

**Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais
com lista aberta: o caso do Brasil**

Danilo Bijos

**Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara
dos Deputados**

*André Sathler Guimarães, Fabiano Peruzzo Schwartz, Juliana Werneck
de Souza, Maria Raquel Mesquita Melo e Rogério Ventura Teixeira*

**A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade
nos contratos administrativos**

Leticia Malta Araújo e Maria Isabel Araújo Rodrigues

**Reflexões sobre a atuação da Advocacia-Geral da União
em projetos de geração de energia hidrelétrica**

Tania Patricia de Lara Vaz

**Comunicação pública ou marketing político? Um estudo sobre
o uso do rádio por duas prefeituras de Pernambuco**

Ana Paula Costa de Lucena

RSP Revisitada – Administração e política à luz da sociologia

Guerreiro Ramos

**Reportagem – Iniciativas inovadoras na gestão pública federal são
premiadas na 16ª edição do Concurso Inovação**

Dominique Lima



Brasília – 2012

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Paulo Sergio de Carvalho

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial: Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Enid Rocha Andrade da Silva

Diretora de Gestão Interna: Aíla Vanessa de Oliveira Cançado

Conselho Editorial

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Ana Lúcia Aguiar Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta, Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub.

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Comissão Editorial

Paulo Sergio de Carvalho; Maria Stela Reis; Paulo Marques; Enid Rocha Andrade da Silva; Aíla Vanessa de Oliveira Cançado; Elisabete Ferrarezi; Tânia Araújo; Livino Silva Neto e Elda Campos Bezerra.

Expediente

Editora responsável: Tânia Araújo. *Editora executiva:* Márcia Knop. *Colaboradores:* Dominique Lima e João Tomacheski. *Revisão:* Diego Gomes e Roberto Carlos R. Araújo. *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão gráfica:* Livino Silva Neto. *Fotos:* Alice Prina e Vinícius A. Loureiro. *Editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

Revista do Serviço Público. 1937 - . Brasília: ENAP, 1937 - .

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

© ENAP, 2012

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da ENAP:

www.enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

ENAP

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092 – Fax: (61) 2020 3178

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil	07
Federalism and electoral strategies in the system of proportional representation with open lists: the case of Brazil	
<i>Danilo Bijos</i>	
Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados	25
Strategic Management: the case of the Brazilian Chamber of Deputies	
<i>André Satbler Guimarães, Fabiano Peruzzo Schwartz, Juliana Werneck de Souza, Maria Raquel Mesquita Melo e Rogério Ventura Teixeira</i>	
A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos	43
The relationship between the principles of economy and efficiency in administrative contracts	
<i>Letícia Malta Araújo e Maria Isabel Araújo Rodrigues</i>	
Reflexões sobre a atuação da Advocacia-Geral da União em projetos de geração de energia hidrelétrica	63
Reflections on the role of the Attorney General's Office in hydropower generation projects	
<i>Tania Patricia de Lara Vaz</i>	
Comunicação pública ou marketing político? Um estudo sobre o uso do rádio por duas prefeituras de Pernambuco	81
Public Communication or Political Marketing? A case study of two local government radio stations in the state of Pernambuco (Brazil)	
<i>Ana Paula Costa de Lucena</i>	
RSP Revisitada: Administração e política à luz da sociologia	99
<i>Guerreiro Ramos</i>	
Reportagem: Iniciativas inovadoras na gestão pública federal são premiadas na 16ª edição do Concurso Inovação	111
<i>por Dominique Lima</i>	
Para saber mais	121
Acontece na ENAP	123



Editorial

Caro (a) leitor (a),

Abrimos com esta edição o período comemorativo dos 75 anos da Revista do Serviço Público (RSP) – primeiro periódico do gênero a permanecer em circulação no Brasil. Desde seu número inaugural, editado em novembro de 1937, pelo então Conselho Federal do Serviço Público Civil – precursor do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp) –, a RSP percorreu longa trajetória até tornar-se referência na disseminação de conhecimento sobre gestão. Inicialmente, o periódico difundiu os fundamentos da modernização do Estado, segundo a perspectiva do Governo Getúlio Vargas. Atualmente, por meio de ensaios e artigos voltados ao estímulo, à reflexão, ao debate e à análise qualificada da administração pública, a Revista procura contribuir para o aumento da capacidade de governo em diferentes esferas da administração, bem como promover o desenvolvimento de servidores e de seu compromisso com a cidadania.

Agradecemos a sua leitura assídua, que legitima a RSP como publicação responsável por iniciativas de vanguarda no Brasil, seja no campo da difusão de conceitos, tecnologias e boas práticas administrativas – para atender a problemas de gestão –, seja no incentivo à produção de conhecimento por servidores e pesquisadores acerca de temas relevantes para a administração pública. Com isso, a RSP busca propiciar a revisão e a modernização de valores inerentes à relação entre o exercício da função pública e a cidadania, contribuindo, assim, para um melhor desenho das políticas públicas.

Em seu percurso – salvo duas interrupções: a primeira, durante o período militar, de 1974 a 1981; e a outra, de 1989 a 1994 –, a Revista passou por diferentes revisões do seu plano editorial e de seus objetivos e missão. Tal flexibilidade foi necessária para que a publicação pudesse responder às transformações do Estado republicano brasileiro.

A partir da última reestruturação, implementada pela ENAP, em 2005, o plano editorial definiu três eixos temáticos estruturantes para o periódico: Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento e Administração Pública. O agrupamento estabelecido está em consonância com as áreas de avaliação da Qualis Capes, nas grandes áreas “Ciência Política e Relações Internacionais”, “Administração”, “Ciências Contábeis” e “Ciências Sociais Aplicadas”.

Neste número, a RSP reúne, para sua apreciação, cinco artigos diversificados, contemplando, prioritariamente, as áreas de sustentação da sua linha editorial: princípios de eficiência e de economicidade em contratos administrativos; gestão estratégica no Legislativo federal; comunicação pública; federalismo, estratégias eleitorais e comportamento político em sistemas proporcionais com lista aberta; e a atuação da Advocacia-Geral da União em projetos de geração de energia elétrica. Em suas seções livres, este número homenageia, na “RSP Revisitada”, o sociólogo e político Guerreiro Ramos, por ocasião do 30º aniversário de seu falecimento; e também apresenta reportagem sobre a cerimônia de premiação do 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, destacando as 10 iniciativas vencedoras.

A Escola Nacional de Administração Pública aproveita a efeméride do 75º aniversário da RSP para, ao longo deste ano, empreender esforços na reformulação do plano editorial e na atualização do projeto gráfico da Revista, de modo que esses novos instrumentos possam ser adotados a partir de 2013. Um movimento inevitável no sentido de oferecer, a você, uma publicação continuamente alinhada ao papel do Estado brasileiro em sua relação com a sociedade, na qual se vislumbra o aprimoramento dos serviços prestados ao cidadão, por meio da construção e da implementação de políticas públicas.

Desejo-lhe uma boa leitura,

Paulo Sergio de Carvalho
Presidente da ENAP

Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil

Danilo Bijos

“Nada é mais certo do que a indispensável necessidade de um governo, e é igualmente inegável que, quando e como quer que ele seja instituído, o povo deve ceder-lhe alguns de seus direitos naturais, a fim de investi-lo dos necessários poderes.”

John Jay em *O Federalista*

Introdução

Embora os sistemas eleitorais proporcionais sejam amplamente adotados em várias democracias contemporâneas, a modalidade de lista aberta é empregada em apenas quatro países: Brasil, Finlândia, Polônia e Chile. Desses, o Brasil diferencia-se pela singularidade de ser o único país federado de dimensões continentais, caracterizado por grandes desigualdades demográficas, econômicas, sociais e regionais.

Nesse contexto, a literatura sobre política brasileira indica que os fortes desequilíbrios do sistema federativo – principalmente a dependência econômica das unidades subnacionais com relação ao governo central e os incentivos produzidos pelo sistema proporcional com lista aberta – induzem os parlamentares a cultivarem relações pessoais com seus eleitores mediante a provisão de benefícios locais geograficamente separáveis (*pork-barrel politics*).

Assim sendo, a identificação dos efeitos do sistema proporcional de lista aberta sobre as estratégias eleitorais e o comportamento dos parlamentares torna-se essencial à compreensão de fenômenos como o clientelismo e a patronagem na política brasileira e nas relações intergovernamentais.

O federalismo e os sistemas eleitorais são usualmente considerados instituições básicas e, na maior parte da literatura, são tratados isoladamente ou de modo conjunto e superficial. Partindo dessas premissas e evidências, o objetivo central deste trabalho é promover uma aproximação entre esses temas, investigando de que maneiras o sistema proporcional com lista aberta está relacionado ao federalismo, às estratégias eleitorais e ao comportamento político dos parlamentares no Brasil.

Para atingir tal objetivo, o trabalho encontra-se organizado em quatro seções: a primeira faz uma apresentação sucinta dos sistemas proporcionais, do uso da lista aberta e das peculiaridades da legislação eleitoral do Brasil e seus efeitos sobre as eleições e o sistema partidário; na segunda seção, conceitua-se o regime federalista de organização do Estado e caracteriza-se o federalismo no Brasil; em seguida, analisa-se o processo de descentralização fiscal no Brasil e a importância das transferências intergovernamentais, sobretudo das transferências voluntárias; por fim, a quarta seção associa as características do federalismo fiscal no Brasil ao sistema de representação proporcional com lista aberta e suas consequências sobre as estratégias eleitorais e o comportamento político dos parlamentares. A última parte do trabalho reúne as conclusões e considerações finais.

O Sistema Proporcional no Brasil

O sistema proporcional foi integralmente adotado nas eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil, em 1945. Desde então, e conforme será detalhado a seguir, foram promovidas poucas alterações (uma em 1950 e outra em 1998) na forma como os deputados são eleitos. Atualmente, o sistema proporcional é empregado nas eleições para a Câmara dos Deputados, as assembleias legislativas, a Câmara Legislativa e as câmaras de vereadores (NICOLAU, 2007).

Em linhas gerais, os sistemas de representação proporcional buscam garantir que a diversidade de opiniões que caracteriza uma sociedade esteja presente no Poder Legislativo e que exista proporcionalidade entre os votos recebidos pelos partidos políticos e sua representação. Para os defensores desse sistema, sua principal virtude reside na sua capacidade de espelhar, por meio dos partidos, as opiniões relevantes dos eleitores.

Contudo, o grau de proporcionalidade (ou a capacidade de um sistema eleitoral transformar os votos recebidos por um partido em representação parlamentar) depende de vários elementos, entre os quais, destacam-se: a fórmula eleitoral, a magnitude dos distritos, os níveis para a alocação de cadeiras, a existência de cláusulas de exclusão e as características das coligações (TAVARES, 1994).

No Brasil, da família dos sistemas eleitorais proporcionais, adota-se o de representação proporcional com lista aberta. Em 1945, utilizou-se a quota Hare para a identificação do quociente eleitoral, dividindo a votação total de cada partido ou de cada coligação, mais os votos em branco, pelo número de cadeiras em disputa em cada distrito. As cadeiras não ocupadas na primeira alocação eram concedidas ao partido mais votado no distrito (NICOLAU, 2004).

Em 1950, houve uma modificação na regra de distribuição das sobras. A votação de cada partido passou a ser dividida pelo número de cadeiras que esse obtivesse com o quociente eleitoral mais 1. As sobras seriam, então, destinadas aos partidos com maiores médias. Segundo Nicolau (2004), esse sistema é, na prática, semelhante à fórmula de D'Hondt de maiores médias, a qual tende a favorecer os partidos maiores. O método criado em 1950 passou por apenas uma modificação até hoje – desde 1998, os votos em branco não são considerados no cálculo do coeficiente eleitoral.

Nas eleições para a Câmara dos Deputados, cada unidade federativa transforma-se em um distrito plurinominal cuja magnitude depende, segundo a legislação e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), da sua população. As 513 cadeiras são distribuídas proporcionalmente entre as unidades da federação observando-se o teto de 70 para unidade mais populosa e o piso de oito cadeiras às unidades menos populosas (BRASIL, 1993). A Tabela 1, a seguir, apresenta a participação dos estados e do Distrito Federal na composição da Câmara dos Deputados nas eleições de 2010.

A esta altura, cabe destacar que, em sistemas federativos nos quais os estados tornam-se os distritos eleitorais, o sistema proporcional torna a lógica “*one man, one vote*” impraticável. Como os eleitores não se encontram homoganeamente distribuídos pelo território, os estados com maior contingente populacional tornam-se sub-representados devido ao teto, e os menos populosos ficam sobrerrepresentados em virtude da proteção do piso. Ainda que a legislação eleitoral possa ser alterada para corrigir ou atenuar tais desequilíbrios, em tese, um sistema estritamente proporcional poderia excluir um estado com reduzida população, por exemplo.

A magnitude dos distritos para as eleições dos deputados estaduais ou distritais depende da representação de cada unidade federativa na Câmara dos Deputados. Nesse caso, há duas formas de determinar o número de cadeiras da Câmara e das assembleias legislativas. No primeiro caso, quando a representação da unidade federativa na Câmara dos Deputados for de até 12 deputados, o número de deputados estaduais ou distritais será o triplo

“Contudo, embora os anseios de estados e municípios por uma maior parcela das receitas públicas tenham sido atendidos, tal incremento não significou um fortalecimento do pacto federativo.”

do número de deputados federais. Já no segundo, quando a quantidade de deputados federais da unidade federativa for superior a 12, o número de deputados estaduais será igual a 36 mais o número de deputados federais que exceder a 12 (TSE, 2010). A correspondência entre a representação das unidades federativas na Câmara dos Deputados e o número de deputados em suas respectivas Câmara ou

assembleias legislativas pode ser verificada na Tabela 1.

Na esfera municipal, o número de parlamentares nas câmaras de vereadores depende da população. Por meio da Resolução n.º 21.702, de 2 de abril, de 2004, o TSE fixou o número de vereadores segundo a população dos municípios, estabele-

cendo o piso de nove vereadores para os menos populosos (até 47.619 habitantes) e o teto de 55 para os mais populosos (mais de 6.547.612 habitantes) (BRASIL, 2004). A Emenda Constitucional n.º 58, de 23 de setembro de 2009, por sua vez, criou 24 faixas populacionais para determinar o número de vereadores nas câmaras municipais,

Tabela 1 – Composição da Câmara dos Deputados por unidade federativa e número de deputados na Câmara e assembleias legislativas nas Eleições de 2010

Unidade federativa	Número de deputados na Câmara dos Deputados	Número de deputados na Câmara ou Assembleia Legislativa
São Paulo	70	94
Minas Gerais	53	77
Rio de Janeiro	46	70
Bahia	39	63
Rio Grande do Sul	31	55
Paraná	30	54
Pernambuco	25	49
Ceará	22	46
Maranhão	18	42
Pará	17	41
Goiás	17	41
Santa Catarina	16	40
Paraíba	12	36
Espírito Santo	10	30
Piauí	10	30
Alagoas	9	27
Rio Grande do Norte	8	24
Amazonas	8	24
Mato Grosso	8	24
Mato Grosso do Sul	8	24
Distrito Federal	8	24
Sergipe	8	24
Rondônia	8	24
Tocantins	8	24
Acre	8	24
Amapá	8	24
Roraima	8	24
Total	513	1.059

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2010).

partindo do mínimo de nove vereadores para municípios com até 15 mil habitantes e o máximo de 55 para os municípios com mais de 8 milhões de habitantes (BRASIL, 2009). A nova regra para o número de vereadores passará a vigor nas eleições municipais de 2012.

No Brasil, diferentemente do que ocorre em outros países, a alocação das cadeiras do Congresso Nacional entre os partidos (ou coligações) ocorre apenas no nível distrital. Além disso, não existe, na legislação, nenhum tipo explícito de cláusula de exclusão, a não ser o obstáculo natural representado pelo quociente eleitoral. Dessa forma, pode-se afirmar que, quanto maior a magnitude de um distrito, mais fácil é, para um partido, obter representação. O corolário da relação entre a magnitude dos distritos e a representação é que os países com distritos de grande magnitude oferecem melhores chances para os partidos pequenos.

As coligações, mecanismo pelo qual dois ou mais partidos podem se unir para disputar as eleições, também tendem a oferecer melhores condições de competitividade aos partidos pequenos. No Brasil, havendo coligações, os votos dos diferentes partidos coligados são agregados para efeito da distribuição de cadeiras. As coligações nas eleições parlamentares foram permitidas nas duas fases de eleições democráticas: 1945-1964 e após 1985 (NICOLAU, 2007).

A particularidade do Brasil em relação às coligações é que não há uma regra para distribuição das cadeiras conquistadas por uma coligação entre os partidos que a compõem. As cadeiras conquistadas pela coligação não são distribuídas proporcionalmente à contribuição de cada legenda para o total de votos obtidos. Para eleger seus candidatos, os partidos precisam posicioná-los entre os primeiros da lista.

A maior parte dos países que empregam o sistema de representação proporcional de lista utiliza a lista fechada. O sistema de lista aberta – no qual cabe ao eleitor escolher, numa determinada legenda (partido ou coligação), seu candidato – é adotado por Brasil, Chile, Finlândia e Polônia. Desses, o Brasil é o único que oferece ao eleitor a possibilidade de votar apenas na legenda. Tais votos são computados para efeito de distribuição de cadeiras, favorecendo, assim, os candidatos mais bem posicionados nas listas. Ademais, os candidatos de partidos coligados são considerados como parte de uma única lista no processo de distribuição e ocupação das cadeiras, sendo eleitos os nomes mais votados da coligação (NICOLAU, 2004).

Entre as inúmeras críticas direcionadas ao sistema de lista aberta utilizado no Brasil, destacam-se: a personalização da escolha eleitoral e o enfraquecimento dos partidos; o incentivo para que as legendas incluam nas suas listas candidatos de alta popularidade; e a competição entre candidatos do mesmo partido. Nesse particular, Figueiredo e Limongi (2002, p. 310) argumentam que, “[...] em sistemas proporcionais com lista aberta, votos pessoais e partidários são complementares e dificilmente distinguíveis.”. Ou seja, uma vez que os votos dados a um candidato contribuem para o desempenho do partido, não se pode afirmar que a competição entre candidatos de uma mesma legenda seja necessariamente deletéria ao partido.

No que diz respeito aos sistemas proporcionais, existem dois aspectos críticos que merecem ser ressaltados. O primeiro está associado ao multipartidarismo e à fragmentação parlamentar que os sistemas proporcionais tendem a produzir, ensejando a formação de alianças e coalizões partidárias antes e após as eleições.

Tais coalizões podem se traduzir em governos de menor estabilidade e levá-los a um afastamento das preferências manifestadas pelos eleitores. O segundo aspecto diz respeito à necessária utilização de distritos plurinominais, os quais, ao contrário dos distritos uninominais (típicos dos sistemas majoritários) dificultariam ao eleitor identificar seu representante e avaliar sua atuação (NICOLAU, 2004).

Entre os países que empregam o sistema de representação proporcional com lista aberta, o Brasil é o único cujo Estado é federativo, ou seja, o poder político é descentralizado. Além disso, o Brasil possui dimensões continentais e estados-membros caracterizados por desigualdades demográficas, econômicas e sociais, que podem ser tomadas como variáveis para entender a dinâmica do federalismo e seus efeitos sobre o processo eleitoral e o comportamento político dos parlamentares.

O Estado federal e o federalismo no Brasil

O Estado federal pode ser definido como o Estado soberano formado por um conjunto de estados-membros que possuem autonomia política e administrativa. São tais características que distinguem o Estado federal do Estado unitário, no qual existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens. Nos Estados unitários, embora não haja distribuição regional de poderes autônomos, é possível haver descentralização de natureza administrativa (MALUF, 2003).

O federalismo teve origem com a Constituição norte-americana de 1787 e passou a designar, a partir de então, uma forma de Estado denominada federação ou Estado federal, caracterizada pela união de coletividades políticas portadoras de auto-

nomia político-constitucional, ou seja, autonomia federativa (SILVA, 2008).

Segundo Maluf (2003), o modelo norte-americano de sistema federativo apresenta os seguintes elementos essenciais: distribuição do poder de governo em dois planos (central e local); presença de um Supremo Tribunal Federal como órgão de equilíbrio federativo e de segurança da ordem constitucional; composição bicameral do Poder Legislativo, realizando-se a representação do conjunto dos cidadãos na Câmara dos Deputados e dos estados-membros no Senado, sendo esse último de representação igualitária; e constância e imutabilidade de princípios fundamentais, garantidos pela rigidez constitucional e pelo instituto da intervenção federal.

Em relação ao Estado federal, Silva (2008) argumenta que é muito importante diferenciar os conceitos de soberania e autonomia, bem como identificar seus respectivos titulares. O Estado federal é o titular da soberania, entendida como poder supremo na capacidade de autodeterminação. Os estados-membros são titulares da autonomia, compreendida como governo próprio dentro das competências estabelecidas na Constituição Federal. O exercício da soberania cabe à União, entidade federal formada pela reunião das partes componentes.

Atualmente, 28 países, que abrigam mais de 40% da população mundial, são amplamente considerados federativos. Ademais, quase todas as democracias de grande extensão territorial ou de grande contingente populacional são federações. Embora o federalismo se apresente, em termos mundiais, com grandes variações, seu traço marcante é a repartição de competências entre duas ou mais ordens de governo autônomas entre si e responsáveis perante seus respectivos eleitores (ANDERSON, 2009).

O Estado federal brasileiro é constituído pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Em virtude de a Constituição Federal de 1988 ter elevado os municípios à categoria de entidade federativa, o Brasil possui três esferas de governo. Para Silva (2008), a autonomia municipal emerge de quatro capacidades: de auto-organização; de autogoverno; normativa própria; e de autoadministração.

No que tange à repartição de competências e encargos entre os entes da Federação, a Constituição de 1988 é autoexplicativa em relação às atribuições da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no sistema tributário, estabelecendo, ainda, os mecanismos de distribuição da receita. Essa clareza, contudo, não se verifica na distribuição de encargos e responsabilidades sobre as políticas públicas, gerando competências conjuntas e concorrentes. Tal fato faz do federalismo brasileiro “[...] um sistema híbrido, em que nem se tem um Estado unitário nem uma república federativa.” (MONTORO FILHO, 1994, p. 21). A sobreposição de responsabilidades aliada aos inúmeros problemas sociais do país resulta em um cenário no qual vigora a disputa pelos escassos recursos públicos. Nesse cenário, observa-se uma relação de subordinação dos estados e dos municípios perante a União, incompatível, segundo Montoro Filho (1994), com o efetivo federalismo fiscal.

De acordo com Maluf (2003), a explicação para a sobreposição de poderes e subordinação que caracteriza a Federação brasileira repousa no processo de constituição das unidades federativas, organizadas organicamente, – à imagem e semelhança da União. Dessa forma, tem-se um federalismo orgânico, diferente do modelo norte-americano clássico.

A concentração de poder no governo central, devido à incapacidade de autofinanciamento das entidades federativas subnacionais, é interpretada por Bonavides (2000) como uma característica do neofederalismo do século 20. No Brasil, a necessidade de combater a inflação e as constantes intervenções federais – devido ao *déficit* nos orçamentos dos estados – originaram um sentimento na população de “[...] menoscabo ou de ruinosas

“Os parlamentares não perseguem benefícios para suas bases na expectativa de serem reconhecidos e receberem maior apoio dos eleitores, mas sim para, possivelmente, obterem suporte financeiro às suas campanhas.”

indiferença às prerrogativas autonomistas das entidades componentes, o que, em algumas federações, [...], veio avolumar as correntes de opinião mais favoráveis à União [...]” (BONAVIDES, 2000, p. 190).

A maior parte das formulações da tradicional teoria das finanças públicas pressupõe um sistema fiscal baseado em um governo centralizado. Contudo, em países

onde se observa o Estado federal, o sistema fiscal é descentralizado e o conjunto de relações econômicas entre os diferentes níveis de governo recebe a denominação de federalismo fiscal (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). A opção pelo federalismo fiscal requer o estabelecimento de competências constitucionais fiscais para os diferentes níveis de governo. Assim, o federalismo pode assumir, ao longo do tempo e do espaço, diferentes configurações em termos de centralização ou de descentralização.

O movimento de descentralização fiscal em sistemas federativos encontra sustentação na ideia de maximização da eficiência econômica quando se observa correspondência entre as ações governamentais e a preferência dos grupos que as financiam. Isto é, a descentralização beneficia a variação geográfica nas demandas supridas pelo setor público. Adicionalmente, a descentralização, quando acompanhada de uma transferência líquida de autoridade, pode contribuir para o aperfeiçoamento da informação, *accountability* e responsividade em relação aos cidadãos (RODDEN, 2005).

Na avaliação de Silva (2005), a construção de um ambiente federativo descentralizado e cooperativo depende de quatro elementos fundamentais à coordenação e harmonização: estabelecimento de regras claras quanto à responsabilidade pela arrecadação e à oferta de políticas públicas; criação de um sistema de transferências estável e transparente; desenho de um sistema tributário que privilegie a eficiência fiscal; e existência de normas voltadas para o controle dos gastos públicos e do endividamento em todos os níveis de governo.

As transferências ocupam lugar de destaque em sistemas federativos marcados por forte assimetria fiscal. Nesses casos, as transferências são fundamentais para a

compatibilização das disponibilidades financeiras dos governos subnacionais às suas competências. Tais transferências podem ser operacionalizadas por dois tipos de instrumentos de repasse, a saber: as transferências por cotas (*revenue sharing*) ou as por concessões (*grants*). As transferências por cotas são determinadas por dispositivos constitucionais ou legais com finalidade compensatória ou redistributiva. As por concessões (ou transferências voluntárias), por sua vez, independem de previsão legal específica, não possuem vinculação com os motivos de externalidade, de compensação e de redistribuição, e sua realização depende de acordos negociados entre os entes da Federação (SILVA, 2005).

Descentralização fiscal e transferências voluntárias

No Brasil, o processo de descentralização fiscal foi acentuado a partir da Constituição Federal de 1988. Em se tratando da repartição das receitas tributárias, o novo pacto federativo estabelecido à época significou uma descentralização fiscal, com a elevação da participação dos municípios na receita disponível, de 11%, em 1988, para 17,2% em média, de 1999 a 2005. Os estados, por seu tempo, viram sua participação no total da receita disponível manter-se estável em 27% entre 1988 e 1994 e reduzir-se para a média de 25,8%, no período de 1999 a 2005. Além disso, entre 1997 e 2005, a arrecadação tributária própria dos governos subnacionais passou de 74,4% para 67%, o que indica o aumento da participação das transferências federais na composição da receita dos estados e municípios (AFFONSO, 1996; REZENDE, 2006).

Contudo, embora os anseios de estados e municípios por uma maior parcela

das receitas públicas tenham sido atendidos, tal incremento não significou um fortalecimento do pacto federativo. Se, no caso das receitas, o texto constitucional é cristalino ao definir as competências de cada ente da federação, o mesmo não ocorre com a descentralização das responsabilidades relacionadas à oferta de bens e serviços públicos (REZENDE, 1995).

Para Affonso (1996, p. 5), em virtude de o processo de descentralização ter ocorrido durante a redemocratização do país, a qual se deu primeiro nos governos subnacionais, houve uma identificação entre “[...] a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização”. Por conseguinte, “[...] a descentralização não foi comandada pelo governo federal, ao contrário, esse se opôs a ela o quanto pôde.”, processando-se “[...] de forma descoordenada, sem um projeto articulador.”. Diante desse quadro e das pressões para que estados e municípios efetuassem recomposições em seus gastos, o caráter eminentemente compensatório das transferências da União foi abandonado, resultando em um sistema permeado de dependência e reciprocidade.

Além disso, com a Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo ganhou maiores prerrogativas para alterar a proposta orçamentária do governo mediante emendas voltadas ao remanejamento de despesas e sua descentralização por meio de transferências voluntárias. Nesse contexto, e uma vez considerada a sub-representação decorrente do sistema de voto proporcional, a disputa por verbas do orçamento da União para o atendimento de demandas localizadas reforçou as práticas clientelistas e os desequilíbrios federativos (BARBOSA; TRISTÃO, 1999).

De acordo com Abrucio e Couto (1996, p. 46), a escassez de recursos, sobretudo no

âmbito municipal, “[...] tem sido enfrentada não através da cooperação, mas sim pela busca competitiva – e até mesmo predatória – de recursos”. Para os autores, a única forma de contornar esse cenário seria a institucionalização de mecanismos que estimulem a ação cooperativa, os quais dependem de negociação política entre os entes federativos. Em direção semelhante, Aguirre e Moraes (1997) sugerem que o problema federativo brasileiro deveria receber uma análise de cunho institucionalista, com destaque para nossa forma de participação e de negociação política.

A definição precisa de competências para os entes federativos, entendida como ponto nevrálgico da autonomia federativa, apresenta-se como um desafio complexo, e até mesmo impossível. A partir de tal constatação, a dinâmica política, a existência de cooperação (ou competição) e o nível de descentralização em sistemas federativos dependem do modo como as unidades subnacionais e os poderes centrais (Executivo, Legislativo e Judiciário) se fazem representar nos processos decisórios de abrangência nacional (COSTA, 2008).

Diante do exposto, percebe-se que as relações intergovernamentais no Brasil são marcadas por fortes desequilíbrios econômicos e fiscais. Nesse sentido, merece destaque a dependência econômica das unidades federativas subnacionais relativamente à União, devido à inexistência de autonomia tributária e de coordenação quanto à provisão de bens e serviços públicos. Esse cenário, o sistema proporcional com lista aberta e a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário em todos os níveis de governo constituem um arcabouço teórico e conceitual coeso para explicar parte substantiva da

dinâmica das eleições legislativas e da conexão eleitoral no Brasil.

Federalismo, representação e comportamento político

O comportamento dos políticos brasileiros, especialmente dos deputados, pode ser compreendido à luz de três vetores principais: as profundas desigualdades socioeconômicas regionais; as características do sistema federativo; e as regras eleitorais que regem as eleições parlamentares.

A partir da identificação e análise dos padrões de votação municipal dos deputados federais, segundo os critérios de dominância e concentração, Ames (2003) conclui que o sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta enfraquece o sistema partidário e produz incentivos para que os políticos cultivem relações pessoais com suas clientelas eleitorais por meio da provisão de benefícios locais geograficamente separáveis (*pork-barrel politics*). Nesse contexto, o número de emendas propostas pelos deputados ao Orçamento Geral da União (OGU) encontra-se fortemente relacionado ao nível de dominância municipal nas eleições.

As diferentes configurações de distribuição de votos no espaço – concentrada-dominante, concentrada-compartilhada, dispersa-dominante e dispersa-compartilhada – não geram nem sequer um conjunto de incentivos para o comportamento político dos deputados. A esse respeito, Carvalho (2003) pondera que o comportamento direcionado a *pork-barrel* e a políticas de conteúdo distributivo é predominante para as configurações concentrada-dominante e dispersa-dominante, as quais caracterizam quase a metade dos deputados eleitos em 1994 e em 1998. Além disso, Carvalho (2003, p. 123)

observa que, além dos padrões de dominância e concentração, a dicotomia espacial que opõe interior e capital suscitaria tipos distintos de comportamento político na esfera legislativa: “[...] no primeiro caso, ao clientelismo e ao localismo, no segundo, à política ideológica e ao universalismo.”.

A proposição de emendas aos orçamentos pode, contudo, não render aos deputados os resultados eleitorais esperados. Além de trabalhar pela obtenção de recursos que se traduzam em benefícios para suas bases, o parlamentar precisa informar aos eleitores sobre seu mérito e convencê-los de sua eficiência relativamente a seus adversários.

No caso do Brasil, o trabalho dos deputados nessa direção é dificultado pela inexistência de garantias quanto à execução de emendas e pelo baixo valor das emendas. Também é obstaculizado pelo baixo retorno político decorrente da dificuldade de eliminar a influência de outros parlamentares e de políticos estaduais e locais do mérito pela obtenção de recursos. Por esta razão, os políticos teriam mais estímulos para reunir fundos destinados a suas campanhas eleitorais.

Dessa forma, Samuels (2002) sugere que as emendas parlamentares e as transferências voluntárias delas decorrentes são utilizadas pelos políticos como instrumento para estabelecer relações com os proprietários das empresas contratadas para executar os projetos. Por seu tempo, essas relações favorecem os candidatos na captura de patrocinadores para suas campanhas. Os parlamentares não perseguem benefícios para suas bases na expectativa de serem reconhecidos e receberem maior apoio dos eleitores, mas sim para, possivelmente, obterem suporte financeiro às suas campanhas.

Apesar de reconhecerem a importância do Congresso na descentralização das despesas com investimentos da União, sobretudo com relação à destinação de recursos para os municípios, Figueiredo e Limongi (2002) sustentam a tese de que o sistema político brasileiro não gera os estímulos para que os parlamentares conduzam suas carreiras estabelecendo vínculos pessoais e partidários com seus eleitores e com o Poder Executivo. Os autores argumentam que o sistema de representação proporcional com lista aberta não necessariamente enfraquece os partidos. Destacam ainda que o processo orçamentário é regido por dispositivos constitucionais que garantem a preservação da proposta do Executivo, neutralizando a ação parlamentar individual.

Assim, para que os legisladores possam negociar suas demandas junto ao Poder Executivo, a atuação partidária torna-se mais racional e eficaz que a individual. As eventuais ameaças ao Executivo somente são levadas a sério quando apresentadas coletivamente, uma vez que apenas essas podem alterar os resultados das votações e aumentar o poder de barganha dos parlamentares.

A percepção de Figueiredo e Limongi (2002) quanto ao comportamento dos políticos no Congresso Nacional reforça a ideia de que os elos entre as arenas eleitoral e legislativa são extremamente frágeis. Essa opinião é questionada por Pereira e Mueller (2003). Para esses autores, o sistema político brasileiro é constituído de instituições que – na arena eleitoral – estimulam os comportamentos individuais e – na legislativa – o comportamento partidário. Em outras palavras, os parlamentares são levados a agir partidariamente no Congresso para obter os recursos reivindicados por suas bases eleitorais.

A tendência ao comportamento pessoal na arena eleitoral, no entanto, é endossada pela constatação de que, em detrimento ao comportamento partidário, os candidatos ao Congresso tendem a estabelecer alianças políticas de caráter regional ou local durante suas campanhas. Uma vez que todas as etapas essenciais do processo eleitoral ocorrem no nível estadual – convenções, formação de legendas, coligações e campanhas – e dada a fragilidade

“...embora o clientelismo seja caracterizado pela distribuição de patronagem, o seu uso pode não ser necessariamente clientelístico.”

dos partidos nacionais, os candidatos utilizam como estratégia eleitoral a associação aos postulantes a governos e assembleias estaduais (SAMUELS, 2000).

Apesar de defenderem a primazia das emendas institucionais e coletivas no processo de alocação de recursos de investimentos pelo Congresso Nacional, o que se opõe à conexão eleitoral personalista

esperada em um sistema proporcional com lista aberta, Figueiredo e Limongi (2008) reconhecem que a dispersão e o localismo característico das emendas individuais corroboram a visão tradicional sobre o comportamento político dos parlamentares na arena legislativa. Além disso, os autores ressaltam que as emendas individuais motivadas por interesses eleitorais, que destinam recursos a uma localidade específica, não podem ser consideradas necessariamente clientelísticas.

O conceito de clientelismo tem sua formulação original na análise antropológica do poder exercido pelo *patronus* sobre seus clientes em sociedades tradicionais. A dependência econômica e política dos clientes é explicada a partir do controle sobre bens e serviços desejados pela clientela, por parte de um indivíduo de posição mais elevada – o *patronus* (MASTROPAOLO, 2009).

Dessa forma, levando-se em consideração que a descentralização de recursos promovida pelos parlamentares pode estar associada a políticas públicas de abrangência nacional cujos benefícios não estão restritos aos seus eleitores (ou clientes), é comum encontrar, na literatura acadêmica, a referência às políticas distributivas motivadas por interesses eleitorais como políticas de patronagem. Tal conceito é mais amplo e, embora o clientelismo seja caracterizado pela distribuição de patronagem, o seu uso pode não ser necessariamente clientelístico.

