atribuído valor binário de 0 e 1, respectivamente, para fins de pontuação no Índice de Transparência Ativa (ITA), proposto por este trabalho.

Cada município obteve uma nota em uma escala de 0 a 10, resultante da soma dos 4 (quatro) eixos. A pontuação do eixo foi definida segundo a seguinte fórmula:

$$N = (2,5/n) \times S, \text{ onde:}$$

N = nota do eixo;

n = número total de quesitos do eixo;

S = quantidade de respostas positivas do eixo;

No passo 7, as informações a respeito da população foram obtidas junto à base de dados MUNIC, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para as receitas e despesas, foram utilizados os dados municipais de 2015, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) disponibilizado pela base de dados FINBRA. O *ranking* com as notas da edição 2015 da Escala Brasil Transparente (EBT) foram obtidos junto ao site da Controladoria-Geral da União (CGU).

Realizados os passos de 1 a 7, o resultado foi uma base de dados com as notas obtidas pelos 79 municípios de Mato Grosso do Sul, com informações sobre população, receitas e despesas do ano de 2015 e nota no último EBT.

Com o intuito de analisar a base de dados, correlacionaram-se essas 4 (quatro) variáveis, com o auxílio do software *ActionStat*, versão 3.1.43.724.694.

Primeiramente, verificou-se a hipótese de existir correlação significativa entre as notas obtidas em transparência ativa em relação à população e às despesas orçamentárias dos municípios. Para tanto, utilizou-se o teste de correlação linear de Pearson.

Para a verificação da normalidade da distribuição das notas de transparência ativa e passiva (EBT), utilizou-se o teste de Kolmogorov – Smirnov (COSTA NETO, 2002). Com isso, constatou-se que as notas de transparência passiva não apresentavam uma distribuição normal, apesar de as notas de transparência ativa seguirem uma distribuição normal.

Dado o resultado do teste anterior, optou-se pela utilização de um teste não paramétrico para observação de diferenças significativas entre as médias das notas de transparência ativa e passiva. O teste escolhido foi o de Wilcoxon para dados pareados (FONSECA; MARTINS, 2011).

Por fim, agruparam-se os municípios em estratos de acordo com sua população e suas despesas orçamentárias, com as suas respectivas notas em transparência ativa. Como os estratos gerados para a população e para as despesas orçamentárias contavam com quantidade de municípios diferentes, utilizou-se o teste de Scheffé para verificar se as médias das notas de transparência ativa obtidas pelos municípios apresentavam diferença significativa entre os estratos (CONAGIN, 1959; PIMENTEL GOMES, 1990).

4. Resultados

Ao todo, a presente pesquisa avaliou os 79 sítios eletrônicos dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul. Abaixo são apresentados os resultados da pesquisa.

4.1. Ranking dos municípios

Após avaliar os 79 (setenta e nove) municípios de Mato Grosso do Sul, suas notas foram colocadas em ordem decrescente e são apresentadas na Tabela 1.

Ranking	Nota	Município	Ranking	Nota	Município
1º	9,38	São Gabriel do Oeste	41º	6,42	Caarapó

2º	9,20	Sonora	42º	6,39	Bataguassu
3º	9,14	Nioaque	43º	6,39	Itaporã
4º	9,14	Rochedo	44º	6,33	Jateí
5º	8,88	Sidrolândia	45º	6,19	Nova Andradina
6º	8,59	Santa Rita do Pardo	46º	6,14	Caracol
7º	8,56	Taquarussu	47º	6,09	Paranhos
8º	8,52	Rio Brilhante	48º	6,04	Três Lagoas
9º	8,46	Terenos	49º	5,93	Ladário
10º	8,38	Paraíso das Águas	50º	5,65	Anastácio
11º	8,28	Japorã	51º	5,39	Jaraguari
12º	8,21	Água Clara	52º	5,33	Itaquiraí
13º	8,08	Cassilândia	53º	5,20	Mundo Novo
14º	8,03	Pedro Gomes	54º	5,16	Alcinópolis
15º	8,01	Amambai	55º	5,04	Ivinhema
16º	7,96	Eldorado	56º	4,79	Aparecida do Taboado
17º	7,92	Naviraí	57º	4,77	Costa Rica
18º	7,91	Rio Negro	58º	4,77	Jardim
19º	7,83	Rio Verde de Mato Grosso	59º	4,46	Paranaíba
20º	7,78	Miranda	60º	4,40	Maracaju
21º	7,71	Antônio João	61º	4,39	Tacuru
22º	7,71	Brasilândia	62º	4,29	Anaurilândia
23º	7,64	Deodópolis	63º	4,16	Angélica
24º	7,50	Camapuã	64º	4,16	Aquidauana
25º	7,50	Vicentina	65º	3,96	Laguna Carapã
26º	7,47	Dois Irmãos do Buriti	66º	3,84	Novo Horizonte do Sul
27º	7,46	Coxim	67º	3,79	Juti
28º	7,27	Selvíria	68º	3,78	Fátima do Sul
29º	7,25	Chapadão do Sul	69º	3,71	Batayporã
30º	7,16	Campo Grande	70º	3,62	Douradina
31º	7,07	Ribas do Rio Pardo	71º	3,54	Aral Moreira
32º	6,96	Inocência	72º	3,54	Bela Vista

33°	6,89	Coronel Sapucaia	73°	3,54	Bonito
34°	6,89	Dourados	74°	2,86	Guia Lopes da Laguna
35°	6,67	Corumbá	75°	2,18	Corguinho
36°	6,64	Bandeirantes	76°	2,14	Ponta Porã
37°	6,63	Glória de Dourados	77°	1,88	Iguatemi
38°	6,58	Sete Quedas	78°	0,63	Figueirão
39°	6,53	Nova Alvorada do Sul	79°	0,31	Bodoquena
40°	6,53	Porto Murtinho			

Tabela 1- Ranking por município.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

O município de São Gabriel do Oeste, com um orçamento de pouco mais de R\$ 120 milhões e uma população de 22.203 habitantes, segundo dados do censo 2010, tem a gestão mais transparente de todo o estado. O município só não alcançou a nota máxima por não disponibilizar os dados do planejamento orçamentário para *download* e não divulgar a prestação de contas de anos anteriores.

