

**Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro:
uma agenda de pesquisas***Welles Matias de Abreu; Vinícius Mendonça Neiva e Nerylson Lima***Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis***Renato Cader da Silva e Teresa Villac Pinheiro Barki***O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise
do desempenho das contas públicas municipais do Estado do
Rio Grande do Sul***Ari Söthe; Vilson Söthe e Clésia Ana Gubiani***Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos
na gestão para resultados***Marcelo Torres Pinheiro e Mônica Aparecida da Silva Rocha***Uma análise sistêmica: vitimização e políticas de segurança em São Paulo***Betânia Peixoto; Leticia Godinho de Souza e Renato Sérgio de Lima***RSP Revisitada: Qual o papel de uma escola nacional de Administração?***Urbano C. Berquió***Reportagem – Escolas de governo de todo o Brasil reúnem-se na ENAP
para debater capacitação dos servidores públicos**



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: Enid Rocha. *Editores executivos:* Diego Gomes e Márcia Knop. *Colaboradores:* Dominique Lima, Marina Lacerda e João Tomacheski. *Revisão:* Diego Gomes e Roberto Carlos R. Araújo. *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Fotos:* Vinícius A. Loureiro. *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos.

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

Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas	
Decision making models in the brazilian budgetary process: research agenda	135
<i>Welles Matias de Abreu; Vinícius Mendonça Neiva e Nerylson Lima</i>	
Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis	
Shared public purchases: the practice of sustainable procurement	157
<i>Renato Cader da Silva e Teresa Villac Pinheiro Barki</i>	
O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul	
The impact of the Law Of Fiscal Responsibility: an analysis of the performance of the municipal public accounts of the State of Rio Grande do Sul	177
<i>Ari Sötbe; Vilson Sötbe e Clésia Ana Gubiani</i>	
Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados	
A public project management office's contribution to result managing system	199
<i>Marcelo Torres Pinheiro e Mônica Aparecida da Silva Rocha</i>	
Uma análise sistêmica: vitimização e políticas de segurança em São Paulo	
A systemic analysis: victimization and security policies in São Paulo	217
<i>Betânia Peixoto; Letícia Godinbo de Souza e Renato Sérgio de Lima</i>	
RSP Revisitada: Qual o papel de uma escola nacional de administração?	237
<i>Urbano C. Berquió</i>	
<i>Reportagem:</i> Escolas de governo de todo o Brasil reúnem-se na ENAP para debater capacitação dos servidores públicos	243
Para saber mais	251
Acontece na ENAP	253



Editorial

Caro (a) leitor (a),

Para dar continuidade ao ano comemorativo do 75º aniversário da Revista do Serviço Público (RSP), esta edição reúne cinco artigos diversificados, contemplando, prioritariamente, as áreas de orçamento público, compras públicas sustentáveis, Lei de Responsabilidade Fiscal, gerenciamento de projetos públicos e políticas de segurança pública. Temas esses que estão alinhados aos eixos temáticos estruturantes da Revista: Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento e Administração pública

O artigo “Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas” busca identificar agenda para pesquisa prioritária e inédita na área orçamentária brasileira, a partir dos principais conceitos dos modelos de estudos do processo decisório incremental, do julgamento serial, dos fluxos múltiplos (MS) e do equilíbrio pontuado (terremoto).

Em tempos de discussões e definições relacionadas à Conferência da ONU Rio+20, a aplicação do conceito de sustentabilidade é um desafio mundial. Diante disso, RSP traz o texto “Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis”, que aborda, a partir da experiência do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, o tema compras públicas sustentáveis como instrumento econômico capaz de estimular padrões de consumo que incluam critérios ambientais na aquisição de bens e serviços na administração pública.

O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com base em avaliação do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul, é abordado em estudo publicado nesta edição. O texto analisa até que ponto a LRF contribuiu para o aumento de aprovação de prestação de contas dos municípios gaúchos.

Gerenciamento de projetos e gestão para resultados são os temas do artigo “Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados”. A interação entre tais agendas – cada vez mais recorrentes nas administrações públicas – instigou o trabalho de pesquisa, que teve por propósito compreender de que maneira técnicas, processos e ferramentas do gerenciamento de projetos contribuem para com a gestão para resultados.

“Uma análise sistêmica: vitimização e políticas de segurança em São Paulo”. Esse é o título de mais um artigo deste número, que busca entender o processo de vitimização em São Paulo ao longo do tempo, utilizando como referencial teórico os modelos sistêmicos da dinâmica criminal, e suas implicações para a política de segurança pública paulistana.

Em suas seções livres, este número resgata, na RSP Revisitada, o artigo de Urbano C. Berquó, de 1938, que abarca a temática da criação de uma escola de governo e as questões sobre sua função no Estado. Com o título “Qual o papel de um escola nacional de administração”, Urbano relatou o processo de criação da *École Nationale d'Administration* (ENA). A reportagem especial desta edição traz os detalhes, as avaliações e os desdobramentos do IX Encontro Nacional de Escola de Governo, realizado na ENAP, nos dias 24 e 25 de maio.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), por meio da RSP e seus ensaios e artigos – voltados ao estímulo, à reflexão, ao debate e à análise qualificada da administração pública –, visa 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. Para tal, a Escola busca oferecer uma publicação, diuturnamente, em consonância com o papel do Estado brasileiro em sua relação com a sociedade, objetivando o aperfeiçoamento dos serviços prestados ao cidadão.

Desejo-lhe uma boa leitura,

Paulo Sergio de Carvalho
Presidente da ENAP

Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas

Welles Matias de Abreu, Vinícius Mendonça Neiva e Nerylson Lima

Introdução

A gestão governamental brasileira passou por diversas mudanças nas últimas décadas, buscando principalmente o aumento da eficiência dos fatores de produção e da qualidade dos serviços prestados, com vistas a promover a transição da gestão patrimonial e burocrática da administração pública para a gerencial. Pode-se citar como exemplo a introdução das inovações provenientes da Reforma Gerencial do Orçamento (RGO), implantada em 2000, que permitiu, no momento da elaboração estratégica do programa orçamentário, a melhor incorporação das prioridades de governo, observando as necessidades que precisavam ser supridas (ABREU e GOMES, 2010; BRESSER-PEREIRA, 1996; ABRUCIO e COSTA, 1998; GARCIA, 2000).

No entanto, as referidas mudanças precisam ser continuadas e, para tanto, estudos sobre o tema orçamentário precisam ser fomentados. Recentemente, com base na análise do processo decisório (sob uma ótica multivariada e multiparadigmática) relativo à RGO, objetivando entender pioneiramente a

dinâmica orçamentária brasileira a partir de uma perspectiva não tradicional (como um instrumento fiscal ou mitigador ou não de conflitos distributivos), pode-se concluir pela necessidade de estímulo à continuidade de realização de estudos com finalidade de buscar compreender melhor os processos decisórios no setor público (BARCELOS e CALMON, 2009).

A continuação dos estudos sobre o processo orçamentário brasileiro, sob a perspectiva do processo decisório, tem como cerne do estímulo a questão levantada por V. O. Key Jr. (1940), “em que base deveria ser decidido alocar ‘X’ dólares na atividade ‘A’ em vez da atividade ‘B’?”.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo geral identificar uma agenda de pesquisa na área orçamentária brasileira. Os objetivos específicos são: destacar os principais conceitos dos modelos de estudos do processo decisório incremental, do julgamento serial, dos fluxos múltiplos (MS) e do equilíbrio pontuado (terremoto); incentivar a realização de estudos inéditos no tocante à associação do processo orçamentário brasileiro ao processo decisório, ao sugerir temas e perguntas para linhas de pesquisas; além de contribuir na construção da resposta à supracitada questão levantada por V. O. Key Jr., trazendo considerações empíricas, porém sem ter necessariamente a pretensão de testá-las.

Para tanto, inicialmente, apresentam-se as considerações sobre os aspectos metodológicos da presente pesquisa. Em seguida, o referencial teórico sobre o orçamento público brasileiro, incrementalismo, julgamento serial, fluxos múltiplos (MS) e equilíbrio pontuado (terremoto), com a descrição dos principais conceitos, variáveis e estratégias dos referidos modelos. Depois, são analisados comparativamente os seus principais componentes. Por fim, em

considerações finais, são expostas sugestões de temas e perguntas para linhas de pesquisas geradas pela aplicação dos modelos à realidade orçamentária brasileira.

Aspectos metodológicos

O delineamento metodológico da presente pesquisa buscará, preliminarmente, sob a égide da racionalidade limitada, dar suporte para a análise comparativa dos principais componentes dos modelos de estudos do processo decisório incremental, do julgamento serial, dos fluxos múltiplos (MS) e do equilíbrio pontuado (terremoto), para identificar os pontos comuns e as diferenças entre os referidos modelos, conforme os critérios descritos no Quadro 1.

Na sequência, são apresentadas informações sobre as propostas orçamentárias de 2004 a 2010 (encaminhadas pelo Poder Executivo para o Legislativo), referentes às esferas fiscal e da seguridade social, excluídos pagamentos com amortizações e juros da dívida pública correspondentes aos grupos de natureza de despesas (GND) 2 e 6, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

São levantadas, ainda, as inclusões e as exclusões de programas orçamentários, as frequências das variações entre os exercícios, além da série histórica anual das médias com seus intervalos e desvios-padrões ao longo dos anos do Plano Plurianual (PPA) vigente e anterior. Posteriormente, são realizadas análises associando os supracitados modelos com o processo orçamentário, com o intuito de identificar sugestões de temas e perguntas para linhas de pesquisas geradas pela aplicação dos modelos à realidade orçamentária brasileira.

Quadro 1: Modelo de análise comparada das características dos modelos de estudos do processo decisório

Característica	Incrementalismo	Julgamento serial	Fluxos múltiplos	Equilíbrio pontuado
Processamento de informações	Detalha como são processadas as informações.			
Tipo de decisão e ambiente	Ilustra como cada modelo trata o processo decisório, bem como em que ambiente são tomadas as decisões.			
Elementos e características essenciais	Detalha quais características são consideradas essenciais ao modelo.			
Foco	Descreve qual o foco e o propósito do modelo.			
Atenção, agenda e formato da curva de distribuição	Ilustra como o modelo aborda questões de atenção, definição de agenda e formato das curvas de distribuição.			
Natureza do processo orçamentário	Demonstra como cada modelo aborda o processo orçamentário.			

Fonte: Elaboração própria

Referencial teórico

Orçamento público brasileiro

A Constituição de 1988 introduziu várias mudanças significativas nos instrumentos orçamentários brasileiros, tendo destaque a obrigatoriedade para a elaboração do PPA (planejamento de médio prazo: quatro anos) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) – considerada como de curto prazo: anual –, tendo como referência as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (ABREU e GOMES, 2010). Apresenta-se, a seguir, o Quadro 2 com a descrição da finalidade de cada instrumento orçamentário.

O processo orçamentário brasileiro, recentemente, foi muito influenciado pelas perspectivas internacionais – principalmente em virtude da crise financeira ocorrida por volta dos anos 1980 e 1990 – com vistas a promover uma administração pública enxuta, mais efetiva e eficiente nos

governos, como forma de garantir a mínima governabilidade e proceder a uma ampla reforma do aparelho do estado patrimonial e burocrático para o modelo gerencial (CORE, 2004; GARCIA, 2000; ABREU e GOMES, 2010). No Brasil, a RGO teve como pontos-chave para a sua implementação mudanças com fins gerenciais no processo orçamentário (BARCELOS, 2008; DAGNINO, 2002), em especial no processo de elaboração do PPA e da LOA, bem como no processo decisório (BARCELOS e CALMON, 2009).

A racionalidade do processo decisório

Os estudos neoclássicos sobre a análise orçamentária sugerem que a formulação do processo de tomada de decisão ocorre sob o preceito de racionalidade pura, em que os tomadores de decisão buscam maximizar suas utilidades e o fazem baseados em regras técnicas, a partir de

Quadro 2: Finalidades do PPA, da LOA e da LDO

Instrumento	Finalidade
PPA	Estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de natureza continuada (para quatro anos, início no segundo ano de governo e término no primeiro ano do governo subsequente).
LOA	Compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (anual).
LDO	Compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (anual).

Fonte: CORE, 2007

todas as informações possíveis e de uma análise sistemática e completa das alternativas existentes e da comparação entre elas (MARCH, 1994). Em outra perspectiva, o processo de decisão sob racionalidade pura e sob uma ótica das preferências do tomador de decisão antecipa as consequências futuras, a partir das decisões possíveis a serem tomadas no presente (DAVIS *et al.*, 1966).

O modelo de racionalidade pura foi muito questionado por diversos autores como Lindblom, Simon, Wildavsky, entre outros. A aplicação da racionalidade pura encontra dificuldades na identificação, compreensão e resolução dos problemas, assim como na obtenção de todas as informações possíveis (SIMON, 1979). GREEN e THOMPSON (2001) comentam que uma teoria permanece válida enquanto as evidências não possam refutá-la e que,

diante dos fatos, é impossível ser puramente racional, opinião compartilhada por Lindblom, o que inviabiliza a adoção do modelo com racionalidade pura (MARCH, 1994; SIMON, 1979). Assim sendo, a racionalidade pura não consegue ser averiguada, o que sugere que a tomada de decisão está associada à racionalidade limitada, na qual a busca por alternativas de decisão tem como alvo objetivos satisfatórios e não maximizadores (JONES, 2003), embora os tomadores de decisão acreditem estar atuando como maximizadores (BARCELOS, 2008).

O modelo de tomada de decisão baseado na racionalidade limitada, proposto por Simon (1979), March (1994) e Barcelos (2008), pressupõe ambiguidade de problemas, dificuldades para obtenção das informações (informações incompletas), limitações relativas ao tempo,

às competências e aos recursos. Lindblom foi pioneiro em sugerir que as escolhas políticas seguem um padrão sequencial e incremental, a partir de uma situação já existente, em que a análise é conscientemente incompleta e o ambiente, limitado (DAGNINO, 2002; GREEN e THOMPSON, 2001; MARCH, 1994; SIMON, 1979).

Modelo incremental

A análise incremental ou incrementalismo sugerido por Lindblom é uma abordagem ampla relacionada à teoria da decisão, mas sua lógica foi estendida ao contexto orçamentário a partir das suposições de Wildavsky, de que se o processo orçamentário é baseado em políticas incrementais, então o orçamento também é incremental. Nesse contexto, as decisões orçamentárias são tomadas em um ambiente de redução de custos informacionais e com base em decisões tomadas anteriormente (FOSCHER, 2007). De acordo com Wildavsky e Caiden, essa característica decorre da complexidade do processo e das dificuldades em responder ao questionamento alocativo levantado por V. O. Key (GREEN e THOMPSON, 2001).

A proposição de Wildavsky, além de ser uma aplicação do modelo de racionalidade limitada de Simon (SWAIN e HARTLEY JR. 2001), é considerada inovadora ao relacionar o processo orçamentário com atitudes comportamentais. As bases do incrementalismo foram desenvolvidas nos estudos de Wildavsky em *Politics of the Budgetary Process*, publicado em 1964, e *New Politics of the Budgetary Process*, publicado em 1988. Ademais, em um estudo realizado por Davis, Dempster e Wildavsky (1955) sobre o orçamento dos Estados Unidos da América, os autores sugeriram que as decisões alocativas são baseadas na experiência passada, compactuando com as

suposições levantadas por Simon (1979) e March (1994), além de apresentarem relações lineares, estáveis e pressuporem a necessidade de confiança entre os atores do processo. Para Wildavsky, o comportamento do processo orçamentário é considerado incremental apenas em ambientes estáveis (SWAIN e HARTLEY JR, 2001) e seu surgimento decorre da complexidade do processo orçamentário. As dificuldades encontradas na questão alocativa tornam a

“... necessita-se investigar o papel das avaliações sobre os programas e de que forma o processamento das informações está exercendo influência sobre o quantitativo de programas.”

estabilidade uma característica fundamental do modelo. Igualmente, o incrementalismo possui características essenciais, entre as quais o contexto organizacional do processo decisório, a definição clara e estável dos papéis dos atores e o caráter coletivo das decisões, o que caracteriza o processo decisório como um processo social. Em outras palavras,

as decisões orçamentárias são políticas e, sendo assim, incluem aspectos políticos, administrativos, econômicos e sociais (SILVA, 1988; SWAIN e HARTLEY JR., 2001).

O incrementalismo pressupõe que a solicitação da dotação orçamentária de um ano é composta por uma parcela fixa e outra variável e estocástica, considerada incremental. A parcela fixa é considerada a base orçamentária, significando o resultado de um consenso político no qual estabelece o grau de participação de cada ação no agregado geral. Segundo Barcelos (2008), a base é a garantia da estabilidade dos pilares políticos. Mudanças na base orçamentária, portanto, retratam um novo acordo social. As variações não incrementais podem significar desvios ou mudanças de paradigmas ou de governos (*shift points*) (SWAIN e HARTLEY JR., 2001). Assim, as decisões usualmente são tomadas sobre a parte incremental, podendo apresentar variações lineares ou diferenciadas (BARCELOS, 2008). A existência da base orçamentária implica processos orçamentários sequenciais e repetitivos, o que sugere estabilidade do processo. Esta estabilidade pressupõe que os atores possuem papéis claros e que há confiança em seu comportamento, de modo que as solicitações de dotações, as análises e as autorizações se comportam dentro de padrões estáveis e esperados. Dessa forma, as agências ou órgãos setoriais solicitam acima do necessário, enquanto os órgãos superiores cortam ou concedem valor menor do que o solicitado.

A estabilidade do processo, combinada com a busca por alternativas satisfatórias, faz com que os problemas não sejam analisados todos ao mesmo tempo, e que algumas decisões sejam tomadas de forma fracionada e em momentos distintos, o que permite aos agentes a acumulação de experiência para realizar intervenções com

maior segurança (MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1987). Os agentes, portanto, recorrem aos mecanismos de análise levantados por March (1994), de decomposição, edição, heurística e simplificação, além de tratar os conflitos por meio de estratégias de alarme de incêndio, o que permite um ganho de atenção (BARCELOS, 2008, p. 429). Dessa forma, o processo orçamentário torna-se mais simples e menos oneroso, o que garante estabilidade positiva e previsibilidade ao modelo (SWAIN e HARTLEY JR., 2001).

Algumas críticas foram levantadas ao modelo proposto por Wildavsky. Barcelos (2008) nota que o incrementalismo é um argumento hostil ao modelo de expectativas racionais e que a análise limitada a um determinado período histórico não garante poder explicativo, além de gerar confusões. Peters (2001) argumenta que o incrementalismo reforça o *status quo* e não oferece explicação completa das políticas governamentais, além de não ter poder explicativo sobre grandes mudanças em políticas. True (2000) afirma, ainda, que o incrementalismo falha em seu processo explicativo, além de não conseguir diferenciar variações incrementais das não incrementais. Não obstante as críticas, o incrementalismo é considerado como o melhor ponto de partida para os estudos do orçamento público (DAVIS *et al.*, 1966).

Modelo de julgamento serial

O processo de formulação de políticas públicas é normalmente complexo, envolvendo diversos atores e grupos de interesse, como instituições governamentais, partidos políticos, sociedade organizada, entre outros. Muitas vezes, esses atores agem de forma antagonica, fazendo com que o processo de escolhas eficientes torne-se fundamental.

O processo de tomada de decisão no contexto orçamentário, em um ambiente de racionalidade limitada, defronta-se com uma nova perspectiva, a partir da abordagem apresentada no trabalho de John Padgett (1980). Cabe destacar que o trabalho de Padgett foi influenciado pela obra de Wildavsky e Crecine, e utiliza-se de um modelo de explicação que congrega a complexidade e hierarquia do processo orçamentário numa formulação simples, tentando esclarecer as nuances do processo orçamentário (GREEN e THOMPSON, 2001; JONES *et al.*, 1999).

Padgett (1980) trata o orçamento de forma alternativa ao que foi proposto pela teoria incremental de Davis, Dempster e Wildavsky (1966), com a denominação de “teoria do julgamento serial”. O modelo pressupõe que as regras de tomada de decisão orçamentárias se baseiam na construção de um processo estocástico, cujo desenvolvimento dos padrões – sob parâmetros homogêneos e heterogêneos – de eventos no tempo, geralmente aleatórios, é passível de análise probabilística (JONES *et al.*, 1999).

O modelo de julgamento serial desenvolvido por Padgett se insere no paradigma da racionalidade limitada, diferenciando-se do incrementalismo por força da análise sequencial de dados e pela falta de determinismo no resultado final da análise. Tal resultado se deve à ambiguidade, que é incorporada a sua base de resultados (BARBOSA, 2006). Considerando que um conjunto limitado de possibilidades é baseado nas decisões, o problema das escolhas é resolvido em função de alternativas pontualmente ordenadas, em que a opção a ser escolhida será a primeira dita como aceitável (GREEN e THOMPSON, 2001).

Nesse modelo o tomador de decisão inicia com uma base fixa, toma sua decisão

sobre a direção que irá assumir (aumentos ou reduções na alocação orçamentária, diante de uma escolha binária que baliza as subsequentes alternativas relevantes para o tomador de decisões), busca alternativas discretas no orçamento, para em seguida aplicar a teoria do julgamento serial. Parte-se do pressuposto de que os ciclos decisórios funcionam por meio da análise de alternativas (acréscimos ou decréscimos), até que uma das alternativas encontradas reúna satisfatoriamente aspectos políticos e exigências fiscais, base da teoria do julgamento serial (SWAN, 1983).

Ressalta-se que há indicações de que o sistema orçamentário é, muitas vezes, mais responsivo às dinâmicas políticas, burocráticas e técnicas, como proposto pelo modelo seriado, do que sugere a teoria do modelo incremental (PADGETT, 1980).

Modelo de fluxos múltiplos ou MS (Multiple Streams Framework)

A apreciação do processo de análise de políticas públicas é complementada pelo modelo de fluxos múltiplos (*Multiple Streams Framework*) desenvolvido por John W. Kingdon, inspirado nos postulados básicos da Teoria das Organizações e no modelo da “lata de lixo” (*garbage can*) (ZAHARIADIS, 1998), em que os tomadores individuais de decisão atuam em um ambiente de racionalidade limitada, proposto por Simon (1979) e March (1994). O modelo de fluxos múltiplos parte do modelo da lata de lixo, desenvolvido por Cohen, March e Olsen em 1972, e se baseia em expectativas de seleção ou ordenação temporal, em que múltiplos indivíduos (ou grupos) estão envolvidos simultaneamente em muitos eventos, provocando a dispersão da atenção e o sobrecarregamento da agenda por uma complexa gama de oportunidades de escolha, problemas e soluções,

e relacionando-se em função da proximidade temporal (MARCH, 1994).

Este modelo aborda questões que podem envolver diversos atores, arenas, incentivos, objetivos e interesses, resultando em um processo de decisão de políticas públicas cujas bases são a complexidade dos processos: as incertezas e as ambiguidades (CAVALCANTE, 2006). Nesse sentido, o processo de formulação de políticas públicas inclui a maneira pela qual os problemas são conceituados e encaminhados para o governo em busca de soluções, e as instituições governamentais devem formular alternativas políticas (SABATIER, 2007). Dessa forma, para que um problema obtenha a atenção do governo e da classe política dominante, é necessário que o seu entendimento efetue a ligação com uma efetiva solução (JONES *et al.*, 1999).

O modelo considera a construção de uma agenda de prioridades, aliado ao processo de tomada de decisões, e é descrito por três aspectos básicos: o nível de análise ou abrangência, a ambiguidade na elaboração de políticas públicas e a questão da classificação temporal, que se caracteriza pela falta de definição das preferências. Ademais, demonstra como as agendas governamentais são definidas em um ambiente de ambiguidades (falta de clareza) e de competição de posições ontológicas sobre um tema específico, em que as escolhas são realizadas em função do contexto político atual (ZAHARIADIS, 1998).

A base do modelo está centrada na classificação da decisão política em três grandes fluxos ou processos, independentes e separados entre si, porém, com a mesma importância: o fluxo dos problemas, o fluxo das políticas públicas e o fluxo das políticas independentes. A convergência dos três fluxos explica as razões pelas quais alguns problemas são priorizados e inseridos na

pauta ou agenda de decisão, enquanto outros são postergados a um segundo plano pelos governos, não constando na agenda de decisão (GOMIDE, 2008).

Outros fatores que determinam o processo político de formação de uma agenda governamental para solução de problemas são a existência de novos atores no processo decisório, a atuação da sociedade organizada e as mudanças no clima organizacional (*national mood*). Em suma, o processo político ilustra a necessidade de uma conjuntura política para definição das prioridades dos problemas (GOMIDE, 2008). Conseqüentemente, o principal desafio do modelo de fluxos múltiplos é indicar o motivo de alguns temas serem debatidos enquanto outros não são, ou seja, como é definida a ordem de prioridades na agenda política.

Equilíbrio pontuado (Terremoto)

O modelo do equilíbrio pontuado foi inicialmente desenvolvido na área da biologia, proposta por Niles Eldredge e Stephen Gould em 1972, que abordavam mudanças lentas por um longo período e mudanças bruscas por um período menor em determinados organismos. Esse modelo foi expandido ao contexto das decisões políticas por Baumgartner e Jones (BAUMGARTNER, 2006), no intuito de analisar os processos de decisão aplicáveis aos subsistemas políticos (JONES *et al.*, 1999). O modelo foi construído com o objetivo de explicar os longos períodos de estabilidade com períodos de grandes mudanças e que, por isso, deve-se analisar tanto os elementos que criam estabilidade como também os que ocasionalmente conspiram para mudanças, que podem implicar conseqüências marcantes do processo (BAUMGARTNER, 2006).

O modelo estende as teorias de definição de agenda para tratar os momentos

de estabilidade e incrementalismo e os momentos de significativas mudanças ou mudanças pontuadas (*punctuated*) (JONES *et al.*, 1999). Em um contexto de interação organizacional, o modelo de equilíbrio pontuado, além de pressupor decisões sob racionalidade limitada, pretende responder ao fato de determinados assuntos serem debatidos em ambientes restritos, enquanto outros serem incluídos quando da definição das agendas (*agenda setting*) da macropolítica.

A estabilidade do processo é mantida nos subsistemas de políticas, também denominados de triângulos de ferro ou nichos temáticos, em que os temas são usualmente debatidos por especialistas e onde existe determinada autonomia institucional (monopólios). A macropolítica, por sua vez, é caracterizada por uma agenda de alto nível, e por estar sujeita às pressões políticas (TRUE, 2000), além de ser o fórum de fomento de grandes mudanças, quando os temas saem dos monopólios para serem debatidos nesse novo fórum. A dualidade de um sistema, que mantém a estabilidade e provoca mudanças, decorre do estabelecimento de agendas em um contexto de racionalidade limitada e processamento serial de informações (JONES *et al.*, 1999).

Relativamente às análises, enquanto a macropolítica utiliza-se de processamento serial de informações, os diversos subsistemas processam vários temas ao mesmo tempo, criando um mecanismo no qual as informações e as alternativas sejam analisadas paralelamente. Diante da impossibilidade de análise de todas as questões na macropolítica, os subsistemas encarregam-se de promover a estabilidade e o incrementalismo. Não obstante, as questões não ficam interminavelmente nos subsistemas, podendo ser alteradas a partir da inclusão na agenda da macropolítica. No entanto, a inclusão na agenda depende da

forma pela qual os problemas são formulados e da construção de um novo entendimento, decorrente da interação entre as instituições ou alteração de sua imagem (*policy image*). Ressalta-se que a inclusão na agenda é pré-requisito para grandes mudanças, embora essas mudanças não sejam garantidas (JONES *et al.*, 1999).

Dessa forma, Jones (1999) afirma que a imagem assume caráter essencial neste modelo, pois pode interferir na definição da

“A macropolítica, por sua vez, é caracterizada por uma agenda de alto nível, e por estar sujeita às pressões políticas...”

agenda e no processamento de informações. As imagens são uma mistura de informações empíricas e apelos emotivos e sua compreensão pode favorecer o *status quo* ou, então, as rediscussões (*policy venues*) (JONES *et al.*, 1999; TRUE, 2000). Na medida em que uma imagem é sólida e reconhecida, ela é associada aos subsistemas considerados monopólios e sujeita às estratégias de

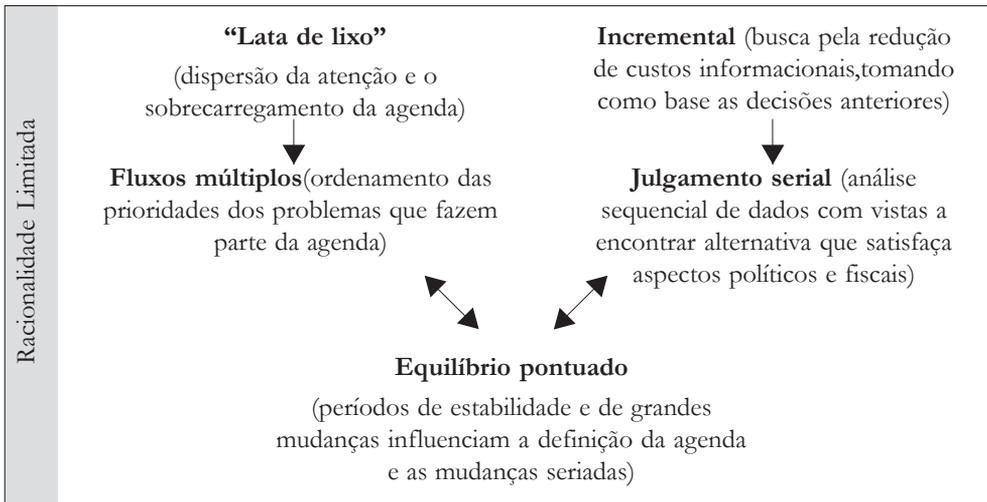
manutenção e resistência às mudanças (*feedback* negativo). Por sua vez, imagens fracas implicam manipulação política e exacerbam o impulso às mudanças, inclusive com a participação de novos contextos, novos atores e novas propostas (JONES *et al.*, 1999).

Aplicando o modelo de equilíbrio seriado ao contexto orçamentário, Jones *et al.* (1999) afirmam que o modelo, denominado terremoto – ao considerar características peculiares de atenção, de definição de agenda e mudanças seriais no processo decisório –, contempla tanto os períodos de estabilidade quanto as grandes mudanças, embora não enfatize mudanças moderadas (JONES *et al.*, 1999). Esse modelo é, portanto, complementar ao incrementalismo (TRUE, 2000). As flutuações ou pontilhados ocorrem em todos os níveis orçamentários por considerar interferências de cima para baixo (*top-down*) e de baixo para cima (*bottom-up*). Uma característica do modelo terremoto, em relação ao modelo incremental, é o formato leptocúrtico das variações orçamentárias, diferente do formato de sino.

Em suma, o modelo de equilíbrio pontuado aplica-se nos contextos em que os conflitos são expandidos, assim como em outros fóruns que não são apenas os subsistemas. Ademais, ressalta a existência de um fluxo de informações desproporcional, na medida em que o tomador de decisão age de forma branda e, ao mesmo tempo, age como elemento de mudança diante do fluxo de informações dentro do sistema. Não obstante suas vantagens e seu poder de previsão dos níveis de estabilidade, não é capaz de ajudar na análise de temas específicos.

Análise de dados

Deve-se ressaltar que todos os modelos revisitados (incremental, julgamento serial, fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado) pressupõem ambiente de racionalidade limitada no processo decisório. Os modelos, portanto, seguem uma sequência lógica, conforme ilustrado na Figura 1:



Fonte: Elaboração própria

Figura 1: Fluxo sintético dos modelos incremental, julgamento serial, fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado

Ademais, pode-se afirmar que esses modelos possuem interfaces, bem como diferenças, conforme ilustrado no Quadro 3.

A seguir, serão apresentadas análises de dados sobre as propostas orçamentárias de 2004 a 2010 (encaminhadas pelo Poder

Quadro 3: Análise comparada das características dos modelos de estudos do processo decisório

Característica	Incrementalismo	Julgamento serial	Múltiplos fluxos	Equilíbrio pontuado
Processamento de informações	Serial e fracionado.	Serial	Serial	Serial, mas com mudanças de atenção e em paralelo nas subcomissões.
Tipo de decisão e ambiente	Coletivo em ambiente organizacional.	Ocorrem sobre poucas alternativas pontuais ordenadas. Julgamento ambíguo.	Escolha autorizadora a partir de uma lista limitada de alternativas. Escolha que procura fazer sentido, que resolve problemas.	Individual e coletiva.
Elementos e características essenciais	Papéis dos agentes bem definidos (confiança entre os agentes). As variações são consideradas exógenas. Existência de uma base estável.	Análise de alternativas, até que uma reúna satisfatoriamente aspectos políticos e as exigências fiscais.	Seleção em que múltiplos indivíduos (ou grupos) estão envolvidos simultaneamente em muitos eventos.	Busca responder ao fato de determinados assuntos serem debatidos em ambientes restritos enquanto outros são incluídos nas agendas (<i>agenda setting</i>) da macropolítica.
Foco	Organizacional. Ambiente político das decisões.	Processo estocástico.	Políticas públicas em condições de ambiguidades.	Explicar variações incrementais e grandes variações.
Atenção, agenda e formato da curva de distribuição	Não inclui definição de agenda. Distribuição formato de sino.	Formação da agenda de prioridades para a tomada de decisão.	Formação da agenda (ordenada por prioridade). Ambiguidade.	Imagem provoca a mudança de fórum de discussão, formato leptocúrtico.
Natureza do processo orçamentário	Incremental. Busca pela redução de custos informacionais tomando como base as decisões anteriores.	Responsivo às dinâmicas políticas, burocráticas e técnicas.	Construção de uma agenda de prioridades aliada ao processo de tomada de decisões.	Interação política das instituições, mobilizações de interesse e racionalidade limitada.

Fonte: Elaboração própria

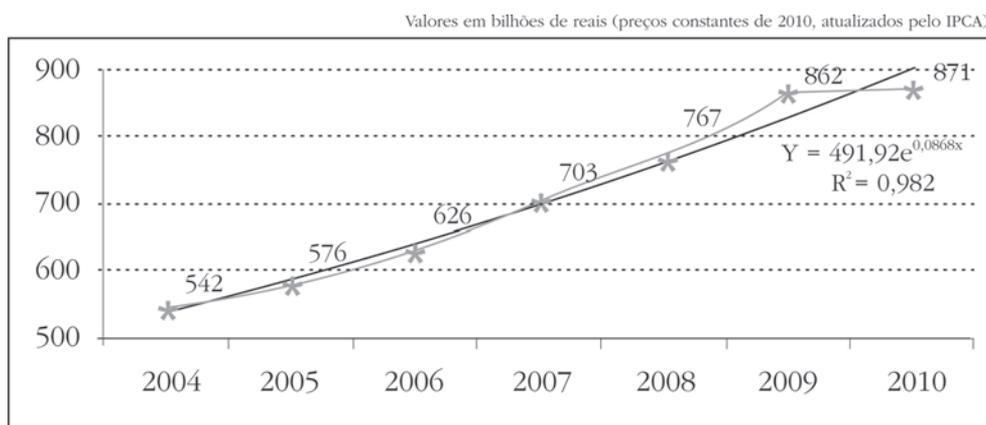
Executivo ao Legislativo), referentes às esferas fiscal e da seguridade social, excluídos pagamentos com amortizações e juros da dívida pública correspondentes aos grupos de natureza de despesas (GND) 2 e 6, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No tocante ao processo orçamentário brasileiro, verifica-se a contínua elevação das previsões de despesas contidas nas propostas orçamentárias, entre os exercícios de 2004 e 2010 (*vide* Figura 2), com destaque para o índice de correção (R^2) de 0,982 para a regressão exponencial da equação resultante: $Y = 491,92e^{0,0868x}$. A Figura 2 sugere a existência de influências na definição dos valores do orçamento em relação ao ano anterior, o que pode sugerir a verificação de incrementalismo. Não obstante, a verificação pode ser mais bem demonstrada por meio de estudos de correlação ou outros métodos matemáticos.