Conclusões

O sistema proporcional com lista aberta e o federalismo brasileiro podem ser considerados pontos nevrálgicos à compreensão das estratégias de campanha e ao estudo da conexão eleitoral, isto é, a

relação dos parlamentares com seus eleitores.

As regras que disciplinam as eleições legislativas no Brasil favorecem a fragmentação partidária, a fragilização dos partidos no processo eleitoral – sobretudo no nível nacional – e a personalização da escolha do eleitor. Ademais, a configuração geográfica e o nível de competição (ou de dominação política) possibilitam o surgimento de distritos informais que estimulam os parlamentares a cultivar relações pessoais com suas bases.

Em contrapartida, a conexão dos parlamentares com seus eleitores e a capacidade de representação são potencializadas pelas características do tecido federativo do Estado e pela prerrogativa do Poder Legislativo de participar da elaboração dos orçamentos. A existência de relações intergovernamentais conflituosas torna as transferências voluntárias de recursos uma solução paliativa para o processo de descentralização inacabado e para a dependência fiscal das unidades federativas subnacionais.

Colocando as evidências em perspectiva, é possível visualizar um comensalismo institucional entre o sistema proporcional com lista aberta e o federalismo brasileiro. Os parlamentares são levados a adotar um comportamento apartidário durante as eleições ao passo que os eleitores e os políticos locais demandam representantes capazes de atuar nas esferas estadual e nacional na busca por recursos, bens ou serviços públicos que os beneficiem diretamente. Desse modo, após as eleições, os parlamentares tendem a comportar-se partidariamente no Congresso Nacional, trabalhando por emendas institucionais, coletivas e, principalmente, individuais, que beneficiem direta ou indiretamente suas bases. Esse

localismo que consolida a conexão eleitoral funciona subsidiariamente como um canal de descentralização da política fiscal.

Por conseguinte, a patronagem surge como um resultado natural das emendas orçamentárias e da habilidade dos parlamentares de catalisar a liberação e o

direcionamento de bens e serviços públicos desejados por seus eleitores. Sob a ótica das relações intergovernamentais, essa patronagem se traduz em transferências voluntárias e em descentralização fiscal.

(Artigo recebido em setembro de 2011. Versão final em fevereiro de 2012).

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul.-set. 1996.
- AFFONSO, Rui. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-10, jul.-set. 1996.
- AGUIRRE, Basília Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão Federativa no Brasil: Um “Estado das Artes” da Teoria. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 1 (65), p. 121-135, jan.-mar. 1997.
- AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ANDERSON, George. *Federalismo: Uma Introdução*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BARBOSA, Maria Nazaré Lins; TRISTÃO, Virgínia Talaveira Valentini. Federalismo Fiscal, Clientelismo e Reforma Fiscal. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 1, n. 8, 1º trim. 1999.
- BONAVIDES, Paulo. O Estado Federal. In: _____. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 179-191.
- BRASIL. Lei Complementar n.º 78, de 20 de dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jan. 1994. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/codigo_eleitoral/lc78.html>. Acesso em: 23 jan. 2011.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 21.702, de 2 de abril de 2004. Instruções sobre o número de vereadores a eleger segundo a população de cada município. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 6 abr. 2004. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2011.
- _____. Emenda Constitucional n.º 58, de 23 de setembro de 2009. Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 set. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc58.htm>. Acesso em: 23 jan. 2011.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.220, de 2 de março de 2010. Dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4

- mar. 2010, Ano 2010, n. 043. Disponível em: <[http://www.tse.gov.br/sadJudDiarioDeJustica Consulta/](http://www.tse.gov.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/)>. Acesso em: 23 jan. 2011.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A Dinâmica Institucional da Cooperação Intergovernamental em Estados Federados: O Caso Brasileiro em Perspectiva Comparada. In: SERAINE, Ana Beatriz dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista; MIYAMOTO, Shiguenoli (Org.). *Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas*. 1. ed. Teresina: Universitária da UFPI, 2008. p. 185-221.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.
- _____. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- MALUF, Sahid. Estado Federal. In: _____. *Teoria Geral do Estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 167-174.
- MASTROPAOLO, Alfio. Clientelismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. 2 v. p. 177-179.
- MONTORO FILHO, André Franco. Federalismo e Reforma Fiscal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 3 (55), p. 20-30, jul.-set. 1994.
- MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B.. Federalismo Fiscal. In: _____. *Finanças Públicas: Teoria e Prática*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1980. p. 531-578.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- _____. O Sistema Eleitoral Brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007. p. 293-301.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.
- REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 15, n. 3 (59), p. 5-17, jul.-set. 1995.
- _____. Brasil: Conflitos Federativos e Reforma Tributária. In: *Desafios do Federalismo Fiscal*. _____ (Coord.). Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre Significados e Medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.
- SAMUELS, David J.. The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 62, n. 1, p. 240-253, feb. 2000.
- _____. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 3, p. 845-863, aug. 2002.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do Federalismo Fiscal: Notas Sobre as Contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan.-abr. 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Boletim Informativo da Escola Judiciária Eleitoral do TSE*. BIEJE n. 10, 16 ago. 2010. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/eje/arquivos/informativos/10_deputado_16_08_2010.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2011.

Resumo – Resúmen – Abstract

Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil

Danilo Bijos

O objetivo central deste artigo é apresentar uma reflexão acerca dos efeitos das relações intrincadas entre o federalismo e o sistema eleitoral brasileiros sobre o comportamento político dos parlamentares. Por um lado, as relações intergovernamentais, sobretudo do ponto de vista fiscal, encontram-se permeadas de conflitos e desequilíbrios. Por outro, o sistema eleitoral e a prerrogativa dos deputados de alterarem as propostas orçamentárias geram incentivos eleitorais que favorecem o localismo. Assim, observa-se um comensalismo institucional entre as relações fiscais intergovernamentais e o sistema de representação proporcional de lista aberta, que produz incentivos para que os deputados com forte dominância municipal se comportem de modo partidário, na arena legislativa, e de modo apartidário, na arena eleitoral. O resultado desse processo é a produção de emendas parlamentares e a provisão indireta de recursos aos estados e municípios que possuem um duplo propósito: a patronagem, que fortalece a relação do parlamentar com suas bases, e as transferências voluntárias, que promovem a descentralização fiscal e figuram como paliativo para a dependência econômica das entidades federativas subnacionais.

Palavras-chave: Federalismo. Sistemas eleitorais. Comportamento político.

Federalismo y estrategias electorales en sistemas proporcionales con lista abierta: El caso de Brasil

Danilo Bijos

El objetivo principal de este trabajo es presentar una reflexión sobre el efecto de las intrincadas relaciones entre el federalismo y el sistema electoral en Brasil en el comportamiento político de los legisladores. Por un lado, las relaciones intergubernamentales, en particular desde el punto de vista fiscal, están atravesadas por conflictos y desequilibrios. Por otro lado, el sistema electoral y la prerrogativa de los legisladores de modificar el proyecto de presupuesto generan incentivos electorales que promueven el localismo. Así, que se observa un comensalismo institucional entre el sistema fiscal y la representación proporcional de lista abierta que produce incentivos para que los legisladores con fuerte dominio local se comporten de forma partidista en la arena legislativa y no partidista en la arena electoral. El resultado de este proceso es la producción de las enmiendas parlamentarias y gestión indirecta de los fondos a los estados y municipios que tienen un doble propósito: el patrocinio, lo que refuerza la relación entre el elegido y los votantes, y las transferencias voluntarias, que promueven la descentralización fiscal y se muestran como un paliativo para la dependencia económica de las entidades sub-federales.

Palabras clave: Federalismo. Sistemas electorales. Comportamiento político.

Federalism and electoral strategies in the system of proportional representation with open lists: the case of Brazil

Danilo Bijos

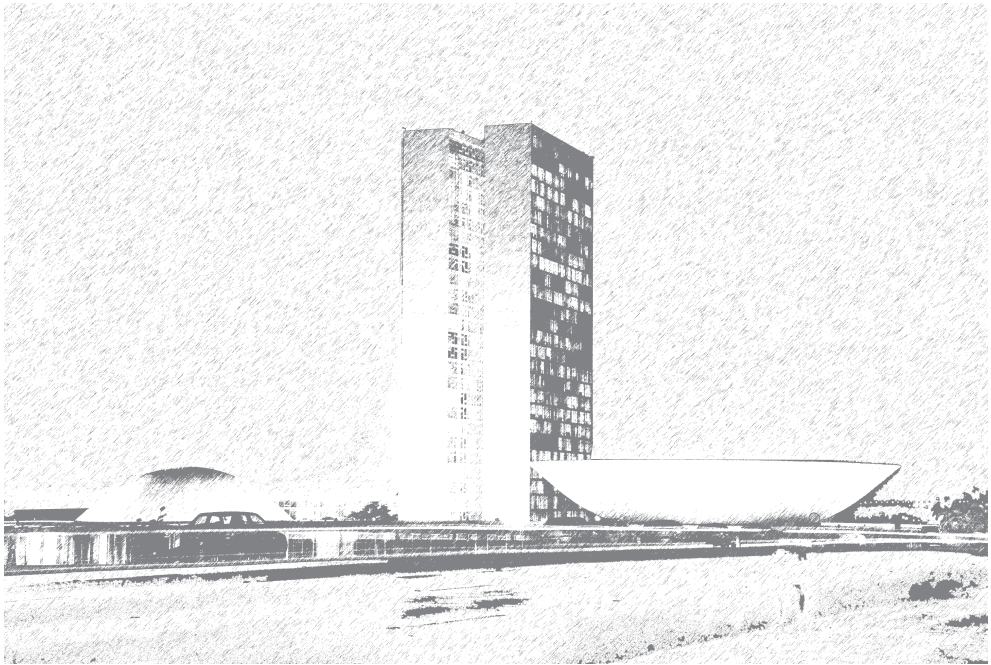
This paper aims to present a reflection about the intricate relationship between federalism and the electoral system in Brazil and its effect on the political conduct of legislators. On one hand, intergovernmental relations, particularly from a fiscal perspective, are permeated by conflicts and imbalances. Yet on the other hand, the electoral system and the prerogative of deputies to

amend the budget proposals produce electoral incentives that promote localism. Thus, there is an ‘institutional commensalism’ between the fiscal intergovernmental relation and the system of proportional representation with open lists that produces incentives for deputies with strong municipal dominance to present a party-like conduct in the legislative arena and an individualistic conduct in the electoral arena. The result of this process is the production of parliamentary amendments and indirect provision of funds to States and Municipalities that have a double purpose: the patronage, which strengthens the relationship of deputies with their bases, and the voluntary transfers, which promotes fiscal decentralization and remain as palliative for subfederal entities’ economic dependence.

Keywords: Federalism. Electoral systems. Political behavior.

Danilo Bijos

Mestrando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Estatística Aplicada pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e graduado em Ciências Econômicas pela UnB. Atualmente é professor do Instituto de Ensino Superior Cenecista (Inesc) e economista concursado da Prefeitura de Unaí – MG. Contato: danilo.bijos@yahoo.com.br



Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados

André Satbler Guimarães, Fabiano Peruzzo Schwartz, Juliana Werneck de Souza, Maria Raquel Mesquita Melo e Rogério Ventura Teixeira

Introdução

As ações do setor público devem responder e antecipar as demandas dos cidadãos. Além disso, devem se sujeitar ao controle social, o que significa uma prestação de contas abrangente, não apenas do que é feito, mas de como é feito, por que é feito e para quem é feito. A partir dessas premissas, a busca por uma gestão estratégica incorporou-se às propostas de diversos órgãos do setor público. A formulação estratégica ganhou relevância quando os governos passaram a lidar com discontinuidades ambientais. Em ambientes de intensas mudanças, a estratégia deve ser cada vez mais dinâmica, centrando sua força na capacidade de prever e reagir aos movimentos e contramovimentos da conjuntura.

O presente artigo tem como objetivo registrar, criticamente, o processo de implantação do planejamento e gestão estratégica na Câmara dos Deputados. O propósito é descrever analiticamente o processo, a fim de revelar seus antecedentes e motivações; os momentos-chave; as facilidades e dificuldades; os resultados

até aqui alcançados e os desafios futuros. A gestão estratégica em órgãos do Poder Legislativo é ainda incipiente, no Brasil e no mundo, o que agrega relevância ao presente estudo. A abordagem escolhida foi a da pesquisa histórico-descritiva, entendida como processo metodológico adequado para uma pesquisa focada no “como”, além de tratar de fenômeno contemporâneo e não totalmente estudado. As ações de pesquisa envolveram revisão bibliográfica, pesquisa documental¹ e entrevistas semiestruturadas com protagonistas do processo de decisão e implantação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados². O objetivo das entrevistas qualitativas foi compreender as crenças, atitudes, valores e motivações dos servidores em relação ao processo de implantação da gestão estratégica na Câmara, ou seja, propiciar a criação de um quadro interpretativo quanto às relações entre esses atores, na situação social específica de servidores dessa casa legislativa (cf. BAUER & GASKELL, 2008, p.65).

Copeland e Patterson (1997) chamam a atenção para o fato de que, apesar de sua importância no contexto institucional, os parlamentos são pouco estudados. Esse fato, associado às mudanças no cenário ambiental – brevemente delineadas anteriormente –, dão relevância a estudos como o proposto, sobre as iniciativas da administração pública legislativa em busca de maior eficácia para suas ações.

Administração pública e gestão estratégica: fundamentação teórica

A pesquisa partiu da necessidade de enquadrar a Câmara dos Deputados na literatura sobre gestão pública. Integrante do “núcleo estratégico” do Estado (BRASIL, 1995), a Câmara dos Deputados tem o perfil clássico de uma organização do setor

público, o qual se baseia fortemente nos conceitos weberianos (WEBER, 2000) e nas premissas da administração clássica (TAYLOR, 2010; FAYOL, 2010). Tomando-se como referência a tipologia desenvolvida por Mintzberg (2003)³, a Câmara dos Deputados pode ser classificada como uma “burocracia mecanizada”, entre as cinco possibilidades descritas por aquele autor. Guarda essa classificação estreita relação com o paradigma clássico da administração, além de agregar elementos importantes à análise.

Os autores trabalharam, ainda, com as obras de Porter (1986, 1989, 1999, 1999a, 1999b), Mintzberg (2010) e Besanko *et. alli* (2006), sobre o tema da gestão estratégica. A quintessência do pensamento de Porter afirma que estratégia é a criação de uma posição exclusiva (uma proposta de valor diferenciada que atenda às necessidades do público-alvo). Na radicalidade da proposta de Porter, o que não atender a esse critério não passa de melhorias operacionais. Essa tensão está presente no caso da Câmara dos Deputados e manifesta-se particularmente na decisão do corpo administrativo da Câmara, capitaneada pela Diretoria-Geral, de se realizar um planejamento estratégico restrito à área de apoio técnico-administrativo e legislativo.

Evidentemente, a aplicação no setor público dos conceitos e instrumentos da administração estratégica, originalmente pensados para o setor privado, requer mediação e cuidado. A ênfase do trabalho de Porter, por exemplo, é a estratégia “competitiva”, ou seja, aquela que se adota diante de competidores em uma determinada arena. Não por acaso, Porter é considerado um dos pais da Escola de Posicionamento (MINTZBERG, 2010). Essa dimensão não se aplica diretamente ao contexto da Câmara dos Deputados – ou a

qualquer outra instituição do Poder Legislativo –, que se insere em um quadro institucional diferenciado. Ocorre que, durante o trabalho, foi apontada como antecedente a experiência do Gespública, por sua vez inspirada nos postulados da administração pública gerencial⁴. A proposta básica da administração pública gerencial é emprestar conceitos e práticas de sucesso no âmbito da gestão das empresas privadas, sem perder a característica específica da administração governamental, que tem o interesse público como seu elemento finalístico.

Dada essa ligação, os autores trabalharam também, em seu referencial teórico, com obras de Osborne e Gaebler (1995), Lane (2001) e Barzelay (2001). Isso não significa uma aceitação acrítica dos postulados da administração pública gerencial. Ressalte-se que o caráter descritivo da pesquisa leva à análise do fenômeno existente, sem entrar no mérito, *a priori*, da validade de sua existência.

Tendo em vista que a metodologia de gestão estratégica adotada pela Câmara dos Deputados foi a do *Balanced Scorecard* (BSC), os autores utilizaram obras de Kaplan e Norton (1996, 2004, 2006, 2008). Kaplan e Norton (2004) explicitam que seu trabalho é baseado no modelo de estratégia de Porter, e propõem o BSC como instrumento de medição dos parâmetros críticos de geração de valor em longo prazo.

Gestão estratégica na Câmara dos Deputados: antecedentes e motivações

A pesquisa documental e as entrevistas revelaram, como antecedentes importantes ao processo de implantação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados, a realização de diversos cursos de

capacitação. Os cursos propiciaram, segundo dados das entrevistas, o surgimento de uma “massa crítica” de pessoas conscientes quanto ao tema estratégia, fator importante tanto como estímulo ao início do movimento quanto como facilitador da implantação.

Em 2001, houve ampla mudança na cúpula administrativa da Câmara, assumindo postos-chave servidores que tinham postura aberta às questões de estratégia,

“...a escolha e a efetiva utilização do BSC trouxe um elemento dinâmico ao planejamento estratégico, permitindo que se começasse a pensar e desenvolver um modelo de gestão estratégica.”

alguns deles participantes dos cursos citados. Logo em 2002, foi criada a Assessoria de Projetos Especiais⁵, que teria, entre suas atribuições, a de pensar questões estratégicas para a instituição. Ainda como parte do processo de transição entre gestões, foi criado um grupo de trabalho para adotar as providências necessárias à implantação do processo de planejamento estratégico na Câmara dos Deputados⁶, que

teve, entre suas atribuições, a de refletir e propor critérios para tomada de decisão com relação a pedidos de mudança na estrutura organizacional.

Houve iniciativas isoladas e independentes de planejamento estratégico em setores da Câmara, como o Centro de Informática e a Consultoria Legislativa. Ambos foram processos autocentrados e conduzidos de forma isolada, não tendo, portanto, desdobramentos mais amplos⁷. Apesar disso, esses processos também foram importantes, por sensibilizar e deixar marcas nos participantes, que viriam a ocupar postos de direção no órgão. Confirmando essa percepção, destaca-se trecho do documento “Diretrizes Estratégicas para a Gestão da Câmara dos Deputados”⁸:

Constatam-se já iniciativas relevantes, muitas das quais surgidas isolada e espontaneamente. Isso indica que o momento é propício ao trabalho que ora se propõe realizar, à vista do anseio por iniciativas que promovam o aperfeiçoamento da gestão, ao qual seria desejável associar agora uma ação catalisadora e coordenadora.

Entre os fatores motivadores, destaca-se o desafio de “modernizar a Câmara”, apresentado pela Mesa Diretora, particularmente pelo seu Presidente, à nova cúpula administrativa⁹ da Câmara dos Deputados, em 2001. Embora formulado em termos genéricos, esse desafio motivou tal cúpula a buscar mudanças na gestão administrativa, inclusive com relação a alterações na estrutura organizacional. Esse desafio, contudo, tornou mais complexa a necessidade de priorização de necessidades e ações, por sua vez apontada igualmente como fator motivador da construção do planejamento estratégico.

Registram-se, também, como motivadores os chamados fatores isomórficos (REZENDE, 2008), oriundos, sobretudo, da adoção da gestão estratégica em outros órgãos públicos, particularmente no Poder Executivo, a partir de 1995. Em junho de 2004, a Diretoria-Geral (DG) da Câmara criou grupo de trabalho¹⁰ com a finalidade de avaliar a Câmara segundo os parâmetros apresentados pelo Gespública, programa originado daquele contexto. Esse movimento teve como objetivo identificar marcos e parâmetros adotados pelas instituições públicas que acolhiam conceitos de planejamento estratégico há mais tempo (isomorfismo) e realizar uma avaliação do estado da Câmara em relação a esses marcos e parâmetros. No relatório desse grupo, no item “oportunidades de melhoria”, aparece como primeiro tópico: “implantar processo de planejamento estratégico da Câmara”.

Outro fator motivador foi a inclusão, pelo órgão de controle (Tribunal de Contas da União), de elementos relacionados à gestão estratégica nos relatórios de prestação de contas¹¹. Lane (2001) defende que quanto maior o controle externo, maior – que o usual – é a confiança em normas e regulamentos para o controle interno, com a necessidade de justificativa do comportamento a um órgão externo, criando uma tendência à formalização e ao planejamento.

Histórico analítico

Em dezembro de 2004 foi realizado um seminário¹² com a cúpula estratégica ampliada¹³ da área de apoio técnico-administrativo e legislativo, por iniciativa da DG. Nesse seminário foram aprovados a missão, a visão, os valores e os objetivos estratégicos para a área de apoio técnico-administrativo e legislativo. Algumas questões emergiram

a partir do seminário. Primeiro, a iniciativa de realização do seminário, que foi da DG. Do documento-síntese originado desse Seminário, extrai-se o seguinte trecho:

A Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, com essa iniciativa, vem reafirmar sua crença em que esse modelo de administração há de contribuir para que a Casa desempenhe sempre melhor os seus múltiplos papéis na sociedade e na estrutura do Estado¹⁴.

No seminário houve também grande discussão quanto à elaboração de um planejamento estratégico para toda a instituição ou apenas para a estrutura técnico-administrativa e legislativa. Optou-se pela última, manifestando-se como razões para tal escolha: a impossibilidade (multiplicidade de estratégias individuais dos parlamentares, bem como dos partidos políticos, em uma leitura inspirada na escola da escolha social, impediria a construção de uma estratégia comum); a impraticabilidade (dificuldades de tempo e logística em reunir 513 parlamentares para discutir o assunto); e a percepção de prescindibilidade (a missão institucional estaria posta pela Constituição Federal, não havendo necessidade de elaboração de uma estratégia)¹⁵.

Outro fator que fica claro nesse primeiro seminário é a adoção da linha que concebe a estratégia como posicionamento¹⁶. Segundo essa corrente, a principal tarefa da estratégia é posicionar bem a instituição no seu ambiente competitivo, de forma a maximizar o retorno de longo prazo sobre o investimento. Resguardadas as peculiaridades da Câmara, sobretudo o fato de ser governamental e não lucrativa, trabalhou-se com a definição de missão, visão, valores e objetivos, derivada, por sua vez, de análises do tipo SWOT – instrumento típico de

planejamento da escola de posicionamento. Essa escolha condiz com a perspectiva de que o planejamento estratégico representa a aplicação da racionalidade ao tratamento de um problema, bem como com a classificação da instituição na tipologia de burocracia mecanizada¹⁷.

Em 2006 a Diretoria de Recursos Humanos (DRH) desenvolveu seu planejamento estratégico setorial, utilizando a metodologia BSC¹⁸. Em dezembro do mesmo ano, foi lançado o Plano de Gestão Estratégica da Área de Recursos Humanos, no qual se apresentou o respectivo Mapa Estratégico Setorial. Posteriormente, outros setores o fizeram (setembro de 2007 – Secretaria de Comunicação Social; dezembro de 2007 – Secretaria de Controle Interno; outubro de 2008 – Diretoria Legislativa; dezembro de 2008 – Diretoria Administrativa). Esse fato levou Botelho e Melo (2009) a considerarem o processo de gestão estratégica da Câmara como “*middle-up-down*” ou “*estratégia corporativa deduzida*”. Entretanto, é importante frisar que a iniciativa do planejamento estratégico foi da DG, em 2004. A escolha do BSC e sua aplicação em um setor (DRH) também teve a aprovação da DG, oficializada em junho de 2007. Esse processo não é raro, sendo, inclusive, previsto pela literatura:

O BSC não funciona como ajustamento imediato a toda a organização, alguns autores sugerem a sua aplicação em zonas selecionadas que tenham alguns fatores favoráveis para que este investimento organizacional tenha maior probabilidade de êxito (PEDRO, 2004, p. 16).

A aplicação setorializada do BSC pode ser compreendida como parte do processo de implantação da gestão estratégica na

Câmara dos Deputados, iniciado em 2004. Tal fato transparece nos textos de apresentação da gestão estratégica, por exemplo:

A partir de 2006, os três macro-objetivos para a gestão da Câmara dos Deputados começaram a ser desdobrados para as áreas funcionais, iniciando pela Diretoria de Recursos Humanos e se desenvolvendo, entre os anos de 2007 e 2008, nos Planejamentos Estratégicos da Diretoria Legislativa, Diretoria Administrativa, Secretaria de Comunicação Social e Secretaria de Controle Interno (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Relatório 2007/2008, p. 19).

Portanto, quanto ao processo vivenciado pela Câmara dos Deputados, pode-se afirmar que houve tanto um movimento *middle-up-down*, com os gestores de nível intermediário, especialmente os que receberam capacitação em conteúdos relacionados à gestão estratégica, exercendo forte influência nos decisores, quanto um movimento *top-down*, com as principais decisões e momentos originados da Diretoria-Geral, conforme previsto para processos de planejamento estratégico pela tipologia de burocracia mecanizada. Destaque-se, entretanto, que a escolha e a efetiva utilização do BSC trouxe um elemento dinâmico ao planejamento estratégico, permitindo que se começasse a pensar e desenvolver um modelo de gestão estratégica. A elaboração do mapa estratégico, a partir do planejamento estratégico inicialmente realizado, permite que se visualizem elementos objetivos que passam a guiar os processos de mudança (comportamentos e valores). A metodologia BSC é também apropriada para uma burocracia mecanizada, altamente hierarquizada e com grande divisão do trabalho: “compreender a

missão e a estratégia é importante para as organizações de especialistas funcionais, que devem alcançar o equilíbrio entre manter a excelência dentro dos silos e, ao mesmo tempo, integrar-se com outras partes da empresa” (KAPLAN & NORTON, 2004, p. 291). Porém, a metodologia do BSC, conforme destacado pelos seus criadores, não é um instrumento de formulação de estratégia, mas sim de tradução da estratégia em medidas operacionais (KAPLAN & NORTON, 1996, p. 77). Esses autores complementam que a implantação adequada do BSC só é possível em organizações nas quais a estratégia já esteja bem articulada e aceita (KAPLAN & NORTON, 1996, p. 77).

Após elaboração dos mapas estratégicos setoriais, foi constituído um grupo que trabalhou na elaboração do Mapa Estratégico Corporativo. Esse grupo utilizou alguns critérios para identificação dos objetivos que deveriam constar do Mapa Estratégico Corporativo, como: objetivos que apareceram em todos os mapas estratégicos setoriais, objetivos de maior impacto, objetivos interdependentes.

O Mapa Estratégico Corporativo foi lançado em abril de 2009, quando também foram criados o Portal da Estratégia, na intranet, e o Boletim da Estratégia. Em julho de 2009, a Assessoria de Projetos Especiais teve seu nome alterado para Assessoria de Projetos e Gestão, pelo Ato da Mesa nº 47, de 7 de julho de 2009. Nas justificativas para a mudança, encontra-se:

A proposta de mudança da nomenclatura Assessoria de Projetos Especiais (Aproj), para Assessoria de Projetos e Gestão (Aproge), reforça as atribuições do órgão no que diz respeito à política de modernização organizacional desta Casa, assessorando diretamente a Diretoria-Geral na

implantação da Gestão Estratégica, com o objetivo de acompanhar os projetos e programas estratégicos (as novas mudanças) para que se alinhem à missão, visão e valores da Casa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

A designação de um órgão, ligado à DG, para cuidar da implantação da gestão estratégica tem papel importante na integração vertical do planejamento, originariamente processado entre órgãos de diferentes níveis, sendo necessária uma hierarquização harmônica e encadeada.

Em agosto de 2009 houve a primeira Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), a qual viria a se tornar periódica, abrangendo a cúpula administrativa¹⁹. Nessa RAE foi apresentada a proposta para os primeiros Indicadores Estratégicos Corporativos. Em setembro de 2009, foi constituído grupo de trabalho para homologar e implantar os indicadores estratégicos propostos na primeira RAE. O semestre culminou, em dezembro de 2009, com a realização da segunda RAE, na qual a Mesa Diretora normatizou a gestão estratégica (Ato da Mesa nº 56, de 8 de dezembro de 2009). Foi estabelecido o modelo da gestão estratégica, criado o seu selo, e apresentados os primeiros resultados dos Indicadores Estratégicos Corporativos. A normatização da gestão estratégica por ato da Mesa sinalizou a aprovação da área política²⁰ ao processo realizado pela área de apoio técnico-administrativo e legislativo, minimizando, de certa forma, a dicotomia “área fim” versus “área meio”. Conforme constatado pelas entrevistas, embora a área política não tenha participado efetivamente do processo de planejamento estratégico e implantação da gestão estratégica, essa poderia tê-lo impedido a qualquer tempo²¹. O então

presidente da Câmara dos Deputados, deputado Michel Temer, registrou:

É uma nova estratégia que dá início a uma nova etapa de gestão administrativa, que atende aos pressupostos históricos da modernização do serviço público. Trata-se de agilizar e dar mais eficiência aos trabalhos administrativos e de apoio legislativo. A partir de agora, portanto, passa-se à implantação

“O fato de a gestão estratégica repercutir de forma mais intensa apenas entre os servidores efetivos remete a reflexões adicionais sobre o impacto do processo de gestão estratégica na casa.”

definitiva da Gestão Estratégica, com o apoio da Mesa Diretora (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

O Modelo de Governança da Gestão Estratégica, aprovado em dezembro de 2009, foi apresentado à comunidade em março de 2010, quando também foram formalizados todos os termos de abertura

dos programas e projetos estruturantes, então em número de dez. Os programas e projetos estruturantes são relacionados a objetivos de base do Mapa Estratégico Corporativo e foram considerados como necessários para que a Câmara pudesse alcançar os objetivos de topo do Mapa. Nesse evento também foi divulgada a criação do Selo da Gestão Estratégica, que passaria a ser afixado nos processos relacionados à gestão estratégica, de modo que esses tramitassem com mais celeridade.

Facilitadores e dificultadores

Nesta seção, trabalha-se com percepções extraídas das entrevistas, para identificação de fatores que facilitaram ou dificultaram a realização do planejamento estratégico e o processo de sua implantação. Quando se trata de processos de implantação de estratégias deliberadas, são necessárias algumas condições para que a implementação se realize da forma prevista.

Entre os fatores facilitadores, é citada a aprovação da área política, apesar do seu não envolvimento direto na elaboração da estratégia. É relevante a aprovação da área política, consubstanciada em ato da Mesa, uma vez que – embora não se possa dizer que a área política tenha participado do processo – poderia tê-lo impedido ou descontinuado.

Outro facilitador destacado foi o patrocínio da DG, inclusive com a definição de um órgão (Aproge), a ela diretamente subordinado, como responsável pelas questões da gestão estratégica. Circunscrevendo o planejamento estratégico à área de apoio técnico-administrativo e legislativo, conforme já exposto, tem-se na DG o órgão superior na hierarquia da casa. Seu apoio é fundamental para a continuidade do processo. Sintomaticamente, confrontados com a

possibilidade de descontinuidade da gestão estratégica em virtude de alterações na composição da Mesa Diretora (órgão político), os entrevistados manifestaram preocupação com uma eventual mudança na DG (órgão administrativo). Bryson (1988), ao tratar de planejamento estratégico em organizações públicas e não lucrativas, destaca como elemento mínimo a existência de apoio por parte de uma autoridade com poder suficiente e a existência de um grupo voltado às questões da gestão estratégica.

Também foi considerado elemento facilitador a alta qualificação dos servidores da Câmara. Para Kaplan e Norton (2004), a disponibilidade de capital humano adequado é um pré-requisito para o que chamam de prontidão estratégica, ou a capacidade da instituição responder rapidamente aos desafios estratégicos e gerar valor a partir dos processos internos.

Finalmente, foi apontado como fator facilitador da implantação da gestão estratégica outro tema relacionado aos servidores: a estabilidade na equipe gestora. Na Câmara dos Deputados há uma normativa que prevê a ocupação de cargos de chefia exclusivamente por servidores efetivos (concurados), diferentemente de outros órgãos públicos brasileiros. Essa restrição produz, na visão dos entrevistados, maior estabilidade dos gestores nos cargos de chefia, o que, por sua vez, tem como consequência menor risco de descontinuidade das ações.

Entre os elementos que dificultaram o processo de implantação da gestão estratégica aponta-se, inicialmente, uma resistência ao tema, amparada na percepção de sua prescindibilidade. Esse ponto de vista, por sua vez, fundamenta-se em duas argumentações. A primeira relaciona-se à visão de que o papel e a missão da Câmara dos Deputados seriam óbvios e já estariam

inteiramente demarcados na Constituição Federal. Associada a essa percepção, está o conceito de que a Câmara é um monopólio (exclusividade da prerrogativa de legislar em nível federal), o que torna a preocupação com estratégia e concorrência irrelevante²². A segunda concerne ao perfil de uma burocracia mecanizada, com sua administração burocrática-racional, de perfil weberiano. Caracterizada por estrutura administrativa muito elaborada, fluxo de trabalho altamente racionalizado, tarefas operacionais simples e repetitivas e ênfase na padronização dos processos de trabalho, a burocracia mecanizada é fortemente voltada para gerar resultados. Nesse tipo de ambiente, a estratégia pode ser percebida como desnecessária – basta que o serviço, predefinido institucionalmente, seja feito. Além da resistência inicial, essas percepções podem ser explicativas de outros fatores, apontados como dificultadores: reduzido número de servidores envolvidos, baixo envolvimento dos gerentes intermediários, participação desigual entre áreas e setores.

Os dificultadores relacionados a pessoas coadunam-se ao que Kaplan e Norton (2004) qualificam como prontidão do capital organizacional, ou a “capacidade da organização de mobilizar e sustentar o processo de mudança necessário para executar a estratégia” (KAPLAN & NORTON, 2004, p. 281). Entre os elementos da prontidão do capital organizacional, esses autores destacam a cultura (consciência e internalização da missão, visão e valores essenciais à execução da estratégia); a liderança (disponibilidade de líderes qualificados, em todos os níveis); o alinhamento (interligação dos objetivos e dos incentivos individuais, de equipes e departamentos); e o trabalho em equipe (compartilhamento do conhecimento com potencial estratégico). Ainda

segundo esses autores, a prontidão do capital organizacional torna-se mais importante em instituições historicamente orientadas para dentro e altamente reguladas, como é o caso da área de apoio técnico-administrativo e legislativo da Câmara dos Deputados.

Outro fator apontado como complicador para a implantação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados é a heterogeneidade de sua força de trabalho. São aproximadamente 3.400 servidores efetivos, 1.200 ocupantes de cargos de natureza especial (CNE), cerca de 11 mil secretários parlamentares, além dos 513 deputados. Os CNE e os secretários parlamentares vinculam-se diretamente aos parlamentares (contratação e demissão *ad nutum*), o que traz características patrimonialistas à relação. Em sistemas patrimonialistas, sob a ótica dos servidores, têm primazia os interesses dos seus respectivos contratantes, conforme argumentado por Weber (2000), o que torna mais complexa a implantação de uma gestão estratégica. Outras experiências de implantação do BSC em instituições públicas também revelaram como dificuldade a heterogeneidade da força de trabalho, conforme Johnson (1999, p. 13): “a força de trabalho complexa e diversificada do ministério e suas regras de remuneração fazem com que o desdobramento do BSC para o nível individual nunca possa ser apropriado”²³. O fato de a gestão estratégica repercutir de forma mais intensa apenas entre os servidores efetivos remete a reflexões adicionais sobre o impacto do processo de gestão estratégica na casa.

Aponta-se a ausência de sistema informatizado, para acompanhamento da gestão estratégica, como empecilho ao processo. Kaplan e Norton (2004) chamam esse fator de prontidão do capital

da informação: “a prontidão estratégica do capital da informação mede a extensão em que o capital da informação respalda a estratégia da empresa” (KAPLAN & NORTON, 2004, p. 269).

