

**RSP**

# *Revista do Serviço Público*

vol. 64, nº 4 - Out/Dez 2013 - ISSN:0034/9240

**Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil**

*André Tortato Rauen*

**Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil**

*Wellington Pinheiro de Araujo e Mauro Eduardo Del Grossi*

**Compras públicas e promoção do desenvolvimento local**

*Eduardo de Lima Caldas e Raquel Sobral Nonato*

**Dívida ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro**

*Marcello Sartore de Oliveira e Waldir Jorge Ladeira dos Santos*

**A transversalidade dos direitos humanos na gestão pública**

*Maria do Rosário Nunes*

**RSP Revisitada:  
A revolução da informática chega à administração**

*Paulo Jobim Filho*

**ENAP**

**RSP**

Brasília – 2013

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública

*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:* Pedro Luiz Costa Cavalcante

*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*

Pedro Luiz Costa Cavalcante, Aíla Vanessa de Oliveira Cançado, Marizaura Reis de Souza Camões, Luis Fernando de Lara Resende, Claudia Cristina Muller, Ciro Campos Christo Fernandes, Carmen Isabel Gatto, Márcia Seroa da Motta Brandão e Emanuella Faria de Santana.

*Expediente*

*Editor responsável:* Pedro Luiz Costa Cavalcante. *Editadora adjunta:* Marizaura Reis de Souza Camões. *Editadora executiva:* Márcia Knop. *Colaboradores:* Alessandro de Oliveira Gouveia Freire, Carolina da Cunha Rocha, Eliza Raquel de Melo Silva e Pedro Lucas de Moura Palotti. *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão gráfica:* Simonne Maria de Amorim Fernandes. *Fotos:* Alice Prina e Vinícius A. Loureiro. *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

---

Revista do Serviço Público. 1937-/ Escola Nacional de Administração Pública. –  
Brasília: ENAP, 1937 - .  
v.: il.; 25,5cm

A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir 1998 teve predominância trimestral.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959.

ISSN:0034/9240

1. Administração Pública. 2. Gestão Governamental. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 35.005

---

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos - ENAP

© ENAP, 2013

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

Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil Challenges in evaluation of Brazilian innovation policies <i>André Tortato Rauen</i>	427
Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil Measuring the degree of information transparency of policies to support farmers in Brazil <i>Wellington Pinheiro de Araujo e Mauro Eduardo Del Grossi</i>	447
Compras públicas e promoção do desenvolvimento local Buying public and local development <i>Eduardo de Lima Caldas e Raquel Sobral Nonato</i>	465
Dívida ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro Active debt: an analysis of the administrative and judicial collection in Rio de Janeiro municipalities <i>Marcello Sartore de Oliveira e Waldir Jorge Ladeira dos Santos</i>	481
A transversalidade dos direitos humanos na gestão pública <i>Maria do Rosário Nunes</i>	507
<i>RSP Revisitada: A revolução da informática chega à administração</i> <i>Paulo Jobim Filho</i>	513
Para saber mais	521
Acontece na ENAP	523

RSP

# Editorial

Caro (a) leitor (a),

O último número da Revista do Serviço Público (RSP) deste ano reúne quatro artigos originais que discutem temas referentes à avaliação de políticas de inovação, transparência das informações, promoção do desenvolvimento local e dívida ativa. Ainda neste número, questões sobre direitos humanos são discutidas em artigo baseado no discurso proferido pela Ministra Maria do Rosário Nunes, na aula inaugural do curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos da ENAP.

O primeiro estudo apresentado neste número – *Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil* – aponta três desafios principais relacionados à avaliação de políticas de inovação: dificuldade em encontrar indicadores que reflitam os reais resultados e impactos da intervenção; dificuldade em estabelecer graus de responsabilidade entre a intervenção e os resultados e impactos observados; e resistência ao processo de avaliação, por parte da comunidade acadêmica. O autor finaliza o texto indicando algumas saídas para a superação dos desafios, como, por exemplo, a construção de indicadores focados em impactos finais.

Avaliar o grau de transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil é o objetivo do segundo artigo. O estudo selecionou as políticas do Governo Federal que contribuíram com as maiores transferências financeiras para o setor agropecuário nos últimos anos. Os resultados apontam que a transparência dos principais instrumentos de política agrícola utilizados atualmente situa-se em 63% da avaliação máxima possível, enquanto o índice de transparência orçamentária do governo brasileiro, calculado pela *International Budget Partnership* (IBP) em 2012, ficou em 73%. Decorrentes de metodologias e universos de abrangência distintos, os resultados não são diretamente comparáveis, mas contribuem para a discussão do modelo de prestação de informações governamentais.