No entanto, a referida elevação constante dos gastos não se expressou uniformemente para todos os programas, de acordo com o

observado na Figura 3, abaixo. Tendo em vista a observação de algumas evoluções das previsões de despesas por programas, com grandes variações nas propostas orçamentárias entre 2004 e 2010, pode-se notar que determinadas agendas políticas representadas por programas tiveram expressivos aumentos, como: Informações Estatísticas e Geocientíficas e Reparcelamento e Adequação da Marinha do Brasil. Já outras agendas tiveram quedas significativas – Habitação de Interesse Social e Manutenção da Malha Rodoviária Federal. Além disso, há programa com elevações e declínios, tipicamente característico de cíclico – Integração de Bacias Hidrográficas. Tais situações precisam ser pesquisadas para identificação das causas, que provavelmente estão associadas com a formação das respectivas agendas, ressaltadas nos modelos fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado.

É fundamental registrar que, embora tenha sido excluído do orçamento público, em 2008, o programa Manutenção da Malha Rodoviária Federal, não significa que todas as ações do programa deixaram de ser feitas, como as atualmente presentes no programa



Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) – excluída a dívida

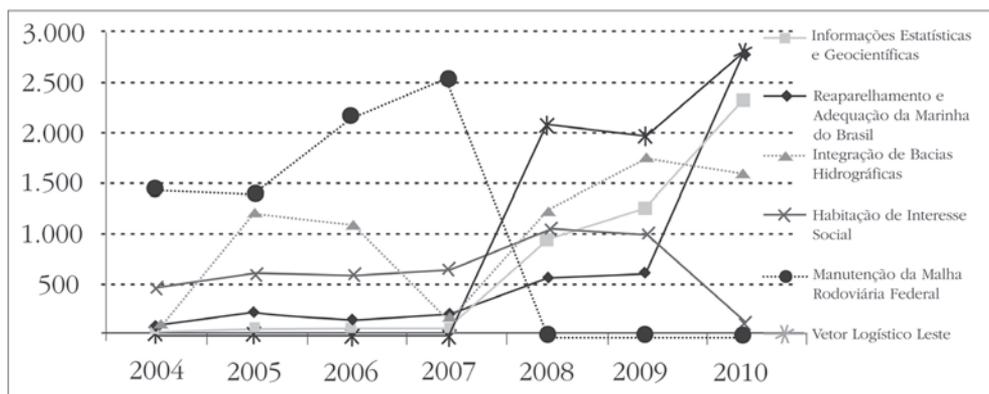
Figura 2: Evolução das propostas orçamentárias entre 2004 e 2010

Vetor Logístico Leste, incluído naquele mesmo ano (*vide* Figura 3). Ou seja, a exclusão de programas não significa necessariamente descontinuidade, considerando que o governo federal continua mantendo as rodovias sob a sua supervisão. Tais fatos merecem ser mais bem estudados, uma vez que indicam a existência de sinais de mudanças de agenda no âmbito do processo decisório, em que o governo passa a atacar um determinado problema (nesse caso, a manutenção das rodovias federais) sob uma nova perspectiva. Desse modo, considerando que a definição de agenda é relevante para o caso brasileiro, poderiam ser realizados estudos mais aprofundados dessas variações sob as teorias de fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado. Igualmente, as Figuras 2 e 3 parecem confirmar a suposição de que o incrementalismo não oferece explicação completa das políticas governamentais, além de não ter poder explicativo sobre grandes mudanças em políticas (JONES *et al.*, 1999; TRUE, 2000).

Em parte, a explicação das grandes variações pode ser justificada pela obser-

vação, entre os anos 2004 e 2010, das mencionadas ocorrências de exclusões e inclusões de novos programas no exercício orçamentário, quando comparado com o exercício imediatamente anterior, bem como dos saldos acumulados de exclusões durante os referidos anos (total acumulado no período: 64), significando uma redução de 357 para 293 no período em análise. Tais ocorrências foram maiores no primeiro ano do atual PPA (2008 - 2011), conforme demonstrado na Figura 4, certamente motivadas pelos ajustes da nova agenda política apresentada na eleição de 2006, embora a reeleição presidencial possa gerar expectativas de continuidade dos programas do PPA anterior (2004 - 2007). A descrita conjuntura sugere a necessidade de aprofundamentos dos estudos para responder às seguintes perguntas: como a agenda política influencia as alterações (inclusões e exclusões) de programas no orçamento brasileiro? As citadas alterações significariam a formação de novos acordos sociais? Da mesma forma, necessita-se investigar o papel das avaliações sobre os

Valores em milhões de reais (preços constantes de 2010, atualizados pelo IPCA)



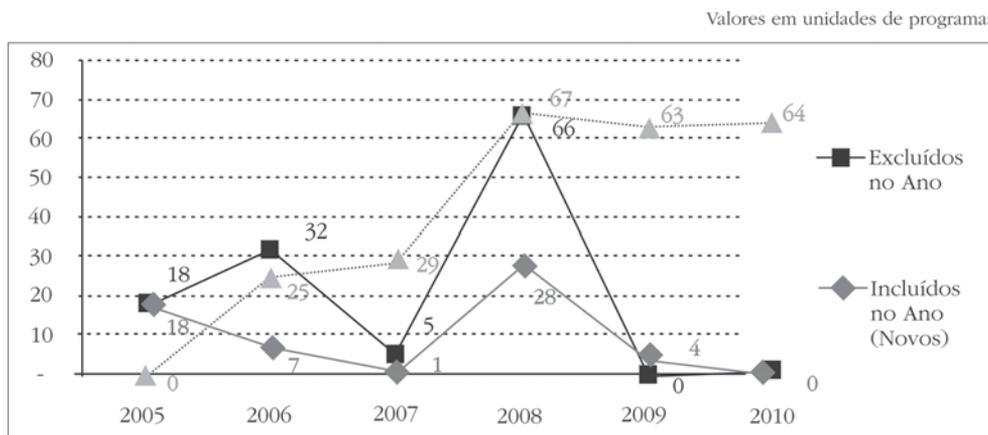
Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) – excluída a dívida

Figura 3: Exemplos de evoluções de previsões de despesas, por programas com grandes variações nas propostas orçamentárias, entre 2004 e 2010

programas e de que forma o processamento das informações está exercendo influência sobre o quantitativo de programas.

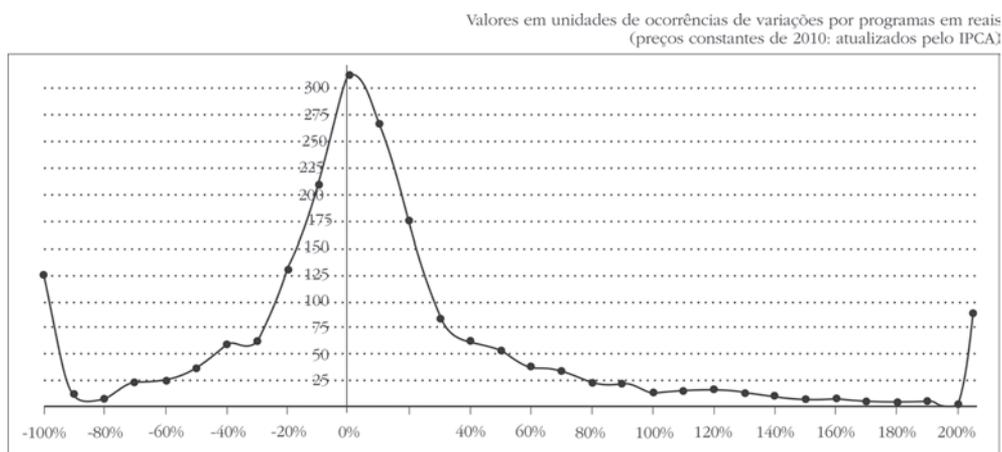
No que se refere aos modelos de processos decisórios, outra análise importante relacionada ao processo orçamentário brasileiro, é o comportamento da distribuição das frequências de ocorrência de variações

por programas nas propostas orçamentárias, entre os exercícios subsequentes. Nesse sentido, apresenta-se a seguir a Figura 5 com dados de 2004 a 2010, a partir dos quais é possível observar, considerando o formato da curva de distribuição, indícios da existência de características dos modelos incremental e julgamento seriado. Nesse caso, quando



Fonte: Sistema integrado de dados orçamentários (Sidor) – excluída a dívida

Figura 4: Evolução das ocorrências de exclusões, inclusões e saldos de programas no exercício, comparativamente com o anterior, entre 2004 e 2010



Fonte: Sistema integrado de dados orçamentários (Sidor) – excluída a dívida

Figura 5: Frequência de ocorrências (eixo Y) de variações por programas (eixo X), entre exercícios subsequentes, nas propostas orçamentárias de 2004 a 2010

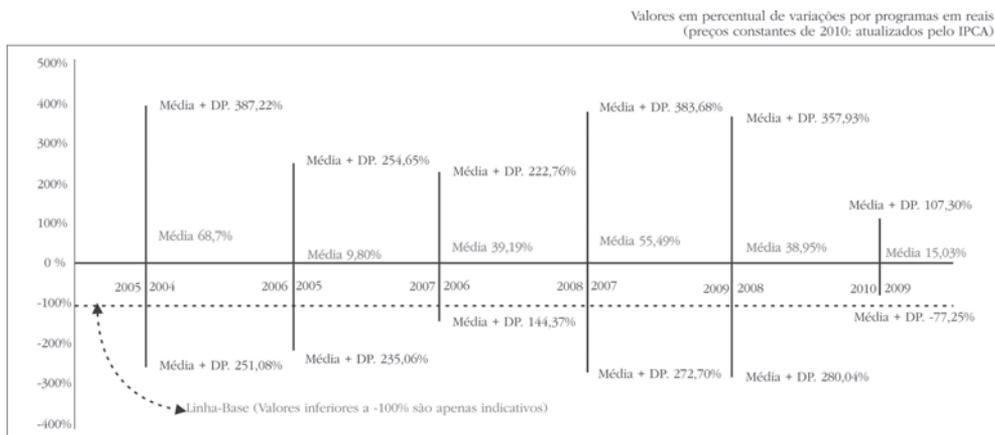
observamos a parte central da figura (variações próximas de zero por cento), o formato da curva aproxima-se ao de um sino. É possível identificar, também, características do equilíbrio pontuado (terremoto), pois ao observamos todo o gráfico (inclusive as extremidades) veremos que o formato é leptocúrtico.

Sob a ótica da evolução de citadas variações ao longo dos anos, é fundamental a verificação de que o valor da média das variações – bem como seus respectivos intervalos, com base nos valores de desvio-padrão populacional (DP) – foi maior no início das vigências dos PPA em análise (*vide* Figura 6). Isso reforçaria a possibilidade de a influência política ser mais significativa no início dos governos, o que poderia indicar um processo decisório condicionado por novas agendas políticas, vinculado com as expectativas geradas no período posterior ao pleito eleitoral, fato importante de ser investigado por meio do modelo de fluxos múltiplos.

Considerações finais

Diante do exposto, infere-se que o modelo incremental está associado à busca da redução de custos informacionais, tomando como base as decisões anteriores (visando ganho de atenção); o julgamento serial tem como princípio a análise sequencial de dados, com vistas a encontrar a alternativa que satisfaça aspectos políticos e fiscais (pressupõe processamento de informação serial); os fluxos múltiplos – sob influência do modelo “lata de lixo” – concentram-se no ordenamento das prioridades dos problemas que fazem parte da agenda (inclui-se como elemento inovador a definição de agenda); e o equilíbrio pontuado observa que períodos de estabilidade e de grandes mudanças influenciam a definição da agenda e as mudanças seriadas (visão holística).

A partir da análise comparativa dos principais componentes dos modelos em comento, pode-se concluir que todos os



Fonte: Sistema integrado de dados orçamentários (Sidor) – excluída a dívida

Figura 6: Série histórica das médias das variações por programas, entre exercícios subsequentes, nas propostas orçamentárias de 2004 a 2010, com demonstrativo dos intervalos para mais ou para menos do desvio-padrão

modelos de estudo do processo decisório, objeto deste trabalho, estão contidos em ambientes de racionalidade limitada, sendo que o incremental e o julgamento serial pressupõem regras claras de tomada de decisão orçamentária; ambos se baseiam na construção de um processo estocástico, cujo desenvolvimento dos padrões de eventos é passível de análise estatística, tendo o segundo o diferencial da força da análise sequencial de dados. Os fluxos múltiplos e o equilíbrio pontuado trabalham com a agenda de decisão, sendo que o primeiro está centrado na classificação da decisão política nos fluxos (independentes e separados entre si, porém com a mesma importância) de problemas, políticas públicas e políticas independentes, e o segundo incorpora características peculiares de atenção (base no incremental), de definição de agenda (vínculo com os fluxos múltiplos) e mudanças seriais (associadas com o julgamento serial) no processo decisório.

Partindo da supracitada análise comparada dos modelos em estudo e considerando a apreciação das informações do orçamento federal nos exercícios de 2004 a 2010, apresenta-se, no Quadro 4, agenda de pesquisa para a área de estudos orçamentários no Brasil.

Discriminam-se a seguir algumas questões mais amplas – que poderiam ser trabalhadas com o conjunto dos modelos estudados – sobre os instrumentos atuais do orçamento público brasileiro: não seria a atual configuração do processo orçamentário do PPA elemento motivador para a instabilidade do processo decisório,

levando em consideração que ele provavelmente estimula a existência de possíveis ciclos de elevação e diminuições de ocorrências de mudanças de agendas políticas logo no início dos governos, a partir dos compromissos eleitorais? Ou seria o PPA um instrumento para legitimação das mudanças desejadas pela sociedade, com relação ao atual *status quo* governamental? Poderia a LOA, juntamente com a LDO, assumir uma configuração plurianual, com vistas a diminuir a instabilidade no âmbito do processo decisório, promovendo a discussão constante com a sociedade sobre os ajustes futuros desejados para a construção contínua de possíveis agendas governamentais, sem grandes impactos nas variações orçamentárias? Como os instrumentos orçamentários poderiam incorporar uma maior discussão e participação social na elaboração da proposta orçamentária brasileira, de forma a construir mais alternativas que satisfaçam a sociedade?

Concluindo, os modelos de tomada de decisão – incremental, de julgamento serial, de fluxos múltiplos e dos equilíbrios pontuados – estão associados ao processo orçamentário brasileiro, tendo entre eles interfaces, complementaridades e diferenças. A aplicação individualizada desses modelos ou uma combinação deles ao caso brasileiro pode, portanto, enriquecer os debates sobre o tema, assim como trazer grandes benefícios à dinâmica orçamentária, na medida em que o conhecimento mais profundo do tema poderá conduzir a alocações mais eficientes, eficazes e efetivas.

(Artigo recebido em janeiro de 2012. Versão final em maio de 2012).

Quadro 4: Agenda de pesquisa para a área de estudos orçamentários no Brasil

Modelo teórico	Principais temas/questões sugeridos para estudos futuros
Incremental	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementalismo no Orçamento Programa Brasileiro • A importância da manutenção do <i>status quo</i> das políticas orçamentárias brasileiras sob a perspectiva incremental • Os ganhos de atenção do orçamento público brasileiro por meio da utilização de mecanismos de alarme de incêndio • Estudos de definição de limites para a proposta orçamentária brasileira: uma visão incrementalista • As regras, os papéis dos atores, as análises e as autorizações orçamentárias brasileiras se comportam dentro de padrões estáveis e esperados? • As mudanças orçamentárias no período pós-eleitoral poderiam sugerir a formação de novos acordos sociais, com impacto sobre a base orçamentária?
Julgamento serial	<ul style="list-style-type: none"> • As decisões seriadas no processo orçamentário brasileiro • A busca por alternativas orçamentárias brasileiras satisfatórias sob os aspectos políticos e diante das exigências fiscais • Os parâmetros homogêneos e heterogêneos das decisões orçamentárias brasileiras • Processo decisório orçamentário brasileiro e séries temporais: estudo das variações orçamentárias pós-RGO • Como as séries de julgamentos para a decisão estão dispostas no processo orçamentário brasileiro? • Como as exigências fiscais influenciam as decisões seriadas no orçamento brasileiro? Os relatórios bimestrais de avaliação fiscal contribuem para o processo de julgamento seriado? • Como os <i>stakeholders</i> influenciam o processo decisório orçamentário?
Fluxos múltiplos	<ul style="list-style-type: none"> • A definição da agenda política brasileira e seu reflexo sobre os programas orçamentários • A repercussão das variações das agendas no orçamento brasileiro • Os fluxos de problemas, de políticas públicas e de políticas independentes no orçamento brasileiro • Como os pleitos eleitorais podem influenciar a priorização da agenda e impactam as decisões alocativas nos programas orçamentários brasileiros? • Quem são os atores e como se comportam? E quais são as arenas, incentivos, objetivos e interesses da atual política orçamentária brasileira? • Como podemos diminuir as incertezas e as ambiguidades do processo orçamentário brasileiro?
Equilíbrio pontuado	<ul style="list-style-type: none"> • Grandes mudanças de alocação de recursos orçamentários em curtos períodos de tempo: inclusões e exclusões de programas e suas relações com a agenda política • A estabilidade política do Brasil e suas consequências nas variações qualitativas e quantitativas orçamentárias • A relevância da autonomia institucional (como estabilizadora) e da macropolítica brasileira (promotora de grandes mudanças) na dinâmica orçamentária brasileira. • As interferências de cima para baixo (<i>top-down</i>) e de baixo para cima (<i>bottom-up</i>) nas variações (flutuações ou pontilhados) orçamentárias brasileiras. • As variações na base orçamentária são reflexos de discussões na macropolítica? • A adoção de um orçamento pluriannual poderia garantir maior estabilidade da agenda política brasileira? • As atuais organizações orçamentárias brasileiras são suficientemente fortes (com imagens sólidas e reconhecidas) para garantir a estabilidade orçamentária brasileira?

Fonte: Elaboração própria

Referências bibliográficas

- ABREU, W. M. D. e GOMES, R. C. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n.3, p. 269-286, jul.-set. 2010.
- ABRUCIO, F. L., e COSTA, V. M. F. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. *Pesquisas*, 12, p. 1-187, 1998.
- BARBOSA, L. B. *As prioridades fixadas na lei de diretrizes orçamentárias para a administração pública importam?* Brasília: Universidade de Brasília, 2006.
- BARCELOS, C. L. K. Quinze anos sem aaron wildavsky: recordando lições valiosas. Paper presented at the Encontro de Administração Pública e Governança, 2008, Salvador – BA.
- BARCELOS, C. L. K., e CALMON, P. C. D. P. A reforma gerencial do orçamento: em busca de múltiplos significados. Paper presented at the XXXIII ENCONTRO DA ANPAD, 2009.
- BAUMGARTNER, F. R. (2006). Punctuated equilibrium theory and environmental policy. In: REPETTO, R. (Ed.). *Punctuated equilibrium models and environmental policy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, jan./abr. 1996.
- CAVALCANTE, P. L. *A implementação do orçamento por resultado no âmbito do Executivo federal: um estudo de caso*. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; and OLSEN, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- CORE, F. G. Reformas Orçamentárias no Brasil: uma Trajetória de Tradição e Formalismo na Alocação dos Recursos Públicos. IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2004. Madrid, España: CLAD, 2004.
- _____. (2007). Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. (Org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP. V. 2, p. 219-261.
- DAGNINO, R. Metodologia de análise de políticas públicas. In: *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.
- DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; e WILDAVSKY, A. (1966). A theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, 60 (3): 529-547.
- FOSCHER, A. (2007). “Budget methods and practices”. In: WASHINGTON, A. S. (Ed.). *Budgeting and budgetary institutions*. The World Bank, 2007. p. 109-134. (disponível em pdf).
- GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000-2003. *Texto para Discussão IPEA n. 726*. 2000.
- GOMIDE, A. D. A. Agenda governamental e formulação de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. 2008.
- GREEN, M., e THOMPSON, F. (2001). Organizational models of budgeting. In: BARTLE, J. R. (Ed.). *Evolving theories of public budgeting*. Amsterdam: Elsevier Science. p. 55-83.

- JONES, B. D. (2003). Bounded rationality and political science: lessons from public administration and public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4): 395-412.
- JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R.; e TRUE, J. L. (1999). Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. A.(Ed.). *Theories of the policy process*. 2nd. ed. New York: Westview Press. p. 155-187.
- KEY JR, V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. *American Political Science Review*, 34, dec. 1940.
- MARCH, J. G. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: The Free Press.
- MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. (1987). Congress: structure and policy. In: MCCUBBINS, M. D.; SULLIVAN, T. O. (Ed.). *Congress: structure and policy*. New York: Cambridge University Press. p. 426-438.
- PADGETT, J. (1980). Bounded rationality in budgetary research. *American Political Science Review*, 74, p. 354-372.
- PETERS, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*. 5^a ed. London: Routledge.
- SABATIER, P. A. (2007). *Theories of policies process*. Westview Press.
- SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Ed.). *Planejamento e orçamento governamental*, v. 2, p. 187 - 217, 2007.
- SILVA, M. D. C. Resenha bibliográfica 1: Budgeting: a comparative theory of budgetary processes. Wildavsky, aaron. Second revised edition. New brunswick (USA) and oxford (uk). Transaction books. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 18 (1), p. 199-205, 1988.
- SIMON, H. A. (1979). Rational decision making in business organizations. *The American Economic Review*, 69(4): 493-513.
- SWAIN, J. W., e HARTLEY JR, C. J. (2001). Incrementalism: Old but good? In: BARTLE, J. R. (Ed.). *Evolving theories of public budgeting*. Amsterdam: Elsevier Science. v. 6, p. 11-27.
- SWAIN, W. K. (1983). Personality process model organization theory and management. *Public administration and public policy*, 20.
- TRUE, J. L. (2000). Avalanches and incrementalism: making policy and budgets in the United States. *The American Review of Public Administration*, 30(3).
- ZAHARIADIS, N. (1998). Comparing three lenses of policy choice. *Policy Studies Journal*, 26(3): 434-448.

Resumo – Resúmen – Abstract

Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas

Welles Matias de Abreu, Vinícius Mendonça Neiva e Nerylson Lima

Considerando a necessidade de realização de estudos com intuito de melhorar a compreensão dos processos decisórios no setor público, o presente artigo tem como objetivo identificar agenda para pesquisa prioritária e inédita na área orçamentária brasileira, a partir dos principais conceitos dos modelos de estudos do processo decisório incremental, do julgamento serial, dos fluxos múltiplos (MS) e do equilíbrio pontuado (terremoto). A agenda de pesquisa proposta tem como base buscar resposta para a clássica questão levantada por V. O. Key Jr. (1940): “em que base deveria ser decidido alocar X dólares na atividade A em vez da atividade B?” Para tanto, os estudos orçamentários propostos são apresentados em forma de temas e questões a ser objeto de pesquisa no âmbito dos referidos modelos decisórios, relacionados com o processo orçamentário brasileiro.

Palavras-chave: Orçamento público, processo decisório, agenda de pesquisa

Modelos de toma de decisiones en el proceso presupuestario brasileño: una agenda de investigaciones

Welles Matias de Abreu, Vinícius Mendonça Neiva y Nerylson Lima

Teniendo en cuenta la necesidad de realizar estudios para comprender mejor la toma de decisiones en el sector público, este artículo pretende identificar el programa de investigación prioritaria y sin precedentes en el área del presupuesto brasileño, a partir de los conceptos principales de los modelos de estudios del proceso decisório incremental, del juicio serial, de los flujos múltiples y del equilibrio puntuado (terremoto). El programa de investigación propuesto se basa en la búsqueda por respuesta a la clásica cuestión planteada por V. O. Key, Jr. (1940): «¿sobre qué base debería ser decidido asignar X dólares en la actividad A en lugar de la actividad B?». Para ello, los estudios del proyecto de presupuesto son presentados en forma de temas y cuestiones para investigación en el ámbito de los mencionados modelos de toma de decisiones, en relación con el proceso presupuestario brasileño.

Palabras-clave: Presupuesto público, toma de decisiones, agenda de investigación

Decision making models in the Brazilian Budgetary process: research agenda

Welles Matias de Abreu, Vinícius Mendonça Neiva and Nerylson Lima

Considering the need to conduct studies to better understand the decision-making processes in the public sector, this paper aims to identify the agenda for unprecedented and prioritizing research in the field of Brazilian budgetary processes. This shall be done based on the main concepts of study models for incremental decision-making, serial trial, multiple flows (MS) and punctuated equilibrium (earthquake). The proposed research agenda is focused on the attempt to answer the traditional question raised by V. O. Key Jr. (1940), “ On what basis shall it be decided to allocate x dollars to activity A instead of activity B?”. For this purpose, the proposed budgetary studies are presented in the form of themes and issues to be the object of research in connection with decision models related to the Brazilian budgetary process.

Keywords: Public budget, decision-making, research agenda

Welles Matias de Abreu

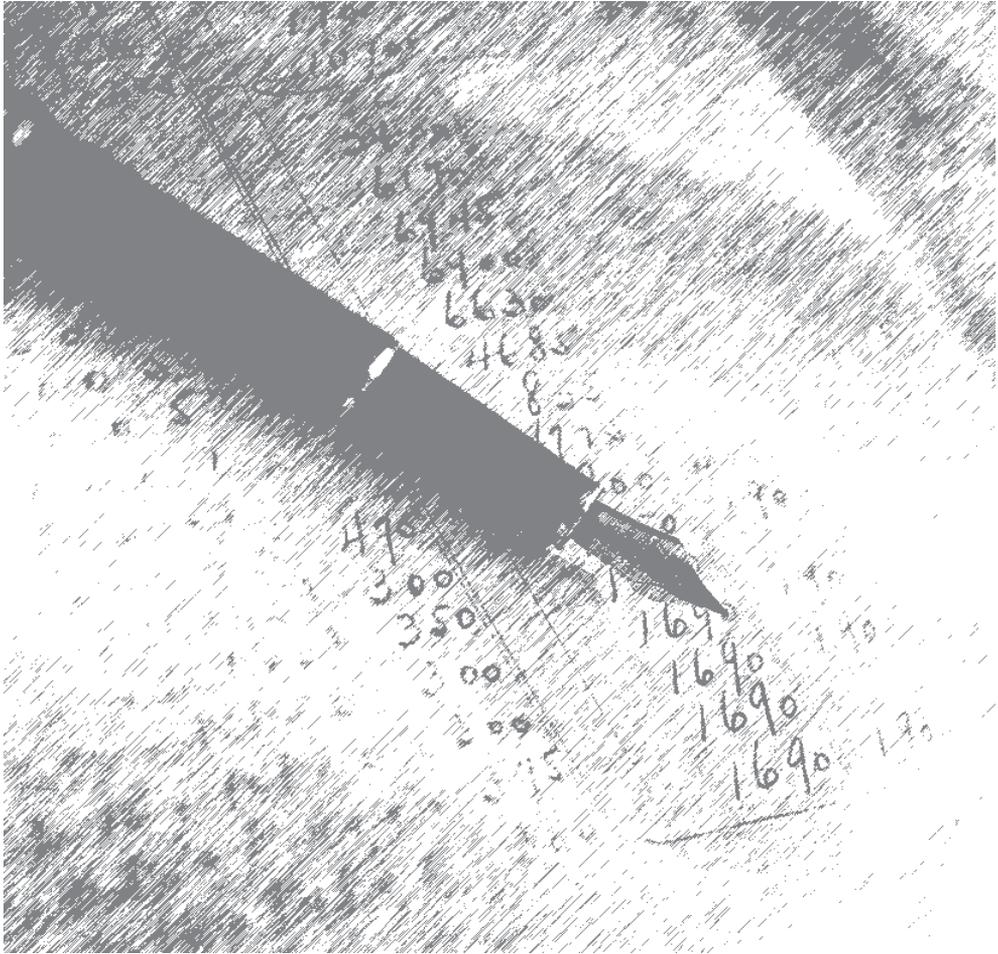
Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Analista de Planejamento e Orçamento (APO) e coordenador-geral de Desenvolvimento Institucional da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP). Contato: wellesmatias@gmail.com

Vinícius Mendonça Neiva

Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). É Analista de Finanças e Controle (AFC) e coordenador na Coordenação-Geral de Desenvolvimento Institucional da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF). Contato: vinicius.neiva@fazenda.gov.br

Nerylson Lima

Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). É Analista de Finanças e Controle (AFC) e diretor de Administração da Escola de Administração Fazendária (Esaf/MF). Contato: nerylson.silva@fazenda.gov.br



Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis*

Renato Cader da Silva e Teresa Villac Pinheiro Barki

Introdução

O presente artigo objetiva apresentar as contratações públicas como força motriz no processo de implementação do desenvolvimento sustentável em setores governamentais pouco afeitos à consideração da variável ambiental, quais sejam, os setores de compras. Considerando que a licitação sustentável ainda é tema pouco explorado nas doutrinas jurídica e administrativa e que sua efetividade depende da conjunção de dois campos da ciência, Direito e Administração, que muitas vezes não se comunicam, os autores optaram por apresentar um estudo de caso e, por meio dele, imprimirem os conceitos subjacentes às contratações públicas sustentáveis e à relação destas com a adoção de medidas de gestão pública inovadoras e agregadoras.

Será, então, apresentada a experiência da compra compartilhada de itens de materiais de expediente ambientalmente corretos, levada a efeito pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. O estudo de caso partirá da

seguinte pergunta: “As compras públicas sustentáveis, efetuadas de forma compartilhada, acarretam ganho de escala e reduzem o valor dos produtos?”.

A pertinência da pesquisa refere-se à insipiência dos mercados fornecedores de bens e produtos sustentáveis, acarretando competitividade mais reduzida e preços elevados. Considerando o dever legal de o gestor público implementar o desenvolvimento nacional sustentável com emprego das licitações, há um paradoxo a ser superado, concernente às limitações orçamentárias, à busca por economicidade e à inserção de critérios socioambientais nas contratações.

Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: conceitos e aplicações na gestão pública

Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável¹ são conceitos que transitam nos discursos e preâmbulos de projetos governamentais², bem como nos mais diversos círculos e grupos sociais, muitas vezes com notável e estranho consenso, como se fossem palavras mágicas ou fetiches. Em verdade, é um grande desafio para pesquisadores, gestores públicos, tomadores de decisão, operadores do direito e políticos estabelecerem uma noção aplicável e circunscrita a esses termos.

De acordo com Drummond e Burstyn (2009), sustentabilidade é uma ideia que surgiu em um processo de discussão que inspirou doutrinas, teorias e políticas, desde que a revolução industrial deu margem a preocupações sistemáticas com o desenvolvimento. Nas palavras desses autores: “Sustentável” é uma entre várias palavras ou expressões cunhadas ao longo de muitas décadas para indicar direções

preferenciais para o desenvolvimento “integrado”, “autônomo”, “social”, “endógeno”, “territorial” etc. (DRUMMOND; BURSTYN, 2009, p.11).

Um “sistema sustentável” pode ser considerado como aquele que sobrevive ou persiste (COSTANZA, 1995; PATTEN, 1995). Nota-se que há um problema de precisão terminológica para essa definição: qual é o sistema, por quanto tempo ele persiste e quando se pode averiguar se o mesmo persistiu? A aplicação do conceito de sustentabilidade depende do contexto em que está sendo utilizado (MEYER *et al.*, 1993), e é fundamental, portanto, que aqueles que fazem uso do termo especifiquem qual o tipo de conhecimento que está sendo utilizado e de que forma será aplicado.

Conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável têm sido discutidos e criticados por diferentes correntes teóricas e científicas, especialmente no que diz respeito a sua aplicabilidade. O conceito de desenvolvimento sustentável, considerado por muitos como um conceito político, foi colocado em evidência com a iniciativa da ONU (1987) de inserção da expressão em circulação em um encontro internacional que gerou a publicação do relatório *Nosso Futuro Comum*. O conceito apresentado no relatório revela a preocupação com o bem-estar das populações futuras e a necessidade de serem conciliadas as dimensões econômica, política, social, ambiental e cultural do desenvolvimento.

Desde seu lançamento, o conceito de desenvolvimento sustentável enraizou-se e se espalhou substancialmente no tecido institucional, nas esferas pública e privada, sensibilizou a mídia e moldou o universo das decisões políticas. Na academia, após um estranhamento inicial, o desenvolvimento

sustentável alcançou impacto e legitimidade (DRUMMOND; BURSTYN, 2009).

O meio ambiente, como objeto de políticas públicas, apresenta um conjunto peculiar de características, que se diferenciam de outras áreas das políticas públicas. Assim, a política ambiental, em regra, atua sobre problemas que envolvem bens comuns, o que implica gerenciar problemas relevantes de ação coletiva. Os benefícios gerados pelo uso de um bem público muitas vezes estão concentrados nas mãos de produtores, enquanto os custos são espalhados amplamente e, muitas vezes, não são internalizados. Essa constatação fundamenta posições, como a do movimento de justiça ambiental, bem como a demanda – inserida no paradigma do desenvolvimento sustentável – por justiça distributiva na presente geração, em especial no que toca aos países em desenvolvimento, e em relação às futuras gerações.

No senso comum e na reprodução discursiva conservadora, as políticas ambientais podem surgir no cenário político com o estigma de as “estragaprazeres”. As chamadas ecopolíticas são caracteristicamente alcunhadas de “negativas” em comparação a outras políticas, sempre ressaltando o que não deveria ser feito e enfatizando o lado negativo da implementação de políticas “positivas” (GUIMARÃES, 2006). Nesse contexto, pode-se considerar que o meio ambiente foi historicamente considerado por políticos, burocratas, empresários, entre outros atores, como um entrave ao desenvolvimento, cuja concepção limitava-se ao crescimento econômico. Assim, é importante destacar que os diversos atores sociais, que participam do processo de formulação de políticas públicas e de tomada de decisão, formam um campo de forças que orientam o rumo dessas políticas, sob a

ótica da efetivação dos valores e diretrizes constitucionais.

Ocorre que esse campo de forças está diluído em estruturas institucionais fragmentadas sob o ponto de vista administrativo, o que gera a tendência de que se formulem e executem importantes decisões nas áreas industrial, energética, agrícola, entre outras, sem a devida atenção à questão ambiental. Há, sem dúvida, conflitos de interesses que são evidenciados,

“O meio ambiente, como objeto de políticas públicas, apresenta um conjunto peculiar de características, que se diferenciam de outras áreas das políticas públicas.”

na medida em que na esfera institucional é observada uma preponderância da atuação governamental por meio do comando e controle³ sobre as atividades que potencialmente degradam o meio ambiente.

Por outro lado, o uso excessivo e exclusivo dos instrumentos de comando e controle, em conjunto com a multiplicidade e conflito dos diversos atores envolvidos

na formulação de políticas ambientais, é um fator que contribui para a pouca agilidade, altos custos transacionais e para o comportamento resistente a mudanças. Faz-se necessário ressaltar que as políticas públicas são estruturadas em diversos sistemas constituídos pelo conjunto de atores individuais ou coletivos e de organizações públicas e privadas, que lidam com uma determinada área ou problema de ordem pública. Os atores envolvidos apresentam um conjunto de crenças preestabelecidas sobre como enfrentar adequadamente os diferentes problemas que se lhes apresentam e, mais do que isso, os diferentes projetos políticos e interesses.