Os entrevistados também expuseram – como dificultadores – fatores de ordem cultural, como resistência à mudança e falta de cultura de gestão por resultados²⁴, com as respectivas cobranças. Para Kaplan e Norton (2004), esses fatores podem se referir tanto ao clima organizacional – “conjunto de influências da organização sobre a motivação e o comportamento dos empregados” (KAPLAN & NORTON, 2004, p. 292) – quanto à cultura propriamente dita – “identifica os símbolos, os mitos, as histórias e os rituais impregnados na consciência (ou subconsciência) da organização. A cultura tenta captar os sistemas de significados compartilhados, premissas e valores da organização” (KAPLAN & NORTON, 2004, p. 293). Na dimensão do clima organizacional, mais afeita à área da psicologia social, são trabalhadas dimensões como a estrutura organizacional, o sistema de recompensas, a percepção do zelo e apoio transmitidos pelos superiores e pares. Na dimensão da cultura organizacional, podem ser trabalhadas dimensões como predisposição para inovação e tomada de riscos, atenção a detalhes, nível de agressividade e competitividade, grau de solidariedade, percepção de possibilidades de crescimento e recompensas, colaboração e trabalho em equipe, assertividade e orientação para resultados.

De várias formas, esses fatores foram mencionados pelos entrevistados como dificultadores. O indivíduo orienta sua ação pela situação, reunindo, para tanto, suas expectativas e sua análise subjetiva quanto à causalidade entre fins e meios e quanto às probabilidades de sucesso. O clima

organizacional e a cultura são fatores determinantes das circunstâncias e dos contextos (mundo dado) e restritivos do mundo ideal (almejado pela visão estratégica). A partir do que é dado (ou considerado como tal) e das suas possibilidades objetivas inerentes, o indivíduo vai avaliar se os meios são apropriados para se conseguir a pretendida transformação da realidade, no caso, o atingimento dos objetivos estratégicos propostos.

Resultados iniciais e desafios futuros

Percebe-se, com a implantação da gestão estratégica, uma identificação mais clara das ações prioritárias, com rebatimento direto no processo decisório. Exemplar dessa percepção foi o estabelecimento de prioridades para desenvolvimento de soluções de tecnologia de informação e comunicação, que levou em consideração as necessidades mais prementes apontadas pelo Mapa Estratégico Corporativo. De sua parte, o Centro de Informática percebe que esse processo de priorização possibilitou melhora qualitativa na prestação de serviços.

Outro fator destacado foi a realização “impositiva” de reuniões entre os integrantes da cúpula administrativa – as RAE. Conforme já argumentado, em uma instituição com as características de uma burocracia mecanizada, a tendência à exacerbção do isolamento entre os setores é grande. A obrigatoriedade de realização de reuniões, com enfoque nas questões do planejamento estratégico, exerce grande efeito de coordenação entre as áreas.

A escolha da metodologia de BSC leva, conseqüentemente, à criação de indicadores, os quais permitem um panorama do que está acontecendo, além da possibilidade objetiva de cobrança. Em uma

instituição na qual inexistia a cultura de gestão por resultados e cobrança (ver tópico anterior), esse é um fator positivo. Como esses indicadores ainda estão sendo construídos, propostos e implementados, entretanto, permanece como desafio sua definição e acompanhamento.

As entrevistas revelam a percepção, como carência, de uma necessidade de consolidação do ambiente da gestão estratégica. Sob essa percepção, destacam-se questões como a maior vinculação do processo decisório ao planejamento estratégico realizado (persistência de decisões que não levam em consideração o Mapa Estratégico Corporativo); a necessidade de adaptação da estrutura organizacional para contemplar a gestão por projetos e a gestão por processos; a maior autonomia da área de apoio técnico-administrativo e legislativo para tomada de decisões, desde que previstas no planejamento estratégico realizado.

Também se percebe como desafio a vinculação do orçamento institucional à estratégia (uma das propostas da administração pública gerencial), o que, no caso de uma instituição complexa como a Câmara dos Deputados, é difícil. Outra vinculação necessária seria da política remuneratória à gestão estratégica, como, inclusive, fator de rompimento da inércia causada por fatores culturais; o que não seria simples, contudo, tendo em vista tratar-se de instituição regida por normas rígidas referentes à remuneração, que requerem, inclusive, a previsão legal para serem levadas a cabo.

Considerações finais

A implantação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados é um processo complexo e multifacetado. As características de

órgão público, hierarquizado, com alta divisão de trabalho (burocracia mecanizada), fazem com que seu processo de planejamento ocorra segundo determinadas formas, as quais se confirmam pelo confronto do tipo com a literatura da área.

Entretanto, algumas de suas peculiaridades (casa política, com 513 parlamentares) trazem elementos novos e desafiadores ao processo, como a decisão de realizar um planejamento exclusivo para a área de

“Também se percebe como desafio a vinculação do orçamento institucional à estratégia (...), o que, no caso de uma instituição complexa como a Câmara dos Deputados, é difícil.”

apoio técnico-administrativo e legislativo. Se fosse uma empresa, poder-se-ia dizer que foi realizado um “planejamento estratégico para a área meio”, sem envolver a “área fim”, o que seria um paradoxo. Resguardadas as particularidades da Câmara dos Deputados e os fatores apontados como justificadores dessa escolha (impossibilidade, impraticabilidade, prescindibilidade), observa-se um

elemento estratégico quando se propõe como visão “ser modelo de excelência na administração pública”. Pela ótica de Porter (1999), pode-se argumentar que ser “modelo de excelência” é ocupar uma posição exclusiva e diferenciada, portanto, estratégica. No caso, considerando-se estritamente a área de apoio técnico-administrativo e legislativo, essa escolha é apropriada, pois seus “concorrentes” (diante dos quais teria que ter uma posição exclusiva e diferenciada) seriam o corpo técnico-administrativo de outros órgãos públicos. Contudo, a relação dos objetivos estratégicos, o Mapa Estratégico Corporativo, e os dados colhidos das entrevistas não permitem afirmar com certeza que se trabalha com a perspectiva estratégica, interpretando-se a proposição de Porter (1999) de uma forma mais radical. Antes, seria um processo de melhoria operacional.

O processo avança lentamente (iniciado em 2004 e ainda não consolidado), devido aos elementos dificultadores apontados, sobretudo os de ordem cultural. Acostumados a um ambiente fundado na regularidade dos procedimentos (controle do ato e do processo), na estabilidade das estruturas formais, na hierarquia e na primazia dos meios, os servidores encontram dificuldades para se adaptarem a uma realidade que valoriza a eficácia (controle dos resultados), a flexibilidade, a delegação de poder e a negociação, com a primazia dos fins.

Para não exibir uma perspectiva excessivamente otimista, reconhece-se que qualquer pesquisador que se defronte com uma instituição do Poder Legislativo, no cenário brasileiro atual, vai encontrar ainda uma burocracia mecanizada. Porém, caso se proponha a investigar mais a fundo, poderá enxergar experiências iniciais de mudança, como as levantadas junto à

CD. A administração pública legislativa confronta-se com a necessidade de alcançar o interesse público²⁵ nela depositado, em um mundo de fatos contingentes. O administrador público legislativo está sujeito a dinâmicas e manifestações de diversas naturezas (econômica, política, ideológica, antropológica, psicológica, filosófica ou gerencial), e, portanto, deve acatar condições de flexibilidade para seu agir²⁶. Como o interesse público é considerado dado, a administração pública legislativa focaliza os fatos. Desses, alguns são concretos, e dizem respeito a como as coisas são, outros são probabilísticos, relacionando-se a como as coisas deveriam ser. A gestão estratégica aplicada à administração pública legislativa deve criar uma moldura desejável para esse devir, bem como prescrever caminhos para que as instituições do Poder Legislativo possam se conformar à paisagem almejada.

Uma das constatações, e motivações, do artigo é a escassez de literatura sobre o tema da gestão estratégica em órgãos do Poder Legislativo, o que pode sinalizar escassez de experiências de gestão estratégica por parte de tais organismos, em seus diferentes níveis. A agenda de pesquisa segue com a proposta de realizar levantamentos comparativos sobre gestão estratégica em órgãos do Poder Legislativo, o que poderá trazer novos elementos para uma avaliação mais abrangente do caso.

Percebe-se, todavia, que a experiência da Câmara dos Deputados traz elementos relevantes para o fenômeno da gestão estratégica no setor público, seja por apresentar o processo de sua implementação, de forma analítica e confrontada com a teoria, seja por tratar especificamente de um órgão do Poder Legislativo.

(Artigo recebido em outubro de 2011. Versão final em fevereiro de 2012).

Notas

¹ A pesquisa documental foi realizada em normas oficiais (Atos Administrativos, Resoluções) e documentos de registro histórico do processo de elaboração e implantação da Gestão Estratégica da Câmara dos Deputados, disponíveis em sua página na internet (<http://www.camara.gov.br/>).

² Foram 10 entrevistas. Todos os entrevistados assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no qual os autores assumiram o compromisso de manter as entrevistas confidenciais, uma vez que uma das suas propostas era identificar elementos de bastidores do processo.

³ As tipologias propostas por Mintzberg (2003) são: estrutura simples, burocracia mecanizada, burocracia profissional, forma divisionalizada e adhocracia.

⁴ O termo *New Public Management*, que vem sendo traduzido no Brasil como administração pública gerencial, surgiu na literatura acadêmica no princípio dos anos 1990 e refere-se, de uma forma geral, a temas, estilos e padrões de gestão do serviço público, associados a reflexões sobre melhoria e modernização da administração pública, conforme Barzelay (2001).

⁵ Criada pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 32/2002.

⁶ Grupo formalizado pela Portaria do Diretor-Geral nº 129, de 21/11/2003.

⁷ O planejamento estratégico da Consultoria Legislativa, feito nessa época, nem chegou a ser implantado. O do Centro de Informática foi implantado, porém sempre com uma perspectiva autocêntrica.

⁸ Disponível em: «www.camara.gov.br». Acessado em: 14/04/2011.

⁹ No âmbito deste artigo, cúpula administrativa significa o diretor-geral (FC10), o diretor administrativo (FC9), o diretor legislativo (FC9) e o diretor de Recursos Humanos (FC9).

¹⁰ GT instituído pela Portaria do diretor-geral nº 76/2004.

¹¹ A Instrução Normativa do TCU nº 57/2008 ampliou o conceito de processo de contas, dando ênfase à questão do desempenho, especificamente quanto à produção de resultados pelo aparato estatal.

¹² De caráter imersivo, dois dias de reunião em local fora da Câmara dos Deputados, com a colaboração de consultores externos, a título de facilitadores.

¹³ Diretor-geral, diretor legislativo, diretor administrativo, diretor de Recursos Humanos e diretores de Departamentos e Centros. Na estrutura administrativa da Câmara dos Deputados, o diretor-geral ocupa uma função comissionada FC10, os diretores legislativo, administrativo e de Recursos Humanos ocupam função comissionada FC9, e demais diretores FC8. Também havia a presença de chefes de gabinete de lideranças partidárias (FC8). Estima-se em sessenta a quantidade de participantes nesse seminário.

¹⁴ Diretrizes estratégicas para a gestão da Câmara dos Deputados. Disponível em: «www.camara.gov.br». Acessado em: 14/04/2011.

¹⁵ Embora a decisão tenha sido tomada e o processo esteja em curso de implantação, há elementos controversos quanto a essa decisão, que não serão explorados no presente artigo.

¹⁶ Mintzberg (1994), analisando as teorias existentes sobre estratégia, encontra duas visões teóricas predominantes: a que assume a estratégia como problema de posicionamento e a que a assume como uma questão de perspectiva.

¹⁷ Cf. Mintzberg (2003).

¹⁸ Houve, em maio de 2006, um processo de capacitação de servidores para a utilização do BSC, o que também foi considerado ponto importante para a decisão quanto à utilização dessa metodologia.

¹⁹ Participam da RAE, ordinariamente, os membros do Comitê de Gestão Estratégica, a saber: diretor-geral, secretário-geral da Mesa, diretor de Recursos Humanos, diretor administrativo, diretor legislativo, secretário de Comunicação Social, secretário de Controle Interno e diretor da Assessoria de Projetos e Gestão.

²⁰ No âmbito desse artigo, quando se refere à área “política”, refere-se estritamente aos parlamentares.

²¹ A Mesa Diretora exerce, perante a área de apoio técnico-administrativo e legislativo da Câmara dos Deputados, papéis similares ao de um Conselho de Administração, perante os executivos de uma empresa privada. Ao primeiro-secretário da Mesa são atribuídas explicitamente competências quanto a decisões sobre administração da Câmara dos Deputados.

²² Visão do órgão público como monopólio exposta por Moore (1997, p. 70).

²³ “*the ministry’s complex and diverse workforce and its remuneration rules mean that cascading the BSC to the individual level may never be appropriate*”, tradução dos autores.

²⁴ Além da falta de cultura de gestão por resultados, destaca-se que o Direito Administrativo brasileiro (arcabouço normativo no âmbito do qual operam os servidores públicos), pós Constituição de 1988, rege-se por uma ótica da desconfiança no Estado, com ênfase para o controle dos atos e dos processos, e não dos resultados.

²⁵ Há os que prefiram falar em valor público. De qualquer modo, trata-se de conceito sempre sujeito a controvérsias quanto à possibilidade de sua identificação e, conseqüentemente, mensuração. A menção ao interesse público, contudo, não pretende aqui inserir elementos metafísicos à discussão, mas constatar que ele existe. Proceda-se em sintonia com o pensamento de Tullock: “there is an ‘ought’ somewhere in the organizational structure, even if only in the dreams of the organizer. Looked at from the outside, this ‘ought’ provides the only justification for the existence of the structure at all” (TULLOCK, 2004, p. 127).

²⁶ Essa flexibilidade no agir deverá ser acompanhada, necessariamente, de flexibilidade nos controles, assunto que não é objeto de discussão neste trabalho.

Referências bibliográficas

BARZELAY, Michael. *The new public management – improving research and policy dialogue*. The University of California Press, 2001.

BAUER, Martin W.; GASKEL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual*. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BESANKO, David et al. *A economia da estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BOTELHO, Cássia R. O. M.; MELO, Maria Raquel Mesquita. *Planejamento e Gestão Estratégica na Câmara dos Deputados: Quebrando Paradigmas*. Disponível em: <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001329.pdf>. Acessado em: 15 fev. 2011.

- BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.
- BRYSON, John M. A strategic planning process for public and non-profit organizations. *Long Range Planning*, v. 21, n° 1, p. 73-81, 1988, Inglaterra.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório 2007/2008, v. 2. Brasília: Edições Câmara, 2008.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Boletim da Gestão Estratégica, n° 01, 16 abr. 2009.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ato da Mesa n° 47, Brasília, DF, 7 jul. 2009.
- COPELAND, Gary W.; PATTERSON, Samuel C. *Parliaments in the modern world: changing institutions*. Michigan, USA: The University of Michigan Press, 1997.
- FAYOL, Henry. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. São Paulo: Atlas, 2010.
- JOHNSON, Lauren Keller. *Making Strategy a Continual Process at the U.K. Ministry of Defence*. Boston: Harvard Business Publishing, 1999.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A execução premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- _____. *Alinhamento: usando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- _____. Linking the Balanced Scorecard to Strategy. *California Management Review*; Fall 1996; 39, 1; ABI/INFORM Global, p. 53.
- _____. *Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- LANE, Jan-Erik. *New Public Management*. Londres: Routledge, 2001.
- MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- _____. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- _____. *The rise and fall of strategic planning*. USA: The Free Press, 1994.
- MOORE, Mark H. *Creating Public Value: strategic management in government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1997.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo – como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 8ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PEDRO, José Maria. O Balanced Scorecard (BSC) no Sector Público. Informação e Informática. *Revista das Tecnologias da Informação na Administração Pública*, n° 28, 2004, p. 14 a 23.
- PORTER, M. E. *Estratégia Competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- _____. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- _____. Como as forças competitivas moldam a estratégia. In: PORTER, M. E. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, 1999a.

- _____. O que é estratégia? In: PORTER, M. E. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, 1999b.
- PORTER, M. E. *Vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- REZENDE, Flávio da Cunha. The implementation problem of new public management reforms: the dilemma of control and the theory of sequential failure. *International Public Management Review*, v. 9, Issue 2, 2008. <http://www.ipmr.net>.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 2010.
- TULLOCK, Gordon. *The politics of bureaucracy*. Washington, DC: Public Affairs Press, 2004.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

Resumo – Resúmen – Abstract

Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados

André Sathler Guimarães, Fabiano Peruzzo Schwartz, Juliana Werneck de Souza, Maria Raquel Mesquita Melo e Rogério Ventura Teixeira

O objetivo do artigo é registrar o processo de implantação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados, com o propósito de revelar seus antecedentes e motivações, os momentos-chave, as facilidades e dificuldades, os resultados alcançados e os desafios futuros. A abordagem escolhida foi a histórico-descritiva, e as ações de pesquisa envolveram revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. As conclusões apontam que a implantação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados é um processo complexo e multifacetado, diante de suas características de órgão público, hierarquizado, com alta divisão de trabalho. O avanço da implantação é lento, devido aos fatores dificultadores observados. O caso traz elementos relevantes para a pesquisa sobre gestão estratégica no setor público, seja por apresentar o processo de forma analítica e confrontada com a teoria, seja por se tratar especificamente de um órgão do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão Estratégica. Câmara dos Deputados. Balanced scorecard.

Gestión estratégica en el Poder Legislativo: el caso del Congreso de los Diputados

André Sathler Guimarães, Fabiano Peruzzo Schwartz, Juliana Werneck de Souza, Maria Raquel Mesquita Melo y Rogério Ventura Teixeira

El objetivo de este trabajo es registrar, de manera crítica, el proceso de implementación de la gestión estratégica en el Congreso de los Diputados, a fin de revelar su origen y las motivaciones, los momentos clave, las facilidades y dificultades, logros y retos pendientes. El método seleccionado fue el histórico-descriptivo, y las actividades de investigación con revisión de la literatura, la investigación de archivo y entrevistas semiestruturadas. Los resultados indican que la aplicación de la gestión estratégica en el Congreso de los Diputados es un proceso complejo y polifacético, considerándose las características de un organismo público, y la grande división jerárquica del trabajo. El progreso de la implementación es lento debido a los mencionados factores que imponen dificultades. El caso tiene elementos relevantes para la investigación sobre la gestión estratégica en el sector público, ya sea por presentar el proceso analítico en comparación con la teoría, ya sea por tratarse específicamente de un órgano del poder Legislativo.

Palabras clave: Administración Pública. Gestión Estratégica. Congreso de los Diputados. *Balanced scorecard.*

Strategic Management: the case of the Brazilian Chamber of Deputies

André Sathler Guimarães, Fabiano Peruzzo Schwartz, Juliana Werneck de Souza, Maria Raquel Mesquita Melo and Rogério Ventura Teixeira

This paper aims to discuss the implementation process of strategic management at the Brazilian Chamber of Deputies, in order to reveal their backgrounds and motivations, the key moments, achievements and future challenges. The research approach chosen was historical-descriptive. Research activities included literature review, documental research and qualitative interviews. The findings indicate that the implementation of strategic management in the Chamber of Deputies is a complex and multifaceted process, due its characteristics of a public institution,

highly hierarchized and with a pronounced division of labor. There is a slow progress of the process, due to the nature of the Chamber of Deputies. The case has relevant elements to research on strategic management in public sector, by presenting the process analytically and compared with theory, and by focusing the Legislative Power.

Keywords: Public Management. Strategic Management. House of Representatives. Balanced scorecard.

André Sathler Guimarães

Doutor em Filosofia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), mestre em Comunicação pela Universidade Metodista de São Paulo, mestre em Gerenciamento de Sistemas de Informação pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas) e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É Analista Legislativo na Câmara dos Deputados. Contato: andre.sathler@camara.gov.br

Fabiano Peruzzo Schwartz

Doutor em Engenharia de Sistemas Eletrônicos e de Automação pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Ciência da Computação (UnB), graduado em Engenharia Elétrica (UnB) e Tecnólogo em Processamento de Dados pela Universidade Católica de Brasília (UCB). É Analista Legislativo na Câmara dos Deputados. Contato: fabiano.schwartz@camara.gov.br

Juliana Werneck de Souza

Especialista em Desenvolvimento Gerencial pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Educação aplicada ao contexto das organizações pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB) e graduada em Enfermagem e Obstetrícia pela (UnB). É Analista Legislativo na Câmara dos Deputados. Contato: juliana.souza@camara.gov.br

Maria Raquel Mesquita Melo

Especialista em Organização, Sistemas e Métodos pela Escola Brasileira de Administração Pública do Distrito Federal (FGV/EBAP-DF) e graduada em Processamento de Dados pela Universidade de Brasília (UnB). Analista Legislativo na Câmara dos Deputados. Contato: raquel.melo@camara.gov.br

Rogério Ventura Teixeira

Mestre em Gestão Social e Trabalho pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Desenvolvimento Gerencial (UnB), Especialista em Planejamento e Administração de Recursos Humanos pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (UDF) e graduado em Administração pela (UDF). É Diretor-Geral da Câmara dos Deputados. Contato: rogerio.teixeira@camara.gov.br

A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos

Leticia Malta Araújo e Maria Isabel Araújo Rodrigues

Introdução

A Constituição da República de 1988 (CRF/1988) determinou como regra a obrigatoriedade do processo licitatório para toda administração pública, direta, indireta e fundacional nos termos do seu artigo 37, inciso XXI, visando alcançar a proposta mais vantajosa financeiramente e tecnicamente para os interesses da administração no âmbito de suas contratações.

Nesse contexto, destacam-se os princípios da eficiência e da economicidade no que se refere às licitações e aos contratos formalizados pela administração pública. Isso porque tais princípios zelam, respectivamente, por aperfeiçoar a alocação dos recursos públicos nas contratações e por alcançar a alternativa mais vantajosa do ponto de vista econômico. O primeiro foi incluído na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que cuidou da reforma administrativa do Estado brasileiro, enquanto o segundo encontra-se previsto no Artigo 70 da CRF/1988.

A efetiva observância pela administração pública desses dois princípios em uma mesma contratação é um desafio diante do qual se deparam seus administradores. Admitindo-se como finalidade das licitações a seleção da proposta mais vantajosa financeiramente e tecnicamente para a administração, a inobservância de um desses princípios da administração pública no processo tem o potencial de comprometer o alcance de tal finalidade.

O administrador público se depara muitas vezes com um conflito de escolha no que diz respeito às possibilidades de priorizar em uma contratação o princípio da eficiência ou aquele da economicidade, podendo comprometer a conformidade do processo com o ordenamento jurídico (que prevê tais princípios) e, conseqüentemente, o cumprimento do postulado da legalidade.

O presente artigo analisou os contratos celebrados pela Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur) durante os exercícios dos anos de 2008 e 2009, de forma a averiguar a ocorrência ou não de sobreposição do princípio da economicidade ao da eficiência. Acredita-se que esta análise possa se estender aos demais contratos administrativos formalizados pela administração pública, posto que a maioria das cláusulas constantes neles decorrem da Lei Federal nº 8.666/1993.

Inicialmente, este artigo exporá os principais aspectos referentes à Teoria dos Princípios, bem como ao processo de reforma do Estado. Em seguida, serão analisados os conceitos e regras aplicáveis aos contratos administrativos, além das proposições básicas acerca dos princípios da administração pública, especialmente no que se refere aos princípios da eficiência e da economicidade.

Far-se-á, ainda, a análise da relação entre os princípios da eficiência e da economicidade

nos contratos de serviços celebrados pela Setur em 2008 e 2009, a partir dos resultados obtidos pelas entrevistas realizadas com os gestores de tais contratos, bem como pela comparação entre os valores contratuais e os referentes aos preços praticados no mercado. Por fim, serão apresentadas conclusões acerca dos resultados obtidos e sugeridas determinadas mudanças a serem aplicadas no contexto da fiscalização e do acompanhamento dos contratos celebrados pela Setur.

A teoria dos princípios

Considerando que a análise se pauta em dois princípios, faz-se necessário uma breve exposição acerca da Teoria dos Princípios. Tendo em vista a tradicional definição dessa teoria, Alexy (2000) preceitua princípios como normas determinantes de algo que seja realizado segundo maior nível de excelência possível, de acordo com as possibilidades que a lei e a própria realidade apresentam. Nessa perspectiva, princípios podem ser definidos como mandamentos de otimização do objetivo que se busca.

No que diz respeito à colisão entre princípios, Alexy (2000) demonstra o fato de existirem relações de prioridade entre eles, de acordo com as condições do caso concreto. Logo, a tarefa de otimizar implica determinar corretamente cada relação de prioridade condicional entre tais normas.

Entretanto, segundo Ávila (2005), Dworkin defende a ideia de que os princípios, diferentemente das regras, não são capazes de determinar a decisão, mas apenas contêm fundamentos que devem ser conjugados com outros fundamentos advindos de outros princípios. Assim, Dworkin distingue princípios e regras por uma diferenciação no que tange à estrutura lógica, por meio de critérios classificatórios.

Ávila (2005) constata que os princípios permitem a consideração de aspectos concretos e individuais, sem que se constituam obstáculos institucionais. Isto porque os princípios estabelecem um "estado de coisas" que deve ser promovido sem que seja descrito, diretamente, qual o comportamento devido.

Nesse contexto, caso haja colisão total entre princípios, o que de fato ocorre é a impossibilidade de se aplicar um dos princípios para a solução de um problema concreto. Não pode, assim, ser descartada a possibilidade de, em outros casos, o mesmo princípio afastado ser aplicado, podendo até mesmo prevalecer àquele que no primeiro caso prevaleceu a ele. (SILVA, 2003)

A reforma do Estado e o princípio da eficiência

É relevante que a Reforma da Administração Pública no Brasil seja analisada a partir da importância atribuída à necessidade de melhorar a qualidade da prestação de serviço feita pelo Estado brasileiro de maneira a torná-la mais racional e capaz de melhor atender às demandas dos cidadãos.

Como bem enfatizam Pereira e Spink (2006), é necessário introduzir noções de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras, na administração pública brasileira. Sendo assim, o ideal de transformar o aparato público brasileiro em uma nova gerência pública teria como objetivos a racionalização da gestão pública, assim como a implantação de uma visão mais econômica no setor.

Nesse sentido, como observa Di Pietro (1999, p. 73), "a reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos quanto os competitivos, que estarão apenas indireta-

mente subordinados na medida em que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente". Abrucio (2007) ressalta que a ênfase no princípio da eficiência pode otimizar os recursos à disposição do Estado e dos cidadãos, além de reduzir os gastos governamentais.

Os esforços no sentido de modernizar a execução das ações da administração pública exemplificam o fato de que realizar de maneira eficiente e econômica as fun-

“Mesmo nos casos em que se identifica o descumprimento de obrigações contratuais relativas aos prazos de entrega, em geral, as sanções administrativas não são aplicadas.”

ções atribuídas ao Estado tornou-se uma necessidade nas últimas décadas.

Tal necessidade aplica-se, certamente, ao contexto das licitações e contratos firmados pelo Poder Público. Nesse sentido, no que se refere à busca pela racionalidade em um procedimento licitatório, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), poderão ser efetivadas as contratações públicas somente após a estimativa prévia de

seu valor (BRASIL, 2006). Além disso, o acórdão 1544/2004 do TCU recomenda a realização de pesquisa de preços para verificação das propostas apresentadas com os preços de mercado de acordo com a determinação do art. 43, inciso IV da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 2006).

De breve, nota-se que a adequação do processo licitatório às exigências anteriormente expostas configura-se como um pré-requisito para que a administração possa conduzir satisfatoriamente o processo de contratação, isso porque a existência de entraves em um processo licitatório é capaz de comprometer o sucesso de uma contratação pública (MEIRELLES, 2007).

O contrato administrativo, conceito e regras de aplicabilidade

O contrato administrativo é definido por Meirelles (2007, p. 194) como “o ajuste que a administração pública, agindo nesta qualidade, firma com o particular ou com outra entidade administrativa, para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições desejadas pela própria Administração”.

É importante ressaltar que, de acordo com Almeida (2009), a administração possui o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato administrativo nos moldes do Artigo 58 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Dessa forma, com vistas a melhor satisfazer o interesse público, a administração deve fiscalizar a execução do contrato durante todo o seu curso, sendo tal atribuição um dever, e não uma faculdade. Nos casos em que se constatar a inexecução total ou parcial do contrato, a administração aplicará as sanções correspondentes ao tipo de irregularidade existente. Tais sanções

encontram-se previstas nos artigos 86 a 88 do referido dispositivo legal.

O acompanhamento do contrato tem como pressuposto, segundo Almeida (2009), a garantia do atendimento ao princípio da eficiência. Esta atividade consiste em acompanhar o desempenho do fornecedor durante toda a execução contratual de forma a se manter, continuamente, um registro do histórico da qualidade dos serviços ou dos fornecimentos realizados.

A finalidade da atividade de fiscalização contratual, segundo Meirelles,

[...] é assegurar a perfeita execução do contrato, ou seja, a exata correspondência dos trabalhos com o projeto ou com as exigências previamente estabelecidas pela Administração, tanto nos seus aspectos técnicos quanto nos prazos de realização, e, por isso mesmo, há de pautar-se pelas cláusulas contratuais, pelas normas regulamentares do serviço e pelas disposições do caderno de obrigações, se existentes. (MEIRELLES, 2007, p. 235)

A administração, segundo Justen Filho (2006), não pode correr o risco de obter a execução defeituosa do contrato e, por isso, deve exercer a fiscalização permanente para verificar se o contratado está adotando as precauções e técnicas necessárias. O autor também adverte que o Art. 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, prevê a designação de um agente da administração para acompanhar de forma direta a atividade do outro contratante.

Entre as atribuições deste agente encontra-se o acompanhamento do desenvolvimento da atividade do particular, anotando ocorrências relevantes e documentando eventuais imperfeições a serem corrigidas (JUSTEN FILHO, 2006).

Nota-se, portanto, que a administração não encerra suas atividades referentes ao processo de contratação no momento em que ocorre a assinatura do contrato. A partir dos argumentos apresentados, entende-se que durante as etapas de execução e fiscalização contratual o administrador público tem o dever de acompanhar o andamento do contrato aplicando, sempre que necessário, as sanções legalmente previstas. O acompanhamento do contrato deve ser realizado tendo em vista as obrigações das partes, assim como a observância dos diversos princípios da administração pública.

Princípios da administração pública

A definição destes princípios implica identificar ideias centrais de um sistema, que estabelecem suas diretrizes e conferem-lhe um sentido lógico, harmonioso e racional, possibilitando uma adequada compreensão de sua estrutura. Sendo assim, eles determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, de forma a balizar a interpretação e a própria produção normativa (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

Admite-se que toda atividade estatal se encontra vinculada à obediência dos fundamentos e diretrizes previstos constitucionalmente (FRANÇA, 1999). Nesse sentido, observa-se a necessidade de que os agentes públicos ajam em conformidade com princípios administrativos nas situações em que estes pareçam conflitantes. Conseqüentemente, os contratos administrativos, tendo em vista o interesse da coletividade, não devem ferir os princípios constitucionais a que a administração está vinculada (SZKLAROWSKY, 1999).

A partir de 1998, a influência da ideologia neoliberal mostrou a necessidade de

se realizar uma reforma administrativa no Brasil. Nesse contexto, incluiu-se o princípio da eficiência no rol daqueles já previstos pelo texto constitucional, a saber, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (MARTINS, [200-]). Tal inserção visou à garantia de uma gestão da coisa pública cada vez menos burocrática a fim de atingir seus objetivos de maneira mais rápida e eficaz, correspondendo às demandas sociais.

A inclusão do princípio da eficiência pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 teve como objetivo “[...] conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores [...]”. Assim, a inserção desse princípio revela a insatisfação da sociedade frente às dificuldades por ela enfrentadas ao lutar “[...] contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos [...]” (JUSTEN FILHO, 2006, p. 21).

É necessário salientar a importância do princípio da eficiência, uma vez que “é exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhes forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público.” (MODESTO apud COELHO, 2004, p. 88).

Segundo Mello (2004), o princípio em comento é capaz de proporcionar aos cidadãos maior capacidade de exercer a cidadania, já que se torna um dever constitucional da administração e, caso seja desrespeitado, devem ser responsabilizados os agentes que derem causa à sua violação.

Batista Júnior (2004) conclui que o princípio da eficiência, sendo uma norma dotada de imperatividade material, traduz

um mandamento de otimização no Estado Social, de forma a impulsionar a administração a satisfazer as necessidades e os interesses sociais, econômicos e culturais da coletividade. Nesse sentido, tal princípio “[...] entremeia o sistema jurídico com o valor da igualdade material, judicizando, para a Administração Pública, a necessidade de otimização da aplicação dos meios e recursos para o melhor alcance e satisfação possível do bem comum”. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 109)

Tendo em vista a análise do princípio da eficiência, torna-se necessário discorrer acerca dos conceitos eficiência, eficácia, e efetividade. Alfonso (apud ALCANTARA, 2009, p. 34) “considera que a eficiência, fazer bem as coisas, é mais específica e próxima à economia; e a eficácia, fazer as coisas, tem caráter mais administrativo e organizacional. Esta engloba a eficiência e a economia”.

Segundo o autor, o conceito de eficiência compreende otimizar a utilização dos meios, ao passo que a eficácia implica produzir os efeitos desejados de forma ótima. Já a efetividade significa a exata produção do efeito que se almejava. (ALFONSO apud PEREIRA, 2007).

No que tange à sua aplicação, observa-se que o princípio da eficiência deve ser observado ao longo de todo o processo de contratação realizado pela administração. É importante que o contrato administrativo satisfaça as necessidades em razão das quais foi assinado, sendo vantajosa a aplicação dos recursos públicos utilizados. Assim sendo, os meios utilizados pelo Poder Público ao contratar devem ser otimizados, de maneira que se obtenha o fim almejado pela administração, e que não haja desperdício de recursos.

Além do princípio da eficiência, importa, ainda, ressaltar a relevância do já con-

sagrado princípio da economicidade. Bruno (2008) adverte que a CFR/88 concede autonomia ao princípio da economicidade por meio de seu Art. 70, *caput*, e a fiscalização de sua observância compete aos órgãos internos e externos de controle da atividade financeira da administração. O autor lembra que a previsão deste princípio não se constitui inovação trazida pelo texto constitucional, uma vez que o Art. 14 do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, já dispunha sobre o assunto.

Ao conceituar o princípio da economicidade, Bruno (2008, p.69) relaciona-o com a “[...] análise da relação custo-benefício que assegure não haver desperdício de recursos públicos, verificação que deve dar-se na observação da conformidade e do desempenho da opção realizada pelo agente em relação aos resultados efetivamente obtidos com a ação administrativa”. O autor observa que nem tudo o que se obtém por um custo reduzido atende bem a coletividade e, por isso, o controle da economicidade abrange o exame da despesa do ponto de vista da obtenção do resultado por um custo adequado, não necessariamente pelo menor (custo) possível.

O conceito de economicidade determina a otimização na articulação dos meios financeiros, e apesar de estar apenas inserido no Art. 70 da CFR/88, o princípio da economicidade pode ser considerado como um dos vetores fundamentais para a verificação da boa ou eficiente administração. Tal concepção associa-se à ideia fundamental de obter o melhor resultado estratégico possível a partir de determinada alocação de recursos econômico-financeiros, em dado cenário socioeconômico (BATISTA JÚNIOR, 2004).

No que tange ao princípio da economicidade, Pereira [200-] afirma que nos procedimentos licitatórios, especial-

mente nos casos em que o critério de “menor preço” é utilizado, é comum a observância apenas deste fator (econômico). Dessa forma, pressupõe-se a partir da análise do autor que o princípio da eficiência seria negligenciado nesses casos, e os objetos adquiridos por meio dessas contratações corresponderiam a produtos de péssima qualidade.

Cabe ressaltar que, de acordo com Alexandrino e Paulo (2010), a ideia de eficiência aproxima-se da de economicidade, referindo-se esta última ao controle financeiro da administração pública. Segundo os autores, busca-se atingir os objetivos relativos à boa prestação de serviços utilizando-se o modo mais simples, mais rápido e mais econômico, de maneira que se melhore a relação custo/benefício da atividade da administração.

Sendo assim, destaca-se que “[...] o administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, levando em conta o ótimo aproveitamento dos recursos públicos, conforme essa análise de custos e benefícios correspondentes”. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 204).

Logo, nota-se a existência de estreita relação entre os princípios da eficiência e economicidade. Atender apenas à exigência de baixos custos não implica a plena observância da economicidade, uma vez que são também exigidos padrões de eficiência para que se configure uma ação economicamente satisfatória.