O pior desempenho foi apresentado pelo município de Bodoquena, com um índice de transparência de 0,31 pontos. Apenas 4 (quatro) municípios obtiveram nota superior a 9,0, sendo que 2 (dois) obtiveram nota inferior a 1,0.

A Tabela 2 mostra a frequência de municípios de acordo com um intervalo de notas.

Nota	Número de Municípios	Municípios (%)
Até 2,00	3	3,80
2,01 - 4,00	12	15,19
4,01 - 6,00	16	20,25
6,01 - 8,00	33	41,77
8,01 - 10,00	15	18,99
Total	79	100,00

Tabela 2 - Notas por frequência de municípios.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

4.2. Transparência por tamanho do orçamento e por população

Segundo dados do ano de 2015 da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA), o orçamento municipal dos municípios de MS é de pouco mais de R\$ 7,5 bilhões. Portanto, um volume de recursos considerável é administrado pelos entes federativos locais.

Dada a metodologia apresentada, faz-se necessário mensurar o nível de transparência da gestão municipal, considerando o volume de recursos administrados. A Figura 2 traz então as notas médias apresentadas dispostas em 6 (seis) faixas de orçamento.

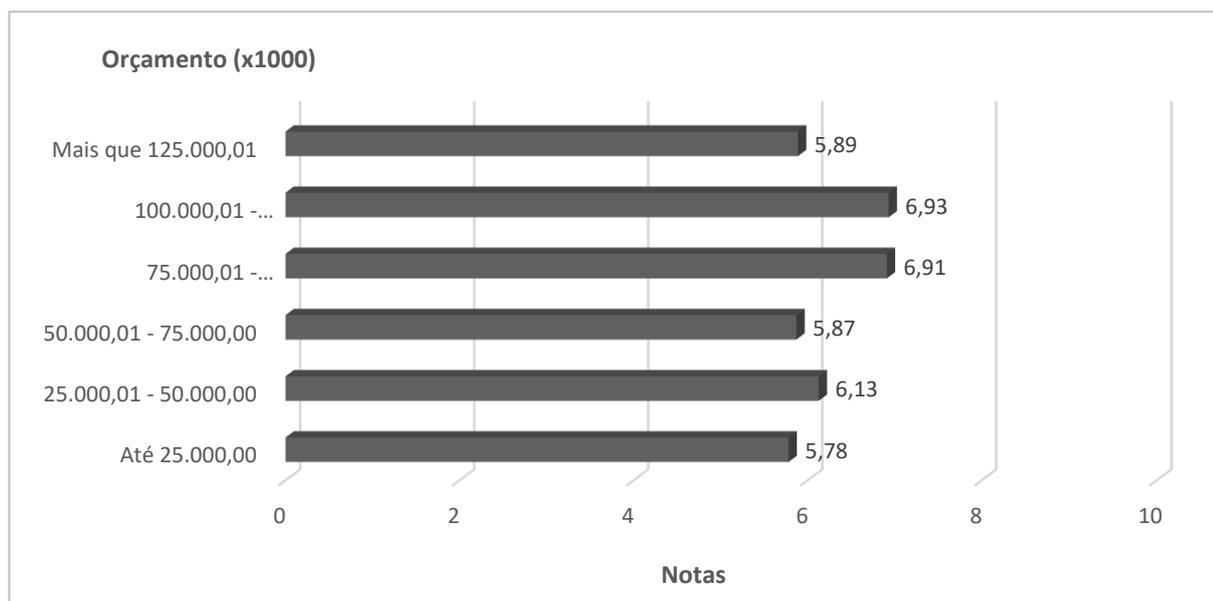


Figura 2 -Transparência por tamanho do Orçamento.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Os 4 (quatro) maiores orçamentos do estado, composto pelas cidades de Campo Grande, Dourados, Três Lagoas e Corumbá, totalizam R\$ 3,9 bilhões, representando 52% do orçamento total dos municípios. A nota média dessas 4 (quatro) cidades foi de 6,69.

Os níveis de transparência também foram analisados sob a perspectiva populacional dos municípios. O objetivo é avaliar quantos cidadãos tem acesso às informações de seu município, frente à população total do estado (1.972.743 habitantes). A Figura 3 traz então as notas médias apresentadas dispostas em 6 (seis) faixas populacionais.