O terceiro artigo – *Compras públicas e promoção do desenvolvimento local* – discute as compras públicas como instrumento estratégico do desenvolvimento local, a partir de um estudo de caso realizado em Apucarana (PR). Os autores realizaram visitas a campo e entrevistas semiestruturadas com os atores locais envolvidos no processo. Os resultados foram analisados sob a perspectiva da

relação entre consumo e produção local, destacando ainda os procedimentos que permitiram o surgimento dessa ação estatal. Segundo os autores, existe um alto potencial de disseminação do caso de Apucarana, sobretudo no que se refere à criação de políticas públicas municipais que incentivem a utilização das compras públicas para o desenvolvimento local.

*Dívida ativa:* análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro é o quarto artigo deste número. O trabalho pretende apontar procedimentos a serem adotados pelos entes municipais e pelo Poder Judiciário para aperfeiçoar o controle de gestão sobre a dívida ativa, e, assim, aumentar a arrecadação dessa receita pública e diminuir a quantidade de ações judiciais de cobrança da dívida. A pesquisa foi realizada em Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Para os autores, a administração pública brasileira tende a enfatizar de modo excessivo o controle da despesa em detrimento da gestão da receita pública. Os autores chamam a atenção para a ausência de leis mais rígidas na cobrança dos créditos e o modelo excessivamente burocrático do Judiciário.

*A transversalidade dos direitos humanos na gestão pública* baseia-se no discurso proferido pela Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Maria do Rosário Nunes, na aula inaugural do curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos da ENAP, em agosto de 2013. A Ministra enfatiza a necessidade de democratizar e fortalecer a gestão pública, sob a perspectiva dos direitos humanos. Nesse sentido, o servidor público tem um papel fundamental para assegurar a universalidade desses direitos, pautando-se pelo compromisso ético de fazer todo o possível pela dignidade humana.

O artigo abordado na seção RSP Revisitada – *A revolução da informática chega à administração* – desenvolve argumentos acerca dos desafios de implantação e possibilidades iniciais da introdução da informática e de outras tecnologias de informação no funcionamento da administração pública brasileira. De um uso estritamente técnico-operacional, hoje se pode argumentar que essas ferramentas contribuem para ampliar a responsividade e a transparência governamentais, apesar das dificuldades associadas à formação de servidores capacitados para atender às exigências de uma sociedade democrática cada vez mais informatizada.

Tenha uma boa leitura,

Paulo Sergio de Carvalho  
Presidente da ENAP

# Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil

*André Tortato Rauen*

## **Introdução**

O objetivo deste trabalho é o de iniciar um debate ainda nascente no Brasil, mas um tanto consolidado, por exemplo, na Europa. Trata-se da discussão a respeito dos desafios da avaliação em políticas de inovação. Ou, em outras palavras, em que medida as características do processo inovativo tornam a avaliação de políticas de inovação específica e diferenciada.

Nesse sentido, é importante considerar que para a OCDE a inovação é definida como:

[...] a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas (OCDE, 2005, p. 55).



Intervenções públicas voltadas para a inovação têm ganhado relevância crescente na agenda pública brasileira. Por exemplo, no ano de 2013, foi criado o programa Inova Empresa, que destinará, em dois anos, mais de R\$ 30 bilhões ao estímulo à inovação (FINEP, 2013). Somase a esse investimento a criação da Empresa Brasileira de Inovação Industrial (Embrapii), o programa *Startup* Brasil, entre outros (UNICAMP, 2013). Tais intervenções públicas reconhecem a relevância da inovação no contexto econômico mundial e se constituem, elas mesmas, em inovações nas políticas públicas brasileiras (ARAÚJO, 2012).

Em razão da criação desses novos instrumentos e da manutenção de antigos, tem-se exigido, gradualmente, a avaliação de resultados e impactos dos mesmos, uma vez que a necessidade de efetividade, eficácia e eficiência pouco a pouco torna-se condição da manutenção das diferentes formas de intervenção pública.

Em que pese a crescente demanda por avaliação das políticas de inovação no Brasil, tal atividade ainda é um tanto recente no País. Tal como mostram Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza (2006), a tradição brasileira em avaliação de políticas sociais já se encontra, de certa forma, consolidada, mas, em políticas de inovação, o País ainda tem muito que discutir. Essa, então, é a proposta deste ensaio.

Para realizar o que se propõe, o ensaio está dividido em três seções. A primeira apresenta e discute a natureza do processo inovativo, bem como os fundamentos teóricos da análise. Na segunda seção, tem-se a descrição do contexto geral da avaliação de políticas de estímulo à inovação no Brasil. Com base nas características do processo inovativo e na experiência brasileira de avaliação, a terceira seção postula a

existência de três grandes desafios específicos para a avaliação em políticas de inovação no Brasil.

### **Da natureza da política de inovação e do processo inovativo**

A identificação dos desafios específicos para a avaliação em políticas de inovação exige, pois, que se faça uma análise das principais características do processo inovativo, bem como da política de inovação. Ou seja, metodologicamente, este ensaio se apoia nas contribuições da escola neoschumpeteriana acerca da mudança técnica para extrair os elementos que acabam por distinguir as avaliações em políticas de inovação dos demais tipos de avaliação.