Análise da relação entre os princípios da eficiência e economicidade nos contratos administrativos formalizados pela Secretaria de Estado de Turismo/MG (Setur)

Durante a etapa de análise dos contratos relacionados ao objeto do presente

artigo, foram utilizados os documentos referentes aos processos de contratação da Setur, bem como os contratos celebrados pela Secretaria.

Inicialmente, realizou-se o levantamento dos contratos celebrados pelo órgão ao longo dos exercícios de 2008 e 2009, verificando-se, principalmente, a data de início de cada contrato, seu período de vigência, o serviço correspondente ao seu

“...o processo de obtenção de orçamentos pelos administradores da Setur não possui, como exigência, a verificação dos requisitos necessários à contratação (documentação referente à regularidade fiscal).”

objeto, o valor da contratação realizada, e a responsabilidade das partes.

Em seguida, foram realizadas as entrevistas com os gestores de cada contrato¹. As principais deduções advindas da utilização deste instrumento metodológico serão analisadas nesta seção à luz dos objetivos traçados por este artigo no que diz respeito ao princípio da eficiência.

A partir dos dados analisados, foram também registrados os orçamentos relativos às pesquisas de mercado realizadas pelos administradores com vistas à verificação da observância do princípio da economicidade. No que diz respeito aos contratos em que tais pesquisas eram inviáveis, buscou-se a verificação da existência de consistente justificativa de preço.

Dessa forma, tendo em vista os contratos levantados durante a pesquisa, verificou-se o cumprimento das obrigações da parte contratada, identificando quais gestores estão satisfeitos com a execução dos contratos sob sua responsabilidade. As cláusulas dos respectivos contratos constituíram a principal fonte das entrevistas realizadas.

Identificou-se, durante esse processo, a existência de gestores que se consideram incapazes de realizar o acompanhamento da execução contratual, uma vez que a prestação dos serviços contratados é feita em outra cidade. Dessa forma, a verificação do cumprimento de muitas das obrigações con-

tratuais não é realizada por esses servidores e o cumprimento do dever de fiscalizar a execução contratual é comprometido.

Foram identificadas cláusulas que contêm termos vagos referentes às condições de cumprimento das obrigações contratuais. Exemplificando, a expressão “em tempo hábil”, inserida em um dos contratos analisados, não possui um significado preciso por meio do qual se determine a quantidade de horas ou dias máximos necessários para que se considere que o serviço não foi prestado da forma acordada. Nesses casos, foi sugerido que tais termos fossem especificados durante a elaboração das cláusulas contratuais, de modo a favorecer a compreensão das obrigações de cada uma das partes.

Por meio do Quadro 1, foram agregados os principais resultados obtidos a partir das entrevistas. Em seguida, serão analisados separadamente cada um dos itens constantes do respectivo quadro com vistas à interpretação das respostas, tendo

Quadro 1: Resultados obtidos a partir das entrevistas

Aspecto analisado por meio da entrevista realizada	Porcentagem de gestores que responderam positivamente	Porcentagem de gestores que responderam negativamente
Facilidade para entrar em contato com a empresa.	92%	8%
Obtenção da ajuda necessária ao entrar em contato com a empresa.	100%	0%
Conformidade do serviço prestado com o projeto básico.	100%	0%
Respeito aos prazos de entrega estabelecidos.	92%	8%
Necessidade de aplicação de sanções administrativas.	13%	87%
Inexistência de outro fator (não abordado pela entrevista) capaz de gerar insatisfação.	92%	8%
Satisfação no que tange ao serviço prestado.	87%	13%

Fonte: Entrevistas realizadas com servidores da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais.

como foco o referencial teórico utilizado neste artigo.

No que tange ao contato com o representante da contratada, a maioria dos entrevistados declarou não ter tido dificuldades para entrar em contato com o representante da parte contratada. Além disso, os gestores alegam ter obtido a ajuda de que precisavam ao apresentar sua demanda ao referido representante. No entanto, importa observar que um dos entrevistados afirmou, nos seguintes termos, que “a empresa atende às solicitações da Secretaria, no entanto, há que se esperar por muito tempo até que a ajuda necessária seja providenciada”. (Gestor 1)

Nota-se que apenas durante execução de poucos contratos, apesar de ser possível contatar o fornecedor responsável pelo serviço, a Setur é obrigada a esperar durante um período de tempo considerável até que tenha sua demanda atendida. Sendo assim, entende-se que tal prática, por parte de alguns fornecedores, afronta as determinações das cláusulas contratuais que dizem respeito aos prazos de reparação de danos decorrentes da prestação do serviço.

Entretanto, a maior parte dos pesquisados afirma não enfrentar dificuldades relativas ao desrespeito dos prazos normais de entrega estabelecidos no contrato. Durante as entrevistas declarou-se que: “os prazos de entrega foram sempre respeitados pela empresa, os serviços são prestados com notória pontualidade gerando grande satisfação quanto à execução deste contrato”. (Gestor 15)

A totalidade dos entrevistados considera o serviço prestado compatível com aquele requisitado por meio do projeto básico. Dessa forma, em geral, pode-se inferir, a partir dos dados coletados, que os fornecedores têm o cuidado de prestar

o serviço de acordo com as especificidades estabelecidas no edital de licitação.

É necessário destacar a existência de gestores que alegam ser o conhecimento das cláusulas contratuais uma responsabilidade da comissão de licitação, e não do próprio gestor. No entanto, entende-se ser imprescindível que o gestor de cada contrato possua tal conhecimento, visto que seu dever de fiscalizar a execução contratual só pode ser cumprido a partir da comparação entre o que foi inicialmente acordado por meio do instrumento contratual, e o que, de fato, é realizado.

Ao eximir-se da obrigação de conhecer o conteúdo do contrato, tais entrevistados demonstram que não estão aptos a desempenhar as atividades de fiscalização e acompanhamento contratual nos moldes legalmente estabelecidos.

A aplicação das sanções administrativas previstas nos art. 86 a 88 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não ocorreu durante a execução da maioria dos contratos. Mesmo nos casos em que se identifica o descumprimento de obrigações contratuais relativas aos prazos de entrega, em geral, as sanções administrativas não são aplicadas. Afirmou-se que

[...] não houve a notificação das empresas contratadas, mesmo havendo descumprimento de cláusulas contratuais, pois o ato de notificação é muito burocrático e moroso. Em contratos anteriores, pelo fato de a Setur ter notificado a parte contratada houve paralisação dos respectivos processos, prejudicando as atividades desenvolvidas pela Secretaria. Sendo assim, estabeleço um prazo para que a parte contratada realize as adequações necessárias e, se dentro deste prazo, a demanda da Secretaria não é atendida, a contratada é notificada pela Setur.

Quanto aos contratos sob minha responsabilidade, as adequações foram, sempre, realizadas antes do término deste prazo, não havendo necessidade de notificar a empresa. (Gestor 24)

De fato, como expressa Almeida (2009, p. 25), “aos fornecedores que descumpriram total ou parcialmente os contratos celebrados com a Administração Pública Estadual, serão aplicadas as sanções previstas no Art. 87 da Lei Federal nº 8.666, de 1993 [...]”. Dessa forma, entende-se que, havendo desrespeito aos prazos de entrega, ou a qualquer outra exigência contratual, a Setur passa a ter o dever, e não a faculdade, de aplicar tais sanções².

A maioria dos entrevistados não é capaz de identificar nenhum outro fator – não abordado pelas perguntas – capaz de diminuir sua satisfação quanto à execução contratual. Observa-se, ainda, que a maior parte dos pesquisados afirma estar satisfeita com a prestação do serviço contratado. Nesse sentido, observou-se que grande parte dos gestores considera que os contratos sob sua responsabilidade atendem bem às demandas da Setur.

Constatou-se a existência de falhas no processo de execução contratual provenientes de etapas anteriores até mesmo à formalização do contrato, como a inadequada definição do objeto, ou mesmo das exigências constantes das cláusulas contratuais. Assim sendo, percebe-se que a satisfatória execução contratual depende não somente das atividades de fiscalização e acompanhamento exercidas pelo gestor, mas também de como foi conduzido o processo licitatório.

A comparação dos valores correspondentes aos orçamentos realizados durante a fase interna da licitação com os valores

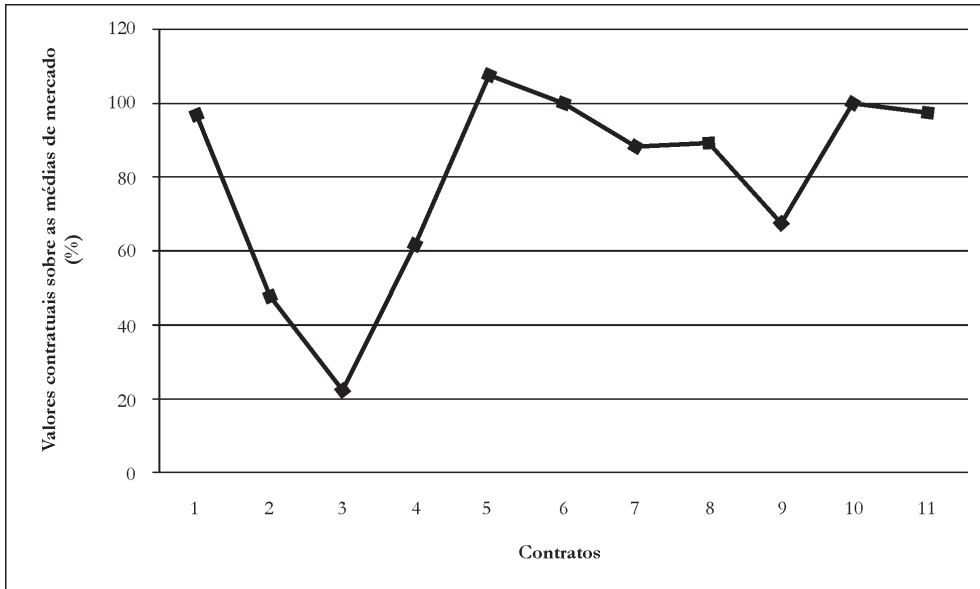
estabelecidos nos contratos foi feita para que se verificasse a aplicação do princípio da economicidade no contexto dos contratos analisados. O procedimento utilizado pela Secretaria para definir a estimativa e a justificativa de preço constantes do projeto básico baseia-se na obtenção de três orçamentos relativos ao objeto da contratação. A partir de tais orçamentos, calcula-se a média dos valores obtidos e, dessa forma, ocorre a simulação do preço de mercado correspondente ao objeto que a administração busca adquirir.

Faz-se necessário ressaltar que o cálculo da média dos orçamentos obtidos em cada pesquisa de mercado não considera a possibilidade de distorções decorrentes da heterogeneidade dos valores utilizados. Consequentemente, a interpretação das médias utilizadas pelos servidores da Setur como justificativa de preço de mercado deve considerar a grande influência de valores muito altos, ou muito baixos, no resultado obtido pela média aritmética calculada.

Foi possível constatar que o processo de obtenção de orçamentos pelos administradores da Setur não possui, como exigência, a verificação dos requisitos necessários à contratação (documentação referente à regularidade fiscal), de maneira que propostas com baixos valores podem ser enviadas por fornecedores que não preenchem os requisitos necessários à contratação com o Poder Público. Esse fator traduz a possibilidade de a pesquisa do preço de mercado ser, muitas vezes, ilusória, já que as propostas de orçamento a serem enviadas, caso sejam considerados os requisitos de contratação, podem ter valores bem mais elevados que aqueles constantes dos orçamentos obtidos.

Observa-se, a partir da análise do Gráfico 1, a porcentagem que representa a relação entre o valor de cada contrato e a média

Gráfico 1: Valores dos contratos de prestação de serviço formalizados pela Secretaria de Estado Turismo de Minas Gerais (Setur) em relação às médias do mercado – Minas Gerais, 2008-2009



Fonte: Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur). Diretoria de Logística e Manutenção.

Nota: Entre os 18 processos disponíveis para a análise das pesquisas de preços realizadas, apenas 11 são baseados em justificativas de preço quantitativas.

de mercado referente ao seu objeto (valor contratual sobre média de mercado). Os dados apresentados evidenciam a preponderância de valores de contratação inferiores ou equivalentes às médias relativas aos orçamentos levantados pela Secretaria.

Logo, sob o ponto de vista econômico, observa-se, de uma forma geral, o adequado aproveitamento dos recursos financeiros à disposição da Setur. A análise realizada sugere que a referida Secretaria, ao celebrar seus contratos, assume obrigações de pagamento em conformidade com os preços praticados no mercado.

Nota-se, a partir dos dados coletados, a existência de alguns valores de contratação extremamente inferiores aos identificados por meio das pesquisas de preço realizadas na fase interna do processo licitatório.

É possível observar que em uma pequena parte dos contratos analisados a Secretaria pagou preços extremamente inferiores às médias de mercado, em determinados casos as despesas associadas a esses serviços sofreram uma queda superior a 50%. No entanto, alguns pesquisados consideram esses casos “pés-simas contratações”, uma vez que os serviços prestados pela empresa contratada não atendem às necessidades da Setur. Frente a essa situação, a Secretaria notificou parte dos particulares responsáveis pela prestação dos serviços.

Nessa perspectiva, entende-se que contratos vantajosos para a Setur não podem ser definidos como aqueles cujos valores pagos são baixos em relação aos preços praticados no mercado. É também necessário

que sejam observados os requisitos de eficiência ao longo da execução contratual.

Nos contratos em que as pesquisas de preço não eram viáveis em razão de fatores associados à natureza do serviço desejado, foi verificada a existência de justificativas de preço, muitas vezes baseadas em dispositivos legais, capazes de comprovar que o valor do contrato é compatível com o preço atribuído ao serviço no mercado. Desse modo, constatou-se, no âmbito dos contratos, a observância dos pressupostos referentes ao conceito de economicidade.

Entretanto, nos poucos casos em que houve descumprimento de obrigações contratuais e valores muito baixos foram pagos aos fornecedores, não se pôde verificar a observância de tais princípios visto que, segundo Nagel (apud FERNANDES, 2008, p. 49), “[...] nem tudo o que é de custo reduzido atende bem à coletividade”.

Nessa perspectiva, ainda que nos poucos contratos considerados ineficientes por seus gestores fosse verificado o pagamento de um baixo valor de contratação, em relação ao valor praticado no mercado, não seria possível constatar a existência de observância do princípio da economicidade, visto que não seria verificada a adequada relação custo-benefício inerente ao princípio.

Pode-se, inicialmente, inferir que, na maioria dos contratos, verificou-se a existência de conformidade com os princípios da economicidade e da eficiência, uma vez que, além de verificar a satisfação dos gestores frente à execução contratual, observou-se, de modo geral, a compatibilidade dos valores dos contratos com os preços praticados no mercado.

Conclusão

Tendo em vista os objetivos iniciais do artigo, referentes à verificação de

sobreposição do princípio da economicidade sobre o da eficiência nos contratos celebrados pela Setur durante os exercícios de 2008 e 2009, nota-se, a partir da análise realizada a respeito desses princípios, que o princípio da eficiência possui entre seus pressupostos a exigência de adequada aplicação dos recursos públicos em seu sentido econômico, e que o princípio da economicidade não se esgota na simples análise de justificativa do valor do objeto contratado.

Retomando-se o entendimento de Fernandes (2008), pode-se inferir que um serviço contratado a baixo custo, não necessariamente atende bem aos cidadãos. O valor de um contrato administrativo pode, então, ser extremamente baixo comparativamente ao valor praticado no mercado e, mesmo assim, ser capaz de afrontar o princípio da economicidade, caso os aspectos referentes à eficiência – tendo em vista a busca do interesse público – não estejam presentes em tal contratação. Paralelamente, observa-se que para que a administração atenda ao princípio da eficiência é também exigida uma adequada relação custo-benefício no que diz respeito à alocação dos recursos públicos.

Sendo assim, entende-se ser indissociável a relação entre os princípios em comento, de forma que um contrato administrativo não pode ser eficiente sem ser econômico e vice-versa. Nessa perspectiva, ao analisar as características dos contratos que constituem objeto do artigo, buscou-se verificar a existência de maior ou menor ênfase dada a qualquer um desses princípios, no âmbito da Setur, e não a total observância de um deles em detrimento do outro.

Ao contrário do que poderia ser previsto a partir da já mencionada análise de Pereira [200-] – ponto de vista que sugere a existência de predominância de contratações

ineficientes na administração pública –, a maior parte dos gestores entrevistados afirmou estar satisfeita com a prestação dos serviços contratados pela Setur.

No que diz respeito à análise da aplicação do princípio da economicidade nos contratos, conclui-se que os valores acertados pela Secretaria, na maior parte dos casos, não ultrapassaram os limites estabelecidos pelas pesquisas de mercado realizadas. Essa afirmativa é capaz de demonstrar que, havendo sido feitas de forma adequada cada uma das pesquisas, a Setur agiu, nesses casos, de forma a obter contratações vantajosas sob o ponto de vista econômico, tendo em vista as orientações do TCU previamente citadas.

Destaca-se, ainda, a partir dos casos analisados, a necessidade de aprimorar os processos de elaboração das cláusulas contratuais na referida Secretaria, de forma a estabelecer critérios objetivos de análise do cumprimento das obrigações contratuais. Além disso, é importante que os gestores responsáveis pelo contrato possuam os conhecimentos técnicos específicos necessários à compreensão desses critérios e ao adequado acompanhamento da execução contratual.

Observou-se, em alguns casos analisados neste artigo, que a aplicação das sanções legalmente previstas não ocorre em situações em que há inexecução total ou parcial do contrato, tendo em vista o conteúdo de suas cláusulas. Tal procedimento é capaz de comprometer a eficiência da execução dos contratos da Setur, visto que a parte contratada não terá incentivos suficientes para adequar sua prestação de serviços às exigências contratuais. Assim sendo, o interesse público envolvido nos serviços é comprometido, sem que a administração se utilize dos instrumentos concedidos a ela, por meio da Lei Federal nº 8.666, de 21 de

junho de 1993, para punir a parte contratada pelas irregularidades praticadas ao longo da execução contratual.

Entende-se, também, ser necessário questionar a efetividade das pesquisas de mercado realizadas durante a fase interna do processo licitatório, uma vez que a inadequada mensuração do valor praticado no mercado – referente ao serviço a ser ad-

**“...o
princípio da
economicidade
não se esgota na
simples análise
de justificativa
do valor do
objeto
contratado.”**

quirido pela Setur – pode provocar o comprometimento do objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, finalidade prevista no Art. 3º da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Assim sendo, nota-se, ao longo do estudo realizado, a existência de diversos pontos a serem desenvolvidos pela Setur no âmbito do processo de execução contratual – especificamente no que se refere aos contratos de prestação de servi-

ços –, no que diz respeito, principalmente: ao domínio do conteúdo do contrato por parte de seu gestor; ao processo de realização das pesquisas de mercado; e à aplicação das sanções administrativas legalmente previstas.

No entanto, foram também identificados fatores positivos no contexto dos contratos analisados, dentre os quais se faz necessário destacar: a satisfação da maioria dos gestores em relação aos serviços prestados pelas contratadas e a existência, na maioria dos casos analisados, de valores de contratação inferiores às médias calculadas referentes aos preços praticados no mercado para a compra do mesmo objeto.

Faz-se, todavia, necessário observar que a satisfação do gestor no que diz respeito à execução contratual deve ser analisada juntamente com a verificação do ponto de vista do usuário final do serviço, posto que se observou, ao longo da pesquisa, que a avaliação do gestor do contrato pode divergir de forma considerável daquela realizada por quem de fato utiliza o serviço contratado.

A partir das conclusões obtidas, entende-se adequado introduzir mecanismos de avaliação periódica dos fornecedores no âmbito da Setur, tendo em vista a percepção de eventuais descumprimentos de obrigações contratualmente estipuladas. A formalização de tais procedimentos de avaliação poderia contribuir para a identificação da necessidade de aplicação das sanções legalmente previstas, bem como para o aprendizado da administração no que diz respeito à sua relação com seus contratados.

Dessa forma, sugere-se que os processos de avaliação não se limitem à verificação da satisfação dos gestores contratuais, os quais diversas vezes não são os usuários do serviço prestado. É importante que o destinatário final do serviço contratado

seja abordado por meio de uma pesquisa de satisfação que vise avaliar a eficiência da execução contratual. O resultado dessa pesquisa seria, então, encaminhado ao gestor do respectivo contrato para que fossem adotadas, em cada caso, as providências necessárias.

A comissão de licitação, da mesma forma, teria acesso a tais resultados, os quais poderiam orientar a realização de licitações futuras cujos objetos fossem similares aos anteriormente contratados. Sendo assim, o processo de elaboração do edital e, especificamente, das cláusulas contratuais seria aprimorado a partir da melhor compreensão das demandas e dos questionamentos dos usuários acerca dos serviços a serem contratados.

Destaca-se, ainda, a importância de investir no treinamento e na preparação dos diversos gestores contratuais. Tais ações tornam-se necessárias na medida em que a compreensão inadequada dos deveres como gestor assim como a falta de conhecimento técnico sobre o objeto do contrato sob sua responsabilidade podem comprometer o sucesso da execução contratual, resultando em perdas de eficiência nas atividades desenvolvidas pela administração.

Finalmente, destaca-se a necessidade de que outros trabalhos analisem a aplicação do tema deste estudo nos demais órgãos e esferas governamentais, com vistas à elaboração de índices de satisfação capazes de mensurar o nível de eficiência dos contratos celebrados pela administração pública. O aprendizado decorrente da realização desses trabalhos tem o potencial de proporcionar ao Estado meios para que garanta a efetividade da aplicação de diversos princípios da reforma gerencial na prática administrativa.

(Artigo recebido em janeiro de 2011. Versão final em fevereiro de 2012).

Notas

¹ As entrevistas foram feitas durante o período de 2 de março a 13 de abril de 2010, sendo que, entre os 27 gestores responsáveis pelos contratos em análise, três não se encontraram disponíveis para a realização das entrevistas e, por isso, não responderam às perguntas elaboradas. Cada gestor é identificado, ao longo do artigo, por meio de números escolhidos aleatoriamente de forma a preservar sua identidade.

² Ao considerar o estabelecimento do prazo para que a empresa se adeque às exigências contratuais como uma notificação, apesar de o gestor 24 ter informado que não aplicou sanções durante a execução contratual, pode-se inferir que tal aplicação ocorreu no momento em que o prazo foi estabelecido.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, p. 67-86, 2007.

ALCANTARA, Christian Mendes. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. *Constituição, Economia e Desenvolvimento*: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, n. 1, p. 24-49, ago./dez. 2009.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente de. *Direito administrativo descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010. 954 p.

ALEXY, Robert. On the structure of legal principles. *Ratio Juris*, v. 13, n. 3, set. 2000.

ALMEIDA, Betânia Lourenço S. de. *Curso de capacitação em gestão de contratos*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2009. 41 p.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. 776 p.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o artigo 37 da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 nov. 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações básicas*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Brasília, 2006.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 2007.

- BRUNO, Reinaldo Moreira. *Direito administrativo didático*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da economicidade. *Correio Braziliense*, Brasília, [199-]. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/14156/13721>>. Acesso em: 29 set. 2009.
- COELHO, Daniela Mello. *Administração pública gerencial e direito administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed., São Paulo: Atlas, 1999.
- FERNANDES, J. U. Jacoby. *Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. Questões sobre a hierarquia entre as normas constitucionais na CF/88. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 3, n. 33, jul. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=135>>. Acesso em: 2 dez. 2009.
- JUCÁ, Maria Carolina Miranda. Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598>>. Acesso em: 2 dez. 2009.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. 851 p.
- MARTINS, Cristiane Fortes Nunes. *O Princípio da Eficiência na Administração Pública*. [S.l.: s.n., 200-]. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/32602/31811>> Acesso em: 30 nov. 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007. 482 p.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. 960 p.
- PEREIRA, Celina. *Discricionariedade, eficiência e controle dos atos administrativos*. 2º Concurso de Monografias da CGU, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/monografia-2007/Universitarios/2-18 EG/Monografia_corpo.pdf> Acesso em: 13 out. 2010.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Gonçalves; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- PEREIRA, Vanusa Batista. *O princípio da economicidade no âmbito das licitações públicas*. [S.l.: s.n., 200-]. Disponível em: <http://www.contabilidadeamazonia.com.br/artigos/artigo_22_economicidade.pdf> Acesso em: 30 nov. 2009.
- SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. *Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n. 1, p. 607-631, jan./jun. 2003.
- SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Interpretação dos contratos administrativos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 36, nov. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=458>>. Acesso em: 2 dez. 2009.

TIMM, Luciano Benetti; TONIOLO, Giuliano. *A aplicação do princípio da eficiência à administração pública*: levantamento bibliográfico e um estudo da jurisprudência do TJRS. Salvador, n. 18, jun./jul./ago. 2003. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-18-JUNHO-2009-LUCIANO-BENETTI.pdf>> Acesso em: 1º dez. 2009.

Resumo – Resúmen – Abstract

A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos

Maria Isabel Araújo Rodrigues e Leticia Malta Araujo

Este artigo visa averiguar a ocorrência ou não de sobreposição do princípio da economicidade ao da eficiência nos contratos administrativos firmados pela Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais, durante os exercícios de 2008 e 2009. Buscou-se, inicialmente, o embasamento legal e teórico acerca dos contratos e licitações no âmbito do Direito Administrativo, bem como dos princípios da administração pública. Foram realizados o levantamento e a análise dos contratos de prestação de serviços firmados pela Secretaria utilizando-se de entrevistas e da comparação entre os valores dos contratos e os preços de mercado identificados por esse órgão. A partir das análises, constatou-se, na maioria dos contratos, a observância dos princípios da eficiência e da economicidade. Verificou-se, ainda, que a ligação entre tais princípios deve, necessariamente, ocorrer no contexto dos contratos administrativos, uma vez que a observância de um deles não se configura plenamente quando existe desconformidade com o outro. Foram realizadas sugestões acerca do desenvolvimento dos processos de execução e fiscalização contratual, sendo enfatizada a necessidade de aplicação de técnicas de avaliação dos níveis de eficiência correspondentes aos contratos celebrados pela administração pública.

Palavras-chave: contratos administrativos, princípio da eficiência, princípio da economicidade.

La relación entre los principios de la economía y de la eficiencia en los contratos administrativos

Maria Isabel Araújo Rodrigues y Leticia Malta Araujo

Este artículo tiene como objetivo verificar si hay preferencia por uno de los principios de la economía y de la eficiencia en los contratos administrativos firmados por la Secretaría de Estado de Turismo de Minas Gerais durante 2008 y 2009. Fue presentada la teoría acerca de los contratos y licitaciones en el ámbito del Derecho Administrativo, así como de los principios de la Administración Pública. Fueron analizados los contratos de préstamo de servicios firmados por la secretaría utilizándose de entrevistas y de la comparación entre los valores de los contratos y los precios de mercado identificados. Se constató, en la mayoría de los contratos, la existencia de los principios de la eficiencia y de la economía. Se verificó que la conexión entre los principios debe ocurrir en el contexto de los contratos administrativos, una vez que la observancia de uno de ellos no se configura plenamente cuando existe desconformidad con el otro. Fueron realizadas sugerencias acerca del desarrollo de los procesos de ejecución y fiscalización contractual, siendo enfatizada la necesidad de aplicación de técnicas de evaluación de la eficiencia en los contratos celebrados por la Administración Pública.

Palabras clave: administración pública, licitación, contratos administrativos, principio de la eficacia, principio de la economía.

The relationship between the principles of economy and efficiency in administrative contracts

Maria Isabel Araújo Rodrigues and Letícia Malta Araújo

This article attempts to verify and examine the preferential usage of the economic principle over the efficiency principle in regards to the administrative contracts established by the Minas Gerais Secretary of Tourism during the administration period of 2008 and 2009. In order to support this claim, the documental and bibliographical research techniques were used to obtain legal and theoretical fundamentals regarding the contracts and biddings in the scope of Administrative Law, as well as Public Administration. Service contracts endorsed by the State Secretary were subject to a depth analysis that conveyed interviews with personnel, as well as comparison and contrast between contract values and the market prices approved by the Secretary. According to the data provided by the analysis, the presence of the economic and efficiency principles were evident in the majority of the contracts. The data collected demonstrated that the connection between these principles must necessarily occur in the administrative contracts context due their interdependence and mutual requirements for coexistence. Improvements for contractual execution and verification were suggested throughout this monograph by emphasizing the necessity for evaluation on correspondent efficiency levels of contracts negotiated by Public Administration.

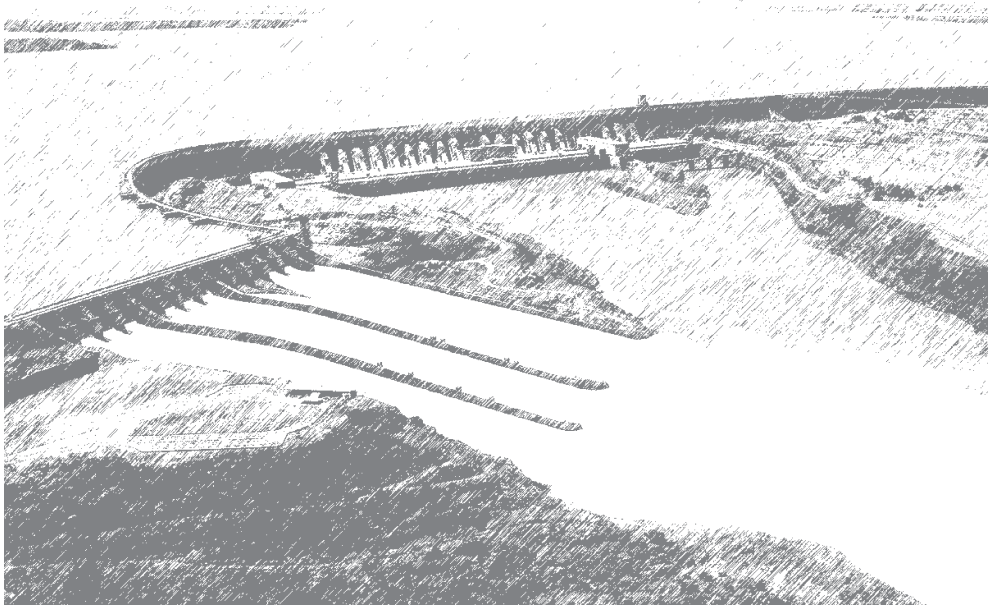
Keywords: public administration, bidding, administrative contracts, efficiency principle, economic principle.

Letícia Malta Araújo

Graduada em Administração Pública, pela Fundação João Pinheiro (FJP). Contato: lezezinhamalta@yahoo.com.br

Maria Isabel Araújo Rodrigues

Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP), graduada em Direito pela Universidade FUMEC – Fundação Mineira de Educação e Cultura, e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Atualmente é Coordenadora do Colegiado do Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da FJP. Contato: isabel.rodrigues@fjp.mg.gov.br



Reflexões sobre a atuação da Advocacia-Geral da União em projetos de geração de energia hidrelétrica¹

Tania Patricia de Lara Vaz

Introdução

Em todos os Ministérios que compõem o governo federal brasileiro, há Consultorias Jurídicas, órgãos de execução da Advocacia-Geral da União (AGU)², cujos advogados de carreira participam, diuturnamente, do processo complexo de formulação e implementação de políticas públicas, dos estudos, discussões, tratativas e negociações para o desenvolvimento de programas e projetos de governo, de valor estratégico para o crescimento do país. O presente artigo tem por escopo a investigação dessa atuação e do papel que desempenham os advogados de Estado, com abordagem a partir da administração pública e dos resultados e impactos previstos para as políticas públicas. A discussão que se propõe é sobre a efetividade da atuação da AGU na concepção e execução de programas e projetos do governo federal, partindo-se da etapa de modelagem das concessões para construção de usinas hidrelétricas.

A implantação de usinas hidrelétricas não foi escolhida por acaso. Dada a importância estratégica da hidroeletricidade para o desenvolvimento econômico e social brasileiro, a participação da AGU no desenvolvimento de tais projetos ganha relevo. O Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE-2019) evidencia, com efeito, que a geração de eletricidade terá fonte prevalente em usinas hidrelétricas, no percentual significativo de 69,85%. As hidrelétricas, portanto, são imprescindíveis para a expansão da capacidade energética, planejando-se aumento de 40% da capacidade instalada até 2019³. Em outras palavras, sob o enfoque da gestão pública e dos movimentos de modernização do Estado, a partir da década de 1980, principalmente – as denominadas reformas gerenciais –, pretende-se trazer luzes sobre a atuação dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico da AGU. No tocante ao processo de modernização e reforma do Estado, alude-se, mais especificamente, às iniciativas, em nível mundial, notadamente nos países ocidentais de orientação capitalista (com destaque para a União Europeia e OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), de reformulação dos paradigmas burocráticos na administração pública, em prol de maior eficiência, eficácia e efetividade da atuação governamental e foco nos resultados das políticas públicas. A gestão por resultados, nesse sentido, prioriza os impactos visados pelo governo para determinado projeto ou programa, para além da atenção a aspectos formais e procedimentais. Todo um conjunto de novas ideias deriva desta diretriz inicial, entre elas, o planejamento e o alinhamento estratégicos, a orientar decisões governamentais, como a alocação de recursos e a capacitação de servidores

públicos; a criação de indicadores de avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade, entre outros.

Como se disse, para a reflexão proposta, elege-se a área de geração de energia elétrica, mais especificamente a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos, com foco na etapa inicial de modelagem do leilão, nos termos da Lei nº 9.427, de 1996, com a redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004, que instituiu o novo modelo do setor elétrico, conforme se verá adiante. É nesse campo, em particular, que se pretende examinar a atividade jurídica de consultoria e assessoramento prestada pela advocacia pública, sobretudo no âmbito do próprio Ministério de Minas e Energia, e as transformações pelas quais passa, sob o influxo dos movimentos reformistas e de tendências como a *New Public Management* (Nova Gestão Pública), a *New Public Service* e a *Governance*.

O que se propõe, em última análise, é investigar se a atuação consultiva e de assessoramento jurídico da AGU desenvolve-se com atenção aos objetivos, impactos e resultados das políticas desenvolvidas pelo governo federal, para além da análise de aspectos formais, como a competência, a forma dos atos, procedimentos e requisitos legais, na linha e sob o influxo dos movimentos e tendências de reforma e modernização do Estado, inserida que está a instituição no contexto da administração pública, em sentido amplo.

O estudo da atuação da AGU sob o enfoque da gestão pública

O marco da reforma gerencial da administração pública federal, no Brasil, é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, proposto e coordenado pelo então Titular do Ministério da Administração Federal e da Reforma

do Estado (Mare), Luiz Carlos Bresser-Pereira. O PDRAE não se implementou como previsto; independentemente disso, contém diretrizes inspiradas em reformas gerenciais que se desenvolviam, sobretudo nos países da OCDE e da União Europeia (UE). A administração pública gerencial é orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (COSTA, 2008).

Breve contextualização é oportuna, na exposição do cenário político, administrativo, social e econômico que ensejou a reformulação do Estado do Bem-estar Social, ou Estado Providência, no qual se insere a reforma gerencial brasileira. Ainda que cada nação tivesse situação e circunstâncias particulares e específicas, decorrência natural do sistema político adotado, do estágio social e econômico, da história e do modelo de administração pública, é fato que, de modo geral, o modelo do Estado do Bem-estar Social passou a ser largamente questionado. A partir do final da década de 1970, sobretudo, surge a noção de falha governamental. Até então, reconhecia-se apenas a falha do mercado, que exigia a regulação, principalmente por meio da propriedade estatal e intervenção direta do Estado na economia. O consenso sobre o papel provedor do Estado como produtor direto de bens e serviços começou a sofrer forte crítica (MAJONE, 1999). A globalização econômica passou a pressionar os Estados para que se tornassem mais eficientes, na medida em que a indústria e o mercado nacional precisavam ser mais competitivos em nível ultranacional. Também os parceiros internacionais passam a exigir, crescentemente, maior eficiência dos órgãos nacionais que atuam em nível global. Além disso, o bom preparo das autorida-

des para representar seus respectivos Estados em nível global – em termos de *expertise*, credibilidade e capacidade de execução – gera maior capacidade de influenciar as mudanças nos processos de decisão supranacionais e internacionais, o que é esperado pelos cidadãos e setores econômicos de cada nação. Paralelamente, o custo e o peso orçamentário do Estado provedor tornam-se insustentáveis, bem assim a intervenção direta estatal no

“...reduzir o passado a um sistema único e singular é fazer injustiça em relação à variedade da história.”

domínio econômico e social. Por outro lado, havia disfuncionalidades internas, como a impossibilidade incontestável de abrangência total no tocante à redistribuição social equitativa e às políticas de redução das incertezas sociais e econômicas, chegando-se ao limite do comprometimento da competitividade da economia nacional com sobrecarga fiscal e aumento das despesas públicas. As circunstâncias,

sucintamente expostas, levam à reformulação do Estado Providência e de sua burocracia.