Acresça-se que há campos da realidade que não se adaptam ao comando e controle, abarcando situações que ultrapassam os instrumentais por ele oferecidos. O uso do poder de compra do Estado para fomentar novos mercados sustentáveis é exemplo de opção política que não se perfaz pelo comando e controle.

O Estado tem papel fundamental na redução das tensões entre crescimento econômico e proteção ambiental. Os racionalistas econômicos criticam o uso excessivo do comando e controle e os ambientalistas defendem o crescimento e a aplicação rigorosa da legislação ambiental. À luz desse cenário, o Estado deve atuar como facilitador. Cabe dizer que, além da regulação, há a possibilidade de o Estado atuar em política ambiental pelo incentivo a ações voluntárias, mediante a sensibilização tão defendida pelos românticos verdes e acordos voluntários que são bem aceitos, por exemplo, pelos adeptos do pragmatismo democrático, bem como pelos chamados instrumentos econômicos⁴ de política ambiental.

Há uma extensa lista de instrumentos econômicos já em aplicação no Brasil e em

diferentes países. Podem-se citar as “taxas ecológicas”, os subsídios à produção menos poluente e os sistemas de compensação, bem como os impostos e subsídios a equipamentos, processos, insumos e produtos. As contratações públicas sustentáveis podem ser consideradas instrumentos econômicos que incentivam o setor produtivo a investir em meio ambiente e são alternativas cada vez mais presentes e necessárias para mitigar o impasse entre desenvolvimento e meio ambiente, presente na relação entre os diversos atores envolvidos com as políticas ambientais. Elas são relevantes no sentido de incentivar a criação de um padrão de produção sustentável e de uma nova economia, a chamada “economia verde”.

Ocorre que tais incentivos dependem de interesses de diversos atores que defendem diferentes objetivos institucionais. Por exemplo, o Ministério da Fazenda visa maximizar a arrecadação, o Ministério do Meio Ambiente visa à conservação e uso sustentável dos recursos naturais, o Ministério do Planejamento visa, entre outras funções, à otimização do gasto público. Há um conflito de metas, o que reflete claramente a complexidade e dificuldades encontradas nas políticas, projetos e iniciativas orientados para o desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, faz-se necessário aperfeiçoar cada vez mais o diálogo entre os diversos atores que tratam de vários temas e áreas de conhecimento nas políticas públicas. Tais atores devem se organizar e construir soluções conjuntas para o desenvolvimento de práticas sustentáveis na gestão pública. A aplicação do conceito de sustentabilidade na gestão pública é um desafio que pode ser concretizado em diversas áreas. As compras compartilhadas sustentáveis são um bom exemplo.

Contratações públicas sustentáveis: aspectos jurídicos e de gestão pública

O preceito do desenvolvimento sustentável está atrelado a compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e à Constituição Federal (CF). Na esfera do ordenamento nacional, a CF de 1988 estabelece como princípio da ordem econômica “a busca pela defesa do meio ambiente, inclusive, mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental de produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (Art. 170). Afirma também que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Art. 225), e aponta o princípio da eficiência (Art. 37) como um dos norteadores desse preceito (BRASIL, 2010b).

A Lei nº 8666/93⁵ (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) estabelece em seu Art. 3º que “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração” (BRASIL, 2010c). A partir da dicção legal que impôs à administração pública a seleção da proposta mais vantajosa, pode-se entender, em seu sentido mais amplo, que as propostas aceitas devem ser as mais convenientes para resguardar o interesse público primário e secundário; portanto, o poder público não pode adquirir produtos que provoquem danos ao meio ambiente, por ir de encontro ao interesse público.

A corroborar esse entendimento, a declaração da Conferência Rio 92 indica que “para alcançar o desenvolvimento sustentável, uma qualidade de vida superior

a todos os povos, as nações deveriam reduzir e eliminar os padrões de consumo insustentáveis...”, bem como a Agenda 21, que dedica um capítulo específico para as mudanças de consumo e ressalta que “para alcançar um desenvolvimento sustentável serão necessárias tanto a eficiência nos processos de produção quanto mudanças nos padrões de consumo” (ONU, 2010b).

As compras públicas sustentáveis aparecem mais explicitamente na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, em dezembro de 2002, impulsionando as autoridades públicas a promoverem políticas de contratação pública que favoreçam o desenvolvimento e a difusão de mercadorias e serviços convenientes ao meio ambiente (BRASIL, 2011).

No plano nacional, a Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) fortalece entendimento ao estabelecer como sanção para infratores de normas ambientais a impossibilidade de contratar com a administração pública por até três anos⁶ (BRASIL, 2010d). Também possuem grande relevância nesse tema a Lei nº 12.187/09, referente à Política Nacional de Mudanças do Clima, que prevê o estabelecimento de critérios de preferência em licitações para economia de energia, água e outros recursos naturais (Art. 6, inciso XII), bem como a Lei nº 12.305/10, que dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010h), ao estimular a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços (Art. 7, inciso III).

Observa-se que o Brasil já ostenta uma série de instrumentos jurídicos que fundamentam a instituição das licitações sustentáveis. O Ministério do Planejamento publicou em 19 de janeiro de 2010 a Instrução Normativa nº 01/2010, que define critérios de sustentabilidade ambiental para

obras públicas, bens e serviços (BRASIL, 2010g). Além disso, têm sido realizadas iniciativas de capacitação de gestores e servidores das áreas jurídicas e de compras no sentido de fomentar a realização de contratações sustentáveis no governo federal.

Os gestores públicos, servidores, políticos e tomadores de decisão devem entender que é papel do Estado promover instrumentos econômicos que fomentem a criação de uma nova economia, baseada em produtos e serviços sustentáveis. Os editais sustentáveis podem priorizar produtos em cujos processos produtivos sejam comprovadas ações e medidas adotadas para eficiência energética, economia de água, uso de tecnologias limpas, bem como de matérias-primas provenientes de manejo sustentável, recicladas, reaproveitadas, etc. Os critérios adotados por selos de credibilidade oficiais, como o Selo Socioambiental do Estado de São Paulo, servem como uma boa base para determinar o que constitui um produto sustentável. Há restrições e divergências quanto ao uso e exigência de certificações ambientais em licitações públicas. Assim, é recomendável especificar que um produto observe os critérios estabelecidos por um determinado sistema, sem exigir selo ou certificação privada.

No momento em que um determinado órgão público, de qualquer esfera de governo, elabora um edital com critérios de sustentabilidade, demonstra o início de um novo paradigma nas compras públicas, na medida em que o Estado passa a adquirir produtos sustentáveis, atuando como um consumidor comum. Ao mesmo tempo, sinaliza para o mercado que o seu foco de compras mudou: de produtos tradicionais para produtos menos agressivos ao meio ambiente, considerando a questão social, que envolve direitos humanos e trabalhistas.

A eficiência econômica nas contratações públicas é um desafio, tendo em vista que produtos sustentáveis geralmente são mais caros. O ganho de escala nas compras públicas pode reduzir o preço dos produtos e o Estado tem o papel indutor, no sentido de adotar ações que promovam a formalização de contratos de quantidades maiores. Nesse sentido, uma alternativa inovadora é a realização de compras compartilhadas sustentáveis.

Contextualização das compras públicas sustentáveis no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro

As compras públicas sustentáveis apresentam um conceito novo, segundo o qual os fornecedores se alinham ao uso racional e inteligente dos recursos naturais, agregando valor aos seus produtos.

Entre 1992 e 2006, observou-se o crescimento significativo da consciência ambiental no Brasil (ISER 1992, 1997, 2001, 2006). Este forte crescimento não estava sendo acompanhado de forma proporcional por ações concretas dos gestores públicos, o que motivou a Diretoria de Gestão do Jardim Botânico do Rio de Janeiro a adotar novas medidas nesse sentido, inserindo nas compras públicas princípios de sustentabilidade.

Na visão da Diretoria de Gestão, as compras governamentais poderiam influenciar a ampliação de um mercado de produtos e serviços sustentáveis. Estimase que uma parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB), entre 10% e 15%, seja oriunda de compras públicas. Logo, se os órgãos públicos comprassem em conjunto por meio de compras compartilhadas sustentáveis, haveria ganho de escala com eficiência econômica, menos impacto

ambiental e maiores benefícios sociais, o que vai ao encontro da perspectiva do desenvolvimento sustentável.

A experiência de uma compra compartilhada de itens de material de expediente ambientalmente corretos, coordenada e efetivamente implantada pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, com a participação de outros órgãos, é um exemplo concreto da aplicação do conceito de sustentabilidade nas contratações públicas, especificamente nas aquisições.

A experiência da compra compartilhada sustentável nos órgãos públicos federais do Rio de Janeiro

A experiência da primeira compra compartilhada ocorreu sob a coordenação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ) e foram necessários aproximadamente cinco meses para a realização do processo; se observa que anteriormente foram realizadas pesquisas com reuniões preliminares, considerando a abertura do processo em 08/04/2010 e a realização do pregão no dia 20/09/2010.

Inicialmente, foi criada uma equipe multidisciplinar com profissionais especializados em pregões, sustentabilidade

e qualidade em processos produtivos. Em seguida, foi realizada pesquisa de mercado e o respectivo cadastramento dos itens nos sistemas estruturantes da administração pública. Após a pesquisa de mercado, foi feita a intenção de registro de preço e realizado o pregão.

Metodologia e procedimentos

Esta é uma pesquisa exploratória, em que utilizamos o método de estudo de caso, conforme indicado por autores, para responder a questões análogas a este trabalho (YIN, 1994).

Os procedimentos adotados foram documentação e observação direta. Os documentos foram importante instrumental de registro das atividades prévias, concomitantes e posteriores à realização efetiva do pregão. A observação direta, por sua vez, permitiu a obtenção de informações adicionais – nem sempre documentadas – sobre o tema estudado, possibilitando a análise, sob a ótica da administração pública, das medidas e ações que contribuíram para os resultados obtidos com a compra compartilhada de materiais de expediente sustentáveis.

O procedimento preliminar para a realização da compra compartilhada foi a interlocução com o Fórum de Lideranças Executivas de Órgãos Federais no Rio de

Etapas de implementação

Etapa	Data	Situação
Elaboração da lista	Março/2010	Concluído
Cadastramento	Abril/Maio/2010	Concluído
Pesquisa de mercado	Maió/Junho/2010	Concluído
Intenção de registro de preço (IRP)	Julho/Agosto/2010	Concluído
Realização do pregão	Setembro/2010	Concluído

Fonte: Jardim Botânico do Rio de Janeiro

Janeiro (GesRio), composto por mais de trinta órgãos, criado e coordenado pelo diretor de Gestão do JBRJ, quem levou a proposta inicial para o grupo. Alguns órgãos participaram – Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi), Ministério da Agricultura, Receita Federal, Ministério da Educação (MEC)/Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), etc. – e outros alegaram que iriam aderir à ata do pregão posteriormente, pois não poderiam comprar naquele momento por estarem com seus estoques cheios.

Nessa situação, apesar dos grandes desafios encontrados (inexperiência dos órgãos com compras sustentáveis e períodos de compras incompatíveis), a equipe do JBRJ empenhou-se em criar um pregão de compra compartilhada, destacando-se como diferencial nesse processo a motivação apresentada pelos membros.

Houve muita dificuldade na elaboração da lista e da pesquisa de mercado, considerando que a mesma foi realizada num mercado incipiente na área de produtos e serviços sustentáveis. O cadastramento dos produtos no sistema do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão permitiu a codificação dos primeiros produtos sustentáveis de material de expediente. Com o cadastramento, os órgãos e entidades que realizarem novos pregões já vão encontrar esses produtos cadastrados no sistema, eliminando uma etapa em seus processos de compras. A pesquisa no catálogo de produtos sustentáveis ajudou, mas foi necessária uma pesquisa intensa no meio eletrônico e demais meios de comunicação. Foi feita a descrição pormenorizada das especificações dos materiais, considerando material empregado, dimensões, cor, tipo e aplicação. Segue abaixo a lista dos itens sustentáveis que foram submetidos à pesquisa de mercado:

Lista de itens sustentáveis

Itens	Produto sustentável
01	Almofada para carimbo, material caixa plástico reciclado, material almofada esponja absorvente revestida de tecido, cor azul, tipo tintada, 120 de comprimento x 90 de largura.
02	Bloco para rascunho, material papel reciclado, sem pauta, 280 de comprimento x 200 de largura, gramatura 56, com 50 folhas.
03	Bloco para rascunho, material papel offset, sem pauta, 210 de comprimento x 140 de largura, gramatura 75, com 50 folhas, quantidade de vias – 1, aplicação anotações diversas, características adicionais: impressão 1/0 cor, reciclado, com arte, cor branca.
04	Bloco para rascunho, material papel reciclado, com pauta, 280 de comprimento x 200 de largura, gramatura 56, com 50 folhas.
05	Bloco para rascunho, material papel reciclado, com pauta, 198 de comprimento x 150 de largura, gramatura 56, com 50 folhas.
06	Bloco para recado, material papel reciclado, cor natural, 38 de largura x 50 de comprimento, características adicionais: autoadesivas, com 100 folhas (tipo postit).
07	Bloco para recado, material papel reciclado, cor natural, 76 de largura x 102 de comprimento, características adicionais: autoadesivo, com 100 folhas (tipo postit).
08	Bloco para recado, material papel reciclado, cor natural, 102 de largura x 152 de comprimento, características adicionais: autoadesivo, com 100 folhas (tipo postit).

09	Caixa, material polipropileno reciclado, 280 de comprimento x 70 de largura x 250 de altura.
10	Caixa para embalagem, material papelão reciclado, tipo triplex, 600 de comprimento x 500 de largura x 400 de altura, cor parda, aplicação acondicionamento de mercadorias, espessura 4,5, formato retangular, parede dupla, características adicionais: sem impressão, gramatura 780, fechamento lateral cola.
11	Caixa para embalagem, material papelão reciclado, tipo triplex, 800 de comprimento x 500 de largura x 400 de altura, cor parda, aplicação acondicionamento de mercadorias, espessura 4,5, formato retangular, parede dupla, características adicionais: sem impressão, gramatura 780, fechamento lateral cola.
12	Caixa para embalagem, material papelão reciclado, tipo triplex, 460 de comprimento x 300 de largura x 310 de altura, características adicionais: sem impressão, gramatura 780.
13	Classificador, material papelão reciclado, 350 de comprimento x 275 de largura, capacidade 200, características adicionais: ferragem metálica.
14	Classificador, material papelão reciclado, 200 de comprimento x 275 de largura, capacidade 200, características adicionais: ferragem metálica.
15	Copo descartável, material papel, capacidade 200 ml, aplicação água, características adicionais: não parafinado, gramatura 146 g/m ² , cor natural, caixa contendo 2.500 copos.
16	Copo descartável, material papel, capacidade 50 ml, aplicação café, características adicionais: não parafinado, gramatura 146 g/m ² , cor natural, caixa contendo 5.000 copos.
17	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, 180 de comprimento x 310 de largura, cor natural, sem timbre.
18	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, tipo saco comum, 230 de comprimento x 170 de largura, cor branca, sem timbre.
19	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, tipo saco comum, 250 de comprimento x 180 de largura, cor parda, colagem lateral, com timbre.
20	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, tipo saco comum, 230 de comprimento x 160 de largura, cor branca, com timbre.
21	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, tipo saco comum, 230 de comprimento x 280 de largura, cor branca, sem timbre.
22	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, tipo saco comum, 240 de comprimento x 340 de largura, cor parda, sem timbre.
23	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, tipo saco comum, 340 de comprimento x 240 de largura, cor branca, com timbre.
24	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, tipo saco comum, 340 de comprimento x 240 de largura, cor natural, com timbre.
25	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, tipo saco comum, 410 de comprimento x 310 de largura, cor natural, sem timbre.
26	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, tipo saco comum, 410 de comprimento x 310 de largura, cor natural, com timbre.
27	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, 230 de comprimento x 115 de largura, cor branca, sem timbre.
28	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, tipo saco comum, 229 de comprimento x 162 de largura, cor natural, com timbre.

29	Envelope, material papel reciclado, gramatura 90, tipo carta, 110 de comprimento x 230 de largura, cor natural, sem timbre.
30	Etiqueta adesiva, material papel reciclado, 55,80 de largura x 99 de comprimento, formato retangular.
31	Etiqueta adesiva, material papel reciclado, 25,40 de largura x 66,70 de comprimento, formato carta.
32	Etiqueta adesiva, material papel reciclado, 25,40 de largura x 101,60 de comprimento, formato retangular.
33	Etiqueta adesiva, material papel reciclado, 101,60 de comprimento x 33,9 de largura, formato carta.
34	Formulário contínuo, material papel reciclado, 1 via, gramatura 56, 80 colunas, 240 de largura x 280 de comprimento, características adicionais: micro serrilhado, sem impressão (caixa com 2000 folhas).
35	Formulário contínuo, material papel reciclado, 1 via, 132 colunas, 40 de largura x 280 de comprimento (caixa com 3000 folhas).
36	Lápis preto, material corpo de madeira de manejo sustentável, dureza carga 2, material carga grafite.
37	Lápis preto, material corpo de madeira, dureza carga 2, formato corpo sextavado, material carga grafite preto nº 2.
38	Lapiseira, material plástico reciclado, diâmetro carga 0,5, características adicionais: com prendedor, ponta e acionador de metal/borracha.
39	Lapiseira, material plástico reciclado, diâmetro carga 0,7, características adicionais: com prendedor, ponta e acionador de metal/borracha.
40	Livro de protocolo, com 100 folhas, 210 de comprimento x 150 de largura, características adicionais: numeradas sequencialmente, material capa papel reciclado, gramatura das folhas 56, material folhas de papel reciclado.
41	Livro de ata, material papel reciclado, com 100 folhas, gramatura das folhas 90, 300 de comprimento x 216 de largura, características adicionais: capa dura, folhas numeradas e pautadas.
42	Papel A4, material papel reciclado, 297 de comprimento x 210 de largura, aplicação impressora <i>laser</i> e jato de tinta, gramatura 75.
43	Papel A3, material celulose vegetal, 294 de largura x 420 de comprimento, gramatura 120, cor branca, tipo reciclado.
44	Pasta arquivo, material cartão reciclado, tipo simples, 310 de largura x 230 de altura, cor marrom, gramatura 400, características adicionais: 210 mm de espessura.
45	Pasta arquivo, material polietileno reciclado, tipo 1, incolor, 240 de largura x 340 de altura.
46	Pasta arquivo, material papelão reciclado, tipo suspensa pendular, 240 de largura x 360 de altura, cor natural, gramatura 350, características adicionais: 3 visor/haste plástica/etiqueta.
47	Porta lápis/clipse/lembrete, material polipropileno reciclado, tipo porta lápis, 85 de comprimento x 85 de largura x 100 de altura.
48	Régua comum, material plástico reciclado, 20 de comprimento, graduação milimétrica.

Fonte: Jardim Botânico do Rio de Janeiro

Após a pesquisa de mercado, o JBRJ realizou o cadastramento da intenção de registro de preço (IRP) no sistema Comprasnet, para que os outros órgãos pudessem fazer suas adesões. Houve, então, a consolidação das demandas dos órgãos participantes e a realização da sessão pública para o dia 20 de setembro de 2010.

Análise dos resultados alcançados

A compra compartilhada contou com a participação do JBRJ e de mais oito órgãos: Fiocruz (duas unidades), Inpi, Ministério da Fazenda/Receita Federal, Inspeção da Receita Federal de Macaé, Ministério da Educação/UFPE, Ministério da Agricultura, Ministério do Meio Ambiente e o próprio JBRJ. Com a adesão dos participantes, materializou-se a compra compartilhada sustentável, o que permitiu aumentar o número de unidades do pedido. Conforme a tabela a seguir, observa-se que o ganho de escala permitiu a economia de R\$ 723.263,78, correspondente a 49,89% do valor estimado (ver quadro abaixo). Foram 48 itens de material de expediente sustentáveis.

Em resposta à questão inicialmente formulada neste estudo: “As compras públicas sustentáveis efetuadas de forma compartilhada acarretam ganho de escala e reduzem o valor dos produtos?”. O resultado acima demonstra que foi possível realizar uma compra ambientalmente correta e economicamente eficiente – uma iniciativa reveladora da implantação do consagrado preceito da sustentabilidade nas compras públicas.

Considerações finais

A realização da compra compartilhada com outros órgãos e com itens de material

de expediente sustentáveis atendeu plenamente aos objetivos do projeto, na medida em que houve a participação de oito órgãos na compra de 48 itens sustentáveis de material de expediente. Ressalte-se que o JBRJ sozinho compraria a quantidade de 100 mil itens, e, com os órgãos participantes, a compra chegou a quase 800 mil, com uma economia de aproximadamente 50% na compra, pelo fato de ter sido compartilhada.

“Na visão da Diretoria de Gestão, as compras governamentais poderiam influenciar a ampliação de um mercado de produtos e serviços sustentáveis.”

As pessoas atendidas são os consumidores desses produtos, ou seja, os servidores públicos que trabalham nos órgãos. A estimativa é que, no primeiro momento, haverá mais de 10 mil pessoas atendidas, considerando o número de servidores existentes nos órgãos participantes. Após a realização desse pregão, a Diretoria de Gestão autorizou a adesão na

Economia obtida na compra compartilhada sustentável

Item	Materiais	Valor de ref. unitário	Quantitativo	Valor de ref. total	Valor real unitário	Valor real total
1	almofada carimbo	R\$ 4,90	300	R\$ 1.470,00	R\$ 5,00	R\$ 1.500,00
2	bloco	R\$ 1,99	3.000	R\$ 5.970,00	R\$ 2,00	R\$ 6.000,00
3	bloco	R\$ 1,49	800	R\$ 1.192,00	R\$ 5,00	R\$ 4.000,00
4	bloco	R\$ 1,49	1.100	R\$ 1.639,00	R\$ 3,00	R\$ 3.300,00
5	bloco	R\$ 1,99	850	R\$ 1.691,50	R\$ 3,50	R\$ 2.975,00
6	bloco	R\$ 6,10	39.500	R\$ 240.950,00	R\$ 2,00	R\$ 79.000,00
7	bloco	R\$ 5,99	38.500	R\$ 230.615,00	R\$ 2,00	R\$ 77.000,00
8	bloco	R\$ 5,90	1.400	R\$ 8.260,00	R\$ 3,00	R\$ 4.200,00
9	cx polipro	R\$ 3,90	3.250	R\$ 12.675,00	♦	♦
10	cx emb.	R\$ 6,90	1.750	R\$ 12.075,00	♦	♦
11	cx bem.	R\$ 5,99	2.000	R\$ 11.980,00		
12	cx emb.	R\$ 8,90	2.000	R\$ 17.800,00		
13	classif.	R\$ 4,49	2.600	R\$ 11.674,00	R\$ 3,00	R\$ 7.800,00
14	classif.	R\$ 4,49	1.900	R\$ 8.531,00	R\$ 3,00	R\$ 5.700,00
15	copo água	R\$ 60,63	1.660	R\$ 100.645,80	R\$ 60,00	R\$ 99.600,00
16	copo café	R\$ 38,90	530	R\$ 20.617,00	R\$ 38,89	R\$ 20.611,70
17	envelope	R\$ 0,12	8.000	R\$ 960,00	R\$ 0,12	R\$ 960,00
18	envelope	R\$ 0,16	7.000	R\$ 1.120,00	R\$ 0,10	R\$ 700,00
19	envelope	R\$ 0,27	7.000	R\$ 1.890,00	R\$ 0,08	R\$ 560,00
20	envelope	R\$ 0,23	7.000	R\$ 1.610,00	R\$ 0,07	R\$ 490,00
21	envelope	R\$ 0,13	7.000	R\$ 910,00	R\$ 0,13	R\$ 910,00
22	envelope	R\$ 0,35	40.000	R\$ 14.000,00	R\$ 0,14	R\$ 5.600,00
23	envelope	R\$ 0,34	42.000	R\$ 14.280,00	R\$ 0,18	R\$ 7.560,00
24	envelope	R\$ 0,38	85.000	R\$ 32.300,00	R\$ 0,13	R\$ 11.050,00
25	envelope	R\$ 0,60	50.500	R\$ 30.300,00	R\$ 0,15	R\$ 7.575,00
26	envelope	R\$ 0,30	116.500	R\$ 34.950,00	R\$ 0,20	R\$ 23.300,00
27	envelope	R\$ 0,60	25.000	R\$ 15.000,00	R\$ 0,06	R\$ 1.500,00
28	envelope	R\$ 0,60	116.800	R\$ 70.080,00	R\$ 0,08	R\$ 9.344,00
29	envelope	R\$ 0,60	55.000	R\$ 33.000,00	R\$ 0,06	R\$ 3.300,00
30	etiqueta	R\$ 36,93	205	R\$ 7.570,65	R\$ 17,08	R\$ 3.501,40
31	etiqueta	R\$ 28,52	235	R\$ 6.702,20	R\$ 17,08	R\$ 4.013,80
32	etiqueta	R\$ 28,51	470	R\$ 13.399,70	R\$ 17,50	R\$ 8.225,00
33	etiqueta	R\$ 27,79	535	R\$ 14.867,65	R\$ 16,50	R\$ 8.827,50
34	form.cont.	R\$ 39,69	122	R\$ 4.842,18	♦	♦
35	form.cont.	R\$ 69,90	100	R\$ 6.990,00	♦	♦
36	lápiz	R\$ 0,48	4.650	R\$ 2.232,00	R\$ 0,40	R\$ 1.860,00
37	lápiz	R\$ 1,90	5.885	R\$ 11.181,50	R\$ 1,50	R\$ 8.827,50
38	lapiseira	R\$ 6,90	2.100	R\$ 14.490,00	R\$ 4,87	R\$ 10.227,00
39	lapiseira	R\$ 6,90	2.450	R\$ 16.905,00	R\$ 5,87	R\$ 14.381,50
40	livro prot.	R\$ 6,22	1.200	R\$ 7.464,00	R\$ 4,98	R\$ 5.976,00
41	livro-ata	R\$ 8,86	900	R\$ 7.974,00	R\$ 5,98	R\$ 5.382,00
42	papel A4	R\$ 16,21	23.000	R\$ 372.830,00	R\$ 10,00	R\$ 230.000,00
43	papel A3	R\$ 29,20	185	R\$ 5.402,00	R\$ 20,00	R\$ 3.700,00
44	pasta	R\$ 3,90	1.500	R\$ 5.850,00	R\$ 3,00	R\$ 4.500,00
45	pasta	R\$ 1,00	1.300	R\$ 1.300,00	R\$ 4,00	R\$ 5.200,00
46	pasta	R\$ 1,90	3.000	R\$ 5.700,00	R\$ 6,50	R\$ 19.500,00
47	porta-lápis	R\$ 7,90	600	R\$ 4.740,00	R\$ 12,00	R\$ 7.200,00
48	régua	R\$ 1,90	550	R\$ 1.045,00	R\$ 1,00	R\$ 550,00
Totais		R\$ 49334	716.927	R\$ 1.449.671,18	R\$ 280,15	R\$ 726.407,40
ESTIMATIVA			R\$ 1.449.671,18	RESULTADO	R\$ 726.407,40	
ECONOMIA			R\$ 723.263,78	%ECONOMIA	49,89157472	

Fonte: Jardim Botânico do Rio de Janeiro

- ♦ Os valores foram cotados na pesquisa de mercado e não foram oferecidos pela empresa vencedora no momento da sessão pública.

compra compartilhada de outros órgãos, como a Polícia Federal e a Fundação Casa de Rui Barbosa.

A primeira compra compartilhada é um projeto-piloto que deixa um legado para a administração pública federal e isso pode ser revelado com a certeza da segunda compra compartilhada, gerenciada pela Fiocruz. Nesta, já garantiram a participação por meio da manifestação da intenção de registro de preço (IRP) no sistema Comprasnet órgãos que não haviam participado da primeira, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Agência Nacional de Cinema (Ancine) e Museu de Astronomia (Mast), entre outros.

A perspectiva é que o projeto seja reverberado por toda a administração pública e que a cada ano um órgão diferente gerencie a compra compartilhada, acumulando conhecimento e *expertise* no tema. É desejável, portanto, que as experiências sejam multiplicadas, visando ao envolvimento da administração pública em suas diferentes esferas de atuação. É recomendável que os gestores públicos se organizem em redes (conselhos, comitês) para

a realização de compras compartilhadas sustentáveis.

Com essa iniciativa, abriu-se nova tendência de compras de material de expediente na administração pública, mas também constatou-se que a legislação vigente carece de regulamentações orientadas ao aperfeiçoamento dos critérios de sustentabilidade dos bens, serviços e obras públicas (nas formas de padronização, especificação e certificação/rotulagem). É necessário que se tenha um programa de governo de apoio a compras públicas sustentáveis, que seja elaborado em conjunto pelas áreas de planejamento, compras e meio ambiente, tendo o Inmetro como parceiro fundamental na definição de critérios de sustentabilidade em processos produtivos de produtos e serviços que vão ser definidos nas licitações como sustentáveis.

Destaca-se, por fim, que o resultado final obtido demonstra que foi possível realizar uma compra ambientalmente correta e economicamente eficiente. A experiência da compra compartilhada de produtos sustentáveis, realizada entre os órgãos públicos do Rio de Janeiro, é um exemplo concreto da implantação do consagrado conceito de desenvolvimento sustentável nas compras públicas.

(Artigo recebido em junho de 2011. Versão final em maio de 2012).

Notas

* Este artigo é inspirado numa iniciativa inovadora na gestão pública federal, premiada em quarto lugar na 16ª edição do Concurso Inovação promovido pela ENAP. A Diretoria de Gestão do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ) 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.

¹ Este trabalho considera “sustentabilidade” como um conceito ou categoria síntese da proposta de Desenvolvimento Sustentável tal como endossada pela Organização das Nações Unidas a partir da do Relatório Nosso Futuro Comum: “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”. O mesmo documento define sustentabilidade como um princípio de uma sociedade que mantém as características necessárias para um sistema social justo, ambientalmente equilibrado e economicamente próspero por um período de tempo longo e indefinido (ONU, 1987).

² As definições, encontradas na literatura, sobre o termo sustentabilidade são diversas. Ferreira (2006) esclarece, por exemplo, que a sustentabilidade mencionada no discurso ecológico oficial é mediada unicamente pela tecnologia, enquanto Goldman (1995) chama a atenção para as distintas definições de biólogos, ecólogos e economistas.

³ Os instrumentos de comando e controle podem ser definidos como um conjunto de regulamentos e normas impostos pelo governo, com a finalidade de restringir as ações que causam impacto ambiental. Como exemplo, podem ser destacados os regulamentos que determinam padrão de emissão de poluentes, as legislações que dispõem sobre o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, que podem proibir a produção, comercialização e uso de produtos específicos.

⁴ Os instrumentos econômicos (IE) podem ser considerados como alternativas economicamente eficientes e ambientalmente eficazes para complementar as estritas abordagens de comando e controle. Teoricamente, ao fornecer incentivos ao controle da poluição ou de outros danos ambientais, os IE permitem que o custo social de controle ambiental seja menor. Podem, ainda, fornecer aos cofres do governo local receitas fiscais de que tanto se necessita. Os instrumentos econômicos podem ser classificados em dois tipos: (i) incentivos que atuam na forma de prêmios e (ii) incentivos que atuam na forma de preços. Os primeiros requerem um comprometimento de recursos do Tesouro, enquanto os de segundo tipo geram fundos fiscais. Os incentivos que atuam na forma de prêmios são basicamente o crédito subsidiado, as isenções de imposto e outras facilidades contábeis, para efeito de redução da carga fiscal. Os incentivos econômicos via preços são todos os mecanismos que orientam os agentes econômicos a valorizarem os bens e serviços ambientais de acordo com sua escassez e seu custo de oportunidade social. Para tal, atua-se na formação dos preços privados destes bens ou, no caso de ausência de mercados, criam-se mecanismos que acabem por estabelecer um valor social. Em suma, adota-se o “princípio do poluidor/usuário pagador”. O objetivo da atuação direta sobre os preços é a internalização dos custos ambientais nos custos privados que os agentes econômicos incorrem no mercado em atividades de produção e consumo (SERÔA DA MOTTA & MENDES, 1996).

⁵ A Lei nº 12.349 de 15 de dezembro de 2010 altera a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 e inclui em seu Art. 3º o termo Desenvolvimento Nacional Sustentável (BRASIL, 2010i).

⁶ Art. 72, parágrafo 8, inciso V.

Referências bibliográficas

- BARKI, Teresa. Licitação e desenvolvimento nacional sustentável. In: *Revista Debates em Direito Público*. Ano 10, nº 10, out. 2011.
- BIDERMAN, R.; BETIOL, L.; MACEDO, L.; MONZONI, M.; MAZON, R. (Org.). Guia de compras públicas sustentáveis. Uso do poder de compra do governo para a promoção de desenvolvimento sustentável. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. ICLEI.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31/08/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis. Acesso em: 15 de abril de 2010.
- _____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acesso em: 02 de março de 2010a.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 de março de 2010b.
- _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 17 de março de 2010c.
- _____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm. Acesso em: 17 de março de 2010d.
- _____. Resolução CONAMA nº 307, de 05 de julho de 2002. Disponível em: www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30702.html. Acesso em: 17 de março de 2010e.
- _____. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm. Acesso em: 17 de março de 2010f.
- _____. Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cti.ufu.br/sites/cti.ufu.br/files/IN-SLTI-01-19-Jan2010-Sustentabilidade-Ambiental.pdf>. Acesso em: 17 de março de 2010g.
- _____. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 30 de agosto 2010h.
- _____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do Art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei L12349.htm. Acesso em: 17 de dezembro de 2010i.

_____. *Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB*. Disponível em: www.cdb.gov.br/cdb. Acesso em: 17 de março de 2010j.

_____. *Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011.

CATÁLOGO Sustentável. Disponível em: <http://www.catalogosustentavel.com.br/> Acesso em: 16 de março de 2010.

CES – FGV. Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Disponível em: www.ces.fgvsp.br

COLETÂNEA DE LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DO SENADO FEDERAL. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/senado/programas/senadoverde/legisla_ambiental/pdf/indice.pdf.

COMISSÃO EUROPÉIA (2005) /Compras Ecológicas/ Manual sobre a Contratação Pública Ecológica. Oficina de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Luxemburgo. ISBN 92-894-8988-X.

CONSTANZA, R.; PATTEN, B. C. Defining and predicting sustainability. *Ecological Economics* (15), 1993.

DRUMMOND, José Augusto (Org.); BURSTYN, Marcel (Org.). Desenvolvimento Sustentável: uma ideia com linhagem e legado. Apresentação. Sustentabilidade, Regulação e Desenvolvimento. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p.11-15, jan./abr., 2009.

GOLDMAN, A. Threats to Sustainability in African Agriculture. *Human Ecology*, 23 (3): 291-334, 1995.

GUIMARAES, Roberto P. Facilitating Dialogue Between Science/Policy and Policy/Science: some General Reflections and Proposals for the Path Ahead. FIRST IHDP SCIENCE-POLICY DIALOGUE SYMPOSIUM. Berne, Switzerland, September, 2006. p. 21-22.