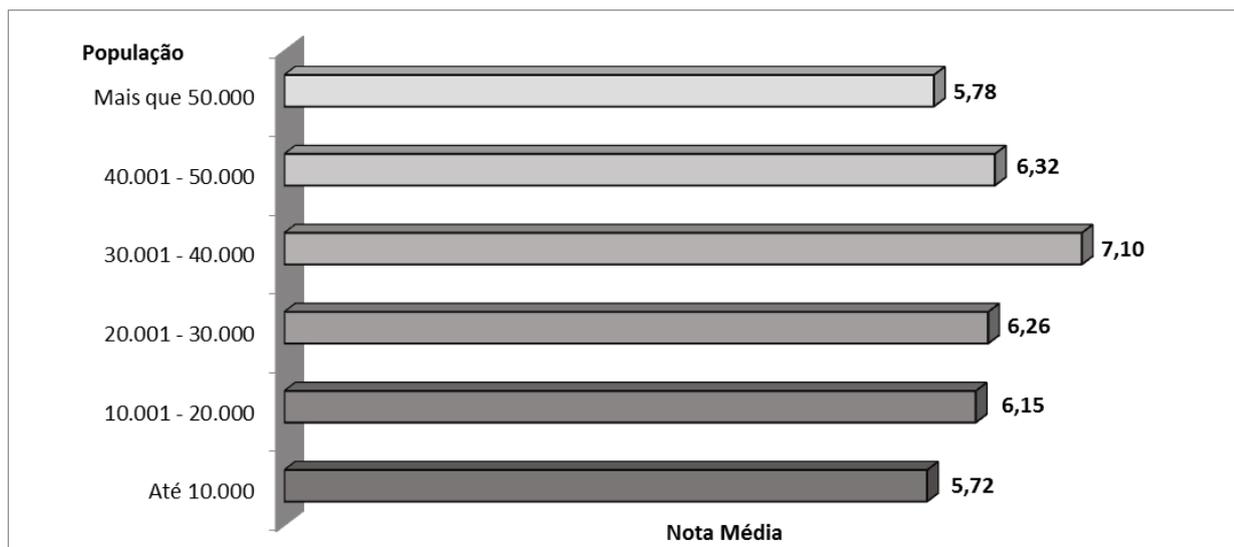


Figura 3 -Transparência por população.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Viu-se anteriormente que as 4 maiores cidades (Campo Grande, Dourados, Três Lagoas e Corumbá) obtiveram uma pontuação de 6,69. Somadas esses municípios possuem uma população de 1.188.326 habitantes, ou seja, 60,2% da população tem acesso a uma quantidade razoável de informações da gestão municipal.

Com o teste de correlação linear de Pearson, verificou-se a inexistência de correlação significativa entre as notas obtidas em transparência ativa em relação à população dos municípios e entre as notas e as despesas orçamentárias. Ademais, notou-se que as médias das notas obtidas pelos municípios entre os estratos são iguais estatisticamente, a 5% de probabilidade, pelo teste de *Scheffé*. Em outras palavras, não se observaram diferenças estatisticamente significativas entre as notas obtidas pelos municípios e sua população nem entre as notas e as despesas orçamentárias dos municípios.

4.3. Comparação com as notas do último levantamento do Escala Brasil Transparente (EBT)

Para efeito de comparação, a Tabela 3 estabelece um paralelo entre as notas obtidas pelos municípios participantes da última edição do projeto Escala Brasil Transparente (EBT) e o Índice de Transparência Ativa (ITA) adotado nesse trabalho.

Importa salientar que dos 79 municípios de MS, apenas 40 se inscreveram para avaliação no EBT.

Municípios	Transp. Passiva (EBT)	Transp. Ativa (ITA)	Municípios	Transp. Passiva (EBT)	Transp. Ativa (ITA)
Inocência	10	6,96	Jateí	1,39	6,33
Ladário	8,19	5,93	Antônio João	0,56	7,71
Nova Andradina	7,92	6,19	Douradina	0,56	3,62
Campo Grande	6,81	7,16	Jaraguari	0,56	5,39
Aparecida do Taboado	6,67	4,79	Sete Quedas	0,56	6,58
Corguinho	6,39	2,18	Alcinópolis	0	5,16
Terenos	6,11	8,46	Bataguassu	0	6,39
Costa Rica	5,42	4,77	Bonito	0	3,54
Sidrolândia	4,86	8,88	Brasilândia	0	7,71
Pedro Gomes	4,58	8,03	Dourados	0	6,89
Camapuã	4,31	7,50	Laguna Carapã	0	3,96
Guia Lopes da Laguna	4,31	2,86	Maracaju	0	4,40
Iguatemi	4,17	1,88	Miranda	0	7,78
Água Clara	3,06	8,21	Mundo Novo	0	5,20
Angélica	2,78	4,16	Nioaque	0	9,14
Naviraí	2,78	7,92	Nova Alvorada do Sul	0	6,53
Fátima do Sul	1,94	3,78	Paraíso das Águas	0	8,38
Taquarussu	1,94	8,56	Paranaíba	0	4,46
São Gabriel do Oeste	1,67	9,38	Porto Murtinho	0	6,53
Japorã	1,39	8,28	Sonora	0	9,20
¹Média transparência ativa		6,27 a	Média transparência passiva		2,47 b

Tabela 3 - Comparativo EBT e ITA.
Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

O município melhor avaliado no EBT foi Inocência, com nota 10. No ITA, sua nota foi de 6,96, tendo em vista não ter atendido a 5 (cinco) itens do eixo planejamento orçamentário, 2 (dois) itens da receita e 2 (dois) itens da despesa. No entanto, enquanto 15

¹As médias seguidas de letras distintas são diferentes estatisticamente, a 95% de significância, pelo teste de Wilcoxon.

(quinze) municípios apresentaram nota zero na avaliação do EBT, a menor nota no ITA, entre os 40 (municípios) avaliados pelas duas escalas, foi de 1,88 (Iguatemi). Dos municípios que participaram da última edição do EBT avaliados neste trabalho, o que obteve maior índice ITA foi Nioaque com 9,14.

De acordo com o teste de *Wilcoxon* para dados pareados, existem evidências de que, a 95% de significância, as médias obtidas em transparência passiva para os municípios que participaram da avaliação da Escala Brasil Transparente sejam diferentes da média obtida pelos mesmos municípios na avaliação da transparência ativa. Logo, acredita-se que, em média, esses municípios apresentem uma melhor transparência ativa que passiva.

Importante ressaltar que há um lapso temporal entre a realização das duas pesquisas. Enquanto a avaliação do EBT se deu entre 07/2015 e 10/2015, o ITA foi avaliado no mês 11/2016. Portanto, é compreensível que municípios com baixas notas no EBT tenha tido um desempenho melhor no ITA, já que a avaliação feita pela Controladoria-Geral da União os alertou para o quesito transparência de informações.