No Brasil, particularmente, a transição democrática gerava a fragmentação da capacidade decisória do governo, demandando processos de decisão politicamente negociados, mais abertos e participativos, que esbarravam na estrutura autocrática do Estado. Mergulhada nessa crise, havia uma agenda a pressionar o Estado: de um lado, um forte movimento em favor do desmonte, desburocratização, descentralização e desestatização, em parte por imposições financeiras; de outro, a reafirmação pelo poder constituinte da força do Estado como superinstituição, com previsão de muitas e novas competências, inclusive no tocante à infraestrutura (COSTA, 2008).

A noção de administração pública, constituída por um corpo técnico profissional, com estrutura hierárquica, procedimentos administrativos e competências definidas, com função primordial de cumprimento da lei, surge no século XIX e foi a base para a estruturação do Estado Providência. Com efeito, não seria possível ao Estado assumir crescentemente atividades, serviços sociais e funções, sem a existência desse corpo técnico especializado, que os desempenhasse. Pollit e Bouckaert elencam o que designam por características do modelo burocrático: “[...] esferas fixas de competências, uma hierarquia definida de setores; uma clara distinção entre os papéis público e privado (e a propriedade que caracteriza este último); especialização e competência como base para a ação; corpo de servidores de carreira dedicado em tempo integral ao serviço público”; e “gestão pela aplicação de um conjunto de regras procedimentais, voltadas ao desenvolvimento dos trabalhos, conhecimento esse

que consubstancia as competências técnicas específicas a cargo do corpo administrativo” (POLLIT; BOUCKAERT, 2004, tradução própria)⁴, afastando o equívoco da superação do “modelo burocrático” na afirmação de que não existiu somente um tipo de regime administrativo, mas vários, e que reduzir o passado a um sistema único e singular é fazer injustiça em relação à variedade da história.

Nessa linha, o modelo burocrático cumpriu e ainda cumpre seu papel, segundo registro de Peters:

O sistema tradicional de administração pública persistiu por décadas e, de modo geral, foi extremamente bem-sucedido. Enfrentou várias guerras mundiais, produziu e administrou a massiva expansão de programas sociais, instituiu a gestão econômica em larga escala para o setor público e deu início a um grande número de políticas extraordinárias. Este sistema, contudo, foi do orgulho ao desamparo (G. DOWS and LARKEY, 1986). O que gerou a crítica largamente difundida à governança pública ocorrida durante os anos 80 e 90?”⁵ (PETERS, 1996, tradução própria)

Assim, ainda que haja um grupo de críticos da burocracia, que propõem sua supressão, sobretudo o designado grupo dos *reinventors*, nos Estados Unidos, é fato que os políticos sempre reconhecerão que a eliminação da burocracia irá limitar diretamente o poder de ação do Estado e as políticas que suporta. A França, por exemplo, aumentou o tamanho de seu corpo administrativo em 25% nos últimos 15 anos (SULEIMAN, 2003). Em sistemas políticos centralizados, como Reino Unido e França, o papel da burocracia de estabelecer e man-

ter o poder estatal é reconhecido (POLLIT; BOUCKAERT, 2004). Além disso, a burocracia⁶ é vista como ator legítimo do Estado, concluindo os dois autores com um veredito final:

Em suma, a burocracia continuará a florescer no século XXI pelas mesmas razões em que se desenvolveu no século passado, por facilitar o processo de governança de maneira que outros modelos de organização não o fazem. Desafios à burocracia irão sempre ser desafios marginais, com a transferência de tarefas e atividades do setor público para o setor privado, por exemplo. Debaxo destas respostas cosméticas propostas pelas reformas, entretanto, ainda se vê que a burocracia weberiana continua a definir uma pluralidade de atividades, encargos e responsabilidades (MEIER; HILL, 2005, tradução própria)⁷.

Em síntese, a burocracia é uma forma de organização social que, particularmente desenvolvida na administração pública, traduz-se como meio para realizar, eficientemente, os propósitos políticos do governo dada a racionalidade que a orienta, sob a égide da legalidade, e tendo em conta as dimensões do Estado Moderno. O objetivo da burocracia, em última análise, é a eficiência. O que se vê, porém, é que nem sempre as organizações burocráticas são eficientes. Essa é uma das razões pelas quais os paradigmas burocráticos vêm sendo questionados, principalmente a partir dos anos 1980. Robert Merton (1968) fala em “disfunção”, para referir-se à consequência que se interpõe ao ajustamento, criando problemas na estrutura. Merton e Selznick, que constituíram o núcleo fundador da teoria organizacional

de base sociológica nos Estados Unidos a partir dos anos 1940, analisaram casos de radicalização e descontextualização dos objetivos e procedimentos burocráticos, que passam a ser objetivos em si, independentemente de sua finalidade, gerando altos níveis de ineficácia organizacional (VASCONCELOS, 2004). A expressão “disfunção burocrática”, portanto, refere-se a problemas resultantes do funcionamento da organização burocrática.

Sem dúvida, o excesso de formalismo na formulação e aplicação da lei pode ser estudado sob o viés da disfunção burocrática⁸. A advocacia de Estado insere-se na organização burocrática estatal responsável pela formulação e implementação de políticas públicas e programas de governo. É sob esse enfoque que a atuação de consultoria e assessoramento jurídico será estudada. Com efeito, o corpo administrativo (a burocracia, nesse sentido) é responsável pela execução de programas e projetos governamentais. Na medida em que é instrumento de efetivação de políticas públicas definidas pelo governo, a excessiva “neutralidade técnica” desse corpo pode levar à desconexão da atuação administrativa em relação aos propósitos políticos e legítimos em jogo. A propósito, Merton aborda especificamente o que refere como “devoção a regras”:

[...] inadequações na orientação que envolvem incapacidade claramente derivam de fontes estruturais. O processo pode ser brevemente recapitulado. (1) Uma burocracia eficaz exige confiabilidade de resposta e devoção estrita às regras. (2) Tal devoção com as regras transforma-as em absolutas, deixam de ser concebidas relativamente a um específico conjunto de finalidades. (3) Isto interfere na pronta adaptação

de tais regras em condições especiais não previstas claramente por aqueles que elaboraram as regras gerais. (4) Assim, os próprios elementos que conduzem à eficiência, em geral, produzem ineficiência em casos específicos. A plena realização da inadequação raramente é atingida por membros do grupo que não se divorciaram dos significados que as regras têm para eles. Essas regras tornam-se simbólicas, ao invés de estritamente utilitárias.”⁹ (MERTON, 1968, tradução própria).

De outra maneira, é o que expõe Salis Gomes, fazendo referência ao trabalho de Derlien:

A importância conferida a partir da ideia do Estado liberal à legalidade das condutas, ‘criando uma teoria das formas jurídicas esvaziada de conteúdo e alheia aos fins da actividade administrativa’, contribuiu para que o Estado, excluída qualquer interacção com a sociedade civil (MONNIER), olhasse menos para o resultado das políticas públicas do que para o travajamento jurídico da sua actividade: ‘pensar em termos de programas (com objectivos definidos e projectos para os atingir) está fora do horizonte de quem se habituou a considerar as leis em princípio feitas para a eternidade [...]’ (DERLIEN, 1990 apud GOMES, 1998).

Valendo-se do reforço de Rui Machete (1991), Salis Gomes expõe que a administração pública portuguesa é exemplo da supremacia da legalidade, em detrimento dos resultados das políticas públicas, na medida em que o foco está no ato administrativo (tem papel central e é o veículo

normal do poder público). A ação é organizada por processos que terminam em atos administrativos, e não diretamente em função de resultados econômicos, sociais ou outros (GOMES, 1998)¹⁰.

Novo modelo do setor elétrico, UHE Jirau e a atuação da Consultoria Jurídica

Após uma década de reformas no setor elétrico, a expectativa de expansão da oferta com ganhos de qualidade na prestação dos serviços de fornecimento, segurança de suprimento e redução tarifária não se concretizaram (CORREIA et al., 2006). A partir de 2003, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, constatando-se os excessos da postura pró-mercado, a débil capacidade de ampliação da oferta exclusivamente por meio da liberalização e as lições aprendidas com a crise energética de 2001, iniciaram-se estudos no sentido da implementação de um modelo com bases mais firmes em regulação e intervenção estatal e com retomada do planejamento centralizado da expansão do sistema. Em março de 2004, por meio das Leis n^{os} 10.847 e 10.848, e seus respectivos decretos, inaugurou-se novo modelo para o setor elétrico, focado na maximização da segurança do suprimento de energia elétrica; na eficiência econômica, expressa pelo princípio da modicidade tarifária; e pela universalização do acesso. No tocante ao primeiro aspecto, priorizaram-se a suspensão da privatização das geradoras, de modo a concentrar os recursos disponíveis na expansão da oferta; o estímulo à criação de um mercado de contratos de longo prazo; a criação do Comitê de Monitoramento de Setor Elétrico (CMSE), para acompanhamento das condições de oferta e demanda do sistema; a exigência prévia de licenças ambientais para

permitir a participação de um novo empreendimento no processo de licitação (evitando-se futuras complicações legais e atrasos nas obras); e a retomada do planejamento setorial integrado e centralizado pelo Estado, com a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE). O CMSE tem a função de acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional. A EPE, por sua vez, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético.

De modo a implementar tarifas módicas, foi prevista a compra de energia elétrica por meio de leilões públicos, também em relação à energia nova, reduzindo o risco de financiamento de obras de novos empreendimentos. Diferenciando-se os leilões para aquisição de energia de empreendimentos existentes e leilões de energia de novos empreendimentos, pretende-se reduzir significativamente o risco de investimentos dos geradores, que iniciam o empreendimento com fluxo garantido de receitas e com capacidade de viabilizar financiamento mais barato, pela vinculação dos recebíveis como garantia junto às instituições financeiras (CORREIA et al., 2006). Registre-se essa significativa modificação da sistemática da concessão de uso de bem público, em relação ao modelo anterior a 2004. Com efeito, passaram a se realizar leilões de compra de energia elétrica, sagrando-se vencedor o proponente que ofereça lance com o menor valor de tarifa pelo serviço de energia (art. 15 da Lei nº 8.987, de 1995, com a alteração promovida pela Lei nº 9.648, de 1998). Antes disso, o critério primordial dos leilões era a melhor oferta pelo valor da concessão. E finalmente, visando à ampliação do acesso, o governo federal instituiu o Programa Luz

para Todos. No novo modelo, o mercado de energia elétrica é dividido em dois ambientes: Ambiente de Contratação Regulada (ACR), voltado para consumidores cativos; e Ambiente de Contratação Livre (ACL), para consumidores livres. Foram excluídas do Programa Nacional de Desestatização as empresas estatais de geração, transmissão e distribuição, cuja alienação estava prevista na Lei nº 9.648, de 1998¹¹. Além disso, o Mercado Ataca-

“Da análise das manifestações jurídicas produzidas para a UHE Jirau, podem-se extrair trechos que revelam atenção a questões relativas ao impacto e à importância do empreendimento...”

dista de Energia Elétrica (MAE) foi substituído pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). O atual modelo institucional incorpora a existência de um período de transição, com o gradual desenvolvimento de um mercado desregulado e crescimento da participação dos investidores privados na atividade de geração. A despeito dos preços do mercado

regulado estarem reconhecidamente baixos, cresce o interesse no mercado livre, refletindo ganhos de competitividade dentro da atividade de geração e entre produtores e distribuidores. A expansão do mercado livre, sem dúvida, evidencia que a queda no preço da energia é resultado de instituições mais sólidas, instrumentos regulatórios mais claros e uma conjuntura favorável de excesso de energia. Há necessidade de alguns ajustes, relacionados à definição mais clara das competências regulatórias das diferentes agências reguladoras e a lacunas nas legislações que tratam de gás natural e sistemas isolados; e ainda existem conflitos de competência entre diferentes órgãos e entidades da administração direta e indireta (CORREIA et al., 2006).

Relativamente aos novos empreendimentos de geração e aos contratos de concessão de energia elétrica, situação da UHE Jirau, registra-se que o novo modelo prevê o seguinte: os contratos de concessão não poderão mais ser prorrogados, indefinidamente, enquanto os serviços estiverem sendo prestados nas condições estabelecidas no instrumento e de acordo com a legislação em vigor; compete ao poder concedente, ou seja, à União, elaborar o plano de outorgas, definir as diretrizes para os procedimentos licitatórios e promover as licitações destinadas à contratação de concessionários de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos, com delegação à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para operacionalização dos procedimentos licitatórios respectivos; compete também ao poder concedente celebrar os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público e expedir atos

autorizativos, facultando-se delegação à Aneel; a contratação regulada, mediante licitação, será formalizada por meio de contratos bilaterais denominados Contrato de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado (CCEAR); para a energia elétrica proveniente de novos empreendimentos de geração, tais contratos bilaterais poderão prever entrega com início no 3º ou no 5º ano após a licitação e prazo de suprimento de no mínimo 15 e no máximo 35 anos; as concessões de geração de energia elétrica, contratadas a partir da Medida Provisória nº 144, de 11 de dezembro de 2003, terão o prazo necessário à amortização dos investimentos, limitado a 35 anos, contado da data da assinatura do imprescindível contrato; no processo de licitação pública de geração, as instalações de transmissão de uso exclusivo das usinas a serem licitadas devem ser consideradas como parte dos projetos de geração, não podendo os seus custos serem cobertos pela tarifa de transmissão; no edital de licitação para novos empreendimentos de geração elétrica, poderá constar percentual mínimo de energia elétrica a ser destinada ao mercado regulado, podendo a energia remanescente ser destinada ao consumo próprio ou à comercialização para contratação livre¹²; cabe ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) sugerir a adoção de medidas necessárias para garantir o atendimento à demanda nacional de energia elétrica, considerando o planejamento de longo, médio e curto prazos, podendo indicar empreendimentos que devam ter prioridade de licitação e implantação, tendo em vista seu caráter estratégico e de interesse público, de forma que tais projetos venham assegurar a otimização do binômio modicidade tarifária e confiabilidade do Sistema Elétrico. Por outro lado, não houve mu-

dança em relação à previsão de concessão, mediante licitação, do aproveitamento de potenciais hidráulicos de potência superior a 1.000 kW, destinado à execução de serviço público, nos termos da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

A definição das diretrizes e sistemáticas para o leilão de contratação de concessionária para construção da Usina Hidrelétrica de Jirau, que integra o Complexo do Rio Madeira, no Estado de Rondônia, é da competência do Ministério de Minas e Energia (MME), poder concedente, nos termos da Lei nº 9.427, de 1996 (art. 3º), com a redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004. Trata-se de projeto estruturante, com prioridade na licitação e implantação. A modelagem do leilão de compra de energia elétrica, com outorga da concessão de uso de bem público, para aproveitamento hidráulico, foi inteiramente concebida pelo MME dentro das regras do novo modelo do setor elétrico. Por delegação do Ministério, à Agência Nacional de Energia Elétrica coube promover o procedimento licitatório, de acordo com as diretrizes emanadas do Ministério de Minas e Energia.

Assim, por meio da Portaria nº 36, de 12 de fevereiro de 2008, o ministro de Minas e Energia aprovou as diretrizes para o Leilão de Compra de Energia Elétrica proveniente da Usina Hidrelétrica Jirau, publicado no Diário Oficial da União de 13/02/2008, cuja minuta foi submetida formalmente à apreciação da Consultoria Jurídica do Ministério de Minas e Energia, que exarou a Nota Conjur/MME nº 37/2008, por encaminhamento da Assessoria Econômica. Também a minuta da Resolução nº 1, de 11 de fevereiro de 2008, do CNPE, cujo presidente é o ministro de Minas e Energia, publicada no Diário Ofi-

cial da União de 15/02/2008, que indica o Aproveitamento Hidrelétrico de Jirau como projeto de geração com prioridade de licitação e implantação e define pontos obrigatórios para o edital de leilão, foi objeto de apreciação formal pela referida Consultoria Jurídica (Parecer Conjur/MME nº 44/2008). E, ainda, a minuta da Portaria nº 114, de 20 de março de 2008, do MME, publicada no Diário Oficial da União de 24/03/2008, que aprovou a sistemática para o leilão em exame, nos termos do seu Anexo, objeto de Nota Conjur/MME; e a minuta do decreto que outorga à empresa Energia Sustentável do Brasil S.A. concessão de uso de bem público para exploração do potencial de energia hidráulica da UHE Jirau, de 12 de agosto de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 13/8/2008, apreciada formalmente pela Consultoria Jurídica por meio do Parecer Conjur/MME nº 322/2008.

Da análise das manifestações jurídicas produzidas para a UHE Jirau, podem-se extrair trechos que revelam atenção a questões relativas ao impacto e à importância do empreendimento, ou seja, aspectos relativos ao mérito da política pública de geração de energia elétrica, para além do exame de aspectos de natureza formal, como a competência e a forma dos atos e procedimentos. A Nota Conjur/MME nº 37/2008, por exemplo, consigna o seguinte:

[...]

18. A grandiosidade, seja financeira, técnica ou estratégica, que envolve a implantação deste projeto, assim como a garantia de tarifas módicas e confiabilidade de fornecimento ao consumidor, requer por parte do governo precauções e condicionantes que justificam a exigência da formação de uma Sociedade de Propósito Específi-

co pelo vencedor da licitação, preferencialmente sob a forma de Sociedade Anônima, um limite na composição acionária dos consórcios a serem compostos e o atendimento a alguns padrões de governança corporativa exigidos no Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo.

O Parecer Conjur/MME n° 44/2008, por sua vez, ressalta:

[...]

4. Fica caracterizada a importância e a prioridade das grandes Usinas Hidrelétricas da Amazônia para o atendimento ao Sistema Elétrico após 2011, em particular, as que já se dispõem de estudos de engenharia e ambientais desenvolvidos, de forma que possam ser consideradas para o atendimento ao mercado após aquele ano. As Usinas que se enquadram nesta situação são as de Jirau e Santo Antônio, no Rio Madeira, e Belo Monte, no Rio Xingu.

5. Dentro da ótica do planejamento e levando em consideração as incertezas no período, a decisão de implantar as Usinas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte, quase que simultaneamente, com seus cronogramas mínimos, é uma solução robusta, no que diz respeito à garantia do atendimento ao mercado, havendo inclusive a necessidade de incorporar simultaneamente outras usinas geradoras de menor porte para assegurar o pleno atendimento ao mercado, no período de 2011 a 2016.

Vale a referência, por derradeiro, à Nota Técnica Conjunta n° 001/SEE-SPE-ASSECC-Conjur, que contou com a parti-

cipação de advogada da União da Consultoria Jurídica do MME, elaborada com a finalidade de informar à Assessoria Parlamentar do Ministério o posicionamento das áreas técnicas e da Conjur sobre a conveniência e oportunidade de aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle n° 47/2008 da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Destacam-se: a elaboração conjunta por diversos órgãos do Ministério de Minas e Energia, entre eles a Consultoria Jurídica que, sendo órgão de execução da Advocacia-Geral da União, integra a estrutura organizacional do MME; a participação da Conjur-MME na elaboração de ato que, legalmente, não exige a obrigatória manifestação de órgão de assessoria jurídica; o detalhamento de questões técnicas e políticas, em abordagem multidisciplinar que ultrapassa o âmbito jurídico. Do mencionado trabalho, destaca-se trecho ilustrativo:

28. Uma vez demonstrada a possibilidade, inclusive com previsão explícita em Edital, de a ANEEL autorizar alterações nas características técnicas e no projeto base de aproveitamentos hidrelétricos licitados, bem como a conveniência em se adotar sempre a melhor solução técnica, ainda que ela seja proposta após a licitação, é preciso analisar a importância estratégica da UHE Jirau.

29. De fato, a simples dimensão da UHE Jirau com 3.300 MW de potência instalada e 1.975,30 MW médios de garantia física denota a importância singular desse projeto para a segurança do suprimento de energia elétrica ao mercado brasileiro e para a modicidade de preços e tarifas, visto

que seu efeito sobre a definição do Custo Marginal de Operação (CMO) do sistema elétrico poderá ser percebido a partir do ano que vem.

É inequívoco, porém, que a análise documental não é suficiente para que se possa apreender o alcance da atuação da Consultoria Jurídica na modelagem da concessão da UHE Jirau, ao longo do desenvolvimento desse projeto, prestando consultoria e assessoramento jurídico ao ministro de Minas e Energia, à Secretaria Executiva, ao CNPE, à Assessoria Econômica e outras secretarias e departamentos diretamente envolvidos na concepção do empreendimento. A análise das manifestações jurídicas formais tem o condão de nos dar apenas uma ligeira noção do envolvimento desse órgão jurídico, não alcançando a participação em reuniões, audiências públicas, elaboração de atos legislativos e normativos, consultas informais, negociação política e arranjos de interesses econômicos, técnicos e ambientais, além da interface com a multidisciplinaridade de conhecimentos e áreas responsáveis por esta complexa operação, dentro e fora do Ministério.

Há, portanto, um longo caminho nesse estudo exploratório da atuação da Advocacia-Geral da União, sob o enfoque da efetividade das políticas públicas e dos projetos desenvolvidos pelo governo federal, restando inúmeras questões a serem investigadas, *in loco*, junto ao Ministério de Minas e Energia e, mais adiante, estendidas a outros ministérios e órgãos, tais como:

1. Na modelagem do leilão de compra de energia elétrica, nos projetos estruturantes e em outros, como vem-se dando a participação do órgão de consultoria e assessoramento jurídico? Quais as fases e os proce-

dimentos que contam com a participação da Consultoria Jurídica do Ministério de Minas e Energia?

2. Há consultas informais, por e-mail, telefone ou pessoalmente, aos advogados da Consultoria Jurídica do Ministério de Minas e Energia?

3. As manifestações jurídicas exaradas pelo órgão de consultoria e assessoramento

“É inequívoco, porém, que a análise documental não é suficiente para que se possa apreender o alcance da atuação da Consultoria Jurídica na modelagem da concessão da UHE Jirau...”

jurídico tratam, prevalentemente, de questões de natureza formal, como competência, forma dos atos, procedimento previsto em lei etc.? Ou os impactos e benefícios do projeto são avaliados também, ou seja, adentram em aspectos de mérito da política pública?

4. Quais as situações concretas em que a participação da Consultoria Jurídica foi além das hipóteses legais de obrigatoriedade do parecer jurídico prévio (tais

como na análise de minutas de editais e contratos e dispensa de licitação)?

5. No caso da UHE de Jirau, a Comissão de Leilões propôs ao MME a alteração da data inicial prevista para o Leilão de Compra de Energia Elétrica Proveniente da Usina – de 9 de maio para 12 e depois 19 de maio de 2008, tendo a Assessoria Econômica do MME apontado as razões técnicas que recomendariam o adiamento proposto. Há registro de participação da Consultoria Jurídica nas tratativas informais prévias à formalização da decisão, em questões como essa?

6. A Consultoria Jurídica participa das reuniões prévias de discussão ou a rotina mais comum é de encaminhamento do processo, para análise formal e *a posteriori* dos atos normativos, editais, contratos e outras deliberações?

7. A Consultoria Jurídica acompanha as áreas técnicas e políticas às reuniões, sessões no Congresso Nacional e audiências públicas?

8. Os atos normativos (desde anteprojeto de leis a minutas de portarias e decretos) são elaborados em conjunto com a Consultoria Jurídica?

9. Há trânsito e diálogo das áreas técnicas com os advogados? Os advogados envolvem-se em discussões técnicas ou limitam-se estritamente à análise jurídica e constitucional?

10. Há outras características e perfis recomendáveis para melhor atuação da Consultoria Jurídica?

Considerações finais

Não há dúvida de que cabe ao órgão de consultoria e assessoramento da AGU manifestar-se sobre relevantes aspectos formais, cuja não observância pode gerar questionamentos judiciais, nulidade dos atos e comprometimento da política pública. O que se sustenta, porém, é que, para além de tais questões, a advocacia de Estado precisa estar atenta aos propósitos, resultados e impactos projetados pelo governo federal e envolver-se, efetivamente e eficazmente, na concepção do projeto, em toda sua extensão multidisciplinar e não jurídica. A produção e a interpretação do Direito, nessa linha, são colocadas como importante instrumental, em favor da consecução da política de governo, de acordo com os legítimos interesses políticos titularizados pelo governante eleito. Esse, parece-nos, é o caminho a ser trilhado pela Advocacia-Geral da União, atenta aos paradigmas de eficiência e efetividade do Estado e de sua burocracia, que se reformulam continuamente, para atender satisfatoriamente a sociedade e o cidadão.

(Artigo recebido em julho de 2010. Versão final em fevereiro de 2012).

Notas

¹O tema desenvolvido no presente artigo é objeto de dissertação de mestrado em Administração Pública, concluído pela autora no Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE/IUL), em parceria com a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV). Registra-se que, sem a colaboração da Consultoria Jurídica do Ministério de Minas e Energia, a pesquisa não seria possível.

²A Advocacia-Geral da União tem suas competências previstas no art. 131 da Constituição Federal e na Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993.

³Para informações mais detalhadas sobre a indústria elétrica, com abordagem de aspectos técnicos, físicos e econômicos, consulte-se LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. Introdução ao regime jurídico da indústria elétrica: premissas gerais. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 28, p. 143-191, 2008.

⁴[...] *fixed spheres of competence, a defined hierarchy of offices; a clear distinction between public and private roles (and property) of the officials; specialization and expertise as the basis for action; full-time, career appointments for officials; e management by the application of a developing set of rules, knowledge of which was the special technical competence of the officials concerned.*

⁵*The traditional system of administration persisted for decades and on the whole was extremely successful. It fought several world wars, produced and administered a massive expansion of social programs, instituted large-scale economic management for the public sector and initiated a host of remarkable policies. This system has now, however, gone from 'hubris for helplessness' (G. Dows and Larkey 1986). What happened to cause the large-scale rethinking of governance that occurred during the 1980s and 1990s?*

⁶Como corpo técnico que compõe as organizações governamentais.

⁷*In short, bureaucracy will continue to flourish in the twenty-first century for many of the same reasons that it has flourished in the last century, it facilitates the governance process in ways that other organizational forms does not. Challenges to bureaucracy will always be challenges at the margin, moving tasks from a public sector bureaucracy to a private sector one, for example. Underneath these cosmetic responses to reforms, however, one will still see Weberian bureaucracies continue to perform a myriad of tasks.*

⁸O PDRAE diagnóstica: “Por outro lado, o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.” (MARE, PDRAE, 1995, p. 15)

⁹[...] *inadequacies in orientation which involve trained incapacity clearly derive from structural sources. The process may be briefly recapitulated. (1) An effective bureaucracy demands reliability of response and strict devotion to regulations. (2) Such devotion to the rules leads to their transformation into absolutes; they are no longer conceived as relative to a set of purposes. (3) This interferes with ready adaptation under special conditions not clearly envisaged by those who drew up the general rules. (4) Thus, the very elements which conduce toward efficiency in general produce inefficiency in specific instances. Full realization of the inadequacy is seldom attained by members of the group who have not divorced themselves from the meanings which the rules have for them. These rules in time become symbolic in cast, rather than strictly utilitarian.*

¹⁰Complementando a ideia exposta por Rui Machete: “A preponderância de formalização, se aumentou a garantia dos cidadãos e o aperfeiçoamento do Estado de Direito, conduziu, em contrapartida, à segmentação das atividades e à sua excessiva autonomização em relação a ações complementares. Não raro há dactilógrafas capazes de escrever, mas não há máquinas ou vice-versa e, quando feitos os concursos, temos finalmente os funcionários, as máquinas já envelheceram. Os requisitos formais e probatórios requerem que o exercício do poder administrativo seja sempre documentado. O que não está escrito no processo não existe no mundo administrativo. As exigências de legalidade sobrepõem ao mérito da resolução cabal, atempada

e eficaz das questões” (MACHETE, 1991). Ressalva-se, contudo, que notadamente a partir da entrada de Portugal na UE (em 1986), o país vem avançando muito na modernização de sua administração pública.

¹¹Lei nº 10.848, de 2004: “Art. 31. Fica revogado o art. 5º da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, assegurados os direitos constituídos durante sua vigência, em especial as atividades autorizadas em seus incisos II e IV. § 1º Ficam excluídas do Programa Nacional de Desestatização (PND) a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobrás) e suas controladas: Furnas Centrais Elétricas S/A, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletronorte) e Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Sul do Brasil S/A (Eletrosul) e a Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE)”.

¹²Informações extraídas da Lei nº 10.848, de 2004.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 de fevereiro de 1995. Seção 1, p. 1917. Republicada no Diário Oficial da União, 28 de setembro de 1998.

_____. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 de julho de 1995. Seção 1, p. 10125 (edição extra). Republicada no Diário Oficial da União, 28 de setembro de 1998.

_____. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 de dezembro de 1996. Seção 1, p. 28653. Republicada no Diário Oficial da União, 28 de setembro de 1998. Seção 1, p. 9.

_____. Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 de maio de 1998. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004. Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 de março de 2004. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de

26 de abril de 2002, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 de março de 2004, Seção 1, p. 2.

_____. Medida Provisória nº 144, de 10 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nos- 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 de dezembro de 2003. Seção 1, p. 1 – 4.

_____. Portaria nº 36, de 12 de fevereiro de 2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de fevereiro de 2008. Seção 1, p. 47.

_____. Portaria nº 114, de 20 de março de 2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 de março de 2008. Seção 1, p. 81-2.

_____. Resolução nº 1, de 11 de fevereiro de 2008. Indica a Usina Hidrelétrica denominada UHE Jirau, localizada no Rio Madeira, no Estado de Rondônia, como projeto de geração com prioridade de licitação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 de fevereiro de 2008. Seção 1, p. 49.

CORREIA, Tiago B.; MELO, Elbia; COSTA, Agnes M.; SILVA, Adriano J. Trajetória das reformas institucionais da indústria elétrica brasileira e novas perspectivas de mercado. *Revista Economia*, v. 7, n. 3, set./dez. 2006.

COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, ENAP, Brasília, v. 59, n. 3, jul./set. 2008.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Genesis and structure of evaluation efforts in comparative perspective. In: RIST, Ray C. (Ed.). *Program Evaluation and the Management of Government: patterns and prospects across eight nations*. New Brunswick; Londres: Transaction Publishers, 1990.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). *Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE-2019*. Brasília, 2009. Disponível em: <www.epe.gov.br>. Acesso em: 29 jun. 2010.

GOMES, João A. Salis. A perspectiva jurídica na avaliação de políticas públicas. In: ENCONTRO INA: A AVALIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1., 1998, Oeiras. *Acta Geral*. Oeiras: INA, 23-24 mar. 1998.

LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. Introdução ao regime jurídico da indústria elétrica: premissas gerais. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 28, p. 143-191, 2008.

MACHETE, Rui. *Estudos de direito público e ciência política*. Porto: Fundação Oliveira Martins, 1991.

MAJONE, Giandomenico. Do estado positivo ao estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. Tradução René Loncan. *Revista do Serviço Público*, ENAP, Brasília, ano 50, v. 1, jan./mar. 1999.

MEIER, Kenneth J.; HILL, Gregory C. Bureaucracy in the twenty-first century, In: FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E.; POLLITT, Christopher. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MERTON, Robert K. *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press, 1968.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

PETERS, B. Guy. *The Future of the Governing: four emerging models*. Studies in Government and Public Policy. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: a comparative analysis*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

SULEIMAN, Ezra N. *Dismantling Democratic States*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. *Revista de Administração Pública*, FGV, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, mar./abr. 2004.

Resumo – Resumen - Abstract**Reflexões sobre a atuação da Advocacia-Geral da União em projetos de geração de energia hidrelétrica***Tania Patricia de Lara Vaz*

O presente trabalho contém algumas reflexões sobre o papel da advocacia de Estado, na qual está inserida a Advocacia-Geral da União e seus membros de carreira, no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas e projetos do governo federal brasileiro, especificamente sob o enfoque da gestão pública e dos movimentos de modernização do Estado e reformulação do modelo burocrático. Com foco na fase de modelagem do leilão para compra de energia elétrica proveniente da Usina Hidrelétrica de Jirau, licitada de acordo com o novo modelo do setor elétrico, examina-se a atuação do órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Ministério de Minas e Energia e o papel que desempenha.

Palavras-chaves: disfunções burocráticas, Advocacia-Geral da União, setor elétrico.

Reflexiones sobre la actuación de la Abogacía General de la Unión en proyectos de generación de energía hidroeléctrica*Tania Patricia de Lara Vaz*

Este trabajo contiene algunas reflexiones sobre el rol de la abogacía de Estado, en la cual está insertada la Abogacía General de la Unión y sus miembros de carrera, en el desarrollo e implementación de políticas públicas y proyectos del Gobierno Federal brasileño, específicamente bajo el enfoque de la gestión pública y de los movimientos de modernización del Estado y reformulación del modelo burocrático. Con enfoque en la etapa de modelado de la subasta para compra de energía eléctrica proveniente de la Planta Hidroeléctrica de Jirau, licitada de acuerdo con el nuevo modelo del sector eléctrico, se examina la actuación del organismo de consultoría y asesoramiento legal del Ministerio de Minas y Energía y el rol que desempeña.

Palabras claves: disfunciones burocráticas, Abogacía General de la Unión, sector eléctrico.

Reflections on the role of the Attorney General's Office in hydropower generation projects*Tania Patricia de Lara Vaz*

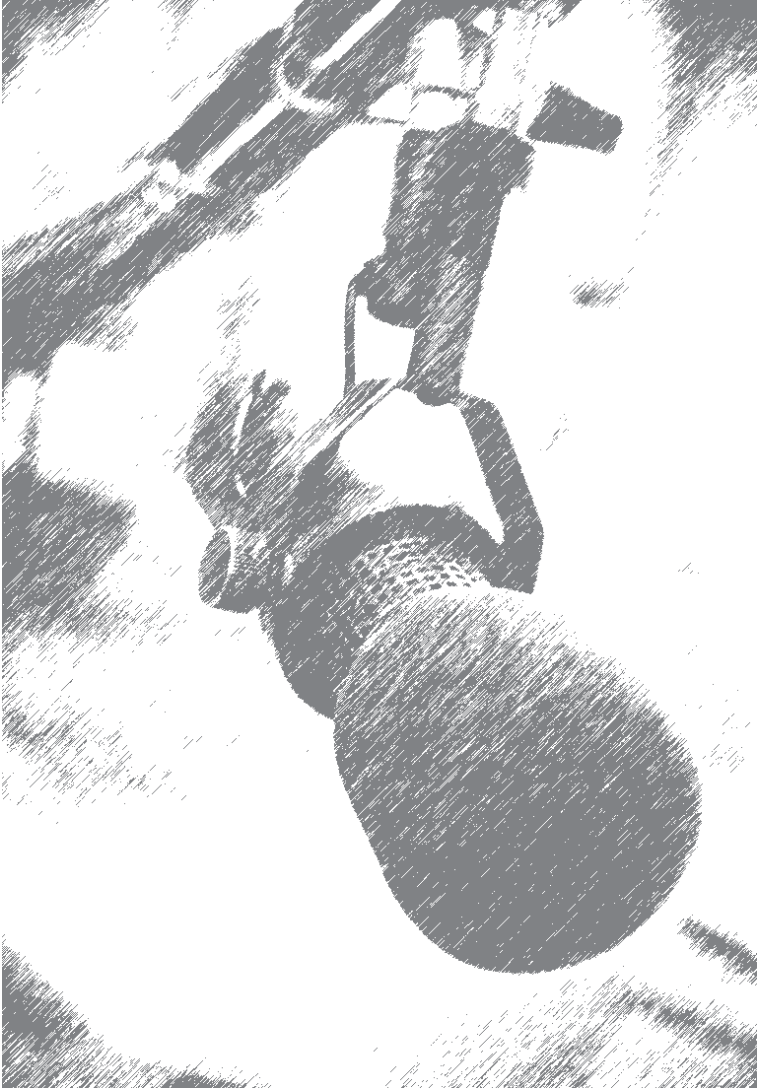
This paper contains some reflections on the role of State advocacy, which comprises the Attorney General's Office and its career members, in developing and implementing public policies and projects by the Brazilian Federal Government, particularly under the focus of public management and of movement for state modernization and reform of the bureaucratic model. With a focus on the modeling phase of the auction to purchase electric power from the hydroelectric plant Jirau, bided according to the new model of the electric sector, it examines the role of the legal consultancy and assistance body of the Ministry of Mines and Energy.