MEYER, J. L.; HELFMAN, G. S. The ecological basis of sustainability. *Ecological Application*, 3(4), 1993.

OCDE (2002). Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement, C 3, 23/01/2003.

RESOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) nº 39/248, de 16 de abril de 1985. Estabelece Diretrizes para a Proteção ao Consumidor das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewArticle/24028>. Acesso em: 17 de março de 2010.

SANTOS, Murillo; BARKI, Teresa (Org). *Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis*. Belo Horizonte, 2011.

SERÔA DA MOTTA, R. & MENDES, F. E. Instrumentos econômicos na gestão ambiental: aspectos teóricos e de implementação. In: *A Economia Brasileira em Perspectiva - 1996*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, 1996 (b).

UNITED Nations Department of Economic and Social Affairs: division for sustainable development. *Agenda 21*. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_04.shtml>. Acesso em: 8 de março de 2010b.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED). *Our common future: report of the world commission on environment and development*. Oxford: Oxford University, 1987.

YIN, Robert K. *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications. 2ª Edição. 1994.

Resumo – Resúmen – Abstract

Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis

Renato Cader da Silva e Teresa Villac Pinheiro Barki

O presente artigo aborda o tema compras públicas sustentáveis como instrumento econômico capaz de estimular padrões de consumo que incluam critérios ambientais na aquisição de bens e serviços na administração pública. A aplicação do conceito de sustentabilidade nas compras públicas é um desafio, na medida em que devem-se conciliar as dimensões econômica, ambiental e social nas licitações. A análise de como o tema compras sustentáveis ingressa no âmbito da gestão pública é realizada a partir da experiência de uma compra compartilhada de itens de materiais de expediente ambientalmente corretos, coordenada e efetivamente implantada pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, com a participação de outros órgãos. Após a realização do pregão compartilhado, foi possível identificar um ganho de escala que promoveu uma economia de aproximadamente 50% do valor da proposta inicial, demonstrando a aplicação do conceito de sustentabilidade nas compras públicas.

Palavras-chave: Licitações sustentáveis, compras públicas, sustentabilidade, gestão pública, bens e serviços sustentáveis

Compras públicas compartidas: la práctica de las licitaciones sostenibles

Renato Cader da Silva y Teresa Villac Pinheiro Barki

En este artículo se discute la compra sostenible como un instrumento económico que puede estimular un patrón de consumo que incluye los criterios ambientales en la contratación de bienes y servicios en la administración pública. La aplicación del concepto de sostenibilidad en las compras públicas se trata de un reto, puesto que se deben conciliar las dimensiones económica, ambiental y social en las licitaciones. El análisis de cómo el tema de las compras sostenibles entra en el ámbito de la gestión pública se lleva a cabo a partir de la experiencia de una compra compartida de artículos de oficina respetuosos con el medio ambiente, coordinada y ejecutada con eficacia por el Instituto de Investigaciones Jardín Botánico de Río de Janeiro, con la participación de otros órganos. Tras la realización de la licitación de tipo *pregão*, se pudo identificar un ahorro del 50% aproximadamente en relación con la propuesta inicial, lo que demuestra la aplicación del concepto de sostenibilidad en las compras públicas.

Palabras clave: Prácticas sostenibles de adquisición, contratación, sostenibilidad, gobernanza, bienes y servicios sostenibles

Shared public purchases: the practice of sustainable procurement

Renato Cader da Silva and Teresa Villac Pinheiro Barki

This paper discusses sustainable procurement as an economic tool which can stimulate a consumption pattern that includes environmental criteria in procurement of goods and services in public administration. Applying the concept of sustainability in public procurement is a challenge, as it must reconcile the economic, environmental and social bids. The analysis of how sustainable shopping theme enters in the context of public management is carried out from the experience of a shared purchase of items of environmentally friendly supplies, office coordinated and effectively implemented by the Institute for Botanical Garden of Rio de Janeiro with the participation of other institutions. After completion of the trading, was possible to identify a

shared economies of scale that promoted savings of approximately 50% of the initial proposal, demonstrating the application of the concept of sustainability in public procurement.

Keywords: Sustainable procurement, procurement, sustainability, governance, sustainable goods and services

Renato Cader da Silva

É doutor em Ambiente e Sociedade pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), mestre em Administração Pública e de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas/RJ (FGV-RJ) e graduado em Administração de Empresas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, foi diretor de Gestão do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Atualmente está cedido para a Agência Nacional do Cinema (Ancine), exercendo o cargo de gerente executivo. Contato: renato.cader@ancine.gov.br

Teresa Villac Pinheiro Barki

É filósofa pela Universidade de São Paulo (USP) e advogada da Advocacia-Geral da União (AGU), da Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo. Contato: teresa.barki@agu.gov.br



O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul

Ari Sötbe; Vilson Sötbe y Clésia Ana Gubiani

Introdução

A Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fundamenta-se na responsabilidade com o dinheiro público. Assim, a lei trouxe uma série de novos desafios aos gestores públicos brasileiros. Entre os princípios da lei estão o planejamento, a transparência em relação aos gastos, o controle e a participação da sociedade.

Existe uma diferença da LRF em relação às demais leis do setor público: a de responsabilizar a área de gestão financeira dos órgãos e poderes públicos a partir de um acompanhamento sistemático de desempenho da administração pública. O descontrole com o dinheiro público resultava em desvio e gasto ineficiente. Dessa forma, a LRF trouxe em seus artigos diversas obrigações a serem cumpridas pelos gestores, definidos como responsáveis pelo dinheiro público.

Estudos anteriormente desenvolvidos sobre a LRF, tratando da sua eficácia e do seu impacto na gestão pública municipal, mostram avanços importantes na

gestão dos recursos públicos e no cumprimento dos princípios norteadores da lei. Dentro desse enfoque, Santos (2009) realizou estudo sobre o impacto da LRF na arrecadação tributária dos municípios do Rio Grande do Sul. Fazendo uma análise do período de 1996 a 2005, observou que a arrecadação dos tributos de competência dos municípios aumentou expressivamente, principalmente a do Imposto Sobre Serviços.

Dentro da mesma linha de estudo, Moura Neto e Palombo (2006) desenvolveram uma pesquisa objetivando identificar os impactos da LRF e das transferências intergovernamentais sobre a arrecadação própria dos municípios brasileiros. Concluíram que a LRF gerou esforço tributário positivo na arrecadação própria, não compensando os efeitos negativos advindos do recebimento de recursos via transferências federais por parte dos municípios brasileiros.

Pereira e Silva (2009) analisaram até que ponto a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para o aumento da aprovação de prestação de contas de prefeituras baianas. Para isso, os autores analisaram os tipos de decisão do Tribunal de Contas dos Municípios, do período de 1993 a 2006. Merece destaque em suas conclusões que a publicação da LRF em 2000 não resultou em diminuição do número de contas de prefeituras reprovadas, tendo em vista o caráter normatizador e sancionador da Lei.

O presente estudo diferencia-se dos anteriores, pois busca analisar os níveis de impacto da LRF na aprovação das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul. Assim, elaborou-se a seguinte questão de pesquisa: Quais foram os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas contas públicas dos governos

municipais do Estado do Rio Grande do Sul? Este estudo tem por objetivo analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas contas públicas dos governos municipais do Estado do Rio Grande do Sul.

Para tanto, foram analisados os princípios norteadores da LRF, os seus principais objetivos e seu impacto no cenário das contas públicas dos municípios gaúchos. Realizou-se um estudo descritivo, com análise de conteúdo das informações disponibilizadas no sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Na interpretação dos dados disponibilizados, foram avaliados e comparados os pareceres das contas de gestão fiscal dos exercícios de 2000 a 2008, os aspectos da lei analisados e as principais irregularidades cometidas pelos gestores, que resultaram na emissão de parecer pelo não atendimento da LRF.

Este estudo se justifica pela necessidade de avaliação da eficácia da LRF no âmbito municipal, considerando os objetivos da lei para a melhoria na gestão pública. Outro elemento relevante foi a identificação da postura dos gestores públicos municipais, quanto ao cumprimento dos princípios constitucionais e administrativos da ordem fiscal brasileira estabelecidos pela LRF.

O presente trabalho está organizado em cinco seções, tendo início com esta introdução. Em seguida, apresenta-se a fundamentação teórica que serviu de sustentação à pesquisa. Na sequência, apresentam-se os aspectos metodológicos utilizados para desenvolver a pesquisa. Logo após, faz-se a descrição, análise e interpretação dos dados coletados. Por último, apresentam-se as conclusões do estudo realizado e as recomendações para futuras pesquisas sobre o tema investigado.

Fundamentação teórica

Neste capítulo são abordados os principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerada um divisor de águas pela mudança que tem provocado no perfil da administração pública brasileira, e, por consequência, apontadas as alterações na forma de atuação dos tribunais de contas estaduais e municipais, no que se refere ao acompanhamento e controle do efetivo cumprimento desta lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Esta lei foi promulgada para regulamentar os artigos de número 163 a 169 do Capítulo II e Título VI das Finanças Públicas da Constituição Federal de 1988.

A responsabilidade fiscal pode ser traduzida como sendo o cuidado, o zelo na arrecadação das receitas e na realização das despesas públicas, obrigando-se o gestor a agir com transparência e de forma planejada. Destaca-se o seu aspecto inovador, conforme Nunes (2002, p. 88):

Reside no fato de responsabilizar o administrador público pela gestão financeira, criando mecanismos de acompanhamento sistemático (mensal, trimestral, anual e plurianual) do desempenho, evitando desvios de verbas, corrupção e roubos no orçamento público.

Por isso, a LRF busca comprometer o gestor público com uma política fiscal responsável. A atribuição de responsabilidades ao gestor foi consolidada a partir da publicação da Lei nº 10.028/2000,

chamada de Lei de Crimes. Cumpre ressaltar que esta lei alterou o Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal). Por sua vez, a Lei nº 1.079/1950 define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

A sanção penal, nos termos da Lei de Crimes, recairá sobre o administrador público que não seguir as regras gerais da LRF. Dessa forma, o principal objetivo da

“O presente estudo diferencia-se dos anteriores, pois busca analisar os níveis de impacto da LRF na aprovação das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul”

LRF está explicitado em seu Art. 1º, § 1º, que assim dispõe:

Art. 1º, § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento

de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de créditos, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Denota-se que a LRF foi promulgada para melhorar a administração pública, por meio da busca de melhor qualidade da gestão fiscal e equilíbrio das finanças públicas. O maior beneficiário dessa lei é o cidadão, que passa a contar com transparência na administração e garantia de eficiente aplicação dos tributos pagos.

Nóbrega (2002) reforça que os objetivos da LRF buscam instituir uma gestão fiscal responsável; prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção; modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, aumentando a transparência no setor público, com maior divulgação e entendimento das contas públicas. O alcance desses objetivos, segundo a LRF, está nos quatro princípios norteadores da administração pública, que são o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade. Lopes e Slomski (2004) complementam que, pelo seu funcionamento como auditoria preventiva nos municípios, a LRF obriga os gestores a prestar contas ao Tribunal de Contas mensalmente.

Ao enfatizar o monitoramento da gestão fiscal, a LRF valorizou os instrumentos de planejamento governamental, compreendidos pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), que são previstos na Constituição de 1988 como referências básicas do sistema

orçamentário nacional e que deverão ser compatíveis e consistentes, portanto, orientadores das políticas públicas (SILVA, 200-).

Em relação à fiscalização da gestão fiscal, cabe ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos tribunais de contas, e ao sistema de controle interno examinar o cumprimento das disposições estabelecidas pela LRF. Como o controle interno, na prática, faz parte da estrutura da administração pública, a fiscalização fica efetivamente a cargo dos tribunais de contas, órgãos técnicos que auxiliam o Poder Legislativo no controle externo (SILVA, 200-).

A LRF estabeleceu nova abrangência para o controle externo a cargo dos tribunais de contas, que devem emitir pareceres prévios relativos às contas anuais dos chefes dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público. Além disso, submetem-se à sua apreciação os relatórios resumidos da execução orçamentária, emitidos bimestralmente, e os relatórios trimestrais e semestrais da gestão fiscal (SILVA, 200-).

A Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão fiscal

Instituída na era da administração pública marcada por governantes que administravam as contas públicas gastando mais do que arrecadavam, a Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), veio sanar importante lacuna para a obtenção do equilíbrio fiscal do país, ao estabelecer regras claras para a adequação de despesas públicas em níveis compatíveis com as receitas de cada ente da federação, envolvendo todos os poderes.

Oliveira (2002) reforça que a LRF deixa claro o seu propósito de corrigir os rumos da administração pública nos três níveis da Federação, limitando os gastos

de acordo com as receitas, mediante planejamento, organização, controle interno, controle externo e transparência das ações de governo em relação à população. Acrescenta que os administradores públicos são expressamente responsáveis pelas ações implementadas no exercício de suas funções e sujeitos a penalidades definidas em legislação própria.

Nesse sentido, a LRF estabeleceu regras claras destinadas a assegurar a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal e boa governança. No Quadro 1 são apresentados de forma sintetizada os aspectos mais relevantes da lei em função da correta gestão pública.

Percebe-se que a gestão pública deverá ser levada além da austeridade fiscal, que passou a ser obrigatória, sob pena do descumprimento. A LRF direciona aos municípios um espírito inovador da gestão responsável, apoiada em quatro eixos para cumprir sua função de reguladora das finanças públicas: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

No que se refere às punições, Khair (2001, p. 70) entende que “para que a lei torne-se efetiva, é preciso garantir a responsabilização efetiva e ágil de seus transgressores, sob pena de cair em descrédito”. Nesse sentido, paralelamente às sanções institucionais, descritas no próprio texto da LRF, o seu descumprimento poderá representar para o administrador público a aplicação de sanções penais e administrativas, de acordo com a Lei nº 10.028 de 2000. A sanção penal, nos termos da lei de crimes, recairá sobre aquele administrador público que não seguir as regras gerais da LRF, desde a elaboração das leis orçamentárias, até a publicação de todos os relatórios exigidos.

De acordo com Khair (2001), existem 11 situações de desrespeito à LRF que

podem ser classificadas como transgressões fiscais e cerca de 64 situações que levam a punições penais, entre ações e omissões.

No Quadro 2 são apresentados alguns exemplos de transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e suas sanções penais.

Outro aspecto destacado por Khair (2001) é o fato de que os crimes contra as finanças públicas não excluem o seu autor da reparação civil do dano causado ao patrimônio público. A punição criminal baseada na lei de crimes levará ainda o transgressor a responder por outros crimes associados. Considerando ainda que o Poder Legislativo e os tribunais de contas são os órgãos competentes para a fiscalização das contas da administração pública, no que tange ao cumprimento da LRF, não há dúvidas de que cresce a importância e o poder desses órgãos com o advento da lei.

O controle interno e externo e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Todos os órgãos públicos são obrigados a prestar contas à sociedade. Estas prestações de contas são sintetizadas em demonstrativos contábeis, como os balanços patrimoniais, financeiros e orçamentários. Na relação de agência, o cidadão (principal) deve fiscalizar o gestor dos recursos públicos, que são seus por natureza.

No entanto, as incapacidades técnica e operacional impedem que cada cidadão se ocupe na investigação permanente das prestações de contas dos responsáveis pelos recursos públicos. Nessas circunstâncias é que se faz necessária a existência de órgãos especializados para a verificação e análise da prestação de contas desses gestores que, em nome do cidadão, analisam e decidem sobre a regularidade ou não das despesas realizadas em serviços e obras públicas com o dinheiro arrecadado por meio de impostos.

Quadro 1: Principais aspectos da Lei Complementar nº 101/2000 para a gestão correta dos recursos públicos

Aspectos a observar	Descrição	Norma legal
Cumprimento de metas	Obrigatoriedade para que União, Estados e Municípios definam metas fiscais e assumam compromissos públicos explícitos de desempenho fiscal nas suas respectivas leis orçamentárias, bem como as providências a serem tomadas nos casos em que se verifique descumprimento das normas ou desvios injustificados e reiterados em relação aos objetivos e metas da política fiscal.	Capítulo II, Art. 4º - 10 da LRF.
Despesas com pessoal	Limites para despesas com pessoal. São definidos na lei os limites de gastos com pessoal, com percentual das receitas, para os três poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Proibição de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de poder ou órgão.	Capítulo IV, seção II, Art. 18 - 23 da LRF.
Controle da dívida pública	Disciplina na realização de operações de crédito dos diversos entes da Federação. Conceituação e caracterização da dívida pública, de acordo com sua origem e natureza, bem como as exigências estritas para seu registro e controle. Controle rigoroso da dívida mobiliária e a necessária transparência por meio da prestação de informações à população, previamente à respectiva oferta pública. Fica consignada a exigência para a emissão de títulos públicos, com ampla prestação de informações sobre forma, critérios, sistema de colocação e remuneração, assim como do competente registro em sistema centralizado de liquidação e custódia. Concessão de garantias por parte do setor público que concorre decisivamente para a disciplina fiscal. Proibição de realização de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato.	Capítulo VII, Art. 29 - 31 da LRF. Art. 39 - 42 da LRF.
Restos a pagar	Proibição ao titular de poder ou órgão de contrair obrigação de despesa, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.	Art. 42 da LRF.

A responsabilidade fiscal entre os entes federados	O relacionamento entre os entes da Federação no que tange à responsabilidade fiscal. Regras para as transferências voluntárias de recursos e concessão de créditos. A proibição de concessão de qualquer empréstimo ou financiamento para pagamento de despesa de pessoal, bem como a realização de operação de crédito que tenha por objetivo renovar, refinanciar ou postergar dívida anteriormente contraída.	Art. 32 - 38 da LRF.
Preservação do patrimônio público	Veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei ao regime de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.	Art. 44 da LRF.
Regras para a transferência de recursos públicos para o setor privado	Disciplina e restrições às transferências de recursos públicos para o setor privado, em especial sob a forma de capitalizações, subvenções econômicas e subsídios de preços públicos. A destinação e a utilização de recursos públicos para pessoas físicas ou jurídicas somente poderão ocorrer se vierem a ser expressamente autorizadas em lei.	Art. 26 - 28 da LRF.
Fiscalização e transparência	Fiscalização da sociedade sobre os atos de gestão pública. Divulgação e acesso amplo a informações tempestivas, abrangentes, consistentes e comparáveis sobre as contas públicas dos três níveis de governo, incluindo os objetivos e metas da política fiscal, as projeções que balizam os orçamentos públicos, entre outros aspectos relevantes. Disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Art. 48 e 49 da LRF. Art. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C da LC 313/09.
Responsabilização	O descumprimento da LRF poderá ensejar na aplicação de sanções institucionais e penais e administrativas.	Art. 25 da LRF. Lei 10.028/2000.

Fonte: Elaboração com base na LRF.

Quadro 2: Principais penalidades aplicadas no descumprimento da Lei Complementar nº 101/2000

Infração	Sanção/Penalidade
Ordenar, autorizar ou promover a realização de operação de crédito, interno ou externo: - sem prévia autorização legislativa; - com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal; - quando o montante da dívida consolidada ou despesa relativa a pessoal ultrapassar os respectivos limites máximos na forma da lei.	Reclusão de um a dois anos.
Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda o limite estabelecido na lei.	Detenção de seis meses a dois anos.
Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.	Reclusão de um a quatro anos.
Ordenar despesa não autorizada por lei.	Reclusão de um a quatro anos.
Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei.	Detenção de três meses a um ano.
Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei.	Detenção de seis meses a dois anos.
Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura.	Reclusão de um a quatro anos.
Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia.	Reclusão de um a quatro anos.
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal no prazo e com o detalhamento previsto na lei.	Multa de 30% dos vencimentos anuais que lhe der causa, sendo o pagamento da multa sua responsabilidade pessoal.

Fonte: Elaboração com base na Lei Complementar nº 101/2000 e Lei Federal nº 10.028/2000.

A fiscalização da gestão fiscal, quanto ao cumprimento das normas da LRF, será exercida pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos tribunais de contas, e pelo sistema de controle interno de cada poder e do Ministério Público. É o que estabelece o Art. 59 da lei:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar.

Somando-se a isso a LRF fixou os prazos para que os tribunais de contas emitam parecer prévio conclusivo sobre as contas da gestão fiscal. Esses prazos estão estabelecidos no *caput* e no §1º do Art. 57 da lei, que assim dispõe:

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), a fiscalização do cumprimento da LRF está descrita em diversas resoluções e instruções normativas, editadas a partir da LRF, sempre fundamentadas nas competências que lhe são conferidas pela Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Estadual nº 11.424/2000, definida como a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

O primeiro ato normativo expedido pelo TCE/RS, tratando sobre procedimentos a serem adotados com vistas à verificação do atendimento da LRF pelos prefeitos e presidentes de câmaras municipais, foi a Resolução TCE/RS nº 553/2000. Essa Resolução em seu Artigo 1º expressa:

Art. 1º A presente Resolução objetiva regular a atividade de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado, relativamente à observância da Lei Complementar Federal nº 101, de 05 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Na mesma esfera, a referida Resolução alterou dispositivos do Regimento Interno do TCE/RS, merecendo destaque alguns incisos dos Artigos 11 e 12, que enumeram algumas atribuições desse tribunal:

Artigo 11 (...)

XXXIV – emitir Parecer sobre a Gestão Fiscal, no âmbito estadual, das autoridades referidas no artigo 56 da Lei Complementar Federal nº 101, de 05 de maio de 2000, à exceção das contas de gestão fiscal do Presidente do Tribunal de Contas.

Artigo 12 - Compete às Câmaras: (...)

XI – emitir Parecer sobre as contas da Gestão Fiscal prestadas pelos Prefeitos Municipais, relativamente aos poderes Executivo e Legislativo.

Posteriormente, o TCE/RS expediu vários outros atos normativos, também tratando sobre procedimentos com vistas à verificação do atendimento da LRF, entre os quais se destacam as Resoluções nº 586/2001 e 766/2007 e as Instruções Normativas nº 12/2000 e 19/2006.

Aspectos avaliados pelo Tribunal de Contas para a emissão do parecer da gestão fiscal

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul estabeleceu por meio de atos normativos, como os mencionados anteriormente, e especialmente pelas Resoluções nº 722/2005 e 766/2007, com as alterações introduzidas pela Resolução nº 836/2008, os procedimentos com a finalidade de fiscalizar e verificar no âmbito municipal.

Os dispositivos legais analisados pelo TCE/RS, que resultam na emissão do parecer pelo atendimento ou não atendimento da Lei Complementar nº 101, de 2000, são apresentados no Quadro 3.

Conforme o Quadro 3, os dispositivos da LRF analisados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul na emissão do parecer são: entrega dos

relatórios de gestão fiscal no TCE, publicação e publicidade, controle interno, despesa com pessoal, equilíbrio das contas públicas, restos a pagar, endividamento, operações de crédito. Destaca-se a importância da ação do Tribunal de Contas, tanto na imposição quanto na cobrança dos procedimentos a serem adotados pela administração pública, decorrentes do advento da LRF, para a efetiva implementação e cumprimento dessa norma.

Procedimentos metodológicos

Este estudo caracteriza-se como descritivo e exploratório. Para Gil (2002, p. 42) a pesquisa descritiva “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. De outro modo,

Quadro 3: Dispositivos da LRF analisados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul na emissão do parecer

Procedimentos/Limites a observar	Norma legal
Entrega dos relatórios de gestão fiscal no TCE	Art. 54 e 55 da LRF, inciso I do Art. 5º da LF nº 10.028/2000, Art. 4º, inciso I ou II da Resolução TCE/RS nº 695/2004
Publicação e publicidade	§ 2º do Art. 55 da LRF, inciso I do Art. 5º da LF nº 10.028/2000, Decisões dos Processos TCE/RS nº 5017-0200/03-1 (22-04-2004) e 7648-0200/07 (16-04-2008)
Controle interno	Art. 54, parágrafo único da LRF
Despesa com pessoal	Art. 20, inciso III, alínea “a” (Executivo), “b” (Legislativo) e Art. 23 da LRF
Equilíbrio das contas públicas	Art. 1º, §1º da LRF
Restos a pagar	Art. 42 da LRF
Endividamento	Inciso II do Art. 3º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal
Operações de crédito	Inciso I do Art. 7º e Art. 10 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal

Fonte: Elaboração com base na LRF e normas do TCE/RS.

o estudo exploratório tem como uma de suas características o aprofundamento de conceitos preliminares sobre determinada temática não contemplada de modo satisfatório anteriormente (RAUPP; BEUREN, 2006, p. 80).

O estudo foi realizado por meio de pesquisa documental. Gil (2002) destaca que a pesquisa documental utiliza materiais ainda não analisados ou que ainda poderão ser reelaborados. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa. Raupp e Beuren (2006, p. 92) descrevem que “na pesquisa qualitativa concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado”.

A pesquisa foi realizada por meio da extração de dados publicados na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Diante do objetivo do estudo, observou-se se os princípios constitucionais e administrativos introduzidos pela LRF foram observados pelos municípios. Buscou-se analisar as decisões do TCE/RS sobre a prestação de contas da gestão fiscal de todos os municípios do Estado, os itens analisados e os principais motivos que levaram à emissão do parecer favorável ou contrário à aprovação das contas.

A população e amostra do estudo foram todos os municípios do Estado do Rio Grande do Sul. O período analisado corresponde ao período de 2000 a 2008. Cabe salientar que o Estado do Rio Grande do Sul possuía no ano 2000 467 municípios, número este que foi acrescido de 30 municípios que iniciaram suas atividades em 2001. Todavia, em dezembro de 2003, por determinação judicial, o Município de Pinto Bandeira teve suas atividades suspensas, sendo reintegrado ao município-mãe, Bento Gonçalves. Dessa forma, nos exercícios de

2001 e 2002 a população e amostra foram de 497 municípios, enquanto que, a partir de 2003, a população e amostra reduziram para 496 municípios.

A coleta e tratamento dos dados tomam como variável o tipo de decisão tomada pelo TCE/RS em relação à prestação de contas da gestão fiscal dos municípios do Estado no período de nove anos, incluindo o Poder Executivo e Legislativo.

**“A LRF
direciona aos
municípios um
espírito inovador
da gestão
responsável,
apoiada em
quatro eixos para
cumprir sua
função de
reguladora das
finanças públicas:
o planejamento, a
transparência, o
controle e a
responsabilização”**

A base de dados utilizada para este trabalho são os pareceres do TCE/RS encontrados no site oficial do tribunal, referentes aos exercícios de 2000 a 2008, os quais relatam o tipo de manifestação do tribunal quanto à gestão fiscal. O estudo se limitou a comparar anualmente as decisões do TCE/RS no período analisado.

Análise e interpretação dos dados

Neste capítulo são demonstrados inicialmente os resultados dos pareceres do TCE/RS, no período analisado, para o Poder Executivo e Legislativo dos municípios gaúchos. Posteriormente são descritos os fatores que fundamentaram a emissão dos pareceres.

Decisões do Tribunal de Contas

Para a análise e emissão dos pareceres das contas de gestão fiscal, o TCE/RS teve por base os dados fornecidos pelo Poder Executivo e Legislativo dos municípios, constituídos pelos demonstrativos da receita corrente líquida, da despesa com pessoal, dos restos a pagar, das disponibilidades de caixa, das operações de crédito, da dívida consolidada, das garantias e contragarantias, das despesas com folha de pagamento, do relatório da manifestação do controle interno e a sua efetiva atuação, além de serem verificados os prazos de entrega e de publicação dos relatórios.

Observou-se que os demonstrativos referidos são gerados automaticamente pelo Programa Autenticador de Dados (PAD), a partir da extração de dados da contabilidade dos próprios municípios, por

meio do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC) do TCE/RS.

Nesta seção são apresentadas as decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul quanto às contas de gestão fiscal dos gestores.

Na Tabela 01 são demonstradas as decisões do TCE/RS do Poder Executivo dos municípios.

Por meio da Tabela 1, são identificadas as oscilações acentuadas nas decisões de atendimento e não atendimento à LRF. A decisão pelo não atendimento à lei aumenta nos exercícios de 2000, 2004, 2006 e 2008. Destes exercícios, é relevante destacar que 2000 compreende o ano em que entrou em vigor a lei, e que nos exercícios de 2002, 2004 e 2008 houve eleições municipais e término de mandato. Percebe-se também que, nos exercícios de final de mandato, ocorre uma variação cíclica e ascendente na porcentagem dos pareceres pelo não atendimento, o que pode representar uma diminuição dos níveis de preocupação dos gestores diante da reprovação de suas contas no último ano de seus mandatos.

Verifica-se que nos exercícios de 2001, 2003 e 2007 o índice de aprovação das

Tabela 1: Tipo de decisão do TCE dos poderes executivos municipais por ano

Ano	Pelo atendimento		Pelo não atendimento à LRF		Total
	Quant.	LRF %	Quant.	%	
2000	326	69,81	141	30,19	467
2001	453	91,15	44	8,85	497
2002	431	86,72	66	13,28	497
2003	473	95,36	23	4,64	496
2004	401	80,85	95	19,15	496
2005	421	84,88	75	15,12	496
2006	394	79,44	102	20,56	496
2007	461	92,94	35	7,06	496
2008	409	82,46	87	17,54	496

Fonte: Dados da pesquisa.

contas na gestão fiscal foi superior a 90% dos municípios. Por outro lado, percebe-se que não há um crescimento contínuo do índice de aprovação das contas pelo TCE/RS em todo o período analisado. Nesse aspecto chama a atenção principalmente o exercício de 2006, em que houve uma queda relevante nos pareceres pela aprovação das contas desde a entrada em vigor da lei.

Infere-se ainda que no exercício de 2000, ano da entrada em vigor da lei, 30,19% dos poderes executivos municipais não atenderam às normas da LRF, enquanto que em 2008 essa situação foi constatada em apenas 17,54%. Isso direciona para um impacto da LRF na boa governança e para o aumento da aprovação das contas públicas municipais.

Na Tabela 2, apresentam-se as decisões do TCE/RS referentes às contas do Poder Legislativo dos municípios no período de 2000 a 2008.

Identifica-se na Tabela 2 que, no período analisado, houve um crescimento dos pareceres pelo atendimento da LRF nos legislativos municipais, representando 64,03% em 2000 e 99,19% em 2008. Somente no exercício de 2001, houve uma queda no percentual de atendimento da lei; a partir desse exercício, o crescimento foi

constante e se acentuou principalmente a partir do exercício de 2003.

Destaca-se que diferentemente dos poderes executivos municipais, em que os mandatos são de quatro anos, nos poderes legislativos municipais os mandatos dos presidentes das câmaras, na maioria dos municípios, compreendem a um exercício. Conclui-se com isso que, mesmo nos exercícios onde houve término de mandato dos presidentes do Legislativo, o índice de aprovação das contas manteve-se elevado.

Infere-se que a LRF causou impacto na aprovação das contas dos poderes legislativos municipais, pois em 2000, ano da entrada em vigor da lei, 168 câmaras municipais receberam parecer pelo não atendimento da lei, caindo em 2008 para somente quatro câmaras.

Análise descritiva dos aspectos avaliados para a decisão do Tribunal de Contas

De acordo com os dados divulgados pelo TCE/RS, apresenta-se nesta seção uma síntese das avaliações efetuadas nas contas da gestão fiscal dos exercícios de 2002 a 2008. Esta análise ficou prejudicada nos exercícios de 2000 e 2001, pela não disponibilização dos dados pelo TCE/RS.

Tabela 2: Tipo de decisão do TCE dos poderes legislativos municipais por ano

Ano	Pelo atendimento à LRF		Pelo não atendimento à LRF		Total
	Quant.	%	Quant.	%	
2000	299	64,03	168	35,17	467
2001	292	58,75	205	41,25	497
2002	387	77,87	110	22,13	497
2003	486	97,98	10	2,02	496
2004	469	94,56	27	5,44	496
2005	473	95,36	23	4,64	496
2006	479	96,57	17	3,43	496
2007	490	98,79	6	1,21	496
2008	492	99,19	4	0,81	496

Fonte: Dados da pesquisa.

Identificou-se que no exercício de 2002, do universo de municípios fiscalizados, no que tange ao item despesa com pessoal dos executivos e legislativos, 98,59% estão atendendo ao limite legal determinado. Referente ao item dívida consolidada líquida, somente um município encontrava-se acima do limite fixado legalmente pela Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, enquadrando-se na regra de transição.

Os motivos que levaram à emissão do parecer pelo não atendimento da LRF no ano de 2002, totalizando 176 processos entre o poderes legislativos e executivos, foram de diversas ordens: a) ausência de sistema de controle interno; b) despesas realizadas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, sem a correspondente disponibilidade financeira; c) ausência de cumprimento do limite de gastos totais do Legislativo; d) despesa total com pessoal superior ao limite permitido; e) excesso ao limite de expansão na despesa total com pessoal.

No exercício de 2003, constatou-se que do universo de municípios fiscalizados, no que tange ao item despesa com pessoal, envolvendo executivos e legislativos, 98,79% atenderam ao limite legal determinado. Quanto à dívida consolidada líquida, todos os municípios encontravam-se dentro do limite fixado pela Resolução nº 40/2001, do Senado Federal.

Os motivos que levaram à emissão do parecer pelo não atendimento da LRF, totalizando 33 processos entre os poderes executivos e legislativos, foram de diversas ordens: a) ausência de sistema de controle interno; b) despesas realizadas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, sem a correspondente disponibilidade financeira; c) ausência de cumprimento do limite de gastos totais do

Legislativo; d) despesa total com pessoal superior ao limite permitido; e) excesso ao limite de expansão na despesa total com pessoal.

Partindo-se para o exercício de 2004, foram verificados que, dos municípios fiscalizados no que tange ao item despesa com pessoal, envolvendo os poderes executivos e legislativos, 98,59% estão atendendo ao limite legal determinado. No que se refere ao item dívida consolidada líquida, todos os municípios encontravam-se dentro do limite fixado pela Resolução nº 40/2001, do Senado Federal.

Os motivos que levaram à emissão do parecer pelo não atendimento da LRF, totalizando 122 processos entre o Poder Legislativo e Executivo, são de diversas ordens: a) ausência de sistema de controle interno; b) despesas realizadas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, sem a correspondente disponibilidade financeira; c) falta do equilíbrio financeiro (total dos restos a pagar superior às disponibilidades financeiras); d) ausência de cumprimento do limite de gastos totais do Legislativo; e) despesa total com pessoal superior ao limite permitido, em descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em 2005, além do desequilíbrio financeiro, situação apresentada em 60 dos 75 poderes executivos municipais que receberam parecer pelo não atendimento da LRF, constatou-se, também, o excesso de despesa com pessoal, a entrega de relatórios fora do prazo, falta de publicação de relatórios e publicação de relatórios fora do prazo.

Com relação aos pareceres pelo não atendimento da LRF, recebidos por 23 legislativos municipais, foram motivados, principalmente, pelo desequilíbrio financeiro, restos a pagar, não publicação ou publicação de relatórios fora do prazo,

descumprimento do limite de gastos totais e com folha de pagamento.

No exercício de 2006, além do desequilíbrio financeiro, situação apresentada em 87 dos 102 poderes executivos municipais que receberam parecer pelo não atendimento da LRF, a matéria de segunda maior incidência foi relacionada à publicação de relatórios de gestão fiscal e relatórios resumidos da execução orçamentária.

Quanto aos legislativos municipais, os 17 pareceres recebidos pelo não atendimento da LRF foram motivados, principalmente, pela publicação de relatórios de gestão fiscal, pelo desequilíbrio financeiro, restos a pagar e gastos com folha de pagamento.