5. Considerações Finais

A prestação de contas por parte dos governantes é tema recorrente e essencial ao seguimento do acidentado pacto social que entremeia o desenvolvimento da sociedade desde seus primórdios. Os mecanismos e instrumentos de controle da sociedade civil para com seus governantes devem ser ampliados e viabilizados de tal forma que possam promover o debate e a participação social no curso dos gastos e arrecadação dos entes públicos.

Da maneira como a velocidade da informação cresce vertiginosamente, concomitantemente com as facilidades de acesso promovidos pela expansão da *internet*, não há como omitir informações que são de direito dos cidadãos. Urge assim, a necessidade dos entes públicos buscarem formas de disponibilizarem informações de fácil entendimento e interpretação para a população, aprimorando a *accountability*.

A transparência no ato público pode evidenciar tanto uma má gestão como também uma insuficiência na arrecadação, podendo ser definitiva para definir o tamanho da intervenção necessária por parte do Estado.

Nesse sentido, a partir dos resultados apresentados, observa-se que não há uma diferença significativa da transparência ativa de acordo com a população ou com o montante de despesas dos municípios. Ademais, apesar de 41,17% dos municípios terem apresentado notas entre 6,0 e 8,0, 39,24% dos municípios de Mato Grosso do Sul obtiveram desempenho

inferior a 6,0. Por fim, ressaltado o lapso temporal entre a realização das duas pesquisas, o desempenho dos municípios avaliados pelo EBT foi inferior ao ITA.

Com isso, conclui-se que boa parte dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul ainda apresentam taxas de transparência incipientes, aquém das obrigações preconizadas pela Lei de Acesso à Informação. Apesar de serem índices distintos, enxerga-se a diferença de notas obtidas entre o EBT e o ITA como uma evolução. No entanto, esse progresso só irá continuar, caso haja engajamento social. A população precisa fazer valer o que já existe, aproximar-se dos seus representantes, questioná-los e controlá-los.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a *accountability* democrática no Brasil**. 133 f. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2012.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e *accountability***. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/CAMPUS, 2004.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Ed. Especial, p. 67-86, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. **Decreto nº 2.829**, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm. Acesso em: 27 nov. 2016.

_____. **Lei nº. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. **Lei nº. 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Controladoria Geral da União. **Acesso à Informação Pública: Controladoria-Geral da União Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Eclips Design, 2011. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/pdf/CartilhaAcessoInformacao.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente**: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Controladoria Geral da União. **GUIA de implantação de Portal da Transparência**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparenciapublica/brasiltransparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 6ª ed. Brasília: STN, 2014.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios. 2016. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais> Acesso em: 10 nov. 2016

CAMPOS, A. M. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. **Gestão da Informação Pública: um estudo sobre o portal da transparência.** Soc. Estado, vol. 28, n. 2, Brasília, 2013.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. **Democracia, avaliação e accountability:** a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EnAPG ANPAD, 2006. p.1-17.

CONAGIN, A. **Testes modernos para a comparação de médias.** Bragantina [online], vol. 18, 1959. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/brag/v18nunico/01.pdf>>. Acesso em: 24.11.2016.

COSTA NETO, P. L. O. **Estatística.** 2. ed. São Paulo: Edgard Blücher, 2002.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. Á. S. **Transparência da Gestão Pública Municipal: Um Estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios Brasileiros.** Rev. Administração Pública, v. 46, n. 1, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080/5635>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

FONSECA, J. S.; MARTINS, G. A. M. **Curso de estatística.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003.** Brasília: IPEA, 2000.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2010.

LIMA, D. V.; CASTRO, R. G. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios**. 3 ed. São Paulo: Atlas:2011.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 44, 1998.

PIMENTEL GOMES, F. **Curso de estatística experimental**. 13ª ed. Piracicaba – SP: Editora da Universidade de São Paulo, 1990.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Planejamento e orçamento governamental**; coletânea / vol. 2, cap.3. Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. –Brasília: ENAP, 2006.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

RESUMOS EXPANDIDOS

IMPACTOS SOCIAIS DAS MUDANÇAS NAS LEIS DO TRABALHO: ANÁLISE ACERCA DA REFORMA TRABALHISTA

Matheus Migliato CAZZOLI

Fernando Ramalho MARTINS

INTRODUÇÃO

Tendo em vista o contexto histórico da Consolidação das Leis Trabalhistas – (CLT), editada em 1943, a qual procurava estabelecer direitos aos trabalhadores urbanos, tais como férias, descanso semanal, previdência e salário mínimo, pode-se dizer que, não obstante o governo intervencionista de Getúlio Vargas, o qual prezava pelo rompimento com o poder oligárquico, pelo afastamento do ideal comunista e pelo estabelecimento de uma indústria de base forte, tais leis trabalhistas, embora suprissem as demandas operárias, freando um ambiente de radicalização geral, também atendiam os interesses de uma elite agrária, uma vez que, a cada dez trabalhadores, apenas um pertencia à zona urbana (KREIN, 2007).

Após o ano de 1964, uma forma encontrada pelos economistas militares de frear a iminente crise econômica em território brasílico fora a diminuição do salário mínimo, o que acarretou no decréscimo do poder aquisitivo dos trabalhadores, dessa forma os sindicatos tiveram maiores dificuldades para repor parcelas perdidas dos salários e concomitantemente houve um crescimento na flexibilização dos contratos de trabalho, ação a qual contribuiu para a ampliação da desigualdade salarial entre os trabalhadores (SODRÉ, 1967).