Keywords: bureaucratic dysfunctions, Attorney General's Office, electric power sector.

Tania Patricia de Lara Vaz

Mestre em Administração Pública pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), em parceria com a Ebape/FGV. É Advogada da União e Diretora de Gestão Estratégica da Advocacia-Geral da União.

Contato: tania.vaz@agu.gov.br.



Comunicação pública ou marketing político? Um estudo sobre o uso do rádio por duas prefeituras de Pernambuco

Ana Paula Costa de Lucena

Introdução

Este artigo analisa as práticas de comunicação implementadas pelas prefeituras do Recife e de Caruaru, detendo-se essencialmente nos esforços de comunicação para o cidadão por meio do rádio. O estudo permitiu observar se o ato de comunicar dessas administrações municipais está mais voltado para uma comunicação pública ou para o marketing político. Os conceitos são bastante distintos, pois que comunicação pública prima pelo diálogo e pelo acesso à informação de interesse público enquanto o marketing político é promoção do gestor público.

O pesquisador Francisco Gaudêncio Rego definiu marketing político como “(...) um esforço planejado para se cultivar a atenção, o interesse e a preferência de um mercado de eleitores, é o caminho seguro para o sucesso de quem deseja vencer na política” (REGO, 1985, p. 23). Portanto, trata-se de uma técnica mercadológica que atua no âmbito de interesses políticos, buscando entender as necessidades/desejos da sociedade quando esta idealiza candidatos e políticos

“perfeitos”. A partir dessa leitura, constroem-se estratégias de marketing voltadas a convencer o cidadão que a melhor escolha é o político/candidato X ou reafirmar/promover que o mais indicado já está ocupando a cadeira.

A discussão sobre o tema comunicação no âmbito governamental tem tido avanços no Brasil. Após a ditadura militar até os dias atuais, esta tem sido uma luta de muitos atores da sociedade civil, inclusive cobrando às gestões municipal, estadual e federal a elaboração de políticas de comunicação, o que torna o debate sobre o tema bastante oportuno.

As principais fontes primárias de pesquisa partiram dos *releases*, sugestões de pauta, matérias, boletins com sonora, áudios de programa e sugestões de nota, que foram sistematizadas nos acervos das secretarias de Comunicação das prefeituras do Recife e de Caruaru. Serviram também como dados primários as entrevistas realizadas com coordenadores de jornalismo, apresentador e gerente de conteúdo das rádios comerciais, localizadas nos municípios estudados.

Durante o labor investigativo, observou-se que as prefeituras do Recife e de Caruaru estão distantes da prática da comunicação pública. Como resultado, destaca-se o pouco empenho das prefeituras em informar e dialogar assuntos de interesse público com o cidadão.

Comunicação Pública, um conceito pouco conhecido

O tema Comunicação Pública começou a ser discutido conceitualmente no Brasil na década de 1990, inspirado no pequeno livro *La communication publique*, do autor francês Pierre Zémor¹. A obra foi descoberta pela professora Heloiza Matos,

na França, em 1995, quando realizava pesquisa sobre comunicação política. Na época, estudiosos e pesquisadores já procuravam literatura brasileira a respeito, mas não encontravam. Foi a partir desse contexto que a Dra. Elizabeth Pazito Brandão teve a iniciativa de desenvolver uma tradução resumida da obra de Zémor. A tradução “[...] acabou por se tornar um marco decisivo na concepção de Comunicação Pública” (BRANDÃO, 2009, p. 14).

O conceito chegou ao Brasil num momento político bastante peculiar. Na época, discutia-se sobre a construção da cidadania; a sociedade civil nascia e, no mesmo período, vários profissionais da área de comunicação acreditavam que a interface entre o Estado e o cidadão não poderia ficar a cargo apenas da mídia, pois que não era portadora da verdade. O pensamento do intelectual Zémor começou a encontrar consonância com as discussões no Brasil, principalmente quando defende ideias de que todos os gestores públicos devem prestar contas à sociedade. Este direito é garantido ao povo francês, graças ao Artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, da Constituição: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.” No livro *La Communication Publique*, Zémor traz conteúdos baseados na sua experiência na França. Ele escreve que os propósitos da comunicação pública caminham junto com os objetivos da instituição pública e suas funções são:

- a) informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar); b) de ouvir as demandas, as expectativas, as interações e o debate público; c) de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo,

tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social (ZÉMOR, 2003, p. 76).

O estudioso define comunicação pública como sendo uma “comunicação formal que diz respeito à troca e à partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas” (ZÉMOR, 2003, p.77). Ao analisar esse conceito, discorda-se do quesito “responsabilidade que cabe às entidades públicas” porque a dinâmica da troca de informações deve ser um movimento de todos, principalmente do cidadão. Em se tratando de Brasil, não podemos esperar pelos órgãos públicos. A grande maioria não tem interesse em informar, ouvir e assegurar espaços de diálogo para que o cidadão exerça o seu papel de ator-participante e incorpore a cultura do controle social. Vale lembrar que a comunicação é de domínio público e, para tanto, Zémor espera que a prática da comunicação pública “contribua para alimentar o conhecimento cívico, facilitar a ação pública e garantir o debate público.”(ZÉMOR, 2003, p.77).

A comunicação pública surge como ponte para romper a falta de diálogo entre o funcionário público inacessível, mal informado, que não sabe ouvir ou não quer, e pessoas interessadas em participar de discussões sobre assuntos de interesse público. À medida que a população cobrar essa dinamização dialógica, os servidores serão obrigados, pelas circunstâncias, a se informar mais e serem atentos aos conteúdos procurados. “O diálogo é uma forma de avaliação do serviço público e de recolher ideias, propostas, medir o grau de satisfação,

formas de melhorias etc.” (ZÉMOR, 2003, p. 89). Assim, segundo Zémor, a comunicação pública se esforça para:

a) tornar mais acessível o serviço público; b) facilitar os contatos com o usuário; c) redesenhar a arquitetura interna dos locais a fim de evitar filas ou contribuir para que elas sejam mais suportáveis; d) estimular formas de trocas mais pessoais e conviviais com os usu-

“As matérias produzidas pela prefeitura para as rádios, e que foram estudadas, indicam a ausência da fala do cidadão nos assuntos de interesse público.”

ários; e) adaptar os horários de funcionamento dos locais públicos para melhor atender o usuário; f) facilitar pequenos serviços necessários (posto bancário no local e em horário compatível, fotocopiadora etc.); g) serviço de teatendimento (e não telemarketing), o que exige um tipo de treinamento diferente daquele que se faz para o mercado; h) atualização das informações nos

postos, no teleatendimento, na internet (ZÉMOR, 2003, p. 88).

Em nosso país, existe uma tendência para identificar comunicação pública como a comunicação feita pelos órgãos do governo. Mas diante das várias visões interpretativas da expressão ‘comunicação pública’, “é possível encontrar um ponto comum de entendimento que é aquele que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania” (BRANDÃO, 2009, p. 10). E acrescenta defendendo que o exercício da cidadania e a formação do espaço público dependem das condições de informação e comunicação.

A esfera pública é o palco principal para a prática da Comunicação Pública, desde que nela os atores – Estado, governo e sociedade – tenham as mesmas condições de falar e ouvir. Eis um exemplo de democracia que só será vivenciada a partir de mudanças culturais. Primeiro, o Estado deve garantir e fazer valer o direito do cidadão a ter acesso às informações. Segundo, a sociedade precisa entender que cabe a ela ser um cogestor das entidades públicas, procurando participar para compreender, entender e verificar se os recursos públicos estão sendo, por exemplo, empregados de acordo com os objetivos determinados. Grande parte da população não tem a cultura de cobrar *accountability* (prestação de contas), como também não vivencia a cidadania ao ponto de querer se envolver na discussão pelos assuntos de interesse coletivo. Quantos brasileiros incorporam esse comportamento à sua vida?²² Tal nível consciencial pertence a um número reduzido de pessoas, portanto o que prevalece são mordanças impostas por acreditar que não vale a pena falar ou buscar o que se deseja. Infelizmente, a maioria

dos brasileiros não sabe que a comunicação é um direito humano (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, 1948, Art. XIX)³. A terceira mudança depende de o governo compreender o papel da comunicação para uma gestão participativa e estabelecer políticas que garantam o acesso à informação e ao diálogo. São raros os gestores públicos e governantes que incluem na sua proposta de trabalho uma política de comunicação disposta a dialogar, com o cidadão, assuntos de interesse coletivo. Portanto, na prática o mais comum é vermos os esforços de comunicação serem trabalhados para promover a imagem do político e os seus feitos. Algumas dessas evidências podem ser percebidas a partir dos objetos estudados das prefeituras pesquisadas.

Brandão assevera que o conceito “comunicação pública” está em construção no Brasil e que existe um cuidado dos pesquisadores brasileiros em diferenciá-la da comunicação governamental (BRANDÃO, 2009, p. 14). Assim, do grupo de autores analisados para este estudo, Jorge Duarte é o único que traz um conceito que mais se identifica com Brandão, afirmando que

comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e co-responsável. Portanto, é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas (DUARTE, 2009, p. 61).

Explicando a metodologia

A pesquisa seguiu o método do estudo de caso, uma vez que a pergunta “Como as prefeituras do Recife e de Caruaru informam e dialogam assuntos de interesse público com o cidadão, através do rádio?” foi de cunho exploratório e questionou uma prática do cotidiano. Robert Yin afirma que “o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas” (YIN, 2001, p.32). Serviu-se também do método análise de conteúdo porque se ocupou em examinar as mensagens. Segundo Laurence Bardin, a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2002, p.38).

Os materiais estudados foram produzidos pelas prefeituras ao longo dos anos 2009 e 2010. Objetos da Prefeitura do Recife: 123 boletins sonoros, 252 notícias para rádio, 183 sugestões de pauta e oito programetes de rádio. Prefeitura de Caruaru: 24 programetes de rádio, 23 notas e 15 sugestões de pauta. Além do arcabouço avaliado, foram entrevistados os responsáveis pela comunicação das entidades públicas estudadas e foi realizado um estudo teórico sobre Comunicação Pública, Comunicação de Interesse Público e Marketing Político.

Indicadores de marketing político

Existe uma linha tênue entre o marketing político e a comunicação de

interesse público, o que torna muitas vezes árdua a identificação de um e de outra. Por isso, faz-se pertinente a descrição dos quatro indicadores utilizados nesta pesquisa.

Os indicadores, desenvolvidos pela pesquisadora, nasceram após análises e investigações conceituais sobre Marketing Político, Comunicação Pública e Comunicação de Interesse Público. Assim, para melhor entender os relatos, a pesquisadora definiu quatro indicadores: Personalização, Autopromoção, Monofonia, e Fonte Única (Governo). É importante destacar que estes não existiam até serem criados para esta pesquisa.

A Personalização enfatiza a formação da identidade, pela repetição insistente do nome do político, *slogan*, mensagem, cor do partido (texto impresso ou virtual). A Autopromoção é o enaltecimento das ações governamentais com excessiva adjetivação nas informações, relatando apenas o lado bom, sem falar de problemas de gestão. Na Monofonia, a voz do cidadão está ausente, principalmente, quando é discordante. Para finalizar, Fonte Única (Governo) constitui-se quando a mensagem está centrada nas fontes de informação do governo e não inclui fontes alternativas.

As matérias, *releases*, sugestões de nota e programas das prefeituras de Recife e Caruaru foram analisados e classificados de acordo com os indicadores de marketing político. Vale ressaltar que alguns conteúdos se enquadraram em mais de um indicador.

Prefeituras do Recife e de Caruaru, evidências de marketing político

As prefeituras do Recife e de Caruaru investem de maneira relevante as suas atividades de comunicação no veículo rádio, principalmente a do Recife, por possuir uma

diretoria de rádio e comunicação popular. Como os esforços de comunicação utilizados pelas prefeituras são extensos, a proposta foi analisar mais especificamente o rádio devido ao seu alcance, pois atinge todas as classes sociais e é um dos canais mais antigos do Brasil. Segundo os estudiosos Ari Luiz Cruz, Dacier Barros e Dirceu Tavares, o rádio “é o veículo de comunicação mais descentralizado do Estado e existem empresas localizadas em todas as macrorregiões. (...) Pernambuco apresenta extenso público consumidor do meio rádio. (...) 83% da população ouve rádio” (CRUZ; TAVARES; BARROS, 2006, p. 79-80). Adiante serão apresentados exemplos das prefeituras estudadas que foram analisados.

No mês de março de 2009, a matéria sonora *Ordenamento da orla (1'56"')*, da repórter Renata Costa, segue o viés personalista: “O prefeito do Recife, em coletiva na tarde desta quarta-feira, explicou como está o processo de ordenamento do comércio na orla de Boa Viagem. João da Costa disse que nas negociações com representantes dos ambulantes houve acordo em vários pontos, principalmente quanto ao que está definido no decreto que regulamenta o comércio na orla. (...) João da Costa falou ainda da importância desse ordenamento para um dos principais cartões postais do Recife”. A identidade do gestor municipal é reforçada pela repetição do seu nome e porque entre as falas da jornalista o prefeito faz duas intervenções.

Mais 122 famílias foram beneficiadas pelos programas habitacionais (1'24"'), em 30 de julho de 2009. Tiago Salles: “Mais 122 famílias de baixa renda foram beneficiadas pelos programas habitacionais da Prefeitura do Recife. Nesta quinta, o prefeito João da Costa entregou os conjuntos habitacionais Várzea II, no bairro da Várzea, e Aritana, na Imbiribeira. O Várzea II

atende a famílias que estavam no auxílio moradia e que vieram das comunidades Padre Jordano, em Boa Viagem, e da própria Várzea. Já Aritana recebe famílias da ZEIS Aritana, nas proximidades da Avenida Antônio Falcão. O prefeito João da Costa fala da alegria de poder realizar o sonho da casa própria para estas pessoas”. Prefeito: “Isso aqui é o objeto do nosso trabalho, né? A gratificação de sempre que a gente pode fazer algo pela cidade, pelas pessoas é... a gente se sente recompensado pela nossa luta, pelo nosso trabalho, por enfrentar dificuldades. Então, é um momento que a gente realiza os objetivos de seu governo, de ter um projeto político, de poder mudar de forma objetiva, concreta a condição de vida de muita gente, né? Então, dentro das nossas limitações que é ser prefeito de uma cidade pobre como o Recife, poder articular recursos, realizar projetos que mudem a vida das pessoas nos deixa muito feliz, tão felizes quanto eles que vão receber a casa, né?”. Repórter: “Outros nove conjuntos habitacionais já estão em construção pela Prefeitura do Recife. Com notícias do Recife, Tiago Salles”.

Nesta matéria, observa-se o esforço para associar o nome do prefeito ao grande feito que é “realizar o sonho da casa própria”. Esse entendimento é reforçado tanto nas palavras do repórter quanto nas do próprio gestor. Portanto, dois aspectos denotam a personificação. O primeiro é a repetição do nome do prefeito e o segundo está evidenciado na mensagem “o prefeito que dá casas aos pobres”. Além disso, nota-se a autopromoção devido à reportagem estar mais interessada em mostrar “veja bem o que o prefeito João da Costa está dando aos pobres”, do que informar ao cidadão quais são as políticas de habitação do município e seus projetos para os próximos três anos de mandato.

Aniversário Lei Maria da Penha (139º), em 5 de agosto de 2009. Repórter Renata Costa: “Nesta quinta a Lei Maria da Penha completa três anos. Depois que foi sancionada pelo presidente Lula, a Lei Maria da Penha veio para coibir a violência contra a mulher. Juliana César, coordenadora da Mulher, fala o que mudou no Recife após a aplicação da lei”. Coordenadora: “A mudança no Recife está inserida dentro de um contexto nacional que a Lei Maria da Penha trouxe além do debate na sociedade onde ela deveria ser vista como algo inaceitável, não seria um trabalho privado. Não é uma coisa particular entre as pessoas, mas é algo que o Estado, o poder público, tem que interferir. Criação de uma vara específica para tratar da violência contra a mulher fica aqui no Recife, isso fez com que o primeiro esforço Maria da Penha, que é um espaço exclusivo para tratar dessa temática no Poder Judiciário, fosse criado. Então alguns órgãos foram criados ou então foram redirecionados para atender exclusivamente este tema”. Repórter: “Juliana Cesar também explica sobre os mecanismos utilizados pela prefeitura para as mulheres em situação de violência”. Coordenadora: “A Prefeitura do Recife indicou que deveriam ser criados esses serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. É um centro de referência com intervenções de várias espécies, que a casa abrigo sempre viva em que a situação de violência está tanta que a mulher corre o risco iminente de morte. Ela vai para esta casa pela Copefil e também o Disque Orientação 08002810100”. Repórter: “Outras atividades exercidas pela Prefeitura do Recife no combate à violência contra as mulheres é o bloco *Nem Com Uma Flor*, que desfila na semana pré-carnavalesca, e a caminhada de combate

à violência contra a mulher, que acontece no dia 25 de novembro. Com notícias do Recife, Renata Costa”.

O debate sobre a violência contra a mulher é uma falácia permeada por dúvidas, medos e questionamentos. Vale destacar que a mulher, como público principal do tema tratado, não foi ouvida. Onde está o seu ponto de vista? O que se observa é a divulgação de algumas ações para combater a violência, porém não se sabe a opinião

“...existe um esforço para formar uma identidade de ‘gestor de sucesso’, pois problemas praticamente não são discutidos no programa.”

das mulheres e movimentos sobre a efetividade dessas atividades e propostas.

A formatação das matérias sonoras segue o roteiro de falas intercaladas entre o repórter e o gestor responsável pelo assunto em pauta. É importante chamar a atenção para a finalização dos áudios, que não informa o nome de contato para tirar dúvidas, tampouco o telefone do setor.

Além do mais, não instrui o cidadão sobre como e onde obter mais informações ou até como participar para apoiar o projeto. O recifense tem o direito de saber mais das ações. Onde procurar?

As matérias produzidas pela prefeitura para as rádios, e que foram estudadas, indicam a ausência da fala do cidadão nos assuntos de interesse público. Como foi observada, a monofonia é uma realidade na prática de comunicação da Prefeitura do Recife, porque mostra somente a expressão de um único ponto de vista sobre temas de ordem comum. Outra questão relevante é que, até onde foi possível pesquisar, não se ouviu ou leu um recifense discordando sobre pautas públicas.

Em Caruaru, a prefeitura tem o programa Bom Dia, Prefeito, veiculado nas rádios do município desde dezembro de 2009, às 7 horas. A Prefeitura de Caruaru compra espaços para transmitir o programa três vezes na semana (segundas, quartas e sextas-feiras) e as rádios recebem o programa somente em áudio, dessa forma, pronto para ser difundido. O viés do texto é informacional, sendo pautado o que é de interesse para a atual gestão e com evidentes promoções políticas. Mediante esta percepção, denota a falta de compromisso em ensinar à população como utilizar os serviços oferecidos pela prefeitura. Segue a descrição e análise de um desses programas, exibido em 30 de dezembro de 2009.

Quadro 1: Abertura do programa *Bom Dia, Prefeito*.

Locutor/Fonte	Discurso
Locução 1 – voz única	“Bom dia, Prefeito!”
Locução 2 - voz única	“Bom dia, Prefeito!”
Locução 3 - voz única	“Bom dia, Prefeito!”
Locução 4 - voz única	“Bom dia, Prefeito!”
Locução 5 - várias vozes	“Bom dia, Prefeito!”
Locução 6 - voz única	“O programa <i>Bom Dia, Prefeito</i> é a Prefeitura prestando contas ao povo”.

Fonte: Secretaria de Comunicação de Caruaru, 2009.

Quadro 2 - Programa *Bom Dia, Prefeito*, quarta feira, 30 de dezembro de 2009 (4'56")

Locutor/Fonte	Discurso
Apresentador Silvio	“Hoje, quarta feira, dia 30 de dezembro, é o penúltimo dia de 2009. Bom dia a todos. Bom dia, prefeito.”
Prefeito José Queiroz	“Bom dia, Silvio. Bom dia, meus amigos da cidade, da zona rural. Bom dia, minhas queridas crianças de Caruaru.”
Apresentador Silvio	“Prefeito, tivemos um resgate dos festejos natalinos. O ano termina amanhã, tá confirmado o nosso <i>réveillon</i> ?”

Quadro 2 - Programa *Bom Dia, Prefeito*, quarta feira, 30 de dezembro de 2009 (4'56'') (continuação)

Locutor/Fonte	Discurso
Prefeito José Queiroz	“Evidente, Silvio, esse ano a gente teve um natal cheio de luzes, cores. Está tendo uma movimentação muito grande, a cidade está participando, a zona rural também. E o fechamento do Natal é o <i>réveillon</i> , que é uma coisa universal, no mundo inteiro. E aí a gente vai ter também o <i>réveillon</i> de Caruaru, vai ser vivido na frente da Igreja da Conceição, como muitos caruaruenses se acostumaram a participar. Lógico, mas não vai ficar só lá. Nós vamos ter nos restaurantes, nas casas de residência (sic), nos bares, também na cidade natalina lá no largo da estação ou este <i>réveillon</i> na Igreja da Conceição, em frente à Igreja da Conceição, no marco zero. Então, vai ser um <i>réveillon</i> de muita alegria, de muitos fogos, de muitas cores. Um <i>réveillon</i> para ficar na memória e na história de Caruaru.”
Apresentador Silvio	“Além do <i>réveillon</i> , Prefeito, quais são as outras boas notícias que o senhor tem pra Caruaru?”
Prefeito José Queiroz	“Olha, Silvio, eu diria que nós estamos vivendo um término de ano, não é? – porque, lógico, amanhã é o último dia do ano – comemorando as boas notícias: foi a assinatura junto à Caixa Econômica Federal da verba de mais de dezoito milhões, quase dezenove milhões de reais conseguida pelo deputado Volney Queiroz para o banho asfáltico de Caruaru, mas também outra emenda do deputado Volney Queiroz com trezentos mil reais para o Parque das Rendeiras. Eu já estou com psicose de parque, eu tenho certeza que vai ser algo diferenciado na minha administração para a vida dos caruaruenses e esta verba de Volney Queiroz vai servir pra gente implantar o mais depressa possível o Parque das Rendeiras, o Parque da Cohab III que vai ser um negócio fantástico também, a exemplo do que é o primeiro Parque Severino Montenegro. Eu diria, então, que estamos terminando o ano com o balanço mais que positivo.”
Apresentador Silvio	“Esse realmente foi um ano de grandes conquistas e para os funcionários municipais, em especial, foi um ano pra ficar na história. Prefeito, explique pra gente o porquê dessa satisfação dos funcionários.”
Prefeito José Queiroz	“Olha, Silvio, hoje é o último dia da folha de pagamento, né? Hoje é o último dia de pagamento do servidor municipal. Ele sabe mais do que ninguém, ele tem manifestado esta alegria porque nós pagamos rigorosamente todos os meses, apesar da crise, ao nosso servidor. Nós estabelecemos o piso nacional do salário com efeito retroativo a janeiro e isso tem dado uma satisfação muito grande aos servidores. Nós fizemos uns reajustes dos médicos e estamos pagando normalmente esses reajustes. As aposentadorias foram retomadas e o pagamento é feito pelo Caruaru Prev, normalmente. A progressão funcional foi respeitada e aquilo que muitos, muitos ainda não acreditavam, aconteceu: o pagamento do décimo terceiro salário a todos indistintamente, inclusive os contratados. E o mais importante, né?”

Quadro 2 - Programa *Bom Dia, Prefeito*, quarta feira, 30 de dezembro de 2009 (4'56'') (continuação)

Prefeito José Queiroz (continuação)	É que os servidores contratados, eles eram demitidos. Não tem que falar só no pagamento do décimo terceiro, eles eram demitidos. Hoje não, eles permanecem, sabem que vão continuar em janeiro e vão ter naturalmente... ah... esse respeito que nós vamos, devemos ter a ele. Essa é a linha humana do nosso governo, que vai prosseguir durante os quatro anos.”
Apresentador Silvio	“É chegado o final de mais um <i>Bom Dia, Prefeito</i> , mas antes da gente encerrar, em nome dos nossos ouvintes, em nome da nossa produção, os nossos parabéns pelo seu aniversário, que é hoje. Muita saúde e muita felicidade, prefeito José Queiroz”.
Prefeito José Queiroz	“E eu estou imensamente feliz, completando idade hoje, porque estou ficando mais experiente. Vocês não queiram saber como a experiência me valeu para este primeiro ano de dificuldades. Como a experiência me valeu para superar com a minha equipe de trabalho, com quem eu divido todas as vitórias desse ano. Então, eu quero agradecer já as manifestações logo cedo recebidas pelo meu aniversário. Bom dia! Graças a Deus estamos comemorando esse momento, que é um momento de alegria meu e dos caruaruenses. Até a próxima sexta-feira já com o ano novo, se Deus quiser.”

Fonte: Secretaria de Comunicação de Caruaru, 2009

Quadro 3 – Encerramento do *Programa Bom Dia, Prefeito*

Locutor/Fonte	Discurso
Locução 1 – voz única	“O programa <i>Bom Dia, Prefeito</i> é a Prefeitura prestando contas ao povo”.
Locução 1 - voz única	“Bom dia, prefeito!”
Locução 2 - voz única	“Bom dia, prefeito!”
Locução 3 - voz única	“Bom dia, prefeito!”
Locução 4 - voz única	“Bom dia, prefeito!”
Locução 5 - várias vozes	“Bom dia, prefeito!”

Fonte: Secretaria de Comunicação de Caruaru (2009)

Todos os programas começam e encerram com a mesma vinheta, mudando somente a ordem de entrada do *slogan*. Ou seja, na abertura do programa o *slogan* é pronunciado no final, enquanto que no término o *slogan* vem primeiro.

No programa do dia 30 de dezembro de 2009 constatam-se indícios de marketing político. A personalização é notada devido à presença de *slogan*; o nome do gestor ou simplesmente a palavra “prefeito” são repetidos várias vezes pelo apresentador; existe um esforço para formar uma identidade de “gestor de sucesso”, pois problemas praticamente não são discutidos no programa.

O quesito autopromoção – o prefeito discursa entoado por adjetivação e se colocando como o grande marco da gestão de Caruaru – foi a principal impressão ao ler o texto do programa. O prefeito José Queiroz faz um balanço do seu governo abordando apenas o lado positivo, sendo reforçado por frases do tipo “(...) eu diria, então, que estamos terminando o ano com o balanço mais que positivo (...)”; “(...) essa é a linha humana do nosso governo, que vai prosseguir durante os quatro anos (...)” e “(...) eu tenho certeza que vai ser algo diferenciado na minha administração para a vida dos caruaruenses (...)”. O apresentador endossa o enaltecimento quando fala: “(...) esse realmente foi um ano de grandes conquistas e para os funcionários municipais, em especial, foi um ano pra ficar na história (...)”. Além de enaltecer-se, enaltece também as ações do deputado Volney Queiroz, repetindo seu nome três vezes.

Ao ouvir essa locução, notou-se a ausência de outros atores que podiam ter sido escutados. Por exemplo, o cidadão caruaruense, para expressar seu ponto de vista sobre os parques e a festa de *réveillon*; os servidores públicos, para falar se estão

realmente satisfeitos com o reajuste salarial ou não. E os médicos, que também tiveram seus vencimentos reajustados. Percebe-se, assim, o mínimo de esforço em estabelecer uma dinâmica de comunicação (diálogo) que contemple vários olhares sobre o mesmo assunto. Esta seria uma comunicação genuinamente democrática e participativa. Sem contar que a produção do programa não

“...a ‘ação de comunicar’ não está associada à prática de garantir ao cidadão o acesso às informações de interesse público.”

buscou outras fontes de informação. Poderiam ter falado presidentes de associações de moradores próximas aos parques, representantes do Caruaru Prev e o presidente do Conselho de Médicos de Caruaru.

No programa de 15 de janeiro de 2010, o apresentador segue com a estratégia de repetir várias vezes o nome do prefeito, além do *slogan*, marca registrada para formar a identidade política do gestor municipal.

Quadro 4 - Programa *Bom Dia, Prefeito*, sexta-feira, 15 de janeiro de 2010 (5'09'')

Locutor/Fonte	Discurso
Apresentador: Silvio	“Hoje é sexta feira, dia 15. Já estamos no meio do mês. Bom dia, prefeito José Queiroz”.
Prefeito: José Queiroz	“Bom dia, Silvio, bom dia amigos e amigas da cidade, da zona rural. Minhas queridas crianças de Caruaru”.
Apresentador: Silvio	“O que o prefeito destacaria de ações do governo que estão em andamento agora em janeiro, prefeito José Queiroz”.
Prefeito: José Queiroz	“Olha, Silvio, é tanta coisa, mas tanta coisa boa. Por exemplo, estamos terminando as creches do Cedro e do Rafael. A Academia das Cidades, no meu querido bairro do Salgado, em parceria com o governo Eduardo Campos, está dentro do cronograma e logo estará disponível para o lazer da população lá do São João da Escócia. As atividades esportivas de orientação à saúde, de jogos e lazer, serão conduzidas por professores de educação física e especialistas da Secretaria de Saúde. A Academia do Povo, na Nova Caruaru, está em construção e terá função idêntica à Academia das Cidades, a diferença é que ela estará inserida num projeto comunitário e de paisagismo que inclui a igreja do bairro e áreas mais amplas para o divertimento das crianças. A Praça do Rosário... Ah! a Praça do Rosário... continua, avança firme, assim como prossegue a construção da Ponte de Riachão em Dianópolis e todo complexo urbano, porque não é só a ponte. Esperem e vocês vão ver. A perspectiva de entregar essas duas obras simbólicas dos novos tempos de Caruaru é o mês de maio, se Deus quiser, se nenhum atropelo houver, tenho certeza que essas duas obras serão entregues no ar, na semana do aniversário de Caruaru”.
Prefeito: José Queiroz (continuação)	
Apresentador: Silvio	“Prefeito, e na área da saúde, quais são as ações?”.
Prefeito: José Queiroz	“Olha, tão importante quanto qualquer obra física, assim como realizamos na Policlínica, realizamos na Policlínica do Salgado, está sendo a informatização de todo o sistema de saúde pública sob o comando do governo municipal. Ao integrar por via informática todos os hospitais e unidades de atendimento, a rede fica ao alcance de um comando para os usuários. Ficam facilitadas as marcações de consultas e o acompanhamento dos pacientes com os respectivos exames e prontuário de atendimento. Caruaru, finalmente, assume um lugar de destaque na modernização do seu serviço municipal de saúde. Ao mesmo tempo continuam as reformas nas unidades de atendimento, até que todas fiquem no padrão da Policlínica do Salgado, com ar condicionado, TV de plasma, assentos modernos, no formato longarina, e instalações condignas para médicos e pacientes. Mas, não esqueçam, tem de ser unidade de qualidade e bom atendimento, com médicos trabalhando e pacientes satisfeitos.”
Apresentador: Silvio	“Prefeito, há novidades no setor de infraestrutura?”
Prefeito: José Queiroz	“Com as licitações em curso, está cada vez mais próximo o dia do início do cabeamento asfáltico da cidade, bem como dos

Quadro 4 - Programa *Bom Dia, Prefeito*, sexta-feira, 15 de janeiro de 2010 (5'09'')
(continuação)

Locutor/Fonte	Discurso
Prefeito: José Queiroz (continuação)	investimentos em calçamento em mais uma dezena de bairros. Até o mês do aniversário da cidade, Caruaru terá uma nova fisionomia urbanística; temos certeza, com base na nossa experiência de administrador. Bem, assim a questão do trânsito, a Destra, está cumprindo sem atropelos os seus cronogramas de concursos e contratações. Se tudo continuar no ritmo atual, em abril já teremos guardas nas ruas, lotações nos terminais adequados, inclusive com semáforos novos – dotados do sistema LED –, que dá mais visibilidade ao motorista, economiza energia e tem maior durabilidade. Não quero nem pedir paciência à população, quero anunciar que em cento e vinte dias Caruaru mandará, definitivamente, para o passado o caos que herdamos das administrações anteriores. Mesmo reconhecendo o incômodo que ainda nos atinge a todos, temos a perspectiva otimista de que superaremos o desafio de dar à capital do agreste um trânsito à altura do papel da capital regional, que desempenhamos com muito orgulho. É só aguardar. O novo tempo está se vestindo e todos vamos nos beneficiar. Mas eu quero lembrar também, Silvio, que nós estamos, estaremos começando a urbanização da via principal do distrito industrial e também o acesso ao Alto do Moura para dar início ao grande projeto de revitalização e de transformação do Alto do Moura, num <i>point</i> internacional, num sítio de cultura. Tem muito mais, mas depois a gente conversa.”
Apresentador: Silvio	“Tá bom. Prefeito, assim a gente termina mais uma edição do <i>Programa Bom Dia, Prefeito</i> . Bom dia a todos, bom dia, prefeito José Queiroz”.
Prefeito: José Queiroz	“Bom dia, Silvio, bom dia, amigos e até a próxima segunda-feira, se Deus quiser”.

Fonte: Secretaria de Comunicação de Caruaru, 2010.

Ouvindo este e os demais programas, tem-se a impressão de um tom entusiasmado – quando falam das obras e dos feitos. Ao ser indagado pelo apresentador sobre as ações do governo, em andamento no mês de janeiro de 2010, o prefeito apenas as descreve sem maiores informações. Além de investir verticalmente na autopromoção, é próprio do gestor exaltar e falar dos projetos com muitos adjetivos, exemplos: “(...) grande projeto de revitalização e de transformação do Alto do Moura, num *point* internacional, num sítio de cultura (...)”; “A

Academia das Cidades, no meu querido bairro do Salgado (...)”.

Uma das informações que mereceram destaque neste *Bom dia, Prefeito* foi a modernização do serviço municipal de saúde, ao ser divulgado que a Policlínica do Salgado está sendo informatizada. Porém, em momento algum o programa se preocupou em informar ao cidadão um telefone de contato e como proceder para marcar consultas e exames. De que adianta modernização no serviço de saúde, se o caruaruense não souber como e onde utilizar o serviço?

Considerações finais

A partir do estudo, observou-se que as prefeituras do Recife e de Caruaru destinam grande parte dos seus esforços de comunicação com o cidadão por meio do rádio para atender às estratégias de marketing político. Nesses esforços, a “ação de comunicar” não está associada à prática de garantir ao cidadão o acesso às informações de interesse público, tampouco promover espaços de diálogo, e a realidade configura-se um grande hiato entre prefeitura e município. Desse modo, as análises levam-nos a concluir que tal prática de comunicação exercida por essas prefeituras está direcionada à autopromoção dos seus gestores.

Com base nos materiais estudados, e na utilização dos indicadores inéditos de diferenciação criados, constatamos que a Prefeitura de Caruaru direciona fortemente a comunicação para exaltar – com expressivo exagero – a personalidade do “prefeito eficiente e eficaz”. A do Recife desenvolve as estratégias de marketing político de maneira sutil, porém não menos reveladora, direcionando a comunicação

para fortalecer a imagem do “gestor de sucesso”.

Assim, depois dessas observações, o que ainda há para dizer sobre a atuação das prefeituras nas rádios? Talvez caiba uma resposta direta: a comunicação praticada por essas entidades públicas está instrumentalizada no marketing político e distante da comunicação pública, que prima pelo diálogo entre governo, Estado e sociedade.

Em termos mais amplos de uma gestão pública, tal situação pode favorecer a permanência de uma sociedade desinformada, alheia aos assuntos de interesse público e desacreditada na possibilidade de dialogar com as prefeituras. Mesmo com a realização desses programas e do uso das rádios como ponte entre esses atores sociais, a comunicação governamental que se pauta pela ótica do marketing político não é sem custos para os cidadãos, pois reforça a postura de espera pelo acesso à informação nas administrações municipais, que dificulta a realização de uma verdadeira comunicação pública.