No exercício de 2007, verificou-se que, além do desequilíbrio financeiro, situação apresentada em 23 dos 35 poderes executivos municipais que receberam parecer pelo não atendimento da LRF, a matéria de segunda maior incidência foi relacionada a não realização das audiências públicas em oito municípios.

A emissão dos pareceres pelo não atendimento da LRF, recebidos por seis legislativos municipais, foi motivada pela entrega fora do prazo do relatório de gestão fiscal e gasto com folha de pagamento acima do limite legal, ambos com duas ocorrências.

Em 2008, último exercício analisado, as matérias relacionadas aos restos a pagar e desequilíbrio financeiro foram as que apresentaram maior incidência nos pareceres pelo não atendimento da LRF pelos poderes executivos municipais.

Nos poderes legislativos municipais, os quatro pareceres recebidos pelo não atendimento da LRF foram motivados pelas entregas dos Relatórios de Validação e Encaminhamento (RVE), publicações de Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), restos a pagar e desequilíbrio financeiro.

Dos dados apresentados, infere-se que a maioria dos municípios gaúchos está atendendo aos limites e condições estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conclusões

O estudo objetivou analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão das contas públicas dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

“Os resultados da pesquisa demonstram que o impacto da LRF na gestão pública está exigindo uma nova postura dos gestores públicos, atribuindo a eles a responsabilidade de transformar a administração pública”

Para alcançar o objetivo foi realizada uma pesquisa descritiva, por meio de análise documental, considerando como documentos os dados publicados na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Os resultados da pesquisa demonstram que o impacto da LRF na gestão pública está exigindo uma nova postura dos

gestores públicos, atribuindo a eles a responsabilidade de transformar a administração pública.

Denota-se que um dos fatores dessa nova postura dos gestores públicos, a partir da LRF, se deve à forte atuação do Tribunal de Contas do Estado no acompanhamento e controle do efetivo cumprimento da lei e na atribuição de responsabilidades e penalidades, para aqueles que não cumprem com suas obrigações.

A pesquisa apresentou resultados que demonstram os impactos da LRF no aumento da aprovação das contas das prefeituras gaúchas. Prova disso é que no exercício de 2000, ano da entrada em vigor da lei, 30,19% dos poderes executivos municipais não haviam atendido às normas da LRF, em 2008 esse percentual caiu para 17,54%. Quanto aos poderes legislativos municipais, evidencia-se também o impacto no percentual de pareceres favoráveis, pois, em 2000, 36% não haviam atendido às normas da LRF, enquanto que em 2008 esse percentual caiu para 1%.

Outro fator que se destaca na pesquisa é o fato de que as contas dos poderes executivos municipais apresentam percentual maior de parecer pelo não atendimento da LRF nos anos de eleição municipal, que são os exercícios de encerramento de mandato, que ocorreram em

2000, 2004 e 2008. Essa situação não é verificada nos poderes legislativos, que, na maioria dos municípios, apresentam mandatos anuais dos seus presidentes.

Por outro lado, deve-se enfatizar que o caráter normatizador e sancionador da lei e as ações adotadas pelo Tribunal de Contas, no que se refere à cobrança e ao respeito por parte do gestor público às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, surtiram efeito. Tal fato pode ser comprovado no declínio dos pareceres pelo não atendimento das normas da LRF, emitidos nos últimos nove exercícios.

Conclui-se que, embora seja condição necessária, a lei isoladamente não é suficiente para garantir mudanças de postura e, conseqüentemente, a seriedade e responsabilidade no planejamento e acompanhamento da aplicação dos recursos. A pesquisa também apresentou conclusões que apontam para outras investigações. Assim, diante das limitações encontradas, recomenda-se a realização de pesquisa comparando os dados dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul e dos diversos estados brasileiros. Recomenda-se também a comparação dos impactos da LRF nos resultados das contas dos governos estaduais.

(Artigo recebido em fevereiro de 2012. Versão final em maio de 2012).

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://ww.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102343>>. Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 12 abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000. Lei orgânica do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/legislacao/lei_organica/index.php>. Acesso em: 15 dez. 2009.

LOPES, Eduardo Caíres Bestilleiro; SLOMSKI, Valmor. Responsabilidade Fiscal versus Responsabilidade Social: um estudo nos municípios paulistas premiados pelo programa de incentivo à gestão fiscal responsável implementado pelo Conselho Federal de Contabilidade. In: CONGRESSO USP DE CONTABILIDADE E CONTROLADORIA, 01, 2004, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2004. 1 CD-ROM.

GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KHAIR, Amir Antônio. *Gestão fiscal responsável simples municipal: guia de orientação para prefeituras*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2001. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 06 mar. 2010.

MOURA NETO, João S.; PALOMBO, Paulo Eduardo Modelo. Lei de Responsabilidade Fiscal, Transferências e a Arrecadação Própria dos Municípios Brasileiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 09, 2006, Salvador. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2006. 1 CD-ROM.

NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e leis Orçamentárias*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

NUNES, Dejanira de Pinho Rebouças. *Administração Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Responsabilidade fiscal*. 2. ed. rev. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

PEREIRA, Jerônimo Rosário Tanan; SILVA, Vandenir Albuquerque. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a prestação de contas em prefeituras baianas. In: CONGRESSO USP DE CONTABILIDADE E CONTROLADORIA, 09, 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2009. 1 CD-ROM.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. *Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE/RS). Resolução nº 553/2000. Dispõe sobre a fiscalização, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, do que

estabelece a Lei Complementar Federal nº 101, de 05 de maio de 2000, e altera o regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, bem como a Resolução nº 414, de 05 de agosto de 1992. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/legislacao/resolucoes_e_ins/pdf/res_553_00.pdf. Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Resolução nº 544/2000. Aprova a consolidação e introduz alterações no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/legislacao/regimento_interno_2008.pdf. Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Resolução nº 722/2005. Dispõe sobre a disponibilização dos Relatórios de Validação e Encaminhamento (RVE) e de Gestão Fiscal, no âmbito das entidades e órgãos da administração pública municipal direta e indireta, na página do Tribunal de Contas na Internet, visando à transparência da gestão fiscal, bem como das atualizações dos procedimentos a serem adotados pelo Tribunal de Contas do Estado para fiscalização no âmbito municipal, de que trata a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/LRF/municipal/legislacao/Res_722_05.pdf. Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Resolução nº 586/2001. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelo Tribunal de Contas do Estado para fiscalização, em âmbito municipal, do que estabelece a Lei Complementar Federal nº 101, de 05 de maio de 2000. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/legislacao/resolucoes_e_ins/pdf/res_586_01.pdf. Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Resolução nº 766/2007. Dispõe sobre a entrega, envio e disponibilização dos dados e informações em meio informatizado, que os responsáveis pelos órgãos ou entidades da administração direta e indireta municipal, inclusive consórcios públicos, devem fazer a este Tribunal, de acordo com as competências estatuídas nos incisos I, II, III e IV do Art. 71 da Constituição Federal, adaptados ao Estado por força do Art. 71 da Constituição Estadual, e dá outras providências. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/sistemas_controle/SIAPC/pdf/Res_TCERS_n766_2007.pdf. Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Resolução nº 836/2008. Altera e acrescenta dispositivos na Resolução nº 765/2006. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/legislacao/resolucoes_e_ins/pdf/res_836_2008.pdf. Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Instrução Normativa nº 12/2000. Dispõe sobre a regulamentação da Resolução TCE-RS nº 553, de 06 de setembro de 2000. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/legislacao/resolucoes_e_ins/pdf/inst_norm_12_00.pdf. Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Instrução Normativa nº 19/2006. Dispõe sobre as normas e os procedimentos de remessa da Manifestação Conclusiva da Unidade de Controle Interno acerca do cumprimento das normas da Lei Federal Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/legislacao/resolucoes_e_ins/pdf/in-19_MCI2006.pdf. Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Contas de Gestão Fiscal, Âmbito Municipal. Estatísticas Anuais das Contas de Gestão Fiscal. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2009. SANTOS, Sandra Regina Toledo dos. O impacto da LRF na arrecadação tributária dos municípios Gaúchos: uma análise do período de 1996 a 2005. In: CONGRESSO USP DE

CONTABILIDADE E CONTROLADORIA, 09, 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2009. 1 CD-ROM.

SILVA. Eliane de Sousa. *A LRF e a Necessidade de Transparência na Previsão e Realização da Renúncia de Receita no Estado da Bahia*. [200-] Disponível em: http://www.tce.ba.gov.br/files/artigo_LRF.pdf. Acesso em: 16 fev. 2010.

Resumo – Resúmen – Abstract**O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul***Ari Sötbe; Vilson Sötbe e Clésia Ana Gubiani*

A partir do ano de 2000, com a publicação da Lei Complementar nº 101 (LRF), a gestão pública no Brasil sofreu alterações na sua conduta, especialmente em relação à postura dos gestores, exigindo maior responsabilidade sobre os gastos públicos. O estudo teve por objetivo analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas contas públicas dos governos municipais do Estado do Rio Grande do Sul. Para isso, foi analisado até que ponto a LRF contribuiu para o aumento de aprovação de prestação de contas dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Foi realizada uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa, por meio de análise dos aspectos avaliados e levados em consideração pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) para o julgamento das contas municipais. Os resultados da pesquisa denotam a influência positiva da LRF na gestão pública municipal, pois houve aumento de aprovação de prestação de contas dos poderes executivos e legislativos municipais por parte do TCE/RS. Os resultados evidenciam também que as contas dos poderes executivos municipais apresentam um percentual maior de parecer pelo não atendimento da LRF nos exercícios de encerramento de mandato.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal contas públicas municipais, Estado do Rio Grande do Sul

El impacto de la Ley de Responsabilidad Fiscal: un análisis de la ejecución de cuentas públicas municipales del Estado de Rio Grande do Sul (Brasil)*Ari Sötbe; Vilson Sötbe y Clésia Ana Gubiani*

Desde el año 2000 con la publicación de la Ley Complementaria nº 101 (LRF), la gestión pública en Brasil ha experimentado cambios en su comportamiento, especialmente con respecto a la actitud de los directivos, exigiendo una mayor rendición de cuentas sobre el gasto público. El estudio tuvo como objetivo analizar los impactos de la Ley de Responsabilidad Fiscal en las cuentas públicas de los gobiernos municipales del Estado do Rio Grande do Sul. Para esto, se examinó la medida en que la LRF ha contribuido para una mayor adopción de la rendición de cuentas de los municipios del Estado do Rio Grande do Sul. Se realizó una investigación descriptiva de enfoque cualitativo, a través del análisis de los aspectos evaluados y tenidos en cuenta por el Tribunal de Cuentas del Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) para la adjudicación de las cuentas municipales. Los resultados de la búsqueda denotan la influencia positiva de la LRF en la administración pública municipal, ya que hubo un aumento en la adopción de la rendición de cuentas de los consejos ejecutivo y legislativo municipales por el TCE/RS. Los resultados también muestran que las cuentas de los poderes ejecutivos municipales tienen un mayor porcentaje de decisión por el incumplimiento de la LRF en los últimos años de su mandato.

Palabras clave: Ley de Responsabilidad Fiscal, cuentas públicas municipales, Estado do Rio Grande do Sul

The impact of the Law Of Fiscal Responsibility: an analysis of the performance of the municipal public accounts of the State of Rio Grande do Sul

Ari Söthe; Vilson Söthe and Clésia Ana Gubiani

Starting from the year of 2000, with the publication of the Complementary Law nº 101 (LRF), the public administration in Brasil suffered alterations in its conduct, especially in relation to the managers, demanding larger responsibility on the public expenses. The study has for objective to analyze the impacts of the Law of Fiscal Responsibility in the public accounts of municipalities of the State of Rio Grande do Sul. For that, it was analyzed to which extent the Law of Fiscal Responsibility–LRF - contributed to the increase of approval of accounts rendered by municipalities of the State of Rio Grande do Sul. Descriptive research was accomplished with qualitative approach, through analysis of the appraised aspects and taken into account by the Court of the State of Rio Grande do Sul (TCE/RS) for the adjudication of municipal accounts. The results of the research denote for the positive influence of LRF in the municipal public administration, because, there was an increase of approval of accounts rendered of the executive and legislative municipality, for the TCE/RS. The results also show, that the accounts of the municipal executive governance, present a percentile larger of seeming for the no service to LRF the exercises of closing years.

Keywords: Law of Fiscal Responsibility, municipal public accounts, State of Rio Grande do Sul

Ari Söthe

Mestre em Ciências Contábeis da Universidade Regional de Blumenau (FURB) Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Contato: ari.sothe@uffs.edu.br

Vilson Söthe

Especialista em Planejamento Tributário. Professor da FAI Faculdades de Itapiranga. Contato: vilsoethe@brturbo.com.br

Clésia Ana Gubiani

Mestre em Ciências Contábeis da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Professora da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Contato: clesiapzo@yahoo.com.br



Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados

Marcelo Torres Pinheiro e Mônica Aparecida da Silva Rocha

Introdução

A busca por resultados de desempenho tem transformado as administrações dos setores públicos, na maioria dos países democráticos. No Brasil, essa crescente busca por resultados vem sensibilizando, nos últimos anos, administrações públicas em nível federal, estadual e municipal. Algumas administrações mais alinhadas aos preceitos da Nova Gestão Pública estão se organizando para promoverem melhor desempenho em seus governos – gastando de forma mais criteriosa e responsável os recursos públicos –, visando atender precíua e estrategicamente às demandas da população.

Nas últimas duas décadas, é possível notar que os governos estão se adaptando a modelos de cunho gerencialista, que prezam pelo melhor desempenho e pela adoção de formatos que proporcionem reconhecidos resultados, ou seja, mais gerenciais na condução dos projetos públicos. Nesse aspecto, conforme observam Cohen e Franco (2004), temos um conjunto de fatores que concorrem para

melhorar importantes indicadores, como o de eficiência, ou seja, a relação existente entre os produtos e os custos dos insumos, notadamente questões de processo; e os relacionados à eficácia, ou seja, relativos ao grau em que são alcançados objetivos e metas de dado projeto, em determinado período de tempo, independentemente dos custos, caracterizado pelo produto da ação.

No Brasil, o sistema de avaliação de políticas públicas baseado no desempenho, considerando os indicadores de eficiência e eficácia, ainda não está consolidado nas administrações, apesar de novas iniciativas, oriundas de uma visão mais gerencial, demonstrarem que esse é um caminho que os governos vêm buscando trilhar. Pela Constituição Federal de 1988, quem deve monitorar e acompanhar a execução dos projetos públicos é um órgão interno específico (controle interno) e outros externos, como os tribunais de contas estaduais e o federal (Tribunal de Contas da União – TCU). Apesar desses tribunais tradicionalmente avaliarem a conformidade normativa, os resultados relacionados ao desempenho ainda são passivos de análises subjetivas e, muitas vezes, desassociadas do conjunto das políticas públicas, em face da precariedade da existência de planos estratégicos de longo prazo que deveriam balizar, via diretrizes estratégicas, o estabelecimento de objetivos de desenvolvimento socioeconômico em níveis locais e regionais.

Organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Centro Latinoamericano de Administração para Desenvolvimento (Clad), que acompanham a evolução da gestão pública, ressaltam que – sobre o conceito de Gestão para Resultados (GpR) – existem alguns importantes fatores a serem observados: compromisso e comprometimento amplo com as políticas públicas nos

níveis horizontais e verticais; a gestão do processo de mudanças; o apoio e o envolvimento das autoridades políticas; a iniciativa e o comprometimento gerencial; a gestão contínua do tempo; a adaptação ao ambiente, com atenção às especificidades; a visão global com implantação local; o desenvolvimento equilibrado e sustentável; a análise atenciosa e o uso devido da informação; a aprendizagem organizacional e individual; e o plano de trabalho enfatizando o alcance dos resultados (SERRA, 2008).

Esse artigo se baseia na dissertação de mestrado do primeiro autor, que buscou averiguar a relação entre a adoção e a implementação do gerenciamento de projetos em administrações públicas estaduais e a relação desta metodologia com a melhoria da eficiência e da eficácia nos resultados. No presente trabalho, pretende-se discutir em que medida o gerenciamento de projetos contribui com a gestão orientada para resultados, e verificar a hipótese de que com a adoção e o uso do gerenciamento de projetos, difundido pelo escritório de gerenciamento de projetos públicos, é possível incorrer na melhoria dos resultados de gestão, atendendo aos princípios gerenciais aludidos pela Nova Gestão Pública e ao preceito constitucional da eficiência e eficácia nas administrações públicas.

Ainda no escopo dessa discussão, nota-se a importância política e administrativa de duas questões: a primeira diz respeito a um déficit metodológico relativo à implementação de políticas públicas nas administrações públicas brasileiras, que vise fornecer elementos teóricos, ferramentais e técnicos que auxiliem os gestores na identificação, elaboração e execução de projetos públicos, sendo que, em tese, o propósito dessa metodologia seria o de

alinhar conceitos e procedimentos que sustentem a implementação das políticas públicas; a segunda questão diz respeito ao monitoramento e à avaliação sistêmica que permitam um controle da gestão orientada para resultados de desenvolvimento crescente.

Após essa introdução, seguem as abordagens teóricas que sustentam e ambientam o conjunto de mudanças transformadoras, interpretativas e de novas conceituações que proporcionaram a entrada do gerencialismo focado em objetivos de resultados nas administrações públicas. Em seguida, de forma sucinta, é abordado o método empregado e os procedimentos inerentes à pesquisa de campo.

Os resultados coletados e as análises são expostos de forma sintética, mas centrada no julgamento da hipótese lançada. A última parte traz as conclusões suscitadas pelo estudo e as considerações julgadas relevantes, visto que os aspectos metodológicos introduzidos pelo gerenciamento de projetos guardam relação com fatores primordiais relativos à implementação de políticas públicas.

Nova gestão pública e a implementação de políticas públicas

No início dos anos 1980, começou um movimento de alcance internacional para a reestruturação do papel do Estado e a implantação de um modelo de gestão pública orientada para resultados, que genericamente denominou-se de Nova Gestão Pública (termo utilizado para designar o novo modelo de administração pública, oriundo da expressão inglesa *New Public Management*), também chamada de administração gerencial. Esse modelo vem dando forma às mudanças introduzidas na administração pública de alguns países da

Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE), sobretudo na Grã-Bretanha e também na América Latina (ABRÚCIO, 1997).

Esse movimento propaga, em parte, a aplicação do modelo de gestão privada às organizações públicas, enfatizando a importância do empreendedorismo, da eficiência, da eficácia, e de estratégias planejadas de resultados voltadas para o cliente-cidadão.

“As falas dos entrevistados denotam o emprego e a contribuição da metodologia de gerenciamento de projetos: (...) de maneira geral, o gerenciamento de projetos tem sido visto como grande inovação na gestão pública.”

A implementação de ações estratégicas torna-se fundamental para validar a revisão dos processos e a eminente reformulação, com adoção de inovações que sustentem a nova dinâmica requerida pela administração pública. Tais processos remetem a uma melhor compreensão do papel exercido pelo gerenciamento de projetos públicos no âmbito do uso de novos

recursos, principalmente os metodológicos, que buscam melhorar os processos, tendo em vista sua utilização como instrumento de execução do Plano Plurianual (PPA).

Esta nova ordem nas administrações públicas está guiando as novas políticas públicas, em que o termo eficiência passa a ser visto como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada impreterivelmente à legitimidade e autonomia das instituições políticas. Por sua vez, Martins (2004) observa certo deslumbramento por parte de alguns governos com a Nova Gestão Pública, que surgiu como portadora de modelos de gestão mais orgânicos, servindo de novo paradigma a ser seguido e provocando – de certo modo – o mesmo fascínio que o modelo burocrático ortodoxo havia provocado anteriormente.

Tal fascínio, porém, não subjuga a burocracia, que continua exercendo papel fundamental nas administrações públicas. O apelo gerencial força, por sua vez, as revisões dos processos. O papel do planejamento e seu vínculo ao orçamento ganha compreensão e pertinência, trazendo à luz discussões contemporâneas, que remetem ao uso dos recursos tecnológicos de gestão e novas práticas, que prezam pelo desempenho e a produtividade.

Entre os motivos que levaram a essa reavaliação do papel do Estado perante a sociedade e a economia estão, segundo alguns autores (AUCOIN, 1995; HOOD, 1995; POLLITT & BOUCKAERT, 2002), questões como: crise fiscal, crise do *welfare state*, ineficiências do modelo de administração burocrático, busca por investimentos transnacionais, globalização dos mercados e alto grau de avanços das tecnologias de comunicação e informação.

A Figura 1 ilustra esse processo a partir da crise do Estado. Um conjunto de fatores favorece a condução de “posturas” que

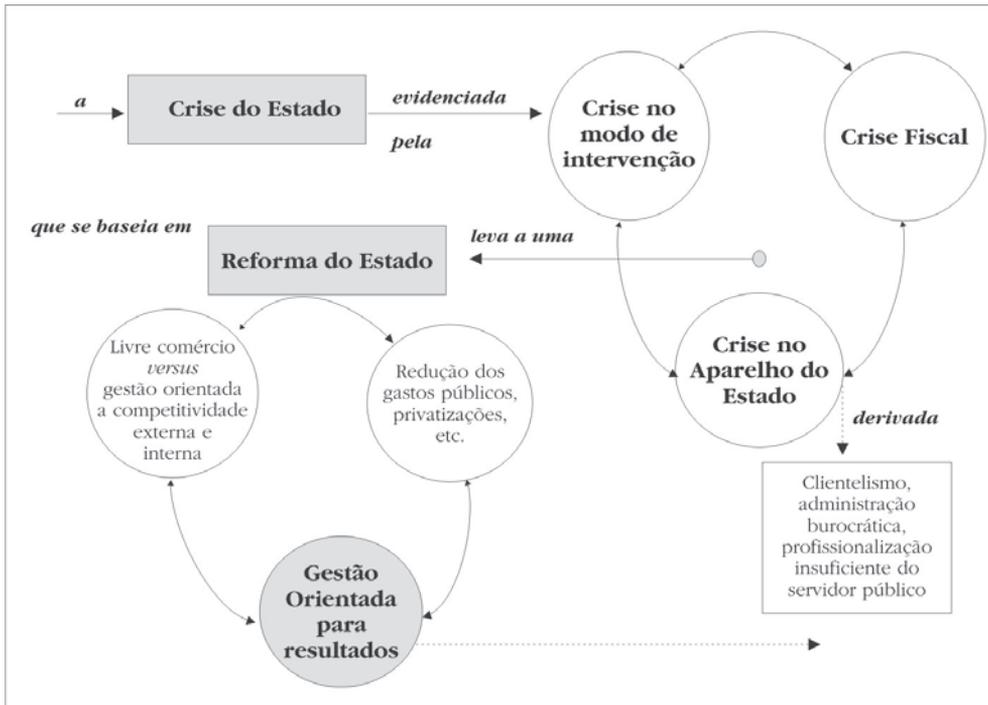
prezam por uma gestão orientada para resultados.

Como colocado por Silva (2007) e por outros autores, a crise do Estado torna-se evidenciada pelas crises: fiscal, econômica (modo de intervenção do próprio Estado), do modelo de administração burocrática e da governança. Esse conjunto de fatores favorece os defensores de um novo modelo para a administração pública.

No caso do Brasil, Bresser Pereira (2005) menciona que a reforma da gestão pública não subestimou os elementos patrimonialistas e clientelistas ainda existentes no Estado brasileiro, mas buscou firmemente avançar em direção a uma gestão mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade, com instrumentos que visavam proporcionar mais eficiência e modernidade ao governo.

De acordo com Abrúcio e Gaetani (2006), os avanços da reforma da gestão pública, em 1995, em diferentes estados, mostram que quatro questões se destacaram: 1) a realização de encontros de secretários estaduais de administração, apoiados pelo então ministro Bresser Pereira; 2) a aderência dos estados à adoção de modelos gerenciais; 3) os ajustamentos modernos que certos governos estaduais realizaram – reformas administrativas; e 4) entre os anos de 2003 e 2006, houve uma migração de técnicos de alto escalão – partícipes do então Governo de Fernando Henrique Cardoso –, que emprestaram seus conhecimentos e experiências aos estados que estavam se organizando para implementar a gestão pública orientada para resultados (GpR).

O modelo de GpR se tornou uma das partes centrais da agenda de reformas administrativas e vem sendo adotado como uma forma de atingir melhores níveis de *accountability*, responsividade e qualidade (BOUCKAERT & HALLIGAN, 2008 *apud*



Fonte: Silva (2007)

Figura 1: Da crise do Estado à Gestão Orientada para Resultados

PERDICARIS, 2009). Cabe observar que tal modelo é conceitual, paradigmático e mexe com muitos fatores arraigados na administração pública, entre eles, a cultura organizacional do setor público. Isso porque muda a abordagem central, passando da atenção às questões meio, ou meramente burocrática e de conformidade, para se deter, com ênfase, nas entregas e nos resultados da gestão – os produtos das políticas públicas.

O modelo aberto de gestão para resultados no setor público, segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento, está definido como um marco conceitual cuja função é a de facilitar às instituições públicas a

direção efetiva e integrada do processo de criação de valor público, otimizando e provendo melhorias na eficácia, eficiência e efetividade, visando à consecução dos objetivos de gestão governamental (BID/Clad, 2007).

Uma questão-chave para a compreensão de como se realizam as implementações dos programas e projetos passa pela análise de cenários. Há situações que envolvem diferentes níveis de complexidades e incertezas, tanto no ambiente interno (organização executora e parceiros) quanto no ambiente externo, no macroambiente político e institucional em que os projetos se realizam e que envolvem diversos *stakeholders*.

Entende-se que a implementação é um processo complexo, com importantes

partes envolvendo decisões e escolhas políticas, complementada com requisitos de competência técnica e pelo uso de metodologias e recursos diversos. Tem no comando das variadas ações pessoal qualificado e com habilidades específicas para conduzir com sucesso a execução, a fim de que a mesma atenda aos objetivos e metas previamente acordados e que produza valor público aos beneficiados. Diante disso, faz sentido encontrar um conjunto formal, organizado e testado de recursos de implementação, como a metodologia de gerenciamento de projetos, para prover organização, método e recursos.

O gerenciamento de projetos e o escritório de gerenciamento de projetos públicos

O gerenciamento de projetos ganhou visibilidade nas administrações a partir do final do século XX, em virtude de grandes transformações provocadas pela globalização e pela introdução de novas tecnologias de informação e comunicação – que deram uma nova dinâmica aos processos de inovação tecnológica –, o que obrigou muitas empresas e a própria administração pública a buscar meios de corresponder de forma mais assertiva, eficiente e eficaz às novas demandas impostas pelos mercados.

O Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos editado pelo *Project Management Institute*, conhecido por PMBOK®, em sua edição de 2004, apresenta a seguinte definição de projeto: um esforço temporário para alcançar um objetivo específico (resultado exclusivo). Para o *Project Management Institute* (PMI®), a definição de gerenciamento de projetos pode ser assim compreendida: é a aplicação de conhecimentos, habilidades,

ferramentas e técnicas num conjunto amplo de atividades (meio), com o propósito de atender aos requisitos (fim) do projeto. Outra instituição transnacional, como a *Accrediting Professionals Management Group* (APMG), trata a questão dando ênfase ao gerenciamento em ambientes controlados.

Quanto aos aspectos metodológicos, o PMBOK® (2004) define o ciclo de vida do projeto, delimitado pelos grupos de processo: iniciação, planejamento, execução, controle e avaliação, e encerramento. Este ciclo abriga 44 processos gerenciáveis que se distribuem por nove áreas de conhecimento: integração, escopo, prazos, custos, qualidade, recursos humanos, comunicação, riscos e aquisições.

São nove as áreas de conhecimentos específicos que agrupam os elementos que dão entrada ao uso de ferramentas e técnicas, que podem estar presentes em momentos diferentes do ciclo de vida do projeto. Os principais objetivos característicos das áreas do gerenciamento são: Escopo – administrar a inserção de atributos e características específicas do projeto e do(s) produto(s) do projeto; Tempo – proporcionar que o projeto se finalize no tempo proposto; Custo – atender às estimativas de custos, ora aprovados; Comunicação – proceder à geração, coleta, armazenamento e distribuição das informações do projeto; Recursos Humanos – garantir e viabilizar o trabalho da equipe do projeto; Qualidade – atender às especificações do projeto; Riscos – identificação, análise, monitoramento e controle dos riscos inerentes; Aquisições – garantir compras de produtos e prestação de serviços em conformidade às necessidades do projeto; Integração – concertar a execução das demais áreas de planejamento do projeto.

O escritório de projetos ou escritório de gerenciamento de projetos (EGP) pode ser entendido como uma unidade

organizacional que centraliza e coordena o gerenciamento de projetos sob seu domínio. Assume, entre outras funções, o apoio ao planejamento dos projetos estratégicos e o acompanhamento da execução. Os gerentes de carteiras de projetos interagem constantemente com os gerentes de projetos que estão nos órgãos setoriais, por meio de reuniões periódicas e análise do progresso da implementação, visando facilitar a consecução dos mesmos, reforçando um dos principais objetivos do EGP, que é o de prover informações qualificadas para a tomada de decisões.

Cota (2011) observa que ao longo dos últimos anos os EGP prosperaram e criaram valor perceptível para algumas instituições, enquanto outros perderam força e apoio. Grande desafio é encontrar um caminho de crescente ganho de maturidade e fortalecimento das práticas consagradas, visto que as organizações também estão em permanente mudança.

O PMI® edita um guia específico para projetos com viés público, ou seja, projetos de governo. Segundo o *Government Extension to the PMBOK® guide third Edition* (2006), projetos do governo são geralmente considerados como tendo características únicas, quando comparados com os do setor privado. A equipe de gerência do projeto deve reconhecer as especificidades dos projetos públicos, como a de restrições legais, incluindo o uso dos recursos – inclusive na forma das aquisições, publicação, controle pela imprensa e tipificação da prestação de contas ao público.

Para Rosa (2007), as principais diferenças observadas no gerenciamento de projetos públicos, em relação aos projetos privados, são os critérios de seleção com viés predominantemente social e não lucrativos, o ciclo anual do orçamento (ano fiscal), em que atrasos podem significar

perdas de recursos. E, ainda, a influência exercida pelo ciclo eleitoral, com restrições legais específicas, além de ser objeto de regulação intensa (Lei nº 8.666/93, das Licitações e Contratos Públicos e a Lei de Responsabilidade – LC 101/2000).

Conforme o *PMBOK Government Extension* (2006), escritórios de gerenciamento de projetos públicos (EGPP) podem ser vitais para o sucesso dos projetos do governo. A capacidade de fornecer

***“Apenas no
Governo do Estado
de Minas Gerais é
possível afirmar
que há uma
política definida
de recursos
humanos que
considera a gestão
do desempenho.”***

informações sobre o projeto até a data (*up-to-date*) pode ser muito importante para a continuação do projeto e o sucesso da transição de uma fase para outra.

Metodologia

Este trabalho é resultado de uma pesquisa de abordagem qualitativa, com

objetivos exploratórios, que teve por finalidade compreender de que maneira técnicas, processos e ferramentas estão sendo empregados no gerenciamento de projetos públicos, com vistas a uma possível contribuição à Gestão para Resultados. Neste trabalho o procedimento utilizado foi o do levantamento de dados obtidos por meio da interrogação dos atores – participantes qualificados, entrevistas semiestruturadas e a aplicação de questionários semielaborados, além da coleta de material bibliográfico *in loco*.

As questões fechadas foram tabuladas e receberam tratamento quantitativo básico, enquanto que as questões abertas foram analisadas conforme a fala dos informantes da pesquisa. Após a tabulação e apuração das observações – dadas as representatividades de certas evidências –, estas foram agrupadas e comparadas aos dados apresentados pelas pesquisas de *benchmarking* em gerenciamento de projetos (conduzidas pelos *Chapters* brasileiros, que são os representantes estaduais brasileiros do PMI®) e ao modelo de referência de gestão para resultados do BID/Clad (2007).

Foram realizados agendamentos com gestores e técnicos disponibilizados para a participação na pesquisa. A semana de coleta de dados correspondeu à última do mês de novembro de 2010 e a primeira do mês de dezembro do mesmo ano. Este trabalho se deu por meio de pesquisa de campo, ou seja, aquela que ocorre no ambiente dos sujeitos pesquisados, utilizando-se de duas técnicas: observação direta intensiva (observação e entrevista) e observação direta extensiva (aplicação de questionários).

Selecionamos governos estaduais que apresentaram um conjunto de variáveis semelhantes, mostradas no Quadro 1, e que optaram por implantar escritórios de

gerenciamento de projetos, alvo central dessa investigação.

Cabe salientar também que a repercussão do modelo de modernização administrativa implantado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, denominado Choque de Gestão, despertou grande interesse por parte de vários governos estaduais e municipais em conhecer a experiência mineira e seguir algumas iniciativas, entre as quais, a implantação do EGP. Como o escopo do estudo se sustenta nos pilares da gestão pública orientada para resultados, foram necessários elementos indicativos consistentes e alinhados, a fim de sustentar a seleção da amostra.

No questionário principal (com 50 questões) utilizou-se a escala do tipo *Likert*, cuja principal vantagem é proporcionar escolha ao respondente, conforme uma escala de valores que melhor represente sua opinião a respeito daquilo que está sendo pesquisado. As questões na escala do tipo Likert objetivam avaliar o grau de concordância ou discordância dos respondentes, conforme a disposição de perguntas conceituais e posicionamentos afirmativos ou negativos que interessam ao pesquisador e que norteiam o estudo a ser explorado. Nesta pesquisa, foi utilizada uma escala de graus diametralmente opostos, com a opção “discordo totalmente” equivalendo a três pontos negativos (-3) e a opção “concordo totalmente” equivalendo a três pontos positivos (+3), sendo zero o ponto neutro (equivalente à ausência de opinião).

Além do questionário citado, também foi elaborado outro questionário de apoio, com 118 perguntas conjugadas, denominado Questionário de Recursos Utilizados no Gerenciamento de Projetos, reunindo técnicas, processos e ferramentas identificados no PMBOK® (2004). Esse questionário

Quadro1: Enquadramento seletivo dos atributos eletivos dos três estados selecionados para o estudo

Atributos \ Governos estaduais	Minas Gerais	Espírito Santo	Rio de Janeiro
Planejamento estratégico de longo prazo institucionalizado	PMDI Desde 1995	ES 2025 Desde 2005	RJ 2007/27 Desde 2007
Reforma administrativa com foco gerencial	A partir de 2003	A partir de 2004	A partir de 2007
Agenda positiva; modelos de <i>accountability</i> e transparência pública; escritório de gerenciamento de projetos central; procedimentos administrativos aderentes à Gestão para Resultados; sistema de monitoria e avaliação institucionalizado	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo primeiro autor

agrupou 48 técnicas, 47 processos e 23 ferramentas. As perguntas foram conjugadas, sendo a primeira para responder se conhece ou não o recurso e, a segunda, se o utiliza (com as opções: nunca, às vezes e sempre).

Cabe observar que os questionários não foram testados previamente, visto que não se identificou outro ator (governo estadual) que agrupasse as características requeridas.

O falseamento aludido no método foi planejado em dois instrumentos de coleta, no questionário principal e na entrevista. Das 50 questões do questionário principal, 15 foram falseadas intencionalmente, ou seja, inverteu-se propositalmente a orientação (caso do GpR BID/Clad) ou contrariou-se a tendência apontada pelo Estudo 2010 de *Benchmarking* dos *Chapters* Brasileiros do PMI. Essas questões foram distribuídas aleatoriamente, com o propósito de medir a interpretação do respondente.