Contudo, apesar do período ditatorial brasileiro ter sido algo negativo para os trabalhadores, no que diz respeito a direitos e garantias de exercerem suas funções e serem justamente remunerados para isso, a Constituição Federal de 1988 trouxe a estes indivíduos melhores condições, tais como: a jornada de trabalho, que era de quarenta e oito horas semanais, foi reduzida para quarenta e quatro horas - jornada esta que vinte e cinco anos depois fora alterada novamente para quarenta horas semanais - o abono de férias, o décimo terceiro salário para os aposentados e o seguro-desemprego. Todavia, todas essas mudanças,

por mais que benéficas aos trabalhadores, não foram suficientes para garantir um mercado de trabalho capaz de acolher toda a demanda por emprego assalariados, uma vez que o desemprego, que já apresentava números expressivos, cresceu novamente, tornando o Brasil, em 1994, o quarto país com maior volume de desempregados (POCHMANN, 2005). No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a situação dos trabalhadores permanecia tenebrosa e, em 1998, com intuito de reduzir os custos do trabalho, por meio da diminuição dos salários e de outros benefícios, e a formulação de supostas alternativas para a preservação do emprego, o Estado promulga o chamado Pacote Trabalhista, responsável pela flexibilização da fiscalização sobre as empresas, ampliação de quatro meses para um ano do prazo para que as empresas compensassem – com folga ou redução de jornada – as horas extras devidas aos trabalhadores, e pelas demais alterações que geram ao trabalhador uma insegurança, visto que este não sabia se conseguiria permanecer empregado. (SALLUM JÚNIOR, 1999).

OBJETIVOS

O objetivo geral deste estudo consiste em identificar os principais impactos sociais ocorridos após a implantação de medidas que flexibilizam as relações de trabalho entre eles e seus contratantes.

Como objetivos específicos têm-se o intuito de estabelecer uma análise acerca de alterações feitas no direito do trabalho, mudanças as quais são denominadas “Reforma Trabalhista”, e identificar, com base em índices que dizem respeito à desemprego e trabalho informal, quais direitos foram retirados ou adquiridos, ou ainda, quão afetados são os trabalhadores por conta de tais políticas reformistas.

MATERIAIS E MÉTODOS

A fim de alcançar uma intersecção entre as relações de trabalho com o Estado brasileiro, serão feitas análises bibliográficas abarcando livros e artigos atinentes a questões trabalhistas. Além disso, será realizada análise acerca da nova legislação trabalhista, encarnada na lei federal 13.467, de 13 de julho de 2017, de modo a evidenciar os impactos sociais ocorridos após a aplicação de tais mudanças para os trabalhadores atuantes no mercado formal. Trata-se de um estoque com enfoque qualitativo, uma vez que procura analisar múltiplas realidades subjetivas de forma profunda, com intenção de contextualizar efetivamente os fenômenos analisados.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Após o fim das análises bibliográficas, é-se possível identificar alguns dos impactos da Reforma vigente, tais como: flexibilização da jornada de trabalho e também, formas de contratação mais precárias e atípicas, o que leva o trabalhador a condições cada vez desprotegidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do presente estudo pretende-se comprovar a ineficiência da política reformista, a partir da perspectiva do trabalhador, uma vez que retira direitos outrora conquistados por esta classe.

REFERÊNCIAS

KREIN, J. D. **O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702018000100077&lng=pt&nrm=iso>.

POCHMANN, M. **Desafios Atuais do Sindicalismo Brasileiro, in Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina,** Enrique de la Garza Toledo (organizador). Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires, 2005.

SALLUM JÚNIOR, B. O **Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo.** Tempo sociedade., Out. 1999, vol.11, no.2, p.23-47.

SODRÉ, N. W. **Formação histórica do Brasil.** 4.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Matheus Migliato Cazzoli. Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. E-mail: matheus.cazzoli@gmail.com.

Fernando Ramalho Martins. Professor Assistente Doutor, pela Faculdade de Ciência e Letras, Universidade Estadual Paulista – UNESP. Professor adjunto no Departamento de Administração Pública. E-mail: fernandomartins@fclar.unesp.br.

O ADMINISTRADOR PÚBLICO E A SÚMULA VINCULANTE: SEU NÃO CUMPRIMENTO, SUAS CONSEQUÊNCIAS E PUNIÇÕES

Bruna Cristina CAMACHO
Soraya Gasparetto LUNARDI

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa buscou identificar se juízes e a administração pública seguem os precedentes da administração pública decorrentes de súmulas e decisões vinculantes que devem ser aplicadas por juízes e pela administração pública. A obrigatoriedade de seguir o precedente surgiu com a reforma do judiciário (EC nº 45/2004) devido à sobrecarga de processos que chegam até o Supremo Tribunal Federal (STF) de julgamentos causando um congestionamento que hoje representa mais de 1 milhão de processos pendente de julgamento.

As súmulas vinculantes vieram com o intuito de diminuir a liberdade decisória em questões já resolvidas pelo STF buscando combater decisões contraditórias em casos idênticos. Os magistrados passaram a ter autonomia limitada, as decisões passaram a ser mais justas, isonômicas e com isso foi possível aumentar a segurança jurídica do país, devido a sua previsibilidade nas decisões. As Súmulas trouxeram também um enxugamento do número de processos que chegam até o STF, fazendo com que o mesmo só julgue casos extraordinários ou de alta relevância política, social ou econômica. Por isso é de extrema importância às súmulas serem seguidas tanto pelos magistrados quanto pelos administradores públicos.

Realizamos pesquisa sobre o efeito das Súmulas e seu cumprimento onde foi identificada uma porcentagem de casos, onde a SV é ignorada ou é mal aplicada pelo poder judiciário. Na amostragem foi também verificada amostragem relativa à administração pública a qual não foi objeto de análise. Essa amostra será analisada na presente pesquisa que pretende identificar o efeito das súmulas no âmbito da administração pública, a fim de entender as razões do seu não cumprimento, motivos e consequências.