(Artigo recebido em setembro de 2011. Versão final em janeiro de 2012).

Notas

¹ Presidente da Federação Europeia de Comunicação Pública e fundador presidente da Associação Francesa de Comunicação Pública.

² O Fórum Pernambuco de Comunicação (Fopecom) tem ministrado palestras, cursos e oficinas sobre os temas tratados nestas afirmações e, costumeiramente, a grande maioria dos participantes desconhece o tema e a sua prática.

³ Artigo XIX - Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Referências bibliográficas

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. Cap. 1, p.1-33.
- _____. Usos e significados do conceito comunicação pública. In: ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA INTERCOM, 6., São Paulo, 2006. *Resumos...* Disponível em: <www.rp-bahia.com.br/biblioteca/intercom2006/resumos/R1037-1.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2009.
- CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU. *Lei Orgânica do Município de Caruaru*. Promulgada 05 abr. 1990. Da Política de Saúde. Art. 128 e 129. Caruaru, 1990.
- CRUZ, Ari; TAVARES, Dirceu; BARROS, Dacier. *Razão e comunicação: elementos de uma identidade nacional*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.
- DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.
- LIRA, Rui. *O trabalho da Secretaria de Comunicação na Prefeitura de Caruaru*: entrevista [10 dez. 2009]. Entrevistadora: Ana Paula Costa de Lucena. Caruaru, PE.
- MELO, Dulce. *Diretoria de rádio e comunicação popular*: entrevista [26 out. 2009]. Entrevistadora: Ana Paula Costa de Lucena. Recife, PE.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internaiconais-dh/regionais.html>>. Acesso em: 3 maio 2009.
- REGO, Francisco Gaudêncio. *Marketing político e governamental: um roteiro para campanhas políticas e estratégia de comunicação*. São Paulo: Summus, 1985.
- RECIFE. *Lei Orgânica do Município de Recife*. Promulgada em 04 abr. 1990. Câmara Municipal do Recife. Da administração pública municipal. Art. 64 e 67.
- Disponível em: <<http://www.camara.recife.pe.gov.br/leis/lei-organica-do-municipio-do-recife/leiorganicaadorecifeatualizadaem20-1-08-2008.rar/view>>. Acesso em: 17 dez. 2009.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- ZÉMOR, Pierre. Comunicação pública. In: SILVA, Luiz Martins da (Org.). *Algumas abordagens em comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, 2003, p. 76-103. (Versão traduzida, resumida e comentada pela Profa. Dra. Elizabeth Brandão do livro ZÉMOR, Pierre. *La Communication publique*. PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995).
- _____. *Governo e Comunicação Pública, a Experiência Francesa*. Palestra. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasília, 2009.

Resumo – Resúmen – Abstract

Comunicação pública ou marketing político? Um estudo sobre o uso do rádio por duas prefeituras de Pernambuco

Ana Paula Costa de Lucena

O trabalho analisou as práticas de comunicação implementadas pelas prefeituras do Recife e de Caruaru, detendo-se essencialmente nos esforços de comunicação para o cidadão por meio do rádio. Permitiu observar se o ato de comunicar dessas administrações municipais está mais voltado para uma comunicação pública ou para o marketing político. Para isso, a pesquisadora criou indicadores de diferenciação inéditos entre os temas comunicação pública e marketing político. As principais fontes foram os *releases*, matérias, áudios de programa e sugestões de nota, dos acervos das secretarias de Comunicação das prefeituras do Recife e de Caruaru. Durante o período de análise, observou-se que as prefeituras estudadas estão distantes da prática da comunicação pública. Como resultado, destaca-se o pouco empenho das prefeituras em informar assuntos de interesse público e dialogar com o cidadão.

Palavras-chave: Comunicação Pública; Comunicação de Interesse Público; Marketing Político; Rádio; Cidadania.

¿Comunicación pública o marketing político? Un estudio sobre el uso de la radio en dos alcaldías de Pernambuco (Brasil)

Ana Paula Costa de Lucena

El trabajo analizó las prácticas de comunicación implementadas por las alcaldías de Recife y de Caruaru, y se detuvo esencialmente en los esfuerzos de comunicación para el ciudadano por medio de la radio. Lo que permitió observar si el acto comunicacional de esas administraciones municipales está más voltado hacia la comunicación pública o el marketing político. Por ello, la investigadora creó indicadores inéditos de diferenciación entre los temas de comunicación pública y marketing político. Como fuentes principales se utilizaron los *releases*, materias, audios de programa y sugerencias de nota de los acervos de las secretarias de Comunicación de dichas alcaldías. Durante el período de análisis, se observó que las alcaldías estudiadas estaban lejos de la práctica de comunicación pública. Como resultado, se destacó el poco empeño por parte de las alcaldías en informar acerca de asuntos de interés público y en dialogar con los ciudadanos.

Palabras clave: Comunicación Pública; Comunicación en el Interés Público; Marketing Político; Radio; Ciudadanía.

Public Communication or Political Marketing? A case study of two local government radio stations in the state of Pernambuco (Brazil)

Ana Paula Costa de Lucena

This paper analyzes the communication practices implemented by municipal governments from the cities of Recife and Caruaru, essentially centered on communication efforts aimed at citizens through the radio medium. This allowed the observation of whether these municipal governments' acts of communicating point to public communication or political marketing. In order to achieve this, the researcher has created new indicators to differ public communication from political marketing. The main sources used were press releases, articles, audio programs and news flashes suggestions from the archives of the Communications secretariats from the municipal administration offices of both cities: Recife and Caruaru. During the period analyzed, it was observed that the studied municipal governments are far from the practice of public

communication. As a result, the little effort put by the cities administrations into informing matters of public interest and creating space for dialogue with citizens is highlighted.

Keywords: Public Communication; Communication of Public Interest; Political Marketing; Radio; Citizenship.

Ana Paula Costa de Lucena

Mestre em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), gestora lotada na Secretaria de Transportes do Estado de Pernambuco, professora da Faculdade SENAC-PE, professora executora do curso de Administração Pública (modalidade a distância) pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e membro do Fórum Pernambucano de Comunicação (FOPECOM). Contato: anapaula.lucena@yahoo.com.br



RSP Revisitada

É difícil ignorar um autor como Guerreiro Ramos. Como intelectual, nunca deixou de expressar firmemente suas posições, envolvendo-se em diversas polêmicas com figuras como Costa Pinto, Roger Bastide, Florestan Fernandes, entre outros. Sua trajetória profissional e política é tão grande quanto as polêmicas nas quais se envolveu: professor, pesquisador, deputado federal (PTB da Guanabara), militante do movimento negro, nacionalista, integralista (na juventude), técnico em administração do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Foi também professor em instituições brasileiras e nos Estados Unidos.

No Dasp, o autor inteirou-se da problemática do Brasil e da administração pública brasileira. Sua preocupação residia na inadequação dos modelos importados para entender a realidade brasileira. Por isso, segundo o autor, teríamos que forjar instrumentos teóricos próprios, adequados a nossa realidade social.

Guerreiro Ramos ingressou no Dasp em 1945, e nesta ocasião apresentou o trabalho revisitado nesta seção. Neste texto está presente a preocupação do pensador com a construção de uma teoria que orientasse a prática da administração: “Sem uma teoria, jamais a administração poderá tomar forma e facilmente se converte em débil presa do oportunismo”.

Guerreiro Ramos faleceu em 6 de abril de 1982, em Los Angeles, Califórnia. A Revista do Serviço Público não poderia deixar de lembrar, nos 30 anos do aniversário de sua morte, de um dos seus mais ilustres colaboradores.

Administração e política à luz da sociologia

Guerreiro Ramos

Texto publicado na RSP, vol. 3, nº 1, de junho de 1946

A concepção sociológica, indispensável em se tratando de questões do homem e da sociedade, é, nas suas aplicações aos problemas da Administração, uma das orientações mais modernas, profundas e frutuosas.

Daí a importância do presente ensaio que, situando-se na corrente de Karl Mannheim, tem como objetivo específico o de estabelecer uma distinção sociológica entre a Política e a

Administração, e, praticamente, sugerir um caminho para evitar o conflito entre ambas.

Seu autor, Sr. Guerreiro Ramos, é um jovem sociólogo que se vem firmando com trabalhos reputados, pela crítica mais autorizada do país, como contribuições de valor científico. Professor de Sociologia da Universidade da Bahia, cargo de que se acha afastado atualmente, o Sr. Guerreiro Ramos é, talvez, no Brasil, a maior autoridade em assuntos sociológicos de puericultura, matéria que constitui o objeto de curso que ministra anualmente, com reconhecido sucesso, no Departamento Nacional da Criança e sobre a qual publicou “Aspectos Sociológicos da Puericultura”, em cuja reprodução se interessou o Bureau de Educação da Liga das Nações”, “Uma Concepção Multidimensional do Comportamento”, “As Implicações Sociológicas da Puericultura.” e, como coautor, “Um Inquérito Sobre Quinhentos Menores”. E ainda autor de “Introdução à Cultura”, incluído na seleta de livros latino-americanos da Pan American Union, além de numerosos ensaios esparsos em revistas e jornais.

O Prof. Guerreiro Ramos dirigirá, a partir do próximo mês, a seção de crítica desta Revista, o que, certamente, fará dentro de ampla perspectiva, graças aos seus conhecimentos filosóficos e sociológicos, tanto quanto à sua experiência administrativa. (N. R.).

Entre os muitos modos de distinguir a administração da política¹, o sociológico é, certamente, um dos mais fecundos e mais adequados às exigências da fase atual do mundo contemporâneo. O presente modo sociológico de vêr a sociedade é o que a considera como um processo², isto é, o que a considera como algo em mudança, em devenir, e não como um conjunto de instituições naturais, estabelecidas de uma vez por todas. A visão quietista da sociedade é característica da mentalidade primitiva e das épocas em que a elaboração da concepção do

mundo está monopolizada por uma minoria esclarecida, épocas, portanto, das quais o presente estágio de nossa civilização está muito longe.

A persistência do conceito quietista da sociedade é uma sobrevivência. Ela é responsável pela demora com que se operam certas transformações necessárias para que a sociedade atual se ajuste a imperativos recém-aparecidos na história e que exigem um tratamento não-dogmático, não-teológico, mas sociológico. Não se trata de um imperialismo da sociologia, mas, de um lado, do fato de ser a sociologia a ciência social por excelência, aquela que possui a perspectiva mais ampla e, de outro lado, de uma razão de estrutura³, enquanto a sociologia é fruto da descrença na bondade inquestionável, na eternidade das instituições e na definitiva estabilidade social.

O reconhecimento da precariedade fundamental de qualquer tipo de organização social deve advertir o administrador contra o perigo de uma técnica ou ciência da administração que se pretenda auto-suficiente e capaz de resolver tôdas as questões que emergem da realidade social. O sucesso da administração depende de sua modéstia e de sua humildade. Na medida em que ela sabe distinguir os seus domínios daqueles que pertencem a outras ciências e se dispõe a uma tensão crítica relativa aos seus procedimentos, permanece um instrumento de progresso, erigindo-se em verdadeira prestidigitação quando transpõe êstes limites e normas.

O propósito dêste trabalho é contribuir para o estabelecimento de uma distinção sociológica entre a política e a administração e sugerir um caminho para evitar o conflito entre ambas.

I – O campo da administração e o da política

Tanto a administração como a política podem ser consideradas como dois campos diversos ou como dois tipos diferentes de conduta.

Segundo Alberto Schaeffle, é possível distinguir duas espécies de acontecimentos na vida social: acontecimentos que se repetem e para os quais existe já uma norma, e acontecimentos de índole nova que não se encaixam no sistema de previsões em vigência. Ao conjunto dos primeiros chama de “assuntos rotineiros do Estado” ou “administração” e ao conjunto dos segundos chama de “política”⁴.

É óbvio que o que modernamente se chama de administração é um campo muito menos extenso do que o indicado por Alberto Schaeffle. Na expressão “assuntos rotineiros do Estado”, se inclui também a prática de toda e qualquer espécie de direito. Para o nosso propósito, porém, é melhor que assim seja. A vantagem desta distinção é, exatamente, delimitar, com clareza, um corte vertical na sociedade, separando uma zona dominada de outra cujas forças não foram ainda reguladas. Bem se vê que se trata de um esquema e, como esquema, de um mero artifício heurístico.

Esta é uma distinção em absoluto acôrdo com o moderno conceito sociológico da sociedade. De fato, não se pode negar que cada dia verificamos o aparecimento de sucessos diante dos quais se mantêm inoperantes as regras já preparadas e que exigem do homem um esforço de racionalização. Em sociedades isoladas e pouco complexas, esta zona de acontecimentos se torna pouco percebida, mas em sociedades complexas como a industrial de nossos dias, a irrupção de acontecimentos rebeldes à norma prefixada é uma espécie de elaboração crônica.

Nas sociedades pre-letradas⁵, a zona do irracional é, senão inexistente, praticamente

pouco significativa. A vida do homem desta fase está inteiramente regulada por “mores” e “folkways”, “tabús” e “totems”, de modo que os impulsos irracionais pouco estímulo encontram para ocorrer. Toda a existência humana transcorre dentro de estilos tradicionais cujo número e espécie são suficientes para preservar os grupos e o indivíduo de situações problemáticas. Nesta fase, não existe política e a administração está diluída na estrutura social.

Nas sociedades às quais se aplica o conceito de civilização, a maior ou menor importância daquelas zonas é função da constituição das classes. Quando estas se configuram de modo rígido, impedindo ou embarçando a circulação vertical dos sócios (Antiguidade, Idade Média, Regime Antigo) torna-se missão de uma classe dominante, que pode ser uma elite ou ser servida por uma elite, torna-se sua missão impedir que fatores irracionais ameacem a estabilidade social. As classes inferiores, por falta de perspectiva, jazem imersas no conformismo e no Etnocentrismo. Por este motivo, fica assegurado o primado da rotina ou da administração, num sentido lato, sobre a política. É a desintegração social, promovida, freqüentemente, pela intercomunicação de grupos diferentes ou pela decadência das elites, que concorre para minar aquele primado da rotina e que torna urgente o apêlo à política. A importância desta última tende a crescer ainda mais à medida que as barreiras entre as classes desaparecem e o Estado se recorta do corpo social, deixando de ser uma entidade difusa para se constituir em instituição nítida. Com o aparecimento do Estado, a administração adquire consistência.

Nas sociedades modernas, não é difícil perceber a existência de uma zona cujos processos estão dominados ou racionalizados e de outra cujos processos constituem

objeto da política. A organização da sociedade atual, cada vez mais submetida ao princípio democrático, concorre para que a política atue ordinariamente como um subordinador da administração. Nêste particular, estamos diante de um fenômeno tipicamente moderno. A tendência da administração foi sempre, como mostrou Haroldo Laski, tornar-se uma classe privilegiada e não considerar os interesses do Estado. Foi com o reconhecimento da legitimidade da opinião pública e com o desenvolvimento das agências de controle externo⁶ e interno da administração, desde o parlamento até a imprensa, que ela renunciou à sua inclinação de organizar-se em casta.

O irracionalismo⁷ é, hoje, inerente à sociedade, uma vez que a competição é livre e as mais variadas idéias e emoções lutam entre si, pela adesão das maiorias que ditam aos govêrnos, pelo menos em princípio, as linhas decisivas de sua ação. O desenvolvimento da política decorrente da presença dêstes fatôres, não corresponde a uma atrofia da administração. Ao contrário, o seu campo cresceu paralelamente ao avanço da industrialização⁸.

II – A conduta burocrática e a conduta política

Até agora vimos considerando a política e a administração, de um modo, se me permitem, geométrico, isto é, como dois espaços distintos. Deve ser acentuado que uma e outra não são compartimentos estanques e que há uma íntima relação entre elas. A análise ficaria incompleta se não considerássemos os estados psicológicos associados a cada um dêstes dois setores do todo social. A política e a administração (e, neste caso, esta última é mais propriamente chamada burocracia) são ainda

duas “formas de vida”, duas experiências, duas cosmovisões, cada uma com característicos específicos. No livro famoso de Eduardo Spranger, o interessado poderá encontrar o estudo do homem político, sob um ângulo estritamente psicológico e em “*Mirabeau, ó el político*”, Ortega y Gasset traça por sua vez, um perfil bastante válido do caráter político. Nosso intuito, porém, é sociológico e, por isto, ressaltaremos apenas os aspectos mais externos dos dois tipos de conduta¹⁰.

Ordinariamente se conhece a caricatura da conduta burocrática. O burocrata, diz-se, é um indivíduo formal, apegado a normas, regimentos, regulamentos e leis. Imputa-se-lhe uma incapacidade espiritual de compreender a rica variedade da vida. Seu espírito, diz-se, é de pedra, e até se poderia usar uma linguagem weberiana, dizendo-se que é estereotipado. Esta concepção vulgar da burocracia indica, de fato, certos aspectos que correspondem à realidade. Seu êrro consiste, contudo, em acentuar apenas o caráter negativo da burocracia, negligenciando o que encerra de positivo.

Sociologicamente, a burocracia, como atitude, se caracteriza por uma certa inflexibilidade¹¹, pela resistência às mudanças e pela superestimação do *statu quo*. Sua tendência é admitir que a zona racional e a zona irracional da sociedade são homogêneas e, portanto, que a segunda pode ser tratada do mesmo modo que a primeira. Seu comportamento é “reprodutor”, isto é, orientado no sentido de, em face de qualquer acontecimento, ainda que este seja uma revolução, apelar para as normas existentes. Em consequência disto, as transformações da esfera administrativa se operam lentamente¹², causando, muitas vêzes, embaraços aos outros setores da vida social. Um exemplo disto é o que constitui a persistência de estatutos que perderam de todo

a função, em virtude de transformações sofridas pelas situações a que se referiam. Aliás, o estudo da “demora” da administração brasileira, com relação aos outros departamentos da atividade do país (sobretudo do econômico) é tarefa que está exigindo a aplicação de um espírito denodado. As duas obras do Sr. Caio Prado Júnior, *Formação do Brasil Contemporâneo* e *História Econômica do Brasil*, são magníficos pontos de partida para este empreendimento.

Também a política, como a burocracia, tem a sua caricatura que a reduz a oportunismo e a sistemático desrespeito aos precedentes estabelecidos e consagrados. Ainda aqui o vulgo assinala notas legítimas da conduta política sem, entretanto, reconhecer o seu sentido positivo. De fato, toda política é inclinada a tornar a administração instrumento de seus objetivos. Em todo país se observa uma fricção entre os motivos políticos do governo e as razões burocráticas. W. Ivon Jennings, em seu livro, *The British Constitution*, refere que os ministérios ingleses têm a sua ortodoxia que não deve ser violada. Quando um ministro pretende executar uma política ameaçadora desta ortodoxia, sofre uma espécie de surda sabotagem. O mesmo ocorre na França e ocorria na Alemanha antes do nazismo.

Esta consciência de propósitos da burocracia não é inteiramente condenável¹³. Sua presença, ao contrário, supõe a existência de um tipo de servidor público, altamente qualificado. Uma burocracia capaz de formular claramente os seus princípios é o melhor antídoto da improvisação política e do caudilhismo. É necessário que a administração saiba formular um corpo coerente de doutrina e se constitua em verdadeiro sistema para resistir aos embates do radicalismo político. Para isto, deve oferecer, em seus quadros, oportunidades para as vocações teóricas, isto é, para aqueles indivíduos

que não se inclinam para a prática administrativa, mas para a pesquisa pura. Sem uma teoria, jamais a administração poderá tomar forma e facilmente se converte em débil prêsa do oportunismo.

O principal característico da política, entendida como conduta, é reconhecer a existência dos acontecimentos irracionais e admitir a possibilidade de dominá-los mediante uma inovação. Trata-se pois de uma conduta que não é estereotipada ou reprodutora. Não é demais lembrar que há circunstâncias em que é difícil distinguir as duas condutas. Muitas vezes é do próprio seio da administração que partem as iniciativas de atos que devem modificar disposições caducas ou insuficientes – o que não invalida a distinção, uma vez que as modificações deverão ser *decididas*, conforme o sentido da política, estabelecida pelas autoridades competentes. À política está sempre associada uma índole de decidir, de assumir responsabilidade. Quando uma medida se manifesta na prática desafortunada não é à burocracia que a elaborou que se deve imputar a sua responsabilidade, mas à política de que é veículo.

III – A neutralidade política da burocracia

Descobre-se, neste caso, a natureza da relação entre os dois modos de atuar e, ao mesmo tempo, um caminho para resolver o problema da neutralidade política do serviço civil. Os administradores modernos são unânimes em admiti-la como ideal e percebem que só deste modo a administração pode ficar a salvo de expurgos intermitentes, por ocasião das mudanças de governo, e adquirir a estabilidade necessária para que o seu patrimônio técnico seja preservado.

Acentue-se que a administração só poderá ajustar-se às exigências da democracia,

enquanto submeter-se ao princípio moral da neutralidade política. Portanto esta é uma questão básica.

Como resolvê-la?

Em primeiro lugar, é necessário colocá-la bem, da maneira menos equívoca possível. Que se entende por um serviço civil politicamente neutro? A nosso vêr, entende-se assim todo aquele que, com absoluta lealdade e imparcialidade, põe os seus conhecimentos técnicos a serviço das diretrizes traçadas pelo govêrno. É uma definição que, provávelmente não está isenta de defeitos, mas suficientemente clara para constituir um ponto de partida.

Da definição se conclui que a burocracia é um instrumento e consiste numa certa virtuosidade, nisto que está sempre disposta a dar forma e expressão aos propósitos dos govêrnos que se sucedem uns aos outros, periodicamente. Por isto, toda burocracia aparecerá sempre como a executora de uma política e, portanto, politicamente interessada. Um público deseducado não sabe, porém, distinguir a burocracia da política e, muitas vêzes, acusa repartições de erros que elas só poderiam ter evitado se traíssem o ideal da neutralidade. No Brasil, por exemplo, esta confusão conduz a lamentáveis resultados. Preliminarmente, se o público é incapaz de compreender a função instrumental da burocracia, é ociosa qualquer medida tendente a mantê-la neutra. Neste caso, dever-se-ia começar pela educação do público e habituá-lo a um novo modo de ver.

Com respeito ao corpo de servidores, como é possível resolver a questão da neutralidade?

Uma das medidas mais conhecidas é a que consiste em preencher as posições de chefia com pessoas da confiança direta das

autoridades competentes. Com êste expediente, é provável assegurar-se a coerência das diretrizes, mas fréqüentemente à custa de uma desastrosa diminuição da eficiência¹⁴, pois nem sempre o chefe da confiança dos seus superiores possui o equipamento técnico indispensável para dirigir a repartição que lhe é confiada. Como substituto deste expediente, tem-se advogado o incremento da profissão de administrador e a sua subordinação a um código de conduta¹⁵.

Uma outra medida é proibir que os servidores públicos exerçam atividades políticas¹⁶. A lei Hatch é, nos Estados Unidos, um documento típico desta orientação.

Contudo, por maior que seja a eficácia das medidas restritivas mencionadas acima, jamais é suficientemente poderosa para extinguir o resíduo ideológico da conduta burocrática. A burocracia é uma condição existencial e, como tal, um determinante da consciência. Graças à sociologia do conhecimento sabe-se, hoje, que tôda modalidade de conduta é situacionalmente configurada. A burocracia, como as outras camadas sociais, encerra um conteúdo ideológico, isto é, está afetada de uma disposição a confundir sua perspectiva parcial com a perspectiva total da sociedade, donde provém o seu atrito com as outras correntes. A chamada ortodoxia das repartições é uma manifestação da ideologia burocrática. Sob a forma de ortodoxia, ela, muitas vêzes, embarça, deturpa, compromete a execução da política do govêrno.

Se a ideologia é um produto inelutável das condições existenciais, ninguém poderá esperar que a burocracia atinja uma arquiangélica inocência. O que é possível é reduzir a um mínimo o resíduo ideológico de sua conduta. Para isto, ela deveria realizar uma auto-consciência de sua in-

dole e submeter as suas elaborações a uma crítica sociológica permanente.

Após a preparação técnica, seria aconselhável que o servidor fôsse provido de conhecimentos sociológicos concernentes ao seu campo de ação. Aqui se propõe um esboço de programa que parece enfeixar, em linhas gerais, a matéria de que êle necessita para proceder àquela superação.

IV – um programa de sociologia para técnicos de administração

I – Estudo da socialização

1. Hereditariedade e ambiente. Indivíduo e pessoa.
2. Conceito sociológico de natureza humana.
3. Interação versus causa-e-efeito.
4. O processo social.
5. Isolamento e contato.
6. Tipos de interação: competição, conflito, acomodação e assimilação.
7. Conceito sociológico de contrôlo social.
8. Primeira definição da sociologia.

II – Teoria sociológica das transformações sociais

9. Formas de sociabilidade das sociedades pre-letradas.
10. Formas de sociabilidade da sociedade antiga e da medieval.
11. Formas de sociabilidade da sociedade industrial.
12. Comunidade e sociedade.
13. Solidariedade mecânica e solidariedade orgânica.
14. A divisão do trabalho social.
15. A “anomia” e a heterogeneidade das condutas individuais.
16. A desorganização social, como um processo crônico.

17. O progresso da racionalização funcional.

18. A produção e o consumo da cultura.

19. A massa. O público. A “intelligentzia”.

20. O princípio democrático e o Estado.

21. A planificação, como uma auto-determinação da sociedade.

22. Segunda definição da sociologia.

III – Estudo sociológico da civilização ocidental

23. Classe. Estamento. Partido. Sindicato.

24. A dominação carismática e suas formas.

25. O processo de rotinização do carisma.

26. A dominação tradicional e suas formas.

27. A dominação legal e suas formas.

28. A competição na esfera da vida espiritual.

29. O campo da administração e o da política.

30. A mentalidade utópica e a ideológica.

31. A ideologia burocrática.

32. A ideologia aristocrática.

33. A ideologia burguesa-liberal.

34. A ideologia marxista-comunista.

35. A ideologia fascista.

36. A possibilidade da sociologia política.

37. A sociologia da revolução.

38. Terceira definição da sociologia.

IV – Estudo sociológico da crise

39. A noção de “mudança estrutural”.

40. Os tipos ideais.

41. O princípio da interdependência.

42. A sociologia da demora cultural.

43. A coetaneidade do não-coetâneo.

44. A auto-consciência da técnica.

45. O processo civilizatório.

46. As implicações sociais e políticas da ciência.

47. A emergência da sociedade mundial.

48. A sociologia, como um instrumento de organização da sociedade.

49. O problema moral da sociologia.

50. Quarta definição da sociologia.

A primeira parte iniciará o estudante no conhecimento dos processos microscópicos da sociedade, no conhecimento indispensável daquilo que Jorge Simmel chamava de - socialização, das interrelações dinâmicas que ligam o indivíduo à sociedade e as partes desta entre si.

A segunda parte encerra os materiais para a formulação de uma teoria sociológica das transformações da sociedade. À diferença do modo de ver da história, diri-

gido inteiramente para o particular, o sociológico procura as grandes categorias ou formas da sociabilidade características das várias etapas da civilização. Conhecendo-as, o estudante se habituará a distinguir, em sua época, o que é vivo do que é morto ou parece viver.

A terceira parte é um estudo sociológico da civilização ocidental, principalmente à luz do método tipológico de Max Weber e da sociologia do conhecimento de Karl Mannheim.

A última parte é o estudo sociológico da crise. Seu objetivo é fornecer ao estudante os elementos necessários para que possa desenvolver um tipo de conduta em que os resíduos ideológicos estejam reduzidos a um mínimo.

Notas

¹ Para uma distinção de outro ponto de vista, cf. F. J. Goodnow, *Politics and Administration*, 1900. Consulte-se ainda o magnífico ensaio de Woodrow Wilson *O estudo da administração* na “Revista do Serviço Público”, maio de 1946 e Marshall E. Dimock, *O estudo da administração*, na “Revista do Serviço Público”, junho de 1946.

² Segundo C. H. Cooley, tôdas as atuais ciências da vida estão controladas pela idéia do desenvolvimento orgânico. No célebre ensaio, “The Roots of Social Knowledge”, escreve: “Darwin gave these studies their orientation by making them studies of process rather than state, of what is going on rather than what is, of a drama than a picture” (*In Sociological Theory and Social Research*, 1930, pg. 306).

³ A chamada sociologia da sociologia é um capítulo novo em que têm sido pioneiros José Medina Echavarría e Francisco Ayala.

⁴ Esta distinção foi exposta no ensaio de Schaeffle, *Über den Wissenschaftlichen Begriff der Politik*, inserido em “Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaften”, vol. 53, 1879 (citado por Karl Mannheim, *Ideologia y Utopia*, Fondo de Cultura Economica, México). Em virtude de não conhecermos o texto alemão e de estarmos baseando o nosso pensamento na exegese que dele faz Mannheim, vamos reproduzi-la: “O sociólogo e estadista austríaco Alberto Schaeffle afirma que em qualquer momento da vida político-social, se podem discernir dois aspectos: em primeiro lugar, uma série de acontecimentos sociais cuja norma se tornou fixa e que se repetem com regularidade; em segundo lugar, os acontecimentos que se acham ainda em processo de *devenir* nos quais, em casos individuais, se tem que tomar resoluções que produzem situações novas e únicas. Aos primeiros, deu o nome de “assuntos rotineiros do Estado”, *laufendes Staatsleben*; aos segundos o de “política”. O significado desta distinção se poderá ilustrar com alguns exemplos.

Quando, na vida habitual de um funcionário, os assuntos correntes se dispõem de acôrdo com os regulamentos e normas vigentes, estamos, segundo, Shaeffle, no terreno da “administração” antes que no da “política”. A administração é o domínio em que podemos compreender, por meio de um exemplo o que entende Schaeffle por “assuntos rotineiros do Estado”. Quando um novo caso, seja qual for, pode ser tratado conforme certos preceitos, achamo-nos não diante da política, mas de um aspecto estabelecido e recorrente da vida social. Schaeffle marca esta distinção com uma caríssima expressão, tirada do ramo da administração. Para os casos que podem ser tratados consultando meramente uma regra estabelecida, emprega a palavra alemã *Schimmel*, que se deriva do latim *simile*, com o que se quer exprimir que o caso será tratado de uma maneira semelhante ou *similar* a precedentes que já existem. Achamo-nos no ramo da política quando os enviados a países estrangeiros celebram tratados que nunca foram feitos antes; quando os representantes parlamentares fixam novas tarifas; quando subministram fundos para uma nova campanha eleitoral; quando certos grupos de oposição preparam uma rebelião ou organizam greves ou quando se reprimem estas, (*Ideologia y Utopia*, pg. 100).”

⁵ O adjetivo foi criado por Ellsworth Faris para substituir têrmos ambíguos, tais como: primitivo, inferior, selvagem, etc. O uso do vocábulo está sendo consagrado entre os sociólogos americanos e no Brasil foi introduzido por Donald Pierson. Diz E. Faris: “Pre-literate” seems a better word. It is a neutral, connoting no reflection of inferiority, and is, therefore, objective and descriptive. Moreover, it may well be that the introduction of a written symbolic language is the chief differentiation between the culture of city-dwellers and those who belong to the “lower societies”. But whether this be true or not, it is evident that none of peoples we include in the terms “savage” and “primitive” possesses a developed, written language. This is not because such a people cannot learn to read and write. Missionaries and teachers have proved that letters are not impossible to them. They have simply not had the opportunity to learn. They are not literate or illiterate.

Pre-literate man is then one in whose culture there is no written language. (*in The Nature of Human Nature*, 1937, pgs. 252-3).

⁶ Cf. sôbre contrôle da administração, Harvey Walker, *Public Administration in the United States*, 1937, pgs.99 e segs., e “Controles da Administração Pública”, editorial in “Revista do Serviço Público”, maio de 1946.

⁷ Cf. sôbre a acepção das palavras racional e irracional, Max Weber, *Economia y Sociedad*, vol. I, cap. I, edição do Fondo de Cultura Economica, México; Karl Mannheim, *Libertad y Planificacion Social*, Fondo de Cultura Econômica, México.

⁸ Cr. sôbre o desenvolvimento da administração, o estudo de J. Donald Kingsley, “The Middle Class and The Evolution of Bureaucracy”, inserido em seu livro, *Representative Bureaucracy*, 1944.

⁹ In *Tríplico*. Colección Austral.

¹⁰ O leitor encontrará um equacionamento da questão semelhante ao nosso num estudo de C. J. Friedrich e Taylor Cole, “The Systematic Concept of Bureaucracy” (In *Responsible Bureaucracy*, pgs.9 e segs.). Consulte-se ainda “The Characteristics of Bureaucracy” (In *Bureaucracy and Trusteeship in Large Institutions*, monografia escrita por Marshaj E. Dimock e Howard K. Hyde para o Temporary National Economic Committee).

¹¹ De Haroldo J. Laski: “The characteristics of such a regime are a passion for routine in administration, the sacrifice of flexibility to rule, delay in the making of decisions and a refusal to embark upon experiment. In extreme cases the members of a bureaucracy may become a hereditary caste manipulating government to their own advantage.” (Artigo *Bureaucracy*, in “Enciclopaedia of the Social Sciences”).

¹² De Haroldo J. Laski: “When rules have been in operation or when they have been made by men of considerable experience it is very difficult to resist their authority. Because they are old it is held that they embody necessary experience; and officials are not easily persuaded to abandon them.” (Op. cit.).

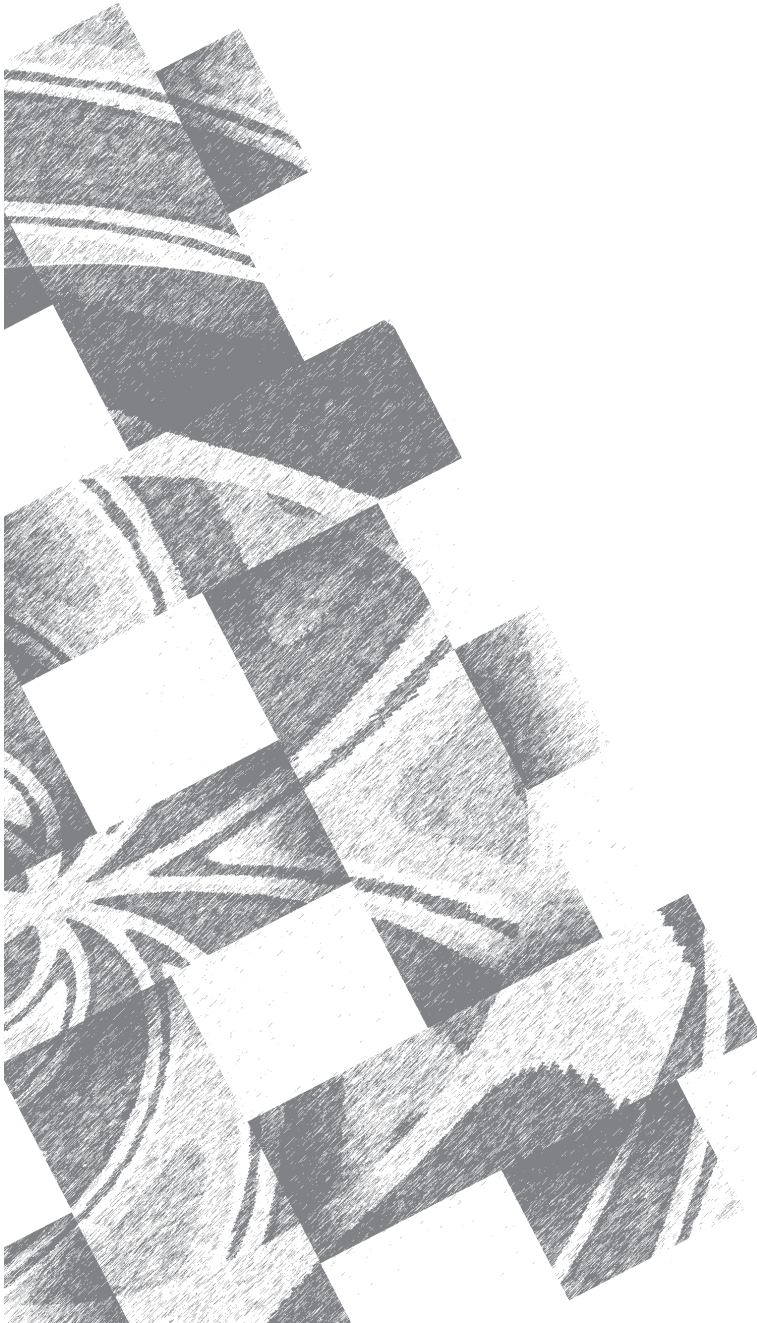
¹³ “... since democracy implied also publicity, it was important too that there should be a uniform body of precedents, a consistent tradition, to which reference could be made in order to justify before a legislative assembly the action that was taken.” (Haroldo J. Laski, in op. cit.).