O primeiro estado a ser visitado foi Minas Gerais, seguido pelo Espírito Santo e Rio de Janeiro. Foram quatorze entrevistas no total: sete com gestores públicos e sete com técnicos administrativos, que

não ocupavam cargo de gestão. Todas as entrevistas foram gravadas com consentimento dos entrevistados.

O Quadro 2 faz uma comparação dos aspectos funcionais dos EGP pesquisados.

Resultados e análises

Vale destacar que foram considerados os pesos conforme o grau de concordância ou discordância nos dados coletados e organizados no processo de tabulação do questionário principal de 50 questões, variando conforme a intensidade: concordo parcialmente (de 0 a +1), concordo (de 1 a 2) e concordo totalmente (de 2 a 3); e discordo parcialmente (de 0 a -1), discordo (-1 a -2) e discordo totalmente (-2 a -3). Os dados apontaram os seguintes resultados: concordâncias esperadas com média de +1,42 (faixa de concordo) e discordâncias esperadas com média de -1,68 (faixa de discordo). Logo, ambos os resultados ficaram dentro do previsto e na faixa intermediária, ou seja, isso traduz que os entrevistados concordaram com o que se esperava que eles concordassem e discordaram das

questões que também despertaram a expectativa de que discordassem.

Quanto às entrevistas, o tempo somado representou 12 horas e 50 minutos de gravações, equivalendo em média a 54 minutos por entrevista. As entrevistas foram individuais e em local reservado para este fim.

A primeira questão explorou o tema planejamento e observou-se que todos os entrevistados deram bastante ênfase ao fato de poderem contar com um planejamento de referência (planejamento estratégico). A noção da construção do desenvolvimento a partir do arranjo das políticas públicas também se evidencia pela fala dos entre-

vistados. Destacam-se as seguintes falas dos entrevistados: o plano de longo prazo facilita a delimitação de áreas a serem trabalhadas com mais intensidade em períodos plurianuais, e os projetos prioritários são classificados como estruturantes, proporcionando mais efetividade de resultados em relação ao plano de longo prazo.

A segunda pergunta visou compreender a disponibilização dos recursos para se implementar as políticas públicas. Nos três estados pesquisados, os projetos estruturantes – aqueles escolhidos como estratégicos pelo governo central em dado período – possuem a prerrogativa da garantia dos recursos para sua execução.

Quadro 2: Quadro comparativo dos aspectos funcionais dos escritórios de gerenciamento de projetos (EGP) dos estados pesquisados

Características e atributos dos escritórios de gerenciamento de projetos		Gov. do Estado de Minas Gerais	Gov. do Estado do Espírito Santo	Gov. do Estado do Rio de Janeiro
Abordagens assimétricas	Localização no governo	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Secretaria Extraordinária de Gerenciamento de Projetos	Secretaria de Estado da Casa Civil
	Cargo do servidor	Monitor de Projetos	Gestor de Projetos	Analista de Projetos
	Qualificação do servidor	Nível superior em Administração Pública, concursado.	Nível superior (diverso), concursado.	Nível superior (diverso), contratado.
	Exigência de capacitação específica para atuação na área	Sim, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, curso de Administração Pública.	Sim (cursos oferecidos aos servidores efetivos).	Sim (pré-requisito para contratação).
	Atividades do Ciclo do Projeto	Planejar, monitorar, liberar recursos, avaliar, finalizar.	Planejar, monitorar, avaliar, finalizar.	Planejar, monitorar, avaliar, finalizar.
	Execução dos projetos e gerenciamento das atividades	Pelos órgãos setoriais do governo	Pelos órgãos setoriais do governo e empresas contratadas	Pelos órgãos setoriais do governo
	Oferta de capacitação específica pelo órgão gestor	Não, estabelecido como pré exigência para atuar na área.	Sim, oferta de MBA em Gerenciamento de Projetos.	Não, estabelecida como pré-exigência para atuar na área.
	Atividades realizadas	Em dupla	Individualmente	Individualmente
Gestão de RH: recursos de gestão – estímulos e desempenho	Meritocracia (por equipes/14º salário); <i>workshops</i> com trocas de experiências; estímulo à inovação e produção científica (trabalhos).	<i>Workshops</i> com trocas de experiências	<i>Workshops</i>	
Difusão da metodologia	Para as pontas nos órgãos executivos do estado (EGP setorial)	Para as pontas nos órgãos executivos do estado (EGP setorial)	Para as pontas nos órgãos executivos do estado (EGP setorial) e prefeituras	
Abordagens simétricas	Sistema de acompanhamento	<i>Software – status report</i>		
	Metodologia empregada	Aderente ao PMBOK/PMI®		
	Função	Acompanhar carteira de projetos.		
	Função do sistema de acompanhamento	Medir execução (metas e marcos) e sinalizar progresso ou atraso.		

Fonte: Elaborado pelo primeiro autor

Destacam-se as falas: a disponibilidade de recursos financeiros é uma questão crítica para o sucesso de qualquer iniciativa dentro da administração pública, e são os projetos que buscam o alcance da estratégia, dos objetivos do governo.

A terceira questão aborda a perspectiva dos governos de serem mais estratégicos e executivos nas suas políticas de gestão, orientando-se para resultados de desenvolvimento. Nesse caso, procura-se saber como os entrevistados avaliam o uso da metodologia de gerenciamento de projetos. Sob a perspectiva de explorar o uso de técnicas, ferramentas, modelos e procedimentos aludidos pelo gerenciamento de projetos, buscou-se entender como se dá tal contribuição. As falas dos entrevistados denotam o emprego e a contribuição da metodologia de gerenciamento de projetos: praticamente todas as implementações de políticas públicas são “projetizadas” e, de maneira geral, o gerenciamento de projetos tem sido visto como grande inovação na gestão pública. Essa aceitação está diretamente relacionada à maior capacidade de prover os resultados, principalmente no âmbito dos custos e dos prazos previstos.

A quarta questão é referente à contribuição do escritório de gerenciamento de projetos para o alcance dos resultados do governo. Dentre as falas, destaca-se que o EGP possibilita algumas coisas das quais não se pode desconectar, pois permite saber em que ritmo você está andando, acompanhar um cronograma e, assim, identificar possíveis desvios (tanto de marcos quanto de metas); também é importante a organização da informação que fica disponível ao governo, mais precisamente ao alcance dos tomadores de decisão, e a contribuição é traduzida em mais e melhores entregas, com gasto mais inteligente.

A quinta pergunta coloca em xeque o uso dos recursos do gerenciamento de projetos e questiona sobre a viabilidade de implementação dos projetos públicos. Ciente de que as administrações públicas sempre se utilizaram de recursos públicos para fazer obras, implantar benefícios visando progresso e prosperidade das civilizações, a pergunta explora a não disposição dos aludidos recursos de gestão, haja vista que inúmeras administrações desconhecem esse

“... os arranjos institucionais, que tiveram por base o emprego da metodologia de gerenciamento de projetos baseados no PMI/PMBOK® e a estruturação de um ambiente mais controlado (...) proporcionam melhoria dos resultados de gestão.”

conjunto de conhecimentos, técnicas e ferramentas. Destacam-se: as soluções seriam menos qualificadas; o que o gerenciamento de projetos faz é conseguir qualificar o caminho; e quem conseguir adaptar a metodologia de gerenciamento para os projetos públicos terá mais êxitos do que aqueles que pensam em somente materializar projetos, apesar de sempre ter havido

a implantação de projetos, talvez não dentro dos resultados esperados. Acredita-se que a viabilidade da implementação dos projetos públicos recaia muito sobre a habilidade, experiência e competência do gestor ou sobre a capacidade técnica de determinado grupo de indivíduos.

A sexta e última pergunta da entrevista questionou a contribuição da gestão do desempenho para o alcance dos objetivos e metas de resultado do governo. Apenas no Governo do Estado de Minas Gerais é possível afirmar que há uma política definida de recursos humanos que considera a gestão do desempenho. Nesse caso, destacam-se as seguintes falas: a gestão do desempenho deve ser moldada de forma a direcionar e alinhar as pessoas e as organizações para os resultados que o governo pretende alcançar, e a conscientização da meta, do desafio do resultado contribui para comprometer as pessoas; nesse processo, há convergência de fatores que contribuem para os resultados, pois envolvem pessoas sensibilizadas.

Quanto ao questionário de recursos utilizados no gerenciamento de projetos públicos, que foi respondido pelas equipes de técnicos que estão à frente do gerenciamento dos projetos – em nível de escritório central de gerenciamento de projetos (EGP) –, a tabulação foi realizada considerando o conhecimento ou o desconhecimento das técnicas, processos e ferramentas listadas, assim como sua aplicação. Citaram que utilizam rotineiramente os processos: desenvolvimento do cronograma, estimativa de custos, estimativa de duração da atividade, orientar e gerenciar a execução do projeto, e relatório de desempenho. Quanto às ferramentas, disseram que habitualmente utilizam: cronograma de marcos, cronograma mestre, modelo de cronograma, sistema de

gerenciamento de projetos e software de gerenciamento de projetos.

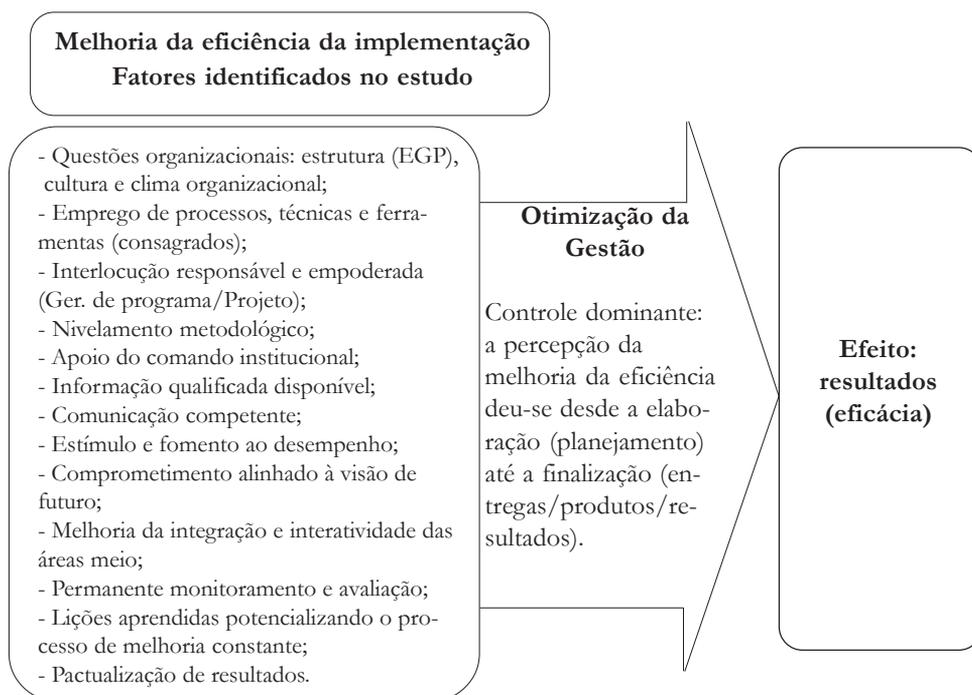
Considerações finais

Após a experiência de interatividade com os governos pesquisados, coleta de dados, conversas informais e entrevistas, pôde-se chegar a algumas deduções pertinentes ao objeto de estudo e a particularidades de cada governo central, quanto à implementação de suas políticas públicas, sob o modelo de gerenciamento de projetos públicos.

As tentativas de falseamento não surtiram efeito, visto que os respondentes dos questionários e os entrevistados reafirmaram os conceitos balizadores, sustentando a hipótese conjecturada. É possível inferir que, apesar das diferenças apresentadas, os três governos adotaram a metodologia de gerenciamento de projetos com intuito de viabilizar a implementação das estratégias, tanto a do plano de governo (referenciado na campanha política) quanto a do planejamento estratégico de longo prazo.

A Figura 2 resume os fatores que influenciam a melhoria da eficiência e somam para melhorar a eficácia no alcance dos resultados de gestão governamental.

Sendo assim, é possível considerar, com base nos dados coletados e analisados, que o escritório de gerenciamento de projetos públicos é um instrumento importante e robusto da gestão orientada para resultados, pois contribui para que tais projetos sejam implementados com grande chance de êxito. Os resultados obtidos no estudo corroboram a hipótese conjecturada, pois mostram que os arranjos institucionais, que tiveram por base o emprego da metodologia de gerenciamento de projetos baseados no PMI/PMBOK,[®] e a estruturação de um ambiente mais controlado, caracterizado pela



Fonte: Elaborada pelo primeiro autor

Figura 2: Ilustração da convergência de fatores aliados à eficiência que favorecem a eficácia dos resultados de gestão

implantação do escritório de gerenciamento de projetos públicos, proporcionam melhoria dos resultados de gestão, pois ampliaram a eficiência do processo, contribuindo para a melhoria da eficácia, traduzida pelo melhor atingimento das metas de gestão.

Porém, o emprego dessa metodologia, como o de qualquer outra, requer pessoas qualificadas e sensibilizadas, gestores conscientes e capazes de sustentar a incorporação do emprego de recursos novos, que na maioria das vezes mexem com a cultura e o clima organizacional. A fronteira entre o sucesso e o fracasso é tênue e se dá por questões intangíveis. Portanto, lograr êxito com a adoção de novos recursos de gestão requer o enfrentamento

de fatores paradigmáticos, comuns às organizações.

Cabe salientar alguns limites que requerem atenção dos governos ao empregarem tais recursos para a implementação de suas políticas públicas:

- A atenção ao escopo dos projetos, uma vez que situações adversas e não planejadas podem exigir a revisão do escopo, e, sendo os projetos públicos passivos de variados controles, cabe observar a necessária condição de prover a flexibilização, visando atender à efetividade dos objetivos propostos.

- O gerenciamento das comunicações é fundamental para o êxito dos projetos por um cabedal de motivos já difundidos pela literatura; mas cabe observar que,

nesse sentido, o volume é menos importante que a qualidade e o correto direcionamento, havendo necessidade de prover uma atenção especial quanto à arquitetura do processo de geração de informações, análise e distribuição.

- O conflito e o embate entre políticos e burocratas não devem ser balizados por interesses individuais e, sim, pelo atendimento aos preceitos que melhor atendam aos cidadãos beneficiados.

- O avanço da transparência e do controle social certamente requererá uma melhor tradução dos termos mais técnicos, a fim de criar uma linguagem acessível à compreensão dos cidadãos, situação que concorrerá para a boa compreensão do processo de implementação dos programas e projetos governamentais.

Sendo assim, sugere-se aos governos que objetivem orientar-se para resultados, o que se caracteriza principalmente pela

adesão ao modelo aberto de gestão para resultados do BID/Clad, que considerem em sua estrutura organizacional a instalação do escritório de gerenciamento de projetos. Tal instalação visa introduzir os principais elementos de sustentação que proporcionam melhorar o controle sobre o ambiente em que se gerenciam os projetos e, também, promover a disseminação da metodologia para os demais órgãos da administração pública, independentemente da função, pois o modelo se comporta como elemento que melhora a *performance* na exequibilidade dos projetos institucionais.

Tais recursos poderão auxiliar os técnicos e os gestores que lidam com a implantação de programas e projetos públicos, possibilitando assim melhor desempenho na implementação das políticas públicas de gestão em todas as esferas de governo.

(Artigo recebido em fevereiro de 2012. Versão final em maio de 2012).

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, Enap, *Cadernos Enap*, n.10, p. 6-49, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: Consad – Conselho Nacional de Secretários de Gestão. *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo: Fundap, 2006.

AUCOIN, Peter. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP, 1995.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) & CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. In: Documentos debate del CLAD: *Estado Administración Pública y Sociedad*, n.11, 2007.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 de junho de 1993. Seção 1, p. 8269. Republicada no Diário Oficial da União, 6 de julho de 1994.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 de maio de 2000. Seção 1, p. 1.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão Pública. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, nº 1, Instituto de Direito Público da Bahia, Salvador/BA, 2005.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis. Editora Vozes, 6ª Ed., 2004.

COTA, Marcelo Foresti Matheus. *A influência do escritório de gerenciamento de projetos no desenvolvimento de competências do gerente de projetos*. 2011. 211 f. Tese (Doutorado em Administração) – Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

HOOD, Christopher. The New Public Management in the 1980s: variations on a theme. *Accountability, Organizations and Society*, v. 20, 1995.

MARTINS, Humberto Falcão. Administração para o Desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina. *Revista do Consad*, Ano 1, n. 1, abril 2004.

PERDICARIS, Priscilla Reinich. Alcances e limites da Gestão para Resultados: experiências brasileiras. III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2009, Brasília.

PMBOK/PMI® – *Project Management Institute*. Um Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos (PMBOK®). 3ª Edição. *Project Management Institute*, Inc. 2004.

PMBOK/PMI® – *Project Management Institute*. *Government Extension to the PMBOK® guide third Edition*. Four Campus Boulevard, Newtown Square, PA. 2006.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, v. 53, 2002.

ROSA, Marcelo Ozorio. Gerenciamento de Projetos em Instituições Públicas. *PMInforma*, PMI-DF, n. V, maio 2007.

SERRA, Alberto. *Modelo aberto de gestão para resultados no setor público*. Tradução de Ernesto Montes-Bradley y Estayes. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 140 p. Natal, 2008.

SILVA, Mônica Aparecida Rocha da. *A institucionalização da Avaliação da Educação Superior: uma análise comparativa do Brasil e do México*. 2007. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília.

Resumo – Resúmen – Abstract

Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados

Marcelo Torres Pinheiro e Mônica Aparecida da Silva Rocha

Gerenciamento de projetos (GP) e gestão para resultados (GpR) são temas que vêm ganhando espaço nas administrações públicas. Entre as recomendações do modelo aberto de gestão para resultados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Centro Latinoamericano de Administração para Desenvolvimento (Clad), está a gestão de programas e projetos. A interação entre tais temas instigou o trabalho de pesquisa, que teve o propósito de compreender a sinergia entre a metodologia de GP do *Project Management Institute* e o referido modelo aberto, ou seja, de que maneira técnicas, processos e ferramentas de gerenciamento de projetos contribuem para a GpR. As relações foram pesquisadas a partir de três escritórios de gerenciamento de projetos (EGP) de governos estaduais. Com base no método hipotético-dedutivo foram aplicados questionários, realizadas entrevistas e coletados materiais *in loco*. Os EGP, apesar de possuírem funções correlatas, têm especificidades distintas. Os resultados da investigação sugerem que o GP impacta no processo de planejamento e implementação de políticas públicas, atuando, sobretudo, na melhoria da eficiência e da eficácia das práticas da gestão governamental.

Palavras-chave: Gerenciamento de projetos públicos, gestão para resultados, implementação de políticas públicas

Contribuciones de la oficina de dirección de proyectos públicos en la gestión por resultados

Marcelo Torres Pinheiro y Mônica Aparecida da Silva Rocha

Dirección de proyecto (DP) y gestión por resultados (GpR) son temas que han ido ganando terreno en el gobierno. Entre las recomendaciones del modelo abierto para la gestión por resultados del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad) está la gestión de programas y proyectos. La interacción de estos temas ha instigado el trabajo de investigación, que tenía el propósito de comprender la sinergia entre la metodología de GP del *Project Management Institute* y el modelo abierto mencionado, o sea, de que modo técnicas, procesos y herramientas de gestión de proyectos contribuyen para la gestión por resultados. Las relaciones fueron estudiadas en tres oficinas de gestión de proyectos (OGP) de los gobiernos estatales. Basado en el método hipotético-deductivo se aplicaron cuestionarios, se realizaron entrevistas y se recogieron materiales en el lugar. El OGP, a pesar de presentar las mismas funciones, tienen especificidades distintas. Los resultados de la investigación sugieren que el GP afecta el proceso de planificación e implementación de políticas públicas, trabajando principalmente en la mejora de la eficiencia y la eficacia de las prácticas de gestión gubernamental.

Palabras clave: Gestión de proyectos públicos, gestión por resultados, implementación de políticas públicas

A public project management office's contribution to result managing system

Marcelo Torres Pinheiro and Mônica Aparecida da Silva Rocha

Project Management (PM) and Managing for Results (MFR) are issues that have been gaining ground among government institutions. Management of programs and projects is one of the recommendations from the open model results for *Inter-American Development Bank* (IDB) and the Latin American Centre for Development Administration (Clad). The interaction between these issues incited the research work, which had the purpose of understanding the synergy between the PM methodology from the Project Management Institute and the open model previously mentioned. In which manner do the techniques, processes and tools of project management contribute to the Managing for Results? Relations were surveyed from three Project Management Offices (PMO) of state governments. Based on the hypothetical-deductive method, questionnaires, interviews and materials collected on the spot were applied. The PMO's, despite sharing the same functions, have different specificities. Research results suggest that the PM impacts the process of planning and implementation of public policies, working mainly on improving the efficiency and effectiveness of government management practices.

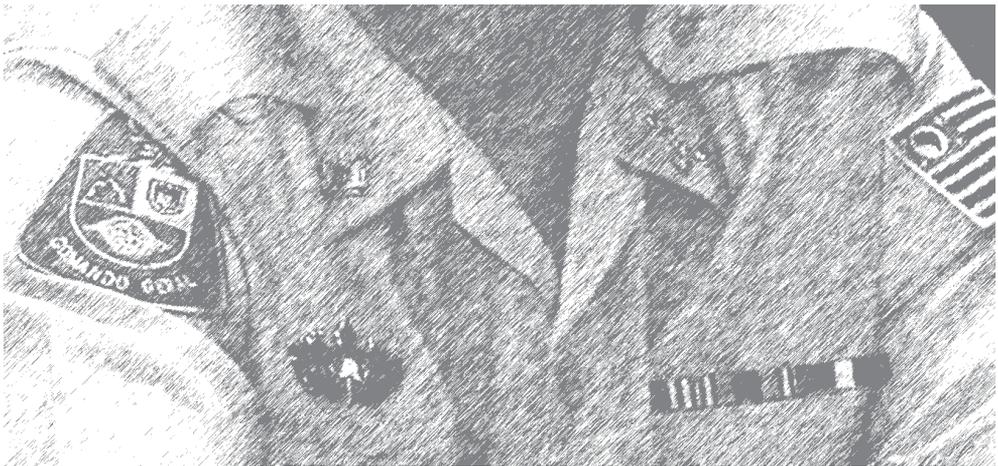
Keywords: Public project management, managing for results, public policy implementation

Marcelo Torres Pinheiro

Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor de Administração da Faculdade Serra do Carmo (FASEC). Contato: martopin@uol.com.br

Mônica Aparecida da Rocha Silva

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UNB). Professora do programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Contato: monicars@uft.edu.br



Uma análise sistêmica: vitimização e políticas de segurança em São Paulo

Betânia Peixoto; Leticia Godinho de Souza e Renato Sérgio de Lima

Introdução

Criadas nos EUA, entre as décadas de 1940 e 1960, as pesquisas de vitimização buscam investigar a subnotificação criminal, ou seja, o percentual de casos que, por diferentes razões, não chegam ao conhecimento oficial das polícias e do estado. Elas são um complemento às estatísticas criminais baseadas nos registros policiais e ganharam força a partir da aceitação do fato de que crimes e criminosos, longe de serem fatos em si, são construções sociais. Assim, estão sujeitos a uma série de processos sociais, políticos e culturais que precisam ser mais bem mensurados e analisados, quando da investigação acerca dos seus determinantes e do desenho de políticas públicas. As pesquisas de vitimização são hoje um poderoso instrumento de trabalho no planejamento de políticas de segurança pública que pretendam considerar simultaneamente o movimento da criminalidade e a sua percepção pela população, e que pretendam lidar com o crime, o medo e a insegurança gerada na população.

Em termos teóricos, elas são tributárias dos estudos sobre grupos sociais desviantes, com destaque para Goffman (1996), Becker (1985) e os pesquisadores da nova escola sociológica de Chicago. Tais autores solidificaram a interpretação de que uma determinada conduta se converte num crime se for assim percebida pela opinião coletiva, ao passo que conduta semelhante não é lida do mesmo modo se a opinião coletiva não a percebe como desviante. Ademais, desde a década de 1940, consolidou-se o entendimento de que as estatísticas oficiais de criminalidade registram apenas uma parcela dos crimes que são cometidos. Nesse sentido, o estudo da subnotificação criminal fornece a base empírica para a interrogação sobre os critérios de seleção e funcionamento dos mecanismos oficiais de resolução de conflitos, bem como sobre as diferenças entre a percepção e a incidência de crimes e da violência.

É nessa direção que, como bem lembra um antigo estudo da Fundação João Pinheiro sobre indicadores sociais de criminalidade, a disponibilidade de estatísticas vai variar conforme o grau de transparência social do fenômeno por elas descrito, ou seja, variáveis públicas e definidas por meio de normas legais claras são mais fáceis de serem medidas do que percepções ou, mesmo, atos ilegais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987).

Soma-se ao problema da subnotificação, que incide em diversos países, o fato de os registros oficiais de criminalidade, no Brasil, serem produzidos ainda em um contexto de estruturas organizacionais e marcos legais herdados do período autoritário, no qual a disponibilidade, a confiabilidade e a publicidade de informações são muitas vezes questionáveis. Nesse contexto, as pesquisas de vitimização são ferramentas essenciais, porém recentes, na

política de segurança pública no Brasil – a primeira foi realizada pelo IBGE em 1988 e, de lá para cá, os estudos existentes ainda são esporádicos e assistemáticos.

No Município de São Paulo, destacam-se as pesquisas conduzidas pelo Insper nos anos 2003 e 2008. É com base nessas pesquisas que o presente artigo baseia suas análises sobre cinco tipos de vitimização tradicionalmente considerados pelos estudiosos e gestores da área da segurança urbana: roubo a pessoa, furto a pessoa, roubo e furto a residência, roubo e furto de veículo e agressão física.

Neste trabalho, analisamos os determinantes da vitimização em São Paulo, ao longo do tempo, por meio de perspectiva sistêmica da dinâmica criminal (KASARDA e JANOWITZ, 1974; BURSİK, 1993; SAMPSON e GROVES, 1989). Dentro dessa perspectiva, é possível compreender os motivos das mudanças no padrão de vitimização entre 2003 e 2008 e explicar as diferenças nesse padrão de mudanças de acordo com o tipo de crime. Segundo relatório do Insper (2009), as estatísticas descritivas das características dos entrevistados são similares entre os anos, permitindo a comparação dos resultados.

Partimos do pressuposto de que o fenômeno da vitimização deve ser analisado de forma mais ampla do que apenas focar sobre as características individuais, necessitando incorporar na análise características do(s) local (is) em que os indivíduos estão inseridos. Dessa forma, utilizamos uma combinação de banco de dados: os bancos de dados de vitimização no Município de São Paulo (Pesquisa Insper para os anos de 2003 e 2008) e dois bancos de dados complementares: um que contém características dos distritos administrativos de São Paulo (Fundação Seade), e outro com indicadores das regiões homogêneas do

município (Pesquisa Mensal de Emprego e Desemprego – Seade e Dieese).

A probabilidade de vitimização foi relacionada a fatores referentes a três níveis de análise: no primeiro nível, a variável dependente seria uma função dos atributos relacionados aos próprios respondentes; no segundo, dos fatores relacionados ao distrito administrativo onde o respondente reside (a cidade de São Paulo está dividida em 97 distritos administrativos); e no terceiro nível, das características da região homogênea da qual o indivíduo faz parte (são nove, ao todo, no município). A suposição que subjaz ao modelo é a de que as características individuais e os insumos sociais, locais e macrolocais de onde o indivíduo circula seriam importantes determinantes da probabilidade de vitimização.

Entender a criminalidade por meio da perspectiva do local onde ocorre, incorporada à ideia de uma análise sistemática da dinâmica criminal, fornece, a nosso ver, maior amplitude à compreensão do processo pelo qual a criminalidade se instaura e se mantém em determinadas áreas da cidade. Nessa perspectiva, a criminalidade

é explicada por meio da interação entre as características individuais, os padrões de interação social e espacial, sua organização e a influência das instituições públicas e privadas nessas racionalidades.

Vitimização e políticas de segurança pública em São Paulo

De maneira geral, a pesquisa mostra uma redução nas taxas de vitimização, que variou de -0,4% a -1,9% entre os anos para os crimes de furto a pessoa, roubo e furto a residência, roubo e furto de veículo e agressão física. Apenas a vitimização por roubo a pessoa aumentou em 1%, comparando-se de 2008 a 2003 (ver Tabela 1). O presente estudo busca entender essa variação, focando-se sobre os diferenciais apresentados por essas dinâmicas de vitimização.

Tanto a literatura acadêmica quanto as estatísticas oficiais ressaltam uma importante inversão no quadro da insegurança pública em São Paulo nos anos 2000. Diferentemente das duas décadas anteriores, quando o fenômeno da criminalidade foi caracterizado por um constante

Tabela 1: Estatísticas descritivas da vitimização

Vitimização	2003		2008		Diferença média (2)
	média	sd	média	sd	
Roubo a casa	0,063	0,242	0,058	0,234	-0,00427
Roubo a pessoa	0,025	0,157	0,035	0,184	0.010***
Furto a pessoa	0,054	0,226	0,049	0,216	-0.005
Roubo de veículo(1)	0,079	0,270	0,060	0,237	-0.019**
Agressão física	0,040	0,196	0,027	0,161	-0.013***

Fonte: Elaboração própria - Pesquisas de vitimização 2003/2008 do Insuper.

Nota:

1) As estatísticas para roubo de veículo foram calculadas considerando apenas os indivíduos que tinham veículo.

2) Os asteriscos se referem à significância do teste de diferença de médias: * significativo a 10%; **significativo a 5%; ***significativo a 1%.

aumento, nos anos 2000 o Município de São Paulo apresentou uma forte redução de boa parte dos crimes, especialmente os homicídios. Entre 2003 e 2008, essa variação foi de mais de 70%, com 1622 mortes por agressão em 2008 contra 5591 mortes em 2003.

Embora exista acordo entre estudiosos e gestores da área quanto aos fatores que deram causa a essa nova tendência, é consenso que houve mudança de atuação por parte dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Estudo da Fundação Seade, elaborado para a Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania de São Paulo, ressalta uma série de fatores relacionados aos processos sociais, políticos e institucionais que devem ser considerados acerca da atuação do estado no campo da segurança pública e da prevenção da violência (LIMA, 2011).

Apesar das mudanças na atuação do Estado de São Paulo, este ainda carece de sistemas de informações padronizados e que permitam análise mais detalhada dos determinantes da criminalidade e da vitimização. O que é possível observar é o avanço na redução dos homicídios, confirmado por várias fontes, constituindo um sucesso inegável das políticas de segurança implementadas no estado e no município. Contudo, esse movimento não parece ser acompanhado pelos demais delitos; há, ao que tudo indica, um descolamento entre os determinantes da vitimização por homicídios em relação aos observados, sobretudo, para os crimes patrimoniais (roubo e furto).

Seleção das variáveis e hipóteses consideradas

Crimes

As variáveis a serem explicadas pelos modelos são as vitimizações por crimes, que foram analisadas separadamente:

vitimização por crime de roubo/furto a residência, por roubo/furto de veículo, roubo contra a pessoa, furto contra a pessoa e agressão física. A análise separada dessas categorias deveu-se ao suposto de que cada um desses fenômenos possui uma dinâmica criminal específica.

Nível 1: indivíduos

Para determinar os perfis de risco individuais, empregamos os dados provenientes da pesquisa de vitimização do Insper, dos quais selecionamos, em primeiro lugar, atributos individuais: idade, cor/raça, sexo, escolaridade, *dummy* para natural do Estado de São Paulo, *dummy* para economicamente ativo e classe social¹. As variáveis escolaridade e classe social apresentaram número muito alto de *missings* (32% e 38% respectivamente), tendo sido, portanto, retiradas do modelo. Incluímos *dummy* para número de banheiros (2 ou +), número de residentes no domicílio (indicadores comumente utilizados na literatura como proxies de situação socioeconômica) e local de residência (casa ou apartamento).

Incorporamos, outrossim, indicadores de situações consideradas “protetivas”, como tempo de moradia no local e se o imóvel onde o respondente reside é próprio. A literatura anglo-saxônica, que utiliza com mais frequência essas variáveis, supõe que quanto maior o tempo de residência no local, ou sendo o morador proprietário do imóvel, maior sua predisposição para tomar iniciativas no sentido de proteger, tanto o imóvel quanto a vizinhança onde reside, da atividade criminal predatória. Essas iniciativas podem incluir desde a contratação de serviços ou compra de equipamentos de segurança, até a mobilização coletiva (SKOGAN, 1990).

Construímos um índice de participação comunitária, de interação com os vizinhos,

de atividades comunitárias e um indicador de confiança interpessoal. Por um lado, as teorizações (principalmente por parte da literatura norte-americana e inglesa) acerca da mobilização comunitária e da participação em estratégias de segurança pública – tais como policiamento comunitário, fóruns comunitários para discussão dos problemas de insegurança, criação de redes de vizinhos para vigilância e proteção mútua – apostam no seu papel também protetivo, não somente em face da criminalidade, mas também da vitimização por crimes (SAMPSON e GROVES, 1989; SAMPSON *et al.*, 1997; CRAWFORD, 2004).

Por outro lado, no contexto brasileiro, as localidades com maior incidência de participação e mobilização comunitária constituem, em geral, comunidades de baixa renda, que concentram maior número de criminosos – tais como conhecidos pelo sistema de justiça criminal – e maior número de vítimas de crimes (ZALUAR, 1997; ADORNO, 2002). Portanto, esperamos que os resultados encontrados por essas variáveis sejam contrários aos presentes na literatura internacional, pois em países desenvolvidos as participações e mobilizações comunitárias são típicas de comunidades de classe média.

Por fim, incorporamos indicadores de atividades rotineiras e/ou estilo de vida, seguindo a teorização de Cohen e Felson (1979) e Hindeland *et al.* (1978).

O modelo teórico sobre o estilo de vida, *Life-style model*, considera que a diferença no estilo de vida dos indivíduos afeta as situações em termos de menor ou maior risco de vitimização. O estilo de vida adotado pelos indivíduos dependeria da forma como se adaptam ao papel que a sociedade espera que desempenhem e às restrições estruturais, as quais são determinadas, fundamentalmente, pelo nível de renda e pela estrutura ocupacional.

Numa perspectiva similar, a teoria das atividades rotineiras, *Routine activity approach*, desenvolvida por Cohen e Felson (1979) também é comumente utilizada para explicar a relação entre certos atributos individuais e as chances de ser vitimado por crimes. Os autores consideram que fundamental para determiná-las é a dinâmica que propicia a convergência entre ofensor e vítima no tempo e no espaço. Assim, o fator *proximidade* (entre vítima e

**“...a diferença
no estilo de vida
dos indivíduos
afeta as situações
em termos de
menor ou maior
risco de
vitimização...”**

ofensor) estaria intrinsecamente relacionado à chance de ocorrer o evento de vitimização. Os padrões de uso do tempo por parte dos indivíduos, entre atividades de trabalho e lazer, jogariam papel fundamental na determinação da *proximidade* entre vítima e ofensor.