OBJETIVOS

A pesquisa tem como objetivo analisar os efeitos da jurisprudência após a acomodação das SV instituídas desde 2004, além de mapear seus efeitos positivos e negativos na sociedade. Em segundo momento, terá como finalidade observar a existência de uma porcentagem de casos onde a SV não é aplicada ou é aplicada incorretamente pela administração pública, de modo a fazer uso do banco de dados presente no site do STF através das reclamações constitucionais existentes até o momento (CUNHA, 2015). Essa busca visa responder algumas questões básicas da pesquisa, como: Porque o administrador público não segue as súmulas vinculantes, em que casos não seguem e quais as consequências e punições?

MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa foi realizada no sítio eletrônico do STF que possui grande capacidade de interação e de otimização da busca em sua base de casos, oferecendo, entre outras funcionalidades, detalhamento da busca que se pretende. Diante disso, após testes prévios com outras chaves de busca, conseguimos definir uma palavra que permitisse maior potencialidade de filtro de casos que realmente interessavam à pesquisa; a palavra-chave foi: “reclamação e SUV-0000XX (em que XX varia de 01 a55)”.

Para o desenvolvimento da pesquisa, realizamos pesquisa jurisprudencial, de modo a observar o comportamento judicial frente casos que envolvam a utilização das súmulas. Com isso, coletamos informações das bases eletrônicas de julgados, na qual é caracterizada como pesquisa documental, prezando pela autenticidade e a confiabilidade do conteúdo.

Foi realizada também análise bibliográfica e será coletado dados através de questionários aplicados aos administradores públicos, de órgãos públicos na cidade de Araraquara, na qual permitirá identificar o grau de conhecimento sobre as súmulas vinculantes, além de complementar e enriquecer a pesquisa após o cruzamento de dados.

Portanto, o trabalho combina métodos quantitativos (a fim de identificar a porcentagem de casos que administradores públicos não cumprem as súmulas) e qualitativos (que será utilizado para contextualizar a pesquisa, definir a evolução, pontos positivos, negativos e indicar as consequências e punições para os casos de não cumprimento das súmulas por parte do administrador público).

Foram analisados 346 processos selecionados mediante amostragem, 13 foram excluídos da amostra por não dizerem respeito à aplicação de súmulas vinculantes. O Poder Judiciário foi questionado 286 vezes, correspondendo a 85% do total de ocorrências e a Administração Pública foi questionada 20 vezes, correspondendo a 6% do total de

ocorrências. Por fim, outros órgãos estatais foram questionados 29 vezes, correspondendo a 9% do total de ocorrências.

Quando o órgão reclamado foi a Administração Pública, em 11 casos foram questionados órgãos estaduais, em 7 casos, órgãos municipais e em apenas 2 casos foram questionados órgãos federais.

RESULTADOS ESPERADOS

1. Identificar os casos onde a súmula vinculante não é cumprida pela administração pública;
2. Analisar o que leva o administrador a não segui-la;
3. Verificar se o administrador público conhece a súmula vinculante e sua obrigatoriedade;
4. Verificar se há punição para casos de não cumprimento;
5. Colaborar para uma conscientização do funcionalismo público

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Súmula Vinculante se trata de uma temática instituída recentemente, e por isso, há uma escassez de estudos a respeito do resultado de sua aplicação. As poucas bibliografias que existem são, em geral, pesquisas de cunho normativo e teórico. Entretanto, tendo em vista sua articulação desde 2004 quando foi promulgado a EC 45, temos período suficiente para avaliar seus resultados e verificar se há eficácia em seu cumprimento e punições (CUNHA, 2015).

Além disso, o presente trabalho será importante no quesito inovação, trará uma análise na qual, através dela, será possível identificar e aplicar medidas para que a súmula vinculante seja cumprida, presando pela autoridade e competência das decisões do STF e o bom funcionalismo dos serviços públicos (CUNHA, 2015).

REFERÊNCIAS

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. et al. **Um balanço da Reforma do Judiciário: os efeitos práticos das reclamações constitucionais e da repercussão geral no STF e no TJSP**. 2015. 103f. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2015. Ainda não publicado.

MACHADO, Maíra R. **Pesquisar Empiricamente o Direito**. Disponível em:
<https://www.academia.edu/35268081/Pesquisar_empiricamente_o_direito>. Acesso em:
20/03/2019

LUNARDI, Soraya Gasparetto. **Teoria do processo constitucional: problematização de sua autonomia sua natureza e suas consequências**. São Paulo: Editora Atlas, 2013. Acesso em:
23/03/2019.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Bruna Cristina Camacho. Graduanda em Administração Pública (UNESP de Araraquara),
e-mail: brunacamacho13@hotmail.com.br.

Soraya Gasparetto Lunardi. Docente do departamento de Administração Pública e
orientadora da pesquisa. E-mail: soraya@fclar.unesp.br.

GESTÕES PÚBLICAS E ASSISTÊNCIA ESCOLAR A PORTADORES DE AUTISMO: DIREITOS HUMANOS, ESTADO E INCLUSÃO SOCIAL

Pedro Henrique da Silva LINO

INTRODUÇÃO

Com uma análise sintética acerca das condutas da gestão pública nacional a respeito de uma assistência escolar a portadores de autismo, a presente pesquisa visa, em suma, dissertar sobre as relações entre o transtorno mencionado, direitos humanos e sua aplicação escolar. Isto é, inclui-se ao trabalho uma investigação sobre a correlação entre a administração pública estatal e inclusão social; derivando a aspectos de estudos a apreensão quanto ao cumprimento – ou infração – da garantia dos direitos humanos administrados pelo Estado aos cidadãos caracterizados dentro do espectro autista.

Com isso, a pesquisa aqui exposta demonstra aparatos cabíveis à leitura da atual situação executiva do Poder Público quanto à garantia dos Direitos Humanos à comunidade autista.

Destaca-se, no decorrer do trabalho, o estudo relativo ao direito de acesso à educação àqueles presentes no espectro, manuseando um caráter escolar da administração governamental como contexto geral da apresentação.