¹⁴ Sobre os inconvenientes desta medida, manifestou-se recentemente o técnico de administração, Wagner Este’ita Campos, em artigo para esta Revista (número de junho de 1946), do qual destacamos êste trecho: “Não se deve subestimar, num grupo de trabalho, o extraordinário papel da direção; todos os seus componentes pedem ser elementos plenamente capazes, mas se a missão de orientar-lhes as atividades e articulá-las para um objetivo comum, programando, conduzindo, esclarecendo, controlando, dirigindo, enfim, é entregue a mãos menos capazes, o esforço conjunto pode ser prejudicado, quando não integralmente tornado inútil”.

¹⁵ É exemplo disto o Código de Ética adotado pela Associação Internacional de Administradores Municipais, assim estabelecido: I - Nenhum membro da profissão pleiteará ou aceitará um lugar de administrador municipal se não estiver inteiramente de acôrdo com os princípios da forma conselho-administrador, e se não estiver certo de possuir as qualificações necessárias para servir a êsses princípios, na qualidade de administrador municipal, em proveito da comunidade. II - O administrador municipal deve ter uma crença inflexível na dignidade e no valor dos serviços prestados pelo govêrno e um senso profundo de sua própria responsabilidade social, na sua qualidade de curador dos interesses do público. III - O administrador municipal deve ser movido pelos mais elevados ideais de honra e de integridade em tôdas as suas relações públicas e pessoais, para que se torne merecedor do respeito e inspirador da confiança da organização que dirige e do público a que serve. IV - O administrador municipal deve estar seguro de que as honrarias e as vantagens pessoais conseguidas à custa de informações confidenciais ou de má aplicação do tempo são frutos de ação desonesta. V - O administrador municipal não é um orientador político. Para que a política municipal seja inteligente e eficaz, o máximo que o administrador pode fazer - e aliás deve fazer - é informar e aconselhar o corpo legislativo municipal e estimulá-lo a tomar decisões positivas. VI - O administrador municipal deve compreender que as decisões de caráter político cabem sempre ao conselho, isto é, aos representantes eleitos do povo e, por conseguinte, deixar a êsses a defesa das diretrizes que venham a sofrer crítica. VII - O administrador municipal deve manter a comunidade informada a respeito dos negócios do município, mas colocar-se sempre em segundo plano, acentuando a importância dos fatos, ao invés de focalizar a sua ação pessoal. VIII - Com o fim de preservar a sua integridade profissional, o administrador municipal deve resistir a tôda tentativa de interferência no seu contrô e pessoal, insistir no exercício do seu próprio julgamento no que toca ao cumprimento das diretrizes do conselho e tratar francamente com êste como órgão, evitando entendimentos secretos com seus membros individualmente. IX - O administrador municipal deve tratar tôdas as questões de pessoal à base exclusiva do mérito. Considerações de ordem política, religiosa, racial, não devem influir em nomeações, aumentos de salários e questões disciplinares. X - O administrador municipal jamais deve dispensar favores pessoais. Êle deve trabalhar em benefício de tôda a comunidade e solucionar todos os problemas administrativos sem discriminação, à base de princípios e de justiça. (Vide “Formas de govêrno municipal nos Estados Unidos” in Revista do Serviço Público de dezembro de -944).

¹⁶ Em seu trabalho, *Neutralidade Política do Serviço Civil*, H. Eliot Kaplan manifesta-se um entusiasta deste tipo de medida. “Liberdade para o servidor civil - diz - deve significar fidelidade unicamente ao govêrno, e não a qualquer organização política partidária. Aquilo de que mais

precisamos em nossa democracia é de um serviço público imparcial, desinteressado e desprezado - um serviço público que represente o serviço civil do povo, e não o serviço do partido político ocasionalmente no poder. Na realidade, a própria natureza dos serviços governamentais de hoje em dia, com as novas repartições de caráter social criadas sob a injunção dos programas de bem-estar social e econômico da última década, mais do que nunca exige uma administração imparcial dessas repartições. A eliminação de atividade política indébita por parte dos servidores públicos tornou-se agora imperativa. (Separata da “Revista do Serviço Público”, agosto de 1945).



Reportagem:

Iniciativas inovadoras na gestão pública federal são premiadas na 16ª edição do Concurso Inovação

por Dominique Lima

O 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal consagrou a iniciativa “e-Processo”, da Receita Federal, que conquistou o primeiro lugar entre as 10 premiadas dessa edição. Como prêmio, um representante da equipe responsável pela prática inovadora participará de visita técnica



à França. A revelação foi feita durante a cerimônia de anúncio da classificação e da premiação das experiências, realizada em 27 de março, no auditório da ENAP. O evento também marcou os lançamentos do livro contendo o relato das experiências premiadas em 2011 e da 17ª edição do Prêmio.

O Concurso visa a identificar, premiar e disseminar iniciativas inovadoras de gestão pública. Busca ainda valorizar o trabalho de servidores públicos que, com seus esforços e criatividade, transformam ideias em ações inovadoras, beneficiando cidadãos. Ao longo de 16 anos, foram 1.537 iniciativas inscritas e 321 premiadas. A solenidade contou com a presença do presidente da ENAP, Paulo

Carvalho, e da ministra de Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Belchior.

Também integraram a mesa de premiação os secretários executivos do Ministério da Educação, José Henrique Paim Fernandes; do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Rômulo Paes de Sousa; e do Ministério do Meio Ambiente, Francisco Gaetani; a secretária de Inspeção do Trabalho, Vera Lúcia Ribeiro de Albuquerque, do Ministério do Trabalho e Emprego; o presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, José Carlos Wanderley Dias de Freitas; e a secretária-executiva adjunta do Ministério da Previdência, Elisete Berchiol.

O presidente da ENAP, Paulo Carvalho, destacou os objetivos do Prêmio: reconhecer o trabalho de equipes de servidores públicos dedicadas a gerar inovação, incentivá-la na gestão pública e disseminar as soluções. “As equipes que promoveram essas inovações merecem nosso reconhecimento e valorização pelo esforço, compromisso e dedicação, que transformaram uma pequena mudança numa inovação capaz de produzir resultados positivos para as instituições e para os cidadãos”, disse.

Para o presidente, uma importante característica do Concurso é a valorização tanto das grandes quanto das pequenas inovações; das mudanças incrementais, bem como das radicais. “O conceito de inovação usado prioriza mudanças de gestão com foco na obtenção de resultados positivos, como aquelas que ocorrem quando há reformulação de processos de trabalho, de produtos ou de programas que já existiam na organização”, explicou.

A ministra do Planejamento, Miriam Belchior, esteve presente na mesa de entrega dos prêmios às iniciativas vencedoras. Ela observou a importância do Prêmio – do qual foi membro do comitê julgador

em diversas ocasiões – para a administração pública como instrumento de divulgação dessas iniciativas. Isso porque, na sua visão, as equipes podem se espelhar nas experiências replicáveis e tomá-las como incentivo para novas práticas inovadoras na gestão pública. “O Concurso tem papel de amplificar inovações não só no âmbito do governo federal, mas também dos demais entes da Federação”, explicou.

Miriam Belchior destacou bons exemplos de inovação do governo, que pretendem alcançar o ideal de fazer mais e melhor com menos. “Quem lida com inovação sabe que esse é um processo contínuo. Um dos resultados que apontam os estudos feitos com as iniciativas vencedoras é a perenidade dessas experiências, característica da maior importância. Assim, gostaria de convidar cada equipe a preservar avanços que já conseguiram. Mas não se contentar e tentar superar e fazer ainda melhor”, concluiu.

Além das viagens, foram ofertados aos vencedores cursos da ENAP – entre os quais, o de Especialização em Gestão Pública –, assinatura da Revista do Serviço Público, publicação dos relatos em livro, certificado e Selo Inovação. Iniciativa da ENAP, em parceria com o MP, o Prêmio conta com o apoio, para as premiações, da Embaixada da França, da Agência de Cooperação Técnica Alemã (GIZ), da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Embaixada Real da Noruega.

Temáticas

“Olhando o perfil das iniciativas, podemos identificar que muitas delas são voltadas para a melhoria dos processos e para a gestão da informação. O que significa que já há muito estamos nos preparando para a implementação da Lei de Acesso à

Informação, o que é da maior importância. Apreende-se que o Concurso Inovação também promove em última instância a melhoria da cidadania e a garantia de direitos por meio do reconhecimento dessas inovações”. Essa foi a conclusão do representante do comitê julgador do Concurso Inovação Antônio Rito, que é técnico de planejamento de pesquisa na ouvidoria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Rito também mencionou o visível esforço que as equipes vencedoras empreenderam a fim de encontrar caminhos para resolver necessidades institucionais. Segundo ele, a enorme qualificação técnica dos servidores foi outra constatação do comitê. “O resultado do encontro dessas necessidades com a alta qualificação das equipes levou à criatividade que percebemos nessas iniciativas inovadoras”, disse.

A temática de melhoria dos processos de trabalhos, citada por Antônio Rito, obteve o maior número de iniciativas válidas, representando 22,5% das 111 inscritas nessa edição, sendo três vencedoras. As 10 ações mais bem colocadas se dividem em: “Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas”, com três vencedoras; “Atendimento ao cidadão”, com uma iniciativa; “Avaliação e monitoramento de políticas públicas”, também com uma; “Gestão da Informação” tem duas vencedoras; e três experiências vencedoras se enquadram na temática “Melhorias dos processos de trabalho”.

Como explicitado na fala do presidente da ENAP, a diversidade de temas demonstra que o Prêmio atrai práticas de diversos campos da gestão. Todas as premiadas fazem parte do banco de soluções, o que é importante tanto para a divulgação junto à sociedade quanto para o

compartilhamento de experiências bem-sucedidas entre as instituições.

Os vencedores

Primeira colocada, a experiência da Receita Federal busca a extinção do uso de papel nos processos dentro do órgão público mediante a criação do Processo Administrativo Digital (e-Processo). O sistema foi implantado em todas as áreas de negócios de 700 unidades administrativas, com 33 mil servidores conectados nos três órgãos públicos federais: Receita Federal do Brasil (RFB), Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN) e Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf).

O representante da equipe, Marcelo de Sousa Silva, detalhou a iniciativa na soleni-

“Vencedores foram agraciados com visitas técnicas internacionais e bolsas para cursos da ENAP, durante cerimônia em que também foi lançado o 17º Concurso”

dade de premiação. “Como seria o trabalho de cada um de nós se um atraso de 90 dias de um e-mail necessário para dar continuidade ao processo fosse a regra? Essa é a forma como nosso serviço público trabalha e funciona. Essa é a realidade dos órgãos públicos em geral: a lida com papel. Ele ainda permanece no nosso dia a dia, porque tem algumas qualidades que nenhum outro meio consegue substituir, exceto um: a imagem do papel”, assim ele explicou o conceito do projeto.

Segundo a equipe, o Sistema permite uma reorganização administrativa. A prática



é uma inovação porque o uso da imagem do papel rompe a barreira física e temporal de controle concentrado e local, além de permitir o controle amplo, difuso, atemporal e a distância, graças à transparência e à rastreabilidade garantidas pela tecnologia da informação.

Na segunda colocação, ficou o “Portal do Software Público”, do Ministério do Planejamento. A Iniciativa, que ganhou o direito de realizar uma visita técnica para um dos países da América Latina ou da África, que mantenha acordo de cooperação com a ABC, conseguiu racionalizar a gestão dos recursos de informática, compartilhar soluções de software e incentivar o compartilhamento de soluções entre os órgãos do setor público, de acordo com a Constituição Federal, para mais de 130 mil usuários no Brasil e fora.

A ação inova ao delinear cenários que apontam resultados promissores para gestão de TIC na administração pública. “O Software Público é um modelo que permite livre acesso aos conjuntos de softwares e conteúdos. E o que é mais importante: ele permite que o usuário não

só o use livremente, mas também procure qualquer fornecedor no mercado”, avaliou o responsável pela iniciativa, Corinto Meffe, diretor do Departamento de Integração de Sistemas de Informação do Ministério do Planejamento.

De acordo com Meffe, a ideia de inscrever a iniciativa existiu desde o início do projeto, em 2003. A equipe decidiu esperar, no entanto, para que a ação estivesse estruturada o suficiente para ser apresentada ao comitê julgador. A espera rendeu frutos. Entre eles, atividades que aguardavam para serem iniciadas obtiveram a atenção necessária. “Um prêmio reconhecido como o do Concurso Inovação gera uma agenda muito positiva, mina resistências e ajuda na evolução da iniciativa”, explicou Corinto Meffe.

Inovações

O Departamento de Polícia Federal, por meio de sua prática inovadora – “Spade-PRO – Sistema de Prospecção e Análise de Desvios em Exames (provas objetivas)” –, conquistou o terceiro lugar no Prêmio. A

iniciativa foi contemplada com uma visita técnica à França. O Sistema consiste em identificar suspeitos de fraudar provas objetivas de concursos públicos. Entre os resultados, estão mais de 70 concursos públicos auditados, três exames da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e indiciamento de mais de 200 pessoas por suspeitas de fraudes em concursos.

Para a equipe que concebeu o projeto, a experiência traz novidades porque até o desenvolvimento do Spade-PRO não era possível verificar se existiam indícios de fraudes nos concursos para ingresso nos cargos e empregos da administração pública. Além de identificar indícios de fraudes, o sistema torna possível instaurar procedimentos criminais para punir os responsáveis pelos atos ilícitos.

Na quarta posição, ficou a experiência “Compras públicas sustentáveis”, do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, que conquistou uma viagem à Alemanha (ou a um país que tenha cooperação técnica com a Alemanha). Segundo Renato Cader, responsável pelo projeto e representante da equipe, a decisão de se inscrever no Concurso surgiu da percepção de o projeto representar algo novo – a primeira compra compartilhada sustentável feita no âmbito da administração pública federal.

Entre os desafios do Instituto, estava a possibilidade de o potencial do projeto ser incompreendido, o que frearia o processo. “Nossa principal angústia era em relação à resistência que a iniciativa poderia sofrer por conta da crença de que produtos sustentáveis são mais caros. No entanto, com a compra compartilhada, provamos que o uso do benefício em escala abaixou consideravelmente o preço”. Ainda segundo Cader, a iniciativa foi bem-sucedida porque conseguiu conciliar o tripé

da sustentabilidade: os aspectos humano, econômico e ambiental.

Sobre as perspectivas futuras para a iniciativa, Renato Cader explicou que a segunda compra já foi realizada, com a organização a cargo da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). E a terceira será liderada por um órgão diferente dos dois primeiros, com o intuito de compartilhar conhecimento e expertise. “O prêmio do Concurso Inovação será um catalisador e impulsionador da prática para órgãos de toda a administração pública federal”, comemorou.

A quinta colocação ficou com a iniciativa “Sistema de Registro Eletrônico de Ponto”, do Ministério do Trabalho e Emprego, que fará uma viagem à Noruega; em sexto lugar, a prática inovadora “Atividade Pioneira na Polícia Rodoviária Federal e no Brasil – Fiscalização de excesso de peso” também terá o direito de ir a algum país da América Latina ou da África.

Conheça as iniciativas vencedoras da 16ª edição do Concurso Inovação

1º Lugar: e-Processo - Processos Administrativos Digitais

Instituição: Receita Federal do Brasil

Área temática: Melhoria dos processos de trabalho



A iniciativa visa à extinção do uso de papel nos processos dentro do órgão público mediante a criação do Processo Administrativo Digital (e-Processo). A promoção da transparência dos atos públicos, com gestão do conhecimento, maior autonomia e descentralização administrativa, fortalece a democracia, bem como melhora o ambiente de negócio e a confiança no governo. O Sistema foi implantado em todas as áreas de negócios de 700 unidades administrativas, com 33 mil servidores conectados nos três órgãos públicos federais: Receita Federal do Brasil (RFB), Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN) e Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). A substituição de um documento papel por um documento imagem tem o condão de promover no Estado uma verdadeira reengenharia procedimental e administrativa.

2º Lugar: Portal do Software Público Brasileiro

Instituição: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Área temática: Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas

O Portal do Software Público Brasileiro consolida-se como uma iniciativa que conseguiu criar um ambiente comum para compartilhar soluções de software no setor

público; racionalizar a gestão dos recursos de informática; reaproveitar as soluções de software existentes para diminuir custos e atividades redundantes; estabelecer parcerias e ações cooperadas; reforçar a política pública de estimular o uso de software livre; e definir uma forma de licenciamento de software que sustente o compartilhamento de soluções entre os órgãos do setor público de acordo com as prerrogativas legais brasileiras e da Constituição Federal. A prática trouxe como inovação o compartilhamento de “software público”, que oficializou um novo modelo de licenciamento e de gestão das soluções desenvolvidas na administração pública, estabelecendo parceria entre diversos órgãos, instituições, empresas e cidadãos, e hoje conta com mais de 100 mil participantes.

3º Lugar: Spade-PRO – Sistema de Prospecção e Análise de Desvios em Exames (Provas Objetivas)

Instituição: Departamento de Polícia Federal

Área temática: Gestão da informação

A iniciativa foi desenvolvida e aplicada durante a “Operação Tormenta”, da Polícia Federal (PF), para identificar suspeitos de fraudar provas objetivas de concursos públicos. O Sistema de Prospecção e Análise de Desvios em Exames (Spade-PRO) serviu de base para auditar os concursos pú-



blicos realizados pela PF nos anos de 2001, 2004 e 2009. Em razão da efetividade do Sistema, sua utilização foi estendida aos concursos públicos realizados pelas seguintes instituições: Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) e para o Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Os dados obtidos, utilizados nas ações criminais que apuraram a responsabilidade pelas fraudes, foram fundamentais para evitar o ingresso ilegal de pessoas no serviço público. O sistema será adotado pela Polícia Federal para auditar os próximos concursos do órgão e está disponível para ser aplicado por qualquer instituição que solicite a realização da auditoria em seus processos seletivos.

4º Lugar: Compras Públicas Sustentáveis: Uma Experiência de Compra Sustentável Compartilhada no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro

Instituição: Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro

Área temática: Melhoria dos processos de trabalho

A Diretoria de Gestão do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), motivada pelo desejo de contribuir para adoção de um novo paradigma de consumo na administração pública, implementou a

compra compartilhada sustentável de 48 itens de material de expediente com 10 órgãos da administração pública federal. Essa foi considerada, pelo Ministério do Planejamento, como a primeira compra compartilhada sustentável do governo federal. O projeto, por ser compartilhado, permitiu efetivamente o ganho de escala, gerando uma economia de aproximadamente 50% do valor estimado. Os órgãos participantes e a equipe do JBRJ empenharam-se na implementação do projeto. O cadastramento dos produtos no ComprasNet permitiu a codificação dos primeiros produtos sustentáveis de material de expediente. Adotou-se, portanto, uma medida inovadora, que colaborará para a redução do impacto ambiental decorrente do consumo nos órgãos públicos, ao encontro da perspectiva do desenvolvimento sustentável.

5º Lugar: Sistema de Registro Eletrônico de Ponto

Instituição: Ministério do Trabalho e Emprego

Área temática: Gestão da informação
O Sistema de Registro Eletrônico de Ponto (SREP) representou um importante avanço nos instrumentos de proteção e de segurança dos trabalhadores e das empresas que utilizam o ponto eletrônico. Ele coíbe fraudes de alteração dos horários



efetivamente registrados, de supressão ou de impedimento na marcação de horas extras. Após investigação das modalidades de fraudes e dos sistemas que propiciavam as adulterações, a equipe técnica do Ministério do Trabalho desenvolveu o modelo de regulamentação, consolidado na Portaria nº 1.510/2009, que garante as marcações dos horários de jornada de trabalho sem possibilidade de adulteração. O SREP é composto de um *hardware* e de um software. O *hardware*, Registrador Eletrônico de Ponto (REP), preserva as marcações de ponto e fornece ao trabalhador o seu comprovante. O software opera nos computadores das empresas, permitindo o tratamento seguro dos dados para pagamento das horas trabalhadas. Só em 2010, o SREP recuperou uma sonegação de R\$ 1,5 bilhão em salários e R\$ 446,6 milhões em contribuições previdenciárias e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

6º Lugar: Atividade Pioneira na Polícia Rodoviária Federal e no Brasil – Fiscalização de excesso de peso

Instituição: Departamento de Polícia Rodoviária Federal

Área temática: Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas

Anteriormente à implementação da iniciativa, a situação encontrada no trabalho de fiscalização do excesso de peso nos veículos que transitam nas rodovias federais era a de que as multas aplicadas não surtiram o efeito de inibir tal prática, uma vez que se destinavam somente aos proprietários dos veículos. Atualmente, após a detecção e autuação do excesso de peso, confecciona-se um Boletim de Ocorrência Policial, que é encaminhado ao Ministério Público Federal, visando à responsabilização das empresas que embarcaram as cargas. A

partir daí, os envolvidos são acionados judicialmente e é apresentado o Termo de Ajuste de Conduta. Após o acionamento judicial, as empresas se comprometem a não mais transitarem com excesso de peso e assim o fazem. Todo esse serviço é divulgado pela mídia (emissoras de TV, rádios e jornais) e por meio da assessoria de Comunicação Social do Ministério Público Federal de Minas Gerais. Sempre acompanhada pelo Poder Judiciário, essa inovação já é vivenciada em algumas cidades e, em outras, está em fase de estudos.

7º Lugar: Aviso para Requerimento de Benefício

Instituição: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Área temática: Atendimento ao cidadão

O INSS não mantinha uma relação próxima com seus segurados no que diz respeito a mantê-los informados acerca do direito à aposentadoria urbana por idade, quando esse era adquirido. Não havia uma ação proativa de gestão quanto aos que estariam implementando direitos e aos que necessitariam de orientação e atendimento. Investiu-se na iniciativa de, utilizando os dados constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), identificar todos os segurados que implementariam o direito à aposentadoria por idade. Com base em tais informações, criou-se um novo serviço, que consiste no envio aos segurados do Aviso para Requerimento de Benefício – contendo informações cadastrais, renda mensal estimada e orientações para agendamento do atendimento –, no mês anterior àquele em que o segurado completa a idade mínima exigida. Foram enviados 36.698 avisos e requeridos 29.274 benefícios, o que demonstra o sucesso da iniciativa.

8º Lugar: O Censo Suas como processo de aprimoramento e institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil

Instituição: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Área temática: Avaliação e monitoramento de políticas públicas

O Censo Suas é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos de assistência social. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre as secretarias de Assistência Social e de Avaliação e Gestão da Informação. Esse processo alcançou sua maturidade com a incorporação de novos questionários para a coleta de informações sobre órgãos gestores, conselhos e entidades privadas de assistência social. Em 2010, 99,2% dos municípios preencheram 28.519 questionários. Assim, a assistência social aprimorou seu processo de tomada de decisão, expandindo a rede e a cobertura dos serviços. Com os indicadores e as metas de desenvolvimento dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), apurados com base no Censo, foram retroalimentadas ações e projetos de assistência social, instituídos processos gradativos de adequação dos serviços às normas e constituídos processos de planejamento para melhoria da gestão do Suas e do controle social.

9º Lugar: Registro de Preços Nacional (RPN)

Instituição: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Área temática: Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas

Implementação de modelo gerencial de compras governamentais por meio do

Sistema de Registro de Preços (SRP), chamado Registro de Preços Nacional (RPN), no qual são elaboradas especificações de materiais, em atendimento às demandas dos alunos do sistema de educação básica brasileiro (estados e municípios), proporcionando adequação às reais necessidades de seus usuários e maior qualidade. A ferramenta é baseada em arranjo institucional entre entes públicos e privados, visando à padronização, adequação e qualidade dos produtos adquiridos. Dessa forma, o governo federal vale-se do conhecimento dos seus diversos órgãos e técnicos para realizar um único processo de compra para todo o país sem, necessariamente, precisar efetivar qualquer contrato, disponibilizando apenas o registro de preços, obtido por meio de prego eletrônico. Assim, o processo de aquisição se torna menos burocrático e oneroso, primando pelos princípios da legalidade, eficiência e economicidade.

10º Lugar: Vistorias de Aeronaves – Centralização do Planejamento e Controle

Instituição: Agência Nacional de Aviação Civil

Área temática: Melhoria dos processos de trabalho

A ideia da centralização surgiu do objetivo de permitir que os usuários da aviação civil em todo o país tivessem um tempo de espera igual para a realização de vistorias. A partir do dia 4 de janeiro de 2010, então, foi instituída a forma centralizada do controle das vistorias de aeronaves buscando a melhoria e a agilidade do processo. Trata-se de uma centralização virtual, pois cada inspetor permaneceu sediado em seu próprio local de origem, porém cumprindo as missões definidas pela coordenação central, a fim de atender à vistoria em qualquer ponto do território nacional.

Classificação das dez iniciativas premiadas

1º	e-Processo – Processos administrativos digitais, da Receita Federal do Brasil
2º	Portal do Software Público Brasileiro, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
3º	Spade-PRO – Sistema de prospecção e análise de desvios em exames, do Departamento de Polícia Federal
4º	Compras Públicas Sustentáveis: Uma experiência de compra sustentável compartilhada, do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
5º	Sistema de Registro Eletrônico de Preço, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
6º	Atividade Pioneira na Polícia Rodoviária Federal e no Brasil – Fiscalização de excesso de peso, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal
7º	Aviso para requerimento de Benefício, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
8º	O Censo Suas como processo de aprimoramento e institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
9º	Registro de Preços Nacional, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
10º	Vistoria de aeronaves – Centralização do planejamento e controle, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)

Para saber mais

Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

RENNÓ, Lucio R.; HOEPERS, Bruno. Voto estratégico punitivo: as eleições presidenciais de 2006. *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, v. 86, p. 141-162, Março 2010.

Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados

SERRA, Fernando Ribeiro. *Gestão estratégica das organizações públicas*. Rio de Janeiro: Conceito Editorial, 2010.

• <http://gestaoestrategica.trt10.jus.br/portal/>

A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos

VETTORATO, Gustavo. O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração Pública. Diferenças com os princípios do bom administrador,

razoabilidade e moralidade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 176, 29 dez. 2003. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/4369>>. Acesso em: 31 mar. 2012.

• <http://www.jusbrasil.com.br/topicos>

Reflexões sobre a atuação da Advocacia-Geral da União em projetos de geração de energia hidrelétrica

TOLMASQUIM, Maurício T. *Novo modelo do setor elétrico brasileiro*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

• http://www.ons.org.br/institucional/modelo_setorial.aspx

Comunicação pública ou marketing político? Um estudo sobre o uso do rádio por duas prefeituras de Pernambuco

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Comunicação Pública. *XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. Recife, setembro de 1998. In: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Curso de Comunicação Pública. Apostila. Junho e julho de 2005.

DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à editoria da revista, para o e-mail editora@enap.gov.br ou por carta, para o endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, a/c Editor(a) da RSP.



Acontece na ENAP

Iniciada a 17ª edição do curso de formação para APO

A ENAP deu início a mais um curso de formação para os candidatos aprovados no concurso público para a carreira de Analista de Planejamento e Orçamento (APO). Os alunos da 17ª edição do curso iniciaram as aulas no dia 5 de janeiro. No final do ano passado, a ministra do Planejamento, Miriam Belchior, autorizou o ingresso de mais 50 Analistas de Planejamento e Orçamento, aproveitando as vagas remanescentes do concurso público realizado em 2009.



O curso de formação, que é a segunda etapa do processo seletivo, busca oferecer referenciais para que os analistas compreendam o contexto em que vão atuar e desenvolvam visão realista, crítica e construtiva sobre os principais desafios, em diversas situações na administração pública federal, no planejamento, orçamento e implantação de políticas que promovam o desenvolvimento econômico e social. O encerramento do curso está previsto para o dia 27 de abril deste ano.

ENAP e MDS apresentam políticas sociais brasileiras a parceiros internacionais

Entre os dias 17 e 20 de janeiro, foi realizado na ENAP o Seminário Internacional “Políticas Sociais para o Desenvolvimento”, que contou com a participação de representantes de Tunísia, Palestina, Índia, África do Sul, Uganda e Egito. O evento faz parte das atividades de cooperação entre a ENAP e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).



O objetivo do evento era apresentar as políticas sociais do MDS e explorar possibilidades de cooperação técnica internacional. Aos cerca de 50 participantes, foram apresentadas a organização sociopolítica brasileira, o Plano Brasil Sem Miséria, o Sistema Único de Assistência Social, o Programa Bolsa Família, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Sistema de Monitoramento e Avaliação do ministério.

Comunicação em situação de crise é abordada em curso na ENAP

Como melhor acompanhar a comunicação em situações de crise, em particular o relacionamento com jornalistas, foi o tema discutido durante curso, realizado na ENAP, entre 1º e 3 de fevereiro. Intitulada “Comunicação em Situações de Crise”, a atividade buscou aprimorar as habilidades de gestores e analistas para acompanhamento e suporte às atividades de comunicação, aperfeiçoando conhecimentos sobre os recursos, técnicas

e abordagens que facilitem a comunicação com dirigentes, especialistas em comunicação, jornalistas e o público em geral.

As aulas foram ministradas pelo assessor especial e diretor do Núcleo de Comunicação Pública da Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência da República, professor Jorge Duarte. O curso foi desenvolvido a partir de uma demanda dos alunos do curso Comunicação em Políticas Públicas – oferecido pela primeira vez no Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras de 2011 – por um estudo mais aprofundado de situações de crise, quando competências de relacionamento com a mídia e estratégias de comunicação eficientes se tornam imprescindíveis para a gestão da imagem das organizações públicas. Participaram das atividades servidores públicos federais do Poder Executivo.

Segunda edição de seminário sobre políticas sociais destaca cooperação sul-sul e capacidade de gestão

De 27 a 29 de março, a ENAP e o MDS promoveram o II Seminário Internacional “Políticas Sociais para o Desenvolvimento”. O evento apresentou, a instituições de governo estrangeiras, um panorama acerca das políticas brasileiras para o enfrentamento das questões sociais. Estiveram presentes representantes de Cabo Verde, El Salvador, Honduras e Uganda, além de servidores dos ministérios da Previdência Social, da Educação e da Saúde.

Na ocasião, foram elencadas as estratégias brasileiras em relação às questões sociais para promoção da proteção social e erradicação da pobreza. O objetivo foi identificar possíveis áreas de cooperação, assim como discutir as capacidades institucionais dos ministérios e agências de desenvolvimento social na gestão de tais atividades.



Oficina sobre a nova Lei de Acesso à Informação reúne representantes de 25 ministérios

Desafios, oportunidades e soluções já levantadas por órgãos do governo foram temas tratados na oficina de intercâmbio sobre a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que entra em vigor a partir de 16 de maio. O evento, realizado no dia 26 de março, no auditório da ENAP, contou com mais de 120 representantes de 25 ministérios, responsáveis pela implementação da nova legislação no Poder Executivo federal.

Os participantes destacaram, como um dos maiores desafios, a consolidação da cultura da transparência, no lugar da cultura de sigilo, que permeia a administração pública. Realizada, em conjunto, pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com apoio da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Casa Civil da Presidência da República, a oficina teve como foco principal o intercâmbio de experiências e o compartilhamento de soluções.



Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público*, editada pela Escola Nacional de Administração Pública há mais de 70 anos, publica artigos inéditos sobre temas relacionados a Estado e Sociedade; Políticas Públicas e Administração Pública. Os artigos passam por análise prévia de adequação pela editoria da revista e posterior avaliação de dois a três pareceristas por sistema de *blind review*.

Regras para submissão:

- 1. Artigos:** 1. Artigos: deverão ter aproximadamente seis mil palavras (em torno de 20 páginas) e ser acompanhados de resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de três palavras-chave (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas, devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Citações de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, observadas as normas da ABNT.*
- 2. Vinculação institucional:** artigos devem vir acompanhados de breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 3. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de *blind review* de dois a três pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 4. Encaminhamento:** os artigos devem ser encaminhados por e-mail, em formato word (.docx, .doc, .rtf ou .txt), para editora@enap.gov.br. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a aprovação para publicação ou não de seus trabalhos em aproximadamente quatro meses.

* Exemplos de citação e referência

Citação no corpo do texto: (ABRUCIO, 2009)

Referências no final do trabalho:

Livro

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais*. Brasília: ENAP, 2007.

Artigo em coletânea

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 p. 21-42.

Artigo em periódico

COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, v. 59, n. 3, p. 271-288, jul. a set. de 2008.

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

MONTEIRO, Ana Lúcia de Oliveira. *A Relação Estado e Sociedade Civil no Processo de Formulação e Implementação de Políticas Públicas*. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, Universidade de Brasília, Brasília.

Sítio da internet

Escola Nacional de Administração Pública. Catálogo de Cursos 2009. Disponível em: www.enap.gov.br. Acesso em: 8 jan. 2009.

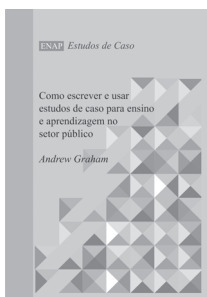
Para mais informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 2020 3037 e 2020 3424 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: editora@enap.gov.br



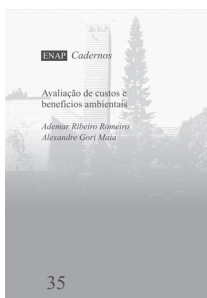
Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público

De autoria do professor Andrew Graham, do Instituto de Administração Pública do Canadá (Ipac), a publicação representa mais um investimento da ENAP em novas metodologias de ensino de aplicação, que permitam a reflexão teórica a partir de situações concretas do setor público. O objetivo é estimular a investigação, a inovação e o compartilhamento de experiências profissionais, propiciando a reflexão crítica sobre a atuação dos servidores na administração pública e sobre as políticas públicas.



Administração pública – Coletânea

Edição em língua portuguesa da coletânea organizada pelos professores B. Guy Peters e Jon Pierre. Administração pública - Coletânea reúne 28 artigos de especialistas de diversos países, que sintetizam o pensamento acadêmico atual sobre o tema e analisam a relação entre a teoria e os melhores processos de gestão de políticas públicas. O livro inclui textos de autores brasileiros: Carlos Ari Sundfeld escreve sobre direito administrativo; Fernando Luiz Abrucio destaca desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira e Virgílio Afonso da Silva aborda federalismo e articulação de competências no Brasil. A obra é uma co-edição da ENAP e da Editora



Avaliação de custos e benefícios ambientais

De autoria de Ademar Ribeiro Romeiro e Alexandre Gori Maia, refere-se ao conteúdo apresentado no módulo “Avaliação de custos e benefícios ambientais” do Programa de Avaliação Socioeconômica, desenvolvido pelo governo brasileiro com o intuito de garantir a gestão adequada dos investimentos públicos de grande vulto por meio da formação de quadros qualificados para a avaliação socioeconômica de projetos. O Caderno tem o propósito de registrar e disseminar um tema de indiscutível atualidade e relevância. Nele, os autores apresentam e analisam a dimensão ambiental do ciclo de vida dos projetos, destacando-se a avaliação segundo a perspectiva econômico-ecológica.

Para conhecer ou adquirir as Publicações ENAP visite o site www.enap.gov.br

Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____

UF: _____

CEP: _____

Telefone: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 62 – 2011

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31 32 33* 34

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros

Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações ENAP poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
 - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
 - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
 - Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o **Cartão de Aquisição**.
3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
 - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecla Ok.
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa
 SAIS – Área 2-A
 70610-900 – Brasília, DF
 Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 – Fax: (61) 2020 3178
 CNPJ: 00 627 612/0001-09
www.ena.gov.br
publicacoes@ena.gov.br