Cohen *et al.* (1981) incluem duas outras dimensões que afetariam de maneira

importante os riscos de vitimização: exposição e atratividade da vítima em potencial. “Exposição” referir-se-ia à visibilidade e acessibilidade física da pessoa ou do objeto para o criminoso. “Atratividade” representaria o desejo simbólico ou material que o indivíduo ou a propriedade-alvo supostamente desperta no ofensor motivado. Assim, padrões de uso do tempo, exposição e atratividade facilitariam a oportunidade ou o risco de ocorrência do evento de vitimização².

Com base nessa abordagem, incluímos supostos fatores do ambiente ou da rotina de vida dos indivíduos, que aumentariam as “oportunidades” de vitimização: utilização de meio de transporte (particular ou público); frequência a bares; índice de frequência em atividades de lazer externas ou religiosas; posse de arma e uso regular de bebida alcoólica. Essa perspectiva parece ter sido a mais comum nos estudos que analisaram dados de vitimização para o contexto brasileiro (BEATO *et al.*, 2004).

A natureza longitudinal dos dados permitiu a incorporação, nos modelos, de variáveis relacionadas à trajetória passada e contemporânea do indivíduo (variável *t*).

Níveis 2 e 3: distritos administrativos e regiões homogêneas

O modelo procurou explicar a vitimização sob a ótica sistêmica de forma a não incorrer na falácia ecológica (não inferir relações em nível individual baseadas em dados agregados) e na falácia individualista (não supor que as relações causais necessariamente geram correlações no nível do indivíduo, pois podem ser confundidas com processos de nível comunitário).

A inclusão da mediação dos diferentes níveis, para além do nível individual –

comunitário, macrosocial e político –, na determinação do risco de vitimização é importante. É razoável supor que indivíduos com mesmo perfil apresentem variação na probabilidade de vitimização, dependendo do local onde residam. Dito de outro modo, as condições socioeconômicas e outros fatores que caracterizam as distintas localidades no interior do espaço da cidade provocam diferentes riscos ou oportunidades de vitimização.

Ademais, os distintos perfis dessas localidades e, conseqüentemente, o risco de vitimização a que está submetida a população residente mudam conforme os padrões de políticas públicas ou de atuação dos governos. Muitas das características das localidades, que indicariam ineficácia coletiva ou desorganização social (tais como instabilidade residencial, concentração de famílias pobres, com crianças e monoparentais chefiadas por mulheres, conjuntos habitacionais, entre outros), parecem ser afetadas diretamente pelas ações governamentais e fatores externos. Assim, fatores políticos e transformações estruturais mais amplas também deveriam ser considerados no modelo (SKOGAN, 1990; WILSON, 1987; SAMPSON e WILSON, 1995; HOPE, 2001).

Na literatura anglo-saxônica, a perspectiva sistêmica é analisada a partir do conceito de organização social (KASARDA e JANOWITZ, 1974; BURSIK, 1988; SAMPSON e GROVES, 1989). A desorganização social é, portanto, uma característica das diferentes comunidades que são impactadas por diversos processos, como pobreza, rotatividade populacional, padrão de atuação dos governos, políticas públicas, entre outros fatores.

Sampson e Wilson (1995) consideram três perspectivas na análise da dimensão estrutural ou do grau de organização social

das comunidades: concentração de pobreza, desestruturação familiar e instabilidade residencial³. Land *et al.* (1990) captaram a relevância da privação relativa, da dissolução familiar e da urbanização⁴ na determinação de padrões de vitimização. Outros autores incorporam variáveis que mensuram o grau de eficácia coletiva das comunidades: Sampson *et al.* (1997) estimaram empiricamente a operação desse mecanismo no nível comunitário e seu papel mediador dos processos advindos do nível macro, e a incidência de crime violento e desordem emergente no nível micro⁵. Sampson e Groves (1989) analisaram a prevalência e interdependência das redes sociais na determinação da capacidade de supervisão coletiva de uma comunidade, para dar conta dos problemas de criminalidade locais⁶.

Assim, procuramos incorporar fatores que possivelmente ajudam a explicar a existência de diferentes padrões entre as localidades, no espaço intraurbano, e que, ao impactarem o seu grau de organização, determinam sua maior ou menor capacidade de fazer frente aos fenômenos do crime e da vitimização. Buscamos informações que servissem como indicadores da atuação governamental e das mudanças econômicas e sociais, majoritariamente promovidas por ela.

Tais informações são quase inexistentes no nível intraurbano, gerando dificuldades de encontrar indicadores disponíveis. No caso de indicadores de segurança pública, faltam registros ou estes são extremamente frágeis; ademais, muitos não são georreferenciados ou são suficientemente desagregados para se proceder a uma análise tal como a proposta; há ainda a incompatibilidade entre as divisões territoriais utilizadas pelo

município (distritos administrativos e regiões homogêneas) e os órgãos de segurança pública (distritos policiais). Para o caso dos demais indicadores, poucas pesquisas costumam coletar dados em nível mais desagregado do que o municipal. Ademais, não poderíamos usar dados dos censos demográficos, caso quiséssemos entender a variação entre os anos 2003 e 2008 – havia dados disponíveis somente para o ano 2000.

Logo, para o nível dos distritos administrativos, consideramos as seguintes variáveis: percentual de nascidos vivos com baixo peso (menos de 2.500g); percentual de nascidos vivos de mães adolescentes; densidade populacional. Utilizamos, para o nível das regiões homogêneas, as seguintes variáveis: percentual de famílias com até meio salário mínimo; percentual de jovens de 15 a 17 matriculados no ensino médio; percentual da população ocupada com carteira assinada.

Indicador de política de segurança pública

Incorporamos ao modelo um indicador da política de segurança pública. Devido a variados fatores, como ausência ou fragilidade de demais dados, a política de segurança tem sido amplamente pautada pelos indicadores de homicídio. Assim, esses são atualmente considerados tanto indicadores de planejamento quanto de avaliação dos resultados da política de segurança praticada pelos diferentes níveis de governo. Os dados incluídos neste estudo encontram-se desagregados por distritos administrativos, o que ajuda, de alguma maneira, a testar o foco e a efetividade das ações de prevenção à criminalidade e à vitimização. O Quadro 1 mostra as variáveis incorporadas no modelo e o Anexo I apresenta as tabelas descritivas dessas variáveis.

Quadro 1: Variáveis consideradas por grupo analítico

Grupos analíticos	Nome das variáveis
Atributos individuais	Local de residência-casa Número de residentes no domicílio Dois ou mais banheiros Escolaridade primário comp./fund. incompleto fund. comp./médio incompleto médio comp./sup. incompleto ensino superior ou mais Classe social classe C classe B classe A Idade jovens adultos – 25 a 34 anos adultos – 35 a 59 anos Idoso – maior 60 Cor – branco Sexo – homem Estado de origem – São Paulo PEA
Fatores protetivos	Situação da residência – própria Tempo de moradia
Atividades rotineiras	Meio de transporte no dia a dia carro/moto – particular público Frequência a bares raramente frequentemente Índice-freq. lazer externos Posse de arma Uso de bebida alcoólica socialmente frequentemente
Envolvimento comunitário	Índice – participação comunitária Interação com o vizinho Índice – atividades comunitárias
Confiança interpessoal	Índice – confiança interpessoal
Política de seg. pública	Taxa de homicídio (por cem mil)
Política pública – distrito	Taxa de mortalidade infantil (por mil) % Nascidos vivos com baixo peso Densidade demográfica (Km ²)
Política pública – região homogênea	% famílias com até 1/2 salário mínimo % jovens de 15 a 17 anos não freq. escola % de população ocupada carteira assinada

Estratégia de estimação e discussão dos resultados

A não hierarquia nos dados

A princípio, o instrumental analítico mais adequado para a construção de um modelo sistêmico da dinâmica da vitimização seria o modelo hierárquico longitudinal.

Formalmente, na estimação dos modelos hierárquicos consideramos no nível 1 os indivíduos, no nível 2 os distritos administrativos e no nível 3 as regiões homogêneas. As informações em todos os níveis estão disponíveis para dois momentos no tempo (anos de 2003 e 2008). Especificamos um modelo hierárquico logit longitudinal para vitimização com indivíduos i associados a distritos administrativos J que, por sua vez, são associados a regiões homogêneas K :

$$\text{Logit} \{ \Pr(Y_{ijk}=1 | x_{ijk}, \zeta_{jk}^2, \zeta_k^3) \} = \beta_1 + \sum \beta x_{ijk} + \zeta_{jk}^2 + \zeta_k^3$$

Onde: x_{ijk} é o vetor contendo as covariadas em todos os níveis e $\delta_{jk}^2 | x_{ijk}$, δ_k^3 é um intercepto randômico sobre os distritos (nível 2) e $\delta_{jk}^3 | x_{ijk}$ randômico variando sobre as regiões homogêneas (nível 3). Como usual, os efeitos randômicos são assumidos independentes um do outro e entre *clusters* (RABEHESKETHE e SKRONDAL, 2008).

Entretanto, nem sempre os modelos hierárquicos se adequam perfeitamente à estrutura de variabilidade dos dados, como ocorrido na primeira estimação realizada neste trabalho. Os resultados da estimação dos modelos hierárquicos logísticos longitudinais mostraram que δ_{jk}^2 e δ_k^3 não foram estatisticamente significativos.

Uma primeira explicação para esse resultado reside na consideração de que os atributos do nível individual são suficientes ou mais relevantes para explicar a

chance de vitimização no Município de São Paulo do que os atributos das comunidades, captados por meio dos distritos administrativos e regiões homogêneas. Nesse contexto, residir em uma unidade territorial específica não faz diferença para a chance de vitimização. Entretanto, essa explicação nos parece simplista e acreditamos que a não hierarquia dos dados pode residir no fato de que as regiões homogêneas são unidades territoriais/

“Os resultados constatam que os dados disponíveis em São Paulo problematizam a ideia de um padrão de criminalidade único para todos os crimes”

administrativas que foram criadas há muitas décadas, não tendo mantido ao longo do tempo sua homogeneidade sociourbana. Sua constituição é proveniente de um estudo da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo (Seplan) em 1977. Baseado nos dados do Censo de 1970, cada distrito da cidade foi analisado a partir de um amplo

conjunto de variáveis socioeconômicas e demográficas, verificando-se que se encontravam distribuídos em oito regiões homogêneas. Apesar do Município de São Paulo ter mantido, em parte, o padrão centro-periferia que lhe foi característico em boa parte do século XX, a cidade dos anos 2000 é mais diversa e fragmentada; seu padrão atual de distribuição dos grupos sociais, das atividades econômicas e das relações intraurbanas no território é muito mais heterogêneo.

O mesmo argumento vale para os distritos administrativos, unidades que foram criadas antes mesmo das regiões homogêneas. Aqui, vale um paralelo com os registros administrativos de ocorrências policiais. Conforme dados publicados pela Secretaria de Segurança, há forte predomínio de registros de furtos e roubos nos distritos policiais localizados na região conhecida como centro ampliado da capital e, em sentido inverso, grande concentração dos registros de homicídios em distritos policiais localizados na periferia, com ênfase na região sul da cidade. Esse padrão tem se mantido ao longo da década de 2000, não obstante a redução dos homicídios, e indica que a prevalência das ocorrências possui forte correlação espacial (LIMA e TOMESANI, 2010).

Resultados dos modelos logit

Tendo em vista a não adequação da estrutura dos dados aos modelos hierárquicos logísticos longitudinais, a estratégia de estimação adotada, em seguida, foi estimar os modelos logísticos considerando o tempo como uma variável de controle, e as variáveis dos níveis distrital e regional afetando diretamente a probabilidade de vitimização⁷. Estimamos a seguinte equação logit incluindo uma *dummy* de tempo (denominada tempo):

$$\text{Logit}\{\text{Pr}(Y_{ijk}=1|x_{ijk}) = \text{tempo} + \sum \beta x_{ijk} + \xi$$

Onde ξ equivale ao erro do modelo.

A Tabela 2 apresenta os resultados dos modelos logit estimados para cada dinâmica de vitimização. Os modelos se mostraram estáveis quando estimados em blocos de variáveis para cada grupo considerado, cujos resultados encontram-se no Anexo II⁸. Apesar da redução em 2008 para todas as dinâmicas de vitimização – com exceção da vitimização por roubo a pessoa –, alguns resultados trazem importantes indicações.

Para o caso da vitimização por furto ou roubo a residência, os fatores que a afetaram significativamente foram: morar em casa, ter carro particular, morar em residência com dois ou mais banheiros, número de residentes no domicílio, sexo, idade (adultos tem menores chances com relação a jovens), frequência em atividades de lazer externas, fazer uso de bebidas alcoólicas, posse de arma, interação com vizinhos, participar de atividades comunitárias, maior confiança interpessoal. Cabe lembrar que essas variáveis devem ser analisadas com cautela quando a vitimização considerada é de roubo/furto a residência, pois são atributos apenas do respondente. Ao analisá-las, estamos inferindo que os atributos do respondente são similares para todos os residentes.

Aumenta a probabilidade de ser vítima de roubo o fato de a pessoa: ser mulher, ser de faixa etária diferente da “jovem” (todas as faixas têm menores chances se comparadas à dos jovens), frequentar atividades de lazer externas, frequentar bares e morar em um distrito com redução nas taxas de homicídio (a variável afeta o fenômeno negativamente, ou seja, a probabilidade de vitimização por roubo aumenta à medida que diminuem os homicídios no distrito administrativo).

Tabela 2: Resultados da estimação dos modelos

Grupos analíticos	Variáveis	Odds ratio estimada (1)				
		rc	rp	fp	af	rv
Atributos individuais	Tempo	1,17	1,06	0,66	0,42**	0,44
	Local de residência-casa	1.57***	0,86	0,84	1,34	1,00
	Número de residentes no domicílio	1.06**	1,03	0,97	1.10***	1,08
	Dois ou mais banheiros	1.25**	1,07	0,97	0.74**	1,06
	Idade					
	<i>jovens adultos – 25 a 34 anos</i>	0,89	0.69*	0,81	0.50***	0,95
	<i>adultos – 35 a 59 anos</i>	0.79*	0.64**	0.53***	0.43***	0,83
	<i>idoso – maior 60</i>	0,69	0.46*	0,69	0.24***	1,02
	<i>ref: jovens – 16 a 24 anos</i>					
	Cor – branco	1,09	1,11	0,93	0,91	1,21
	Sexo – homem	0.80**	0.65***	0.73***	0,79	1,01
	Estado de origem – São Paulo	1,11	1,28	1,12	1,26	1.60**
	PEA	1,08	1,32	1.60***	0,89	1,13
Fatores protetivos	Situação da residência própria	0,86	1,09	0,98	0,83	0,96
	Tempo de moradia	1,00	0,99	1,00	0,99	0,99
Atividades rotineiras	Meio de transporte no dia a dia					
	<i>carro/moto particular</i>	1.40**	0,73	1,24	1,05	1,34
	<i>público</i>	0,90	1,33	1.36**	1,30	1,28
	<i>ref: não utiliza</i>					
	Frequência a bares					
	<i>raramente</i>	0,89	1,04	1,01	0,82	0,81
	<i>frequentemente</i>	0,97	1.59**	1,12	1,24	0,80
	<i>ref: nunca</i>					
	Índice – freq. lazer externos	1.042*	1.10*	1.12***	1.05*	1,01
	Posse de arma	1.82***	1,50	0,85	2.56***	0,86
	Uso de bebida alcoólica					
	<i>socialmente</i>	1.28**	1,32	1,00	1.57***	0,98
	<i>frequentemente</i>	0,97	1,04	1,35	2.62***	0,67
<i>ref: nunca</i>						
Envolvimento comunitário	Índice – participação comunitária	1,09	1,12	1,01	1.27***	1,02
	Interação com o vizinho	1.66***	1,24	1,11	1.41***	1,25
	Índice – atividade comunitária	1.07*	1,08	1,02	1,06	1,02
Confiança interp.	Índice – confiança interpessoal	1.33***	1,18	1.25**	1,17	1,23
Política de seg. púb.	Taxa de homicídio (por cem mil)	1,00	0.99*	1,00	1,00	1,01
Política pública – distrito	Taxa de mortalidade infantil (por mil)	1,01	0,99	0,99	0,99	1,02
	% nascidos vivos com baixo peso	0,93	0,96	1,04	0,99	1,06
	Densidade demográfica (Km2)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Política pública – região homogênea	% famílias com até 1/2 sal. mínimo	0,99	1,02	1,02	0,99	0,99
	% jovens de 15 a 17aa não freq. escola	1,03	0,94	0.89***	0,97	0,93
	% de população ocupada cart. ass.	0,99	1,01	1,02	1,04	1.08**
Estatísticas						
	Number of obs	6979	6978	6978	6979	2410
	LR chi2(41)	139,81	117,46	151,88	188,18	38,05
	Prob > chi2	0	0	0	0	0,2133
	Pseudo R2	0,0429	0,0655	0,0524	0,087	0,0297
	Log likelihood	-1561	-838	-1374	-987	-621

Fonte: Elaboração própria - Pesquisas de vitimização 2003/2008 do Insuper.

No caso de furto a pessoa, a probabilidade de vitimização é positivamente afetada pelo fato de o respondente pertencer à população economicamente ativa, ser mulher, frequentar atividades de lazer externas, utilizar transporte público e confiar mais nas pessoas. O fato de ser adulto (em comparação com jovens) e de residir em uma região homogênea, com maior proporção de jovens matriculados na escola, reduz as chances de vitimização.

Na estimação da probabilidade de vitimização em roubo de veículo, as duas únicas variáveis significativas foram: estado de origem (ser de São Paulo) e residir em região homogênea com maior proporção da população com carteira assinada. Acreditamos que esse resultado se deva ao fato de que o local da ocorrência do evento criminal pode ser diverso do local de residência do indivíduo (único que consta na base de dados).

No caso de vitimização por agressão física, a probabilidade é explicada pela idade (jovens possuem maiores chances de vitimização se se compara às demais faixas etárias), frequência a atividades de lazer externas, pelo número de residentes no domicílio, e é inversamente afetada pelo número de banheiros na residência. Além disso, para esse tipo de vitimização, a variável “onda” (fator tempo) foi significativa.

Em suma, os resultados das estimações indicam que os fatores que impactam as chances de vitimização, bem como sua variação nos anos em questão, respondem às distintas argumentações teóricas identificadas nas seções anteriores. Um primeiro achado se refere ao fato de que um dado conjunto de variáveis – aquelas referentes ao estilo de vida ou que geram oportunidades de vitimização (que aproximam potenciais vítimas e ofensores) – se mostrou comumente significativo para

todas as dinâmicas de vitimização estudadas: frequência a atividades de lazer externas, frequência a bares, utilização de transporte público, consumo de bebida alcoólica e posse de arma.

Já a significância de variáveis classificadas como atributos individuais – idade, sexo e estado de origem –, além das variáveis tipo de residência, número de residentes no domicílio e dois ou mais banheiros no domicílio, mudou com o tipo de crime. Esse resultado pode indicar que – conforme esperado – estamos diante de dinâmicas criminais distintas: de acordo com o caso em questão, uma variável aumenta a variação da vitimização entre os anos; em outros, diminui. Esse é o caso da variável idade que, em alguns casos, é fator protetivo; em outros, facilitador (fator de risco) da vitimização.

Além disso, a prevalência de algumas variáveis, como número de residentes no domicílio ou porcentagem de jovens fora da escola, afetando positivamente a vitimização, parece indicar que ela é afetada pelas condições socioeconômicas ou vulnerabilidade social do indivíduo e do local onde reside, principalmente.

Essa é também uma possível explicação para o resultado apresentado pelo conjunto das variáveis relativas a envolvimento comunitário que, sendo significativas, apresentaram sinal contrário, como esperado. Conforme indicado na seção 3, os estudos de vitimização anglo-saxões, que tradicionalmente levam em conta esses fatores, esperam que a participação e organização comunitária, ao promoverem coesão e controle social (eficácia coletiva), limitem a ocorrência desses eventos no espaço da comunidade. Contudo, tal característica – mais alta mobilização comunitária – é, no Brasil, compatível com o padrão e estilo de vida das classes mais

populares. Diversamente do que ocorre nos países anglo-saxões, a literatura brasileira reporta maior intensidade de mobilização comunitária e interação intravizinhança nas classes mais baixas (LEEDS, 1978; ZALUAR, 1985). Ao contrário de outros países, são as classes média e alta as que apresentam um modo de vida mais isolado e menos participativo (CALDEIRA, 2008).

Outro importante argumento, que ajuda a explicar esse resultado, é trazido por Hope (2001), que diz que participação comunitária só funciona efetivamente como fator de proteção da comunidade quando há uma infraestrutura mínima. No caso brasileiro, os altos níveis de coesão social e envolvimento comunitário encontrados nas localidades mais vulneráveis, mesmo potencializados pela melhora socioeconômica vivida no período em questão, não foram capazes de enfrentar sozinhos (sem uma política de segurança pública bem focalizada) o avanço da criminalidade.

Com relação às variáveis do nível macrossocial, mostraram-se significativas a porcentagem de jovens de 15 a 17 anos matriculados na escola e a porcentagem da população com carteira assinada no interior da região homogênea, com sinal esperado. Nenhuma variável do nível do distrito administrativo afetou significativamente a vitimização, com exceção da taxa de homicídio.

A taxa de homicídio foi significativa apenas para roubo a pessoa, com sinal contrário ao esperado: quanto menor a taxa de homicídio, maior a chance de vitimização. Por outro lado, não foi significativa para outras dinâmicas de vitimização. Isso levanta a questão da utilização da taxa de homicídio como o principal indicador da política de segurança praticada em todo o Brasil, não somente no município e no

Estado de São Paulo. Além disso, contraria posições como as que guiaram as ações da polícia de Providence, nos EUA, que optou por concentrar esforços no enfrentamento dos homicídios e crimes graves, como estratégia de aumentar a capacidade de influência positiva na dinâmica criminal daquela cidade e otimizar os recursos policiais (ESSERMAN, 2010). Mas essa parece ser a mais amplamente seguida por São Paulo, durante toda a década.

“A ausência de outros indicadores, a fragilidade dos dados ou registros oficiais para os demais crimes levaram à ampla utilização dos homicídios pelos formuladores de políticas de segurança pública...”

A ausência de outros indicadores, a fragilidade dos dados ou registros oficiais para os demais crimes, entre outros fatores, levaram à ampla utilização dos homicídios pelos formuladores de políticas de segurança pública, em especial as polícias, como indicador de nível de criminalidade. Dessa forma, constituiu-se em uma das principais ferramentas para o planejamento,

monitoramento e avaliação das ações de segurança pública. O achado deste estudo, entretanto, indica que o homicídio pode não ser um bom preditor de outras dinâmicas criminais. Ações de prevenção de outros crimes ou outras formas de vitimização devem utilizar-se, diversamente, de indicadores específicos.

Implicações para a política de segurança pública

Os resultados constataam que os dados disponíveis em São Paulo problematizam a ideia de um padrão de criminalidade único para todos os crimes. Em consequência, indicam que as políticas públicas da área irão demandar decisões de gestão que definam outras prioridades e estratégias de enfrentamento para além do homicídio e, quando muito, dos chamados crimes violentos. Como segurança pública é um conceito que contempla diferentes medidas, a dinâmica regional e territorial aumenta o desafio de planejamento de ações policiais e programas em segurança pública, na medida em que torna ainda mais complexo o diagnóstico em ambientes que são dinâmicos.

Em outras palavras, a dinâmica dos fenômenos associados à política pública de segurança dificulta a fixação de parâmetros para o planejamento de alocação dos recursos disponíveis. A análise dos dados permite inferir a existência de múltiplas dimensões determinantes da vitimização e que, por conseguinte, as políticas devem aliar medidas de caráter criminal (repressivo) com medidas de políticas sociais, na

perspectiva sistêmica de se pensar o macro e o micro simultaneamente.

Dessa forma, é importante que as ações policiais contemplem a integração com outras secretarias no seu planejamento. A definição dos efetivos territoriais e da logística de mobilização de forças especiais deve considerar, de forma simultânea, os diferentes territórios intraurbanos, suas tipologias, dinâmicas socioeconômicas e demográficas, bem como seu interrelacionamento.

Isso, em outras palavras, significa considerar diferentes focos e grupos de vitimização no desenho das ações e dos padrões de policiamento e prevenção. Se os homicídios mobilizaram os esforços das polícias paulistas na década de 2000, os dados aqui apresentados indicam que esses não são suficientes para garantir ambiente seguro para a população.

Paradoxalmente, para avançarmos nessa discussão, faz-se premente a adoção, por parte dos gestores públicos, de uma agenda de aperfeiçoamento e construção de indicadores de monitoramento e avaliação, bem como de investimento na qualidade dos dados existentes e na possibilidade de serem desagregados no nível do registro de cada caso, e comparados em diferentes domínios territoriais. A qualidade, a disponibilidade e a publicidade da informação não podem ser apenas um discurso político e um horizonte de longo prazo, elas têm de ser um pressuposto das políticas públicas.

(Artigo recebido em maio de 2012. Versão final em maio de 2012).

Notas

¹ As classes sociais foram construídas segundo metodologia da CCEB 2003 e 2008 (disponível no site www.abep.org.br).

² Essas perspectivas foram incorporadas posteriormente por Clarke e Felson (1998) em uma perspectiva que ficou conhecida como Teoria das Oportunidades, e que fundamenta estratégias situacionais de prevenção do crime e da vitimização por crimes.

³ Os autores utilizam as seguintes variáveis: densidade populacional e residencial, para indicar variações no padrão de urbanização; porcentagem de residências chefiadas por um único adulto, para medir grau de desestruturação familiar; densidade de lojas, para verificar estruturas de oportunidade para crimes predatórios; rotatividade populacional para observar mudanças na comunidade.

⁴ A privação relativa foi medida pela renda média, porcentagem de famílias abaixo da linha da pobreza, Índice de Gini, porcentagem da população que é negra e a porcentagem de crianças que não vivem com ambos os pais; como indicador de dissolução familiar foi utilizada a taxa de famílias monoparentais, e a variável urbanização foi utilizada a partir do indicador densidade populacional.

⁵ Como indicadores da eficácia coletiva das comunidades os autores utilizam: nível de conhecimento entre as pessoas da comunidade, nível de confiança interpessoal, quantidade de amigos residentes na vizinhança e participação em atividades comunitárias.

⁶ Os autores analisaram o British Crime Survey e encontraram que comunidades caracterizadas por esparsas redes de amizade, jovens não supervisionados por grupos e baixa participação organizacional ajudam a aumentar taxas de crimes. Ao contrário, a densidade de redes de amizade local (residentes com mais da metade de amigos morando na comunidade) teve efeito negativo nas taxas de roubo; a participação teve também efeitos negativos em roubo e violência de estranhos.

⁷ Adotou-se a estimação do modelo logit, em vez de estimar modelos em painel, porque a base da vitimização se constitui em um pseudopainel, ou seja, apenas uma parte (não representativa) dos indivíduos foi acompanhada ao longo do tempo.

⁸ Estimamos o mesmo modelo, considerando apenas os 544 indivíduos em painel. Optamos por não analisar os resultados, pois esse painel não é representativo de São Paulo.

Referência bibliográfica

ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, n. 8, jul./dez. 2002, p. 84-135.

BEATO, C. C.; PEIXOTO, B; ANDRADE, M. V. Crime, oportunidade, vitimização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 73-89, 2004.

BECKER, H. *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*. Paris, Métailié, trad. fr. 1985, 248p.

BURSIK, R. Social disorganization and theories of crime. *Criminology*, 26:519-51, 1988.

BURSIK, R.; GRASMICK, H. *Neighborhoods and crime: the dimensions of effective*, 1993.

CALDEIRA, T. *Cidade de Muros*. São Paulo: Editora 34, 2008.

- CLARKE, R. V.; FELSON, M. Opportunity makes the thief: practical theory for crime prevention. *Police Research Series, Paper 98*. London: Home Office, 1998.
- COHEN, L.; FELSON, M. Social change and crime rate trends: a routine activities approach. *American Sociological Review*, v. 44, n. 4, p. 588-608, 1979.
- COHEN, L.E., KLUEGEL, J. R. e LAND, K.C. Social inequality and predatory criminal victimization: An Exposition and Test of a Formal Theory. *American Sociological Review*, v. 46, p. 505-524, 1981.
- CRAWFORD, A. *Crime prevention and community Safety*. 2. ed. New York: Longman, 2004.
- ESSERMAN, D. Quando o foco é o crime contra a vida: a história de uma parceria de sucesso em Providence. Entrevista. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 4, 6. ed., fev./mar. 2010.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Indicadores sociais de criminalidade*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1987.
- GOFFMAN, E. *Manicômios, prisões e conventos*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- HINDELANG et al. *Victims of personal crime: an empirical foundation for a theory of personal victimization*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1978.
- HOPE, T. Community crime prevention in Britain: a strategic overview. *Criminology and Criminal Justice*. November 2001, vol. 1, no. 4, pp. 421-439.
- INSPER (2009). *Relatório da pesquisa de vitimização em São Paulo*. Disponível em: http://www.insper.edu.br/sites/default/files/Relatorio_Vitimizacao.pdf. Acessado em: 07/05/2010.
- KASARDA, J. D. e JANOWITZ, M. Community attachment in mass society. *American Sociological Review*, p. 328-339, 1974.
- LEEDS, A. and LEEDS, E. *A Sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- LAND, K. C.; MCCALL, P. L.; COHEN, L. Structural covariates of homicide rates: are there any invariances accross time and social space? *American Sociological Review*, 95: 922-963, 1990.
- LIMA, R. S. *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Editora Alameda, 2011.
- LIMA, R. S.; TOMESANI, A. M. Armed violence, urban spaces and development in Brazil. *Report Small Arms Survey*. Geneva. 2010.
- RABE-HESKETH, S. e SKRONDAL, A. *Multilevel and longitudinal modeling using stata*. 2nd Edition. College Station, TX: Stata Press. 2008.
- SAMPSON, R. J. e WILSON. W. J. Toward a theory of race, crime and urban inequality. In: HAGAN e PETERSON (eds). *Crime and Inequality*. Stanford; Stanford University Press, 1995.
- SAMPSON, R. J. e GROVES, W. B. Community structure and crime: testing social disorganization theory. *American Journal of Sociology*, 94: 774-802, 1989.
- SAMPSON, R. J.; RAUDENBUSH, S. W.; EARLS, F. Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science Magazine*, Vol. 277, 15, august, 1997.
- SKOGAN, W. G. *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in american neighborhoods*. New York: Free Press, 1990.
- WILSON, W. J. *The truly disadvantaged*. Chicago: The University of Chicago Press, 1987.
- ZALUAR, A. *A máquina e a revolta*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1985.
- _____. Exclusão e Políticas Públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, out. 1997.

Anexo

Anexo I: Tabelas descritivas

Tabela IA: Descritiva das variáveis no nível individual

Grupos	Variáveis	2003		2008		Diferença média
		média	sd	média	sd	
Atributos individuais	Local de residência-casa	0,77	0,42	0,80	0,40	0.03***
	Número de residentes no domicílio	4,12	1,77	3,91	1,75	-0.21***
	Dois ou mais banheiros	0,35	0,48	0,38	0,48	0.02**
	Escolaridade					
	<i>primário comp.\fund. incompleto</i>	0,30	0,46	0,27	0,44	-0.03***
	<i>fund. comp./médio incompleto</i>	0,13	0,34	0,13	0,34	0,00
	<i>médio comp./sup. incompleto</i>	0,26	0,44	0,34	0,47	0.07***
	<i>ensino superior ou mais</i>	0,13	0,34	0,14	0,34	0,00
	Classe Social					
	<i>classe C</i>	0,39	0,49	0,49	0,50	0.11***
	<i>classe B</i>	0,31	0,46	0,37	0,48	0.06***
	<i>classe A</i>	0,08	0,27	0,05	0,22	-0.03***
	Idade					
	<i>juvens adultos – 25 a 34 anos</i>	0,23	0,42	0,24	0,43	0,01
	<i>adultos – 35 a 59 anos</i>	0,38	0,49	0,39	0,49	0,01
	<i>Idoso – maior 60</i>	0,11	0,31	0,14	0,35	0.03***
	Cor – branco	0,58	0,49	0,56	0,50	-0,02
	Sexo – homem	0,53	0,50	0,49	0,50	-0.04***
	Estado de origem – São Paulo	0,64	0,48	0,68	0,47	0,05
	PEA	0,71	0,46	0,54	0,50	-0.16***
Fatores protetivos	Situação da residência própria	0,67	0,47	0,70	0,46	0.02**
	Tempo de moradia	13,86	12,98	15,34	13,33	1.48***
Atividades rotineiras	Meios de transporte no dia a dia					
	<i>carro/moto particular</i>	0,26	0,44	0,16	0,37	-0.10***
	<i>publico</i>	0,52	0,50	0,43	0,49	-0.09***
	Frequência a bares					
	<i>raramente</i>	0,25	0,43	0,24	0,43	-0,01
	<i>frequentemente</i>	0,31	0,46	0,13	0,34	-0.18***
	Índice-frequência lazer externo	3,96	2,91	4,00	2,81	0,04
	Posse de arma	0,03	0,16	0,02	0,15	0,00
Uso de bebida alcoólica						
<i>socialmente</i>	0,18	0,38	0,21	0,41	0.04***	
<i>frequentemente</i>	0,05	0,23	0,05	0,23	0,00	
Envolvimento comunitário	Índice – participação comunitária	1,48	0,81	1,41	0,77	-0.07***
	Interação com o vizinho	0,30	0,46	0,27	0,44	-0.03***
	Índice – atividades comunitárias	1,21	1,45	1,11	1,40	-0.10***
Confiança interpessoal	Índice – confiança interpessoal	0,80	0,49	0,77	0,50	-0.03***

Fonte: Elaboração própria - Pesquisas de vitimização 2003/2008 do Insuper.

Nota: Os asteriscos se referem à significância do teste de diferença de médias: * significativo a 10%;

significativo a 5%; *significativo a 1%.

Tabela IB: Descritiva das variáveis no nível distrito administrativo

Variáveis	2003		2008		Primeira diferença	
	média	sd	média	sd	média	sd
Taxa de homicídio (por cem mil)	39,77	21,55	14,82	7,17	-24,96	17,84
Taxa de mortalidade infantil (por mil)	13,17	3,90	11,54	4,05	-1,63	4,62
% nascidos vivos com baixo peso	9,43	1,20	9,29	0,96	-0,14	1,58
Densidade demográfica (Km2)	10361	4859	9714	5447	-646	2993

Fonte: Elaboração própria - Pesquisas de vitimização 2003/2008 do Insper.

Tabela IC: Descritiva das variáveis no nível região homogênea

Variáveis	2003		2008		Primeira diferença	
	média	sd	média	sd	média	sd
% famílias com até 1/2 sal. mínimo	18,51	7,48	20,42	6,21	1,91	2,27
% jovens de 15 a 17aa não freq. escola	12,03	2,15	11,67	2,22	-0,36	2,90
% de população ocupada cart. ass.	38,77	2,87	48,42	2,64	9,65	1,09

Fonte: Elaboração própria - Pesquisas de vitimização 2003/2008 do Insper.