METODOLOGIA

Com os produtos da pesquisa realizada, busca-se um entendimento proveitoso da real situação de auxílio educacional aos estudantes autistas nas escolas públicas brasileiras. Soma-se, ainda, uma ênfase de visão quanto ao cenário do direito legal de acesso à educação destes.

Portanto, tem-se um foco, por sua vez, à gestão pública escolar e sua necessidade de enquadramento às questões de inclusão social de cidadãos qualificados na deficiência citada.

A proposta de metodologia abrange uma mescla de ambos aprofundamentos teórico bibliográfico e empirismo didático. Outrossim, juntam-se fontes advindas de artigos científicos e obras de pesquisa relacionadas ao assunto.

Quanto à experiência prática, a metodologia comporta a presença de um aluno com alto grau do transtorno de autismo durante uma oficina realizada pelo Núcleo de Estudos da Tutela Penal e Educação em Direitos Humanos que, com base na vivência e relatórios, expôs as condutas relevantes sobre o assunto.

DISCUSSÃO

A pesquisa ainda se encontra em andamento, tangenciando, portanto, resultando ainda parciais e preliminares. Todavia, é possível notar, a partir dos levantamentos já promovidos, uma série de transgressões da gestão pública quanto à legislação de apoio e mantimento da acessibilidade educacional a portadores do transtorno de autismo.

O segundo inciso da lei 12.764/12, ao responder sobre a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, não só determina o direito legal de frequentar o ambiente escolar como também mantém cabível à escola a responsabilidade de oferecer aparatos de adaptação e inclusão.

Outrossim, em majoritária das vezes, a rede de ensino público brasileiro não só corrompe a Carta Magna nacional, mas também demonstra uma ineficácia em relação ao mantimento de direitos humanos fundamentais relativos à educação autista, dentre os quais se concentra a liberdade assegurada e inalienável de busca de conhecimento. Ou seja, o quesito de Políticas Públicas torna-se ineficaz e nefasto à inclusão desses cidadãos, haja vista que o atendimento especializado no assunto deve ser indispensável, pois há graus do transtorno que podem, ocasionalmente, apresentar demasiada resistência ao aprendizado.

A partir de condutas e experiências de derivações empíricas, a pesquisa disserta ainda acerca do discurso de igualdade de cidadãos proferido pela administração pública, problematizando-o. Com um notável descaso apontado a aluno autista relatado durante a metodologia e cuja necessidade de auxílio for a visível, a gestão escolar corrompe também o ideário posto já ao período Moderno de mantimento da igualdade entre cidadãos a independem de sua nascença e relativos. Fato esse que, sendo observado durante o percurso do trabalho, é dado como sumamente violado pelo Estado, diferenciando suas preferências de tratamento àqueles cuja patologia – no caso, autismo – desdenha maior atenção e preocupação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Políticas Públicas nacionais vêm gradualmente expondo maiores preocupações no âmbito da inclusão escolar e social, fato esse também aplicado aos alunos autistas. A vigente

pesquisa, com isso, tem um caráter de extrema importância quanto à percepção e noção dos problemas vivenciados pelos estudantes do transtorno do espectro, criando uma discussão demasiadamente importante no contexto geral aplicado.

As informações aqui adquiridas ao longo do trabalho, mesmo ainda incompleto, detêm uma essência dos problemas que intercalam as condutas de gestão pública, deficiências e direitos humanos. Assim, a inclusão social tornar-se-á parte da resposta adquirida quanto estes últimos forem beneficentemente utilizados entre si em prol da garantia da lei e sua execução.

Por fim, demonstra-se que o principal enfoque da pesquisa é de enfatizar problemáticas públicas quanto à melhor inclusão educacional do aluno autista, haja vista a suma necessidade de mantimento de ideários que possam visar uma melhor conjuntura de proliferação dos direitos dos cidadãos aqui mencionados.

REFERÊNCIAS

BIANCHI, Rafaela Cristina (2016). **A educação de alunos com transtornos do espectro autista no ensino regular: desafios e possibilidades**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Franca, Brasil.

BELLINI, S., & AKULLIAN, J. (2007). **A meta-analysis of video modeling and video self-modeling interventions for children and adolescents with autism spectrum disorders**. *Exceptional Children*, 73, 261–284.

LEMOS, Emellyne Lima de Medeiros Dias (2014). **Inclusão de Crianças Autistas: um Estudo sobre Interações Sociais no Contexto Escolar**. Relato de Pesquisa. *Rev. Bras. Ed. Esp.*, Marília.

PARENTE, M. A. M. P. **Organização cerebral das funções cognitivas envolvidas na sociabilização**. In: BAPTISTA, C. R.; BOSA, C. A. *Autismo e educação: reflexão e propostas de intervenção*. Porto Alegre: Artmed, 2002.

NETPDH. **Núcleo de Estudos da Tutela Penal e Educação em Direitos Humanos**. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Franca, São Paulo.

INFORMAÇÃO DOS AUTORES:

Pedro Henrique da Silva Lino. Graduando História UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. E-mail: ped_henri@hotmail.com.

AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DE UM PROJETO DE POPULARIZAÇÃO DA CIÊNCIA PELA COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL DE UMA IFES

Ana Eliza Ferreira Alvim da SILVA

José Roberto PEREIRA

INTRODUÇÃO

É possível nomear as práticas de comunicação organizacional das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) - as destinadas a popularizar ciência e tecnologia - como atividades de extensão, conforme propôs Freire (1983), pois podem estabelecer o diálogo de saberes entre universidade e sociedade, construindo um conhecimento prático esclarecido.

O jornalismo científico praticado nessas instituições traduz para a linguagem de entendimento geral o conhecimento científico e insere as pesquisas na pauta da conversação social, contribuindo para a qualificação de argumentos necessários aos debates em uma esfera pública esclarecida, podendo influenciar decisões políticas de interesse público. Essas considerações vão ao encontro das reflexões de Habermas (2003, 2012) sobre a formação da opinião pública e o agir comunicativo, sendo o autor uma referência para este estudo.