Resumo – Resumen – Abstract

Uma análise sistêmica: vitimização e políticas de segurança em São Paulo

Betânia Peixoto; Letícia Godinho de Souza e Renato Sérgio de Lima

Este artigo objetiva entender a vitimização em São Paulo, ao longo do tempo. Utilizamos como referencial teórico os modelos sistêmicos da dinâmica criminal. Foram utilizadas duas pesquisas realizadas pelo Insper nos anos de 2003 e 2008. Investigamos as mudanças e os fatores correlacionados, de acordo com o tipo de crime: roubo a pessoa, furto a pessoa, roubo e furto a residência, roubo e furto de veículo e agressão física. Foram considerados fatores referentes a três níveis: atributos dos respondentes, do distrito administrativo e da região homogênea onde residem. A suposição do modelo é que as características individuais e os insumos sociais, locais e macrolocais de onde o indivíduo circula seriam determinantes valiosos da probabilidade de vitimização. Os resultados mostraram que variáveis dos três níveis influenciaram a vitimização e confirmaram as hipóteses iniciais.

Palavras-chaves: Vitimização, São Paulo, modelo sistêmico

Un análisis sistémico: victimización y políticas de seguridad en São Paulo (Brasil)

Betânia Peixoto; Letícia Godinho de Souza y Renato Sérgio de Lima

El presente trabajo tiene como objetivo comprender la victimización en São Paulo a lo largo del tiempo, utilizándose el modelo sistémico de la dinámica criminal como referencia teórica. Se han utilizado dos encuestas realizadas por Insper en los años 2003 y 2008. Se investigan las razones de los cambios y sus factores según el tipo de delito: el robo a la persona, hurto, robo y hurto de residencia, el robo y hurto de vehículo y asalto físico. Se consideraron factores que se refieren a tres niveles: al de los atributos de los encuestados, del distrito administrativo y de las regiones homogéneas en las que se vive. La suposición de este modelo es que las características individuales y las aportaciones sociales, locales y macrolocales de donde los individuos viven son valiosos factores determinantes de la probabilidad de victimización. Los resultados mostraron que los tres niveles de variables influyeron en la victimización y confirmaron las hipótesis iniciales.

Palabras clave: Victimización, Brasil, modelo sistémico

A systemic analysis: victimization and security policies in Sao Paulo

Betânia Peixoto; Letícia Godinho de Souza and Renato Sérgio de Lima

This paper has as main goal to understand criminal victimization in the city of São Paulo, Brazil. It has based on a systemic dynamics model perspective. We study the reasons of the victimizations rates changes between 2003 and 2008. The analysis considers five different kind of crime – individual robbery, theft, home invasion robbery, car theft and physical aggression. The covariates that had been considered are individual attributes, theirs neighborhoods and macro neighborhoods characteristics. The model assumes that individual, social, local and macro-local attributes would be important to determinate the victimization probability. The results showed that all kinds of covariates were important to explain the change in patterns of victimization and confirmed the initial hypothesis.

Keyword: Victimization, Brazil, systemic model

Betânia Peixoto

Doutora em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora independente. Contato: betania.peixoto.lemos@gmail.com

Letícia Godinho de Souza

Doutora em Ciências Políticas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora e docente da Fundação João Pinheiro. Contato: leticiagodinho@gmail.com

Renato Sérgio de Lima

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo e pós-doutor pela Universidade Estadual de Campinas. Secretário executivo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Contato: r.rsdlima@gmail.com

RSP Revisitada Qual o papel de uma escola nacional de Administração?

Considerações à margem de um projeto governamental francês

Urbano C. Berquió

Texto publicado na RSP, vol. 3, nº 2, de agosto de 1938

Com a publicação, mais uma vez, do artigo de Urbano C. Berquó, a RSP retoma a temática da criação de uma escola de governo e, com ela, questionamentos sobre sua função no Estado. O texto trata da discussão passional que a proposta de lei para criação da Escola Nacional de Administração francesa em 1936 suscitou. Vetado pelo Senado, o projeto só se tornou realidade em 1945, após nova constituição na França e a inauguração da *École Nationale d'Administration* (ENA). O texto, de 1938, analisa as possíveis causas do primeiro fracasso e questiona a importância de um órgão de capacitação de servidores públicos para o Estado.

Dos quadros da ENA, saíram três presidentes franceses: Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981), Jacques Chirac (1995-2007) e François Hollande (atual presidente eleito em 2012). A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), criada em 1986, teve como uma de suas fontes de inspiração a ENA.

O govêrno francês apresentou à Câmara dos Deputados, no dia 1º de outubro de 1936, um projeto de lei mandando criar uma Escola Nacional de Administração. Essa iniciativa deu logo origem a uma série de discussões apaixonadas, tanto no Parlamento como nas colunas dos jornais. Numerosos argumentos pró e contra foram apresentados, podendo, entretanto, a maioria deles ser reduzida somente a dois.

A França é o país onde os preconceitos do velho individualismo – político e econômico – sobrevivem ainda com mais tenacidade. Não ha reforma, de maior ou de menor alcance, que não dê motivo, presentemente, nessa grande nação, a debates quasi sempre ásperos e extremados em torno de sua significação. Ataque e defesa se fazem visando quasi exclusivamente pôr em relevo o caráter de estatismo ou de individualismo das concepções que se defrontam.

De modo geral é exato dizer-se que toda medida governamental contendo alguma inovação – na França ou em outro qualquer país – implica atualmente um afastamento do individualismo no rumo do estatismo. Ao projeto elaborado pelo ministro Jean Zay se aplica perfeitamente o que acabamos de afirmar. Isso basta para explicar o verdadeiro furor das investidas de que êle foi objeto durante meses inteiros.

Além disso, houve outro fator que contribuiu poderosamente para dar um cunho exacerbado à divergência de opiniões a propósito do referido projeto. O govêrno que o apresentou era o primeiro do *Front Populaire*, de tão triste memória, por sua ação desastrosa em quasi todos os setores da vida administrativa da França. Aliás, mesmo entre os elementos simpatizantes com as ideologias de esquerda, havia em relação ao gabinete chefiado pelo sr. Léon Blum um sentimento muito nítido de desconfiança.

O sr. Jean Zay, de filiação radical-socialista, não visou, todavia, nenhum objetivo partidário com o seu projeto de criação de uma Escola Nacional de Administração. Muito surpreendido ficou quando percebeu que viera provocar uma intensa agitação ideológica a respeito de uma providência que se lhe afigurava de

caráter neutro sob êsse ponto de vista. Êle não deve ter tardado por isso, provavelmente, a convencer-se de que agira sem tomar em consideração a necessidade da escolha de uma ocasião oportuna, sob o aspecto psicológico.

A consequência de um ruído tamanho e tão prolongado foi o encalhe do projeto sôbre o qual a última palavra, até hoje decorridos já quasi dois anos, ainda não se disse, embora aprovado com modificações pela Câmara dos Deputados. O gabinete Blum caiu, outros lhe sucederam o *Front Populaire* se acha agora completamente desmoralizado e desintegrado, mas, não obstante tudo isso, continua sem prosseguimento a iniciativa do sr. Zay. É bem possível que tão cedo não se volte a cogitar seriamente de dar-lhe um novo impulso no sentido de sua conversão em lei.

O projeto em sua forma inicial, afirmou um dos que o estudaram atentamente, o sr. Jacques Chapsal, “era notavelmente lacônico: limitava-se a pôr o princípio da criação da Escola e a deixar a cargo de decretos ulteriores todas as modalidades de aplicação”⁽¹⁾. Possivelmente sr. Zay julgou que êsse laconismo seria altamente favorável à marcha, rápida de seu projeto – se verdadeira essa suposição, não poderia êle ter-se enganado mais redondamente. Conforme observou o sr. Chapsal, o que tornou essa fórmula *singulièrement redoutable* na opinião de muitos foi precisamente o fato de ser ela extremamente vaga.

Havia um ponto somente em que o projeto se mostrava menos vago, sem chegar, todavia, a ser preciso: era quando falava em empregos reservados aos alunos da Escola Nacional de Administração. Foi aí justamente que os adversários do projeto concentraram muito habilmente os seus ataques. A própria maioria dos que lhe eram favoráveis não pode deixar de manifestar,

a sua inquietude diante do caráter monopolístico que se pretendia assegurar ao estabelecimento a ser criado.

Por mais perfeita que viesse a ser, já não diremos apenas a instrução, mas a preparação dos futuros funcionários nessa Escola é claro que os inconvenientes resultantes de tal privilégio ultrapassariam largamente as suas vantagens certas. A uniformidade intelectual decorrente de uma mesma formação não poderia deixar de ser profundamente estéril num campo tão vasto e tão diverso como o abrangido presentemente pela administração pública de um grande país como a França. Ademais, seria inevitável em semelhante caso o desenvolvimento de um espírito de casta, não só visceralmente incompatível como regime democrático, mas também adverso a todo esforço de renovação.

Harold Laski em sua obra preciosa e indispensável *A Grammar of Politics* – considera a educação popular de uma importância fundamental para o aperfeiçoamento constante e necessário da administração pública. A variedade de experiências proveniente do recrutamento de funcionários nas regiões, nos meios e nas classes mais diversas, salienta o grande mestre da ciência política, pode concorrer da maneira mais valiosa para reduzir ao mínimo o espírito de rotina, tão maléfico nesse como em outros setores da atividade humana. Favorecer o ingresso dos mais aptos no serviço do Estado constitui uma diretriz tanto mais proveitosa quanto mais variada fôr à procedência social desses elementos selecionados.

A França já sofre atualmente os maus efeitos de um recrutamento feito em parte num meio intelectual bastante restrito. Existe, com efeito, em Paris uma escola não oficial fundada nos primeiros anos da Terceira República pelo ilustre publicista

Edmond Boutmy, que vem fornecendo à administração francesa um grande número, talvez a maior parte de seus funcionários de elite. O ensino ministrado na *École des Sciences Politiques* é excelente – nela se aprende muito e bem – mas nem por isso deixam de ter razão os que a consideram parcialmente responsável pela persistência, no seio da administração francesa, de certas maneiras de ver hoje incontestavelmente anacrônicas.

A *École des Sciences Politiques* é, com efeito, tradicionalmente, um centro de difusão de um certo número de ideias cujo conjunto constitui a doutrina do liberalismo econômico. Ora, a concepção do Estado indissolúvelmente ligada a êsse liberalismo não se coaduna de modo algum com os ensinamentos brutalmente eloquentes da experiência contemporânea. Não é difícil avaliar-se o embaraço em que ficam colocados os adeptos convictos da velha ortodoxia liberal em face de problemas concretos que exigem sem demora soluções nitidamente heterodoxas!

Além disso, a *École des Sciences Politiques* – estabelecimento privado – reclama de seus alunos uma contribuição pecuniária, o que, no dizer de Jean Rahou, “basta, embora a quantia não seja enorme, a impedir o recrutamento popular, particularmente fora de Paris”⁽²⁾. Espírito de casta e apego a certos pontos de vista em contraste flagrante com a realidade, tais são os principais inconvenientes derivados dêsse recrutamento restrito e de um ensino inspirado por uma doutrina incontestavelmente obsoleta. Daí a resistência passiva desanimadora encontrada por todos aqueles que procuram efetuar reformas tanto de estrutura como de métodos de trabalho.

Uma Escola de Administração Nacional capaz de dar aos seus alunos um ensino como duplo aspecto de cultura geral e de

técnica, conforme se previa no projeto Zay, seria ou será certamente de imensa utilidade para a França. Se êsse ensino fôr feito tendo-se sempre em mente que o Estado possui hoje, independentemente, de qualquer ismo, um campo de ação que se estende a todas as manifestações da vida social, essa utilidade ainda será maior. Mesmo em tal caso, todavia, seria absolutamente desaconselhável conceder-lhe o monopólio do fornecimento, à administração pública, de seus servidores.

Sob o ponto de vista do recrutamento, aquilo de que a administração francesa necessita atualmente com a maior urgência é a modificação do regime de concursos em vigor. A situação existente na França a êsse respeito se assemelha, até certo ponto, à nossa, anteriormente à lei nº 284, de 28 de outubro de 1936: verifica-se a mesma ausência de sistematização, com todas as suas conseqüências negativas. Assim é que uma das providências mais insistentemente reclamadas nestes últimos anos consiste no estabelecimento do concurso único para todos os ministérios...

Em um artigo intitulado “Pourquoi créer une École d’Administration?” o sr. Paul Gérin acentuou que o “grand commis”, ao contrário do funcionário médio, não deve ser um especialista, mas “um homem de cultura e formação administrativa geral” e que, em vista disso, “o ideal da alta administração seria tornar interpermutáveis os “grands commis” – como o são os altos funcionários no estrangeiro”. Na opinião desse publicista a projetada Escola deveria ser um Centro de altos estudos administrativos, destinados a representar em relação ao Serviço Civil “o mesmo papel, aproximadamente, que o representado pela Escola de Guerra quanto ao Exército”. A sua finalidade seria, pois, a de contribuir para a formação, nos

quadros do Serviço Civil, de uma elite de administradores aptos a exercer as funções de comando em perfeita harmonia com as necessidades contemporâneas da vida do Estado.

Não pode haver presentemente Serviço Civil digno desse nome sem que, à base de sua constituição, esteja a ideia de uma rigorosa profissionalização de seus componentes. O principal mérito da lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, é, a nosso ver, o de ter distribuído a massa do funcionalismo da União em carreiras profissionais bem caracterizadas. O fundamento de cada uma dessas carreiras consiste naturalmente na determinação de uma tarefa especializada.

A especialização é, portanto, reconhecida agora no domínio da administração pública, a exemplo do que ocorre em todos os outros domínios da atividade humana, como uma exigência imperiosa. Mas, convém frisá-lo, não menos indispensável do que isso é hoje a existência, no corpo de servidores do Estado, de uma minoria altamente selecionada de elementos dirigentes. Pensamos mesmo que o problema da direção não cede de maneira alguma em importância ao da especialização: é imprescindível resolver satisfatoriamente a ambos.

Uma Escola de Administração deve, em nosso entender, visar um duplo objetivo: concorrer para o aperfeiçoamento dos funcionários especializados e para a renovação constante do grupo de dirigentes. O ponto de vista sustentado pelo sr. Gérin em relação à iniciativa tomada nesse rumo pelo sr. Jean Zay nos parece o mais acertado. Formar grandes funcionários é realmente uma tarefa a que o Estado não pode, nas condições atuais, deixar de consagrar um esforço sistemático, tamanho é o seu alcance, não apenas

sob o aspecto estritamente administrativo, mas também no sentido social mais amplo.

Da leitura de numerosos artigos consagrados ao projeto Jean Zay a convicção que nos ficou é de que a França necessita indubitavelmente de uma Escola Nacional de Administração. As razões que justificam

plenamente a adoção de semelhante medida não derivam, porém, de circunstâncias só existentes nessa grande nação. O Brasil precisa igualmente de um estabelecimento de ensino desse gênero: pois o nosso Serviço Civil ainda carece, infelizmente, de um autêntico escol de grandes funcionários.

Notas

¹ “*Le recrutement des fonctionnaires et l'École d'Administration*”, em “*Le Mois*”, maio de 1938.

² “*L'Équivoque de la Liberté à propos de l'École d'Administration*”, em “*L'Esprit*”, 1º de junho de 1938.



Reportagem

Escolas de governo de todo o Brasil reúnem-se na ENAP para debater capacitação dos servidores públicos

Às vésperas de iniciar seu 10º ano, a Rede Nacional de Escolas de Governo realizou seu IX Encontro, nos dias 24 e 25 de junho. Coordenado pela ENAP, o evento foi o que envolveu a maior participação desde a criação da Rede (em julho de 2003) – foram 158 pessoas de 99 instituições. Estiveram presentes representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de escolas dos ministérios públicos. De acordo com o levantamento realizado pela ENAP, foram 45 escolas estaduais, 36 federais e 18 representando municípios brasileiros.



Com 192 organizações integrantes, provenientes de todos os estados brasileiros, a Rede de Escolas busca aumentar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos dos três níveis de governo

A Rede Nacional de Escolas de Governo conta – pelo menos até o período da realização do 9º Encontro – com 192 instituições participantes de todos os estados da Federação. Seu principal objetivo é aumentar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos dos três níveis de governo. Como perspectiva de trabalho, busca o compartilhamento de conhecimentos e de experiências sobre boas práticas das Escolas de Governo, incentivando trabalhos em parceria.

O objetivo do Encontro foi consolidar essa participação, discutir e encaminhar mecanismos de atuação conjunta entre as escolas, otimizando recursos e ampliando as parcerias entre instituições participantes.

Expectativas

No início das atividades do IX Encontro, as escolas apresentaram suas expectativas em compartilhar informações e conhecimentos específicos em relação às ofertas de capacitação e aos projetos político-pedagógicos. O reconhecimento da relevância do trabalho em rede foi tema recorrente na apresentação dos grupos. Foi também apontada a oportunidade de criação de uma pauta para agenda de trabalho de curto, médio e longo prazos.

Ainda no primeiro dia do Encontro, experiências do trabalho em rede foram apresentadas e debatidas. As potencialidades do trabalho em rede foram abordadas conceitualmente. No segundo dia do evento, as atividades incluíram uma apresentação sobre o papel do Sistema Mapa da Oferta das Capacitações das Escolas de Governo no fortalecimento da Rede e a “Feira de Trocas”, destinada ao intercâmbio de experiências e produtos. Houve igualmente espaços reservados a apresentações de iniciativas de escolas participantes e de órgãos públicos convidados.

A oferta de capacitação é mapeada

A importância do Sistema Mapa da Oferta de Capacitações nas Escolas de Governo foi destaque no Encontro. A coordenadora-geral de Pesquisa da ENAP e responsável pelo sistema, Elisabete Ferrarezi, explicou que a ferramenta tem por objetivo coletar dados da oferta de eventos de capacitação em escolas de governo, visando produzir e disponibilizar informações gerenciais por meio de um sistema virtual informatizado.

“O Sistema Mapa oferece informações para realizar diagnósticos, planejar e acompanhar planos de capacitação. Ele armazena a memória dos eventos de capacitação, além de disseminar a importância das escolas na formação de servidores públicos”, disse Ferrarezi. Diante disso, foi reiterada a necessidade do envolvimento das escolas da Rede no Sistema Mapa, bem como a atualização das informações inseridas por cada instituição.

Os participantes encerraram o Encontro com deliberações para melhorar o funcionamento e a estruturação da Rede. Foi acertada a formação do comitê gestor da Rede Nacional de Escolas de Governo, constituído por instituições das três esferas da Federação. Dois grupos de trabalho também foram criados, um para animar a organização

de redes estaduais e regionais de escolas de governo; outro com a tarefa de desenvolver atividades de aprimoramento do uso do Sistema Mapa.

Trabalho em rede

A programação do Encontro incluiu a apresentação do retrato da Rede Nacional das Escolas de Governo, além de uma discussão mais profunda sobre a natureza e o funcionamento de uma rede eficaz. Foi feita uma análise do conceito de redes, com vistas a melhorar entendimentos acerca do tema. A importância do compartilhamento de responsabilidades foi ponto central da discussão sobre como melhorar o funcionamento desse tipo de interação. A necessidade de difusão dos avanços e dificuldades entre os membros também foi destacada.

Além de apresentações do presidente da ENAP, Paulo Carvalho, e da diretora de Comunicação e Pesquisa, Enid Rocha, houve a intervenção da especialista em redes Larissa Barros; e da diretora da Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará, Lena Neiva, que relatou o trabalho da Rede Estadual de Escolas de Governo do Ceará; e do pesquisador Pablo Dias, da Escola Nacional de Saúde Pública, que trouxe a experiência da articulação do sistema de capacitação do Sistema Único de Saúde (SUS).



Divididos em grupos, os participantes debateram, ao longo dos dias de atividades, o reconhecimento da relevância do trabalho em rede

Um retrato da Rede de Escolas

A diretora Enid Rocha apresentou um retrato quantitativo da Rede Nacional das Escolas de Governo. Ao enumerar e descrever a formação da Rede, a diretora enfatizou que essa não representa a totalidade das escolas de governo, mas inclui a maioria delas. Criada em 2003, a Rede era composta por 91 instituições em 2008 e soma, em maio de 2012, 192 instituições. Um aumento de mais de 100% no número de participantes em quatro anos.

Das instituições inscritas na Rede, 48% são estaduais; 28%, federais; e 24%, municipais. “Os municípios, apesar de terem o menor número de escolas na Rede, contêm mais da metade dos 10 milhões de servidores públicos do país. Com isso, podemos antever a possibilidade de haver uma subcapacitação dos servidores nessa esfera do Estado”, disse Enid Rocha.

Em relação às regiões de origem, a Rede é composta por 58 instituições do Sudeste, 46 do Centro-oeste, 38 do Nordeste. Encontram-se, na região Sul, 31 instituições membros. A região Norte é representada por 19 escolas.

Das escolas que participam do Encontro, 46 inseriram informações no Sistema Mapa da Oferta de Capacitações nas Escolas de Governo e oferecem, juntas, mais de 2,5 mil cursos, número que representa mais de 60% de toda oferta de capacitação registrada.

Redes: um mundo de possibilidades

A especialista em redes Larissa Barros trouxe suas contribuições ao IX Encontro, a partir de sua experiência com a Rede de Tecnologia Social (RTS) e a Articulação do Semiárido (ASA). Ela tratou da necessidade de integração e de interação, e reiterou a questão estratégica da multiliderança, que permite o compartilhamento de responsabilidades. Segundo ela, rede não é uma hierarquia, mas algo horizontalizado. “Redes são formadas por pontos e linhas. Esses são seus elementos estruturais, mas conexões estabelecidas ponto a ponto não são suficientes. É preciso que a rede seja ativada e que sejam estabelecidos fluxos dinâmicos. Os fluxos são relações múltiplas e diversas, interações”, explicou. De acordo com ela, para que essas interações ocorram, é preciso que as pessoas e as organizações tenham uma noção clara do objetivo comum entre elas. Isso porque uma rede não é a soma das partes, mas sim o fruto das interrelações entre seus membros.

Entre os princípios fundamentais de uma rede, Larissa Barros apontou a participação voluntária, a autonomia e o respeito à diferença, a democracia, a horizontalidade, a cooperação, a responsabilidade compartilhada e a flexibilidade. A pesquisadora também elencou os instrumentos necessários ao bom funcionamento de uma rede. São eles: a animação permanente; o monitoramento constante; o compartilhamento dos avanços, resultados, inquietações, dificuldades; a comunicação interna e externa; os espaços de conversação; e a existência de encontros presenciais.

Ela atribui o sucesso da Rede de Tecnologia Social, na qual atuou vários anos, à combinação de quatro elementos: a existência de um *comitê gestor* (com reuniões mensais, decisões por consenso, compartilhamento e um informativo eletrônico), de um *animador de rede*, de um *Portal na Internet* (conduzido por duas pessoas) e uma *secretária executiva*, função que ela exerceu.

REDE EM MOMENTO DE OPORTUNIDADE

Presidente da ENAP, Paulo Carvalho, trata da importância da Rede e de suas potencialidades para os próximos anos

O que é a Rede Nacional de Escolas de Governo?

A Rede Nacional das Escolas de Governo é uma articulação voluntária de um conjunto diversificado de instituições governamentais que possuem interesse comum na capacitação e no desenvolvimento de servidores, mas que estão inseridas em realidades distintas. Há, na Rede, desde pequenas prefeituras, que investem na capacitação de seus servidores, até grandes escolas de governo do âmbito federal.

Qual a importância de um evento da magnitude do Encontro Nacional das Escolas de Governo para a Rede?

A realização desse encontro, ainda mais com participantes de diferentes esferas do Estado, propicia a todos uma possibilidade única de difusão das ideias, experiências, desafios e soluções diferentes em cada instituição. O intuito é proporcionar a oportunidade de compartilhamento de experiências, angústias, dificuldades, desafios e buscar discutir soluções e saídas em comum.

Como o senhor avalia esse IX Encontro? As expectativas foram alcançadas?

Não existem encontros semelhantes que reúnam tamanha diversidade de atores da área da capacitação de servidores. Como tal, esse é um encontro que desperta interesse de muitas organizações ofertantes de capacitação.

Nessa edição, por exemplo, tivemos o maior número de instituições inscritas, e o evento superou as expectativas do ponto de vista de interesse e de adesão de organizações e pessoas. Foi uma grata surpresa porque reflete o forte interesse das pessoas e organizações presentes em avançar na qualidade da organização das atividades da Rede Nacional de Escolas de Governo.

Um aspecto bastante surpreendente para nós, que se traduz, ao mesmo tempo, em fonte de força e de fragilidade para a Rede, é o fato de a expressiva maioria dos presentes ter participado do encontro pela primeira vez. Isso porque, ao passo que é positivo haver gente nova e aumento do interesse, há o desafio maior de articulação para novos passos e novas questões. Esse quadro nos exige esforço de alinhamento e amadurecimento de questões.

Quais serão os próximos passos?

Nessa edição, foram definidas questões do campo organizativo, ou seja, da governança da Rede. Houve a iniciativa de concretização de mecanismos de articulação mais claros. Anteriormente, houve tentativas semelhantes que não se concretizaram. Por isso, está em nossas mãos dar um passo à frente na consolidação da Rede.

Portanto, este é um momento de oportunidade. Foi criado um comitê gestor da Rede – grupo coordenado pela ENAP, que tem papel de alimentar esse funcionamento, enviando informações para os demais membros, sistematizando as ideias discutidas e anunciadas durante a plenária da Rede. São esses desdobramentos que garantirão a consolidação dos trabalhos em andamento.

E inserir o Sistema Mapa nesse contexto?

O Sistema Mapa da Oferta de Capacitações nas Escolas de Governo é uma experiência, em si, já exitosa. Ele representa o esforço de várias organizações em disponibilizar informações. O Encontro serviu para o revigoração do pacto entre as escolas de governo para a disponibilização e a atualização das informações, garantindo assim o intercâmbio de experiências de forma efetiva.

No evento, foram tomadas decisões em relação ao Sistema Mapa. Prazos foram estabelecidos para a alimentação ou atualização de dados cadastrados no Sistema. Foi também definido o compromisso de tornar seu acesso aberto à sociedade. Além disso, constituiu-se um grupo de trabalho para auxiliar a

ENAP no engajamento, no preenchimento de informações e no uso da ferramenta. O Sistema Mapa, assim, está, como a própria Rede, no momento de dar salto de qualidade, e o avanço será um subproduto do Encontro Nacional, graças a discussões ricas e comprometidas.

Identidade e diferenças

A produção de um diagnóstico sobre a Rede Nacional de Escolas de Governo, feito a partir das intervenções de seus membros, foi um dos destaques do IX Encontro Nacional de Escolas de Governo.

Intitulada “Nós na Rede”, a atividade promovida no primeiro dia do Encontro dividiu os participantes em 12 grupos. Cada um deles respondeu a três perguntas com o propósito de debater a identidade da Rede Nacional de Escolas de Governo, bem como sua diversidade.

Para que queremos uma Rede Nacional de Escolas?

Nas apresentações em plenária das sínteses dos grupos acerca das razões de ser da Rede, a necessidade de troca de informações e a possibilidade de compartilhar experiências e boas práticas foram as questões mais mencionadas.

A otimização de recursos financeiros e humanos, de infraestrutura e de conhecimento também foi abordada, além de apoio mútuo nas ações de capacitação. Também foi sugerido que a Rede auxilie em temas como o credenciamento da instituição para cursos de pós-graduação e troca de experiências sobre práticas de certificação de conhecimentos.

Que temas deveriam ser priorizados pela Rede nos próximos 12 meses?

Entre as prioridades elencadas, destaca-se o aprimoramento do Sistema Mapa da Oferta das Capacitações nas Escolas de Governo. Nesse sentido, foi explicitada a necessidade de promover o melhor conhecimento da ferramenta. Uma estruturação mais adequada da Rede também foi mencionada pela maioria dos participantes, representados por seus grupos de discussão.



O objetivo do evento foi incentivar trabalhos em parceria, além do compartilhamento de experiências e de práticas inovadoras entre instituições voltadas à capacitação de servidores públicos, buscando aumentar a qualidade dos serviços prestados à população brasileira

O tema da metodologia de implantação e implementação de Ensino a Distância (EaD) foi o terceiro assunto abordado. Uma das prioridades seria, segundo um dos grupos, a elaboração de autoavaliação das escolas de governo sobre aplicação do EaD.

Propostas para o melhor funcionamento da Rede

Os grupos também apresentaram sugestões de atividades para melhorar a Rede. O Sistema Mapa foi novamente lembrado, com proposições de estímulo à atualização de dados, bem como de incentivo ao uso dessa ferramenta como fonte de informações. Um dos grupos, inclusive, ressaltou que o aprimoramento do Sistema pode levar a uma evolução da sua utilização, tornando-o ainda mais eficiente.



Entre os princípios fundamentais de uma rede, a especialista Larissa Barros apontou a participação voluntária, a autonomia e o respeito à diferença, a democracia, a horizontalidade, a cooperação, a responsabilidade compartilhada e a flexibilidade

A gestão da Rede foi outro ponto levantado para deliberação, com propostas para a sistematização da estrutura, fortalecimento da animação e melhor articulação entre os integrantes. Ao final do evento, foram definidos parâmetros para essa estruturação e o funcionamento da Rede, como a criação do Comitê Gestor da Rede de Nacional de Escolas de Governo e de grupos de trabalho temáticos.



Para saber mais

Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas

BARCELOS, Carlos Klein e CALMON, Paulo. Decisões alocativas no setor público: organizando o mosaico das proposições teóricas com auxílio de lentes conceituais – um ensaio teórico. AnAPG, Vitória, 2010.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. *Revista do Servidor Público*, Brasília, vol. 58, n. 2, abr./jun. 2007.

Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados

LINS, João; MIRON, Paulo (orgs.). Gestão pública: melhores práticas. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2009.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; ANSELMO, Jefferson Leandro. *Escritório de gerenciamento de projetos: um estudo de caso*. São Paulo, v. 41, n.4, out/dez. 2006. Disponível em http://www.revistausp.sibi.usp.br/scielo.php?pid=S0080-21072006000400004&script=sci_arttext. Acesso: em 14 jun. 2012.

Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis

BETIOL, L. S.; GOMES, M. V.; MONZONI NETO, M. P.; TEIXEIRA, M. A. C.; UEHARA, T.; VILLELA, Malu. Consumo responsável de madeira amazônica: a adoção do

instrumento da licitação sustentável por governos subnacionais membros da Rede Amigos da Amazônia. *Revista Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, p. 1-20, 2011.

MONZONI NETO, M. P.; FURRIELA, R. B.; MACEDO, L. S. V.; MAZON, R.. *Guia de Compras Públicas Sustentáveis: uso do poder de compras do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. v. 2. 152 p.

O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul

CRUZ, Flávio da *et al.* *Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Receita pública: Manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, DF, 2005.

Uma análise sistêmica: vitimização e políticas de segurança em São Paulo

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2010.

RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo. (Coord.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2007.

Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à Editoria da Revista, pelo 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

Casoteca de Gestão Pública completa um ano

O site “Casoteca de Gestão Pública” – um acervo virtual de estudos de caso com foco em temas da administração pública em que o usuário acessa gratuitamente os casos – completou, em maio, um ano de sua implementação. Com cerca de 8 mil downloads dos mais de 30 relatos publicados, a iniciativa representa um passo importante para a consolidação de um banco de técnicas inovadoras de ensino e aprendizagem na ENAP.

O sucesso da iniciativa da ENAP se deve à possibilidade, proporcionada pelos casos, de reflexão sobre experiências reais. “O processo de democratização, as mudanças do Estado e da dinâmica social fizeram com que novas competências fossem requeridas dos servidores. Nesse sentido, o estudo de caso entra como ferramenta de reflexão, que leva o servidor a intervir com visão crítica”, disse a coordenadora-geral de Pesquisa, área responsável pela Casoteca, Elisabete Ferrarezi.

Entre os temas mais pesquisados estão, em primeiro lugar, gestão de pessoas; em segundo, ética; e em terceiro, políticas públicas. Acesse: casoteca.enap.gov.br



Prêmio ODM Brasil 4ª Edição anuncia as vencedoras

Em reunião realizada na ENAP, no mês de maio, o júri do Prêmio ODM Brasil definiu 20 práticas como vencedoras da 4ª edição. Ao todo, foram 1.638 práticas inscritas, sendo 918 relativas a organizações da sociedade civil e 720 a prefeituras de todo o Brasil. Tal número demonstra o comprometimento de prefeituras e organizações da sociedade civil na busca de soluções que contribuam para o alcance das metas do ODM pelo Brasil.

O Prêmio incentiva ações, programas e projetos que contribuam efetivamente para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A coordenação-geral é composta pela Secretaria-Geral da Presidência da República, pelo Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade e pelo Pnud. A coordenação técnica é de responsabilidade do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).



Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) e a ENAP

Lei de Acesso à Informação estabelece nova relação do Estado com a sociedade

A mudança cultural que a Lei de Acesso à Informação estabelece para o Estado brasileiro e os desafios de execução e de implementação dessa nova norma jurídica foram tema do Café com Debate, realizado pela ENAP, em maio.



A tônica do debate foi a compreensão da importância política da Lei, como conquista histórica do governo brasileiro, e a percepção de que a relação entre Estado e cidadão terá de ser alterada.

Os secretários executivos da Casa Civil, Beto Vasconcelos; da Controlaria Geral da União (CGU), Luiz Navarro; e do Ministério das Comunicações, Cezar Alvarez – moderados pela secretária executiva do Ministério do Planejamento, Eva Maria Chiavon –, abordaram diferentes aspectos da Lei 12.527/2011.

Sobre a implementação da Lei, Luiz Navarro destacou que a legislação brasileira sobre o tema é uma das mais audaciosas por prever a existência de dados abertos e agregar, na mesma instituição (a CGU), as atividades de implementação, de órgão su-cursal e de aplicador das sanções cabíveis no nível administrativo. Já Cezar Alvarez considera que a nova lei questiona o nível entre os conceitos de regra e de exceção, e consequentemente trará “dores e contradições” em sua execução.

Governo e sociedade civil debatem impactos dos dados abertos

O novo Portal Brasileiro de Dados Abertos, a participação efetiva da sociedade civil em sua concepção e o que essa ferramenta significa para a promoção da transparência foram objetos de discussão do Café com Debate. Organizada pela ENAP, em parceria com a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (MP), a segunda edição do Café com debate de 2012 abordou “como os dados abertos vão transformar as práticas do governo e gerar oportunidades para a sociedade”. O evento integrou a agenda de implementação da nova Lei de Acesso à Informação.

Participaram da mesa o secretário de Logística e Tecnologia da Informação do MP, Delfino Natal de Souza; o secretário executivo do Comitê Gestor da Internet do Brasil, Hartmut Richard Glaser; o ex-analista de projeto do W3C Brasil Carlos Francisco Cecconi; e o representante do grupo Transparência Hacker, Alexandre Gomes. O presidente da ENAP, Paulo Carvalho, foi o moderador do evento.

Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) começa a funcionar na ENAP

Em cumprimento aos critérios da Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011), a ENAP inaugurou, no primeiro dia de vigência da nova legislação (16 de maio), seu Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e sua página de transparência ativa. O advento da nova legislação insere o Brasil no grupo de 91 países que adotam instrumentos jurídicos de acesso a informações governamentais.

De acordo com a LAI, por meio do SIC, os cidadãos devem acessar, com facilidade, informações contidas em arquivos públicos, planos de governo, auditorias, prestações de conta, entre outras. Além do atendimento presencial, o SIC atenderá pelo e-mail sic@enap.gov.br

Desenvolvido segundo critérios da Lei, o site foi idealizado para atender aos requisitos técnicos, de informação, usabilidade e acessibilidade, seguindo as orientações constantes de cartilha divulgada pelo Ministério do Planejamento (MP) e pela Controladoria-Geral da União (CGU).



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 63 – 2012

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