Assumindo a importância da comunicação pública da ciência, este trabalho analisa os resultados iniciais de um projeto implantado em 2017 em uma Ifes, denominado "Criação do Núcleo de Divulgação Científica: atravessando a torre de marfim". O projeto está em execução por ter sido aprovado em um edital lançado pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig), motivado pelo objetivo de incentivar as instituições mineiras a estruturarem suas áreas de comunicação, de forma a poderem se dedicar à Popularização da Ciência (PC). Pelo projeto, a ser finalizado em novembro de 2019, a Ifes recebeu recursos principalmente para a compra de equipamentos, softwares, material de consumo e a atuação de dois bolsistas jornalistas, que se dedicam especificamente à produção de conteúdos sobre ciência.

OBJETIVOS

Avaliar os resultados parciais da implantação de um projeto destinado à PC e conduzido pela comunicação organizacional da Ifes estudada, de modo que os resultados possam subsidiar decisões sobre novos investimentos e planejamentos.

MATERIAIS E MÉTODOS

Além da pesquisa ação participante (Smith, 2010), com um dos pesquisadores atuando na equipe do projeto, outro método adotado é quantitativo. Fizemos o inventário documental das matérias jornalísticas publicadas pela Ifes sobre pesquisas, analisando período de 20 anos. As fontes foram o jornal da Ifes (impresso, período de 1999-2005), e o portal de notícias (online, 2005-2018). As publicações foram classificadas segundo alguns critérios, entre eles a divisão em temas de pesquisa, e passaram por contagem de frequência.

O número de matérias encontradas foi comparado ao quantitativo total de publicações jornalísticas do período na Ifes, para verificarmos o percentual de participação que a divulgação das pesquisas ocupou ao longo da história da Instituição. Os levantamentos quantitativos aqui expostos são etapa inicial de uma pesquisa mais ampla, predominantemente qualitativa, que será feita a partir das informações apuradas.

O projeto em análise possui uma série de produtos jornalísticos, veiculados por diferentes canais. Entretanto, concentramo-nos nas matérias em texto do site e do jornal.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O quantitativo de publicações de matérias sobre pesquisas no período de projeto (2017 e 2018) é 8% superior à soma de todas as publicações feitas nos 18 anos anteriores (1999-2016). A média anual anterior ao projeto era de 11,9 matérias, e passou a 106,5 nos dois anos de execução. Se antes as matérias sobre pesquisas representavam uma média de 2,4% de todas as publicações feitas pelo jornalismo institucional, com o projeto, a participação saltou para 21%. Segundo registros da Diretoria de Comunicação da Ifes, houve, entre 2016 e 2018, aumento de 166% nas inserções sobre a Instituição nos veículos externos de comunicação. Ao pautar a imprensa, o projeto potencializa o alcance de suas informações na esfera pública.

A categorização das notícias de pesquisa em macrotemas se destacou nos resultados. Os cinco macrotemas mais presentes foram: Meio Ambiente e Sustentabilidade (27%), Tecnologia (18%), Produção Rural (17%), Alimentação (12%) e Saúde (9%). A proeminência da divulgação de pesquisas que envolvem meio ambiente e sustentabilidade indica que a

universidade pode estar colaborando especialmente para as discussões sobre esse tema na sociedade, com potencial para influenciar decisões e políticas públicas.

Também pela observação participante já foi possível apontar os principais fatores facilitadores e os desafios no desenvolvimento do projeto. Entre esses últimos: a) a sensibilização de pesquisadores para a importância de popularizar suas pesquisas e de estarem disponíveis após a divulgação para interagir com o público e a imprensa e b) a transformação da linguagem científica para a jornalística e a audiovisual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se, até aqui, o quanto o fomento às atividades de PC pode provocar modificações expressivas no perfil de divulgação da comunicação organizacional, com consequentes contribuições para debates na esfera pública. Isso indica que a estrutura básica de comunicação organizacional da Universidade durante 18 anos foi capaz de dar conta de um percentual muito pequeno de divulgação de pesquisas, e que apenas com a formação de uma estrutura específica, com profissionais dedicados exclusivamente à função, foi possível dar atenção a essa face essencial da comunicação pública. Isso nos conduz a defender a necessidade de investimentos permanentes nos órgãos de comunicação com vistas a esse fim e a necessidade de políticas públicas que sustentem iniciativas nesse sentido.

O emprego de outros métodos qualitativos, como a Análise de Discurso Crítica e pesquisas de recepção com o público, são caminhos necessários para que a análise dos resultados possa se completar, identificar a representatividade dos números para a mobilização social em torno do tema e colaborar com a melhoria dos trabalhos. De toda forma, esses dados iniciais já demonstram que o investimento na popularização da ciência é capaz de aumentar o número de informações em circulação na sociedade.

REFERÊNCIAS

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DIETZ, T. **Bringing values and deliberation to science communication.** Proc Natl Acad Sci USA, Madison, v. 110, supl. 3, pp. 14081-14087, 2013.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. Tradução: Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, v. 2, 2012.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Tradução: Flávio R. Kothe. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

SMITH, L.; BRATINI, L.; CHAMBERS, D.; JENSEN, R V; ROMERO, L. **Between idealism and reality: meeting the challenges of participatory action research**. Action Research, 2010, v. 8. n.4, pp. 407-425.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Ana Eliza Ferreira Alvim da Silva. Jornalista da Universidade Federal de Lavras e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UFLA). E-mail: anaeliza.alvim@ufla.br.

José Roberto Pereira. Pós-Doutor em Ciências Sociais pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Professor Titular da Universidade Federal de Lavras e do PPGA e PPGAP/UFLA. E-mail: jrobertopereira2013@gmail.com.

JORNAL