De forma geral, a avaliação de políticas e programas diz respeito à atividade, planejada e estruturada, destinada a compreender tanto os resultados e impactos de uma ação quanto a forma de gestão dessa ação, no sentido não só de diagnosticar, mas também de prever e propor alterações e melhorias na ação avaliada. É importante considerar, nesse sentido, que, segundo Rauen *et al.* (2012, p. 5), “Impactos são mais abrangentes do que os resultados. Os primeiros são impressões socialmente construídas sobre os efeitos/resultados”.

Em políticas de inovação, tal atividade ocorre sobre ações de estímulo à criação e difusão de novos produtos e processos, seja por meio de bolsas de pesquisa, subsídios, incentivos fiscais, crédito facilitado e barato ou acesso privilegiado ao conhecimento (ARAÚJO *et al.*, 2011). Assim como em qualquer tipo de avaliação, a avaliação associada à inovação destina-se ao planejamento estratégico e ao *accountability* (prestação social de contas) das políticas públicas.

No Brasil, historicamente, as políticas, os programas e as ações sociais – voltados, sobretudo, para a redução da vulnerabilidade social dos indivíduos – têm sido os mais avaliados (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUZA, 2006). Justamente por isso, as ferramentas e metodologias mais desenvolvidas estão associadas a esse objeto. Em que pese o compartilhamento de características comuns a todas as políticas públicas, ações voltadas ao estímulo da inovação possuem especificidades que tornam o processo avaliativo, em termos de execução, divulgação e replicação, um tanto distinto.

Uma primeira especificidade está relacionada com a recente introdução de conceitos inerentes à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) na agenda pública. O conceito de inovação, pioneiramente tratado por Schumpeter (1912), passa a fazer parte do discurso político brasileiro apenas a partir da última década do século XX. Tal conceito ainda é alvo de grande confusão nos meios políticos. É interessante observar, nesse sentido, o caráter linear no qual o conceito de inovação ainda é empregado, mesmo que a característica sistêmica do processo inovativo já seja amplamente conhecida (KLINE e ROSENBERG, 1986). Ou seja, a política de inovação sempre aparece em conjunto com as políticas de ciência e tecnologia, como se a inovação resultasse, unicamente, do desenvolvimento científico e tecnológico. Nesse contexto, a inovação estimulada pelas políticas públicas, na maioria das vezes, trata apenas da inovação tecnológica (produto ou processo) e não das inovações em *marketing* e organizacionais.

A recente intensificação do emprego da ciência e da tecnologia, tanto na vida cotidiana quanto na produção capitalista, fez com que políticas de inovação promovessem a interação de agentes econômicos com lógicas distintas e em diferentes

posições nas cadeias produtivas. Obviamente, nem sempre foi assim. Na primeira revolução industrial, a técnica precedeu à ciência. Por exemplo, a máquina a vapor influenciou o surgimento da termodinâmica e a produção tinha, assim, que confiar num “empirismo talentoso” (LANDES, 1969): “...uma grande parte das máquinas usadas nas fábricas em que o trabalho é mais subdividido foram

**“Políticas de  
inovação agem de  
forma indireta  
frente aos  
resultados e  
impactos a que se  
propõem.”**

originalmente invenções de trabalhadores comuns (SMITH, 2005, p. 14)”.

Contudo, o próprio desenvolvimento das forças capitalistas e o esgotamento das possibilidades tecnológicas da primeira Revolução Industrial forçaram uma mudança nessa relação. Novos desenvolvimentos em produtos e processos passaram a depender cada vez mais, mesmo que

indiretamente, da evolução científica e tecnológica (RAUEN, 2006): “Assim como em relação à televisão, também no caso do radar, as possibilidades foram concebidas muito antes de terem sido concretizadas na prática (FREEMAN e SOETE, 2008, p. 296)”.

Não apenas a ciência tem sido empregada com grande intensidade na indústria, como o próprio desenvolvimento científico tem exigido interação constante de ramos científicos antes completamente separados.

A mudança na dinâmica do processo inovativo, que passa do empirismo talentoso à dependência da ciência e do empresário empreendedor (SCHUMPETER, 1912) ao departamento de P&D (SCHUMPETER, 1942), continua se processando. Nas últimas décadas do século XX e nas primeiras do século XXI, a formação de redes de cooperação para a P&D e as estratégias de *open innovation* ganharam força e parecem se consolidar como nova forma institucional das estratégias inovativas mundiais (CHESBROUGH, 2003). Ou seja, a complexidade da própria gestão da inovação tem aumentado ao longo do tempo; inicia-se com um indivíduo ou grupo de indivíduos, passa pelo departamento de P&D das grandes empresas e culmina, no alvorecer do século XXI, no estabelecimento de redes que mesclam cooperação e concorrência, não só entre empresas, mas entre diferentes agentes econômicos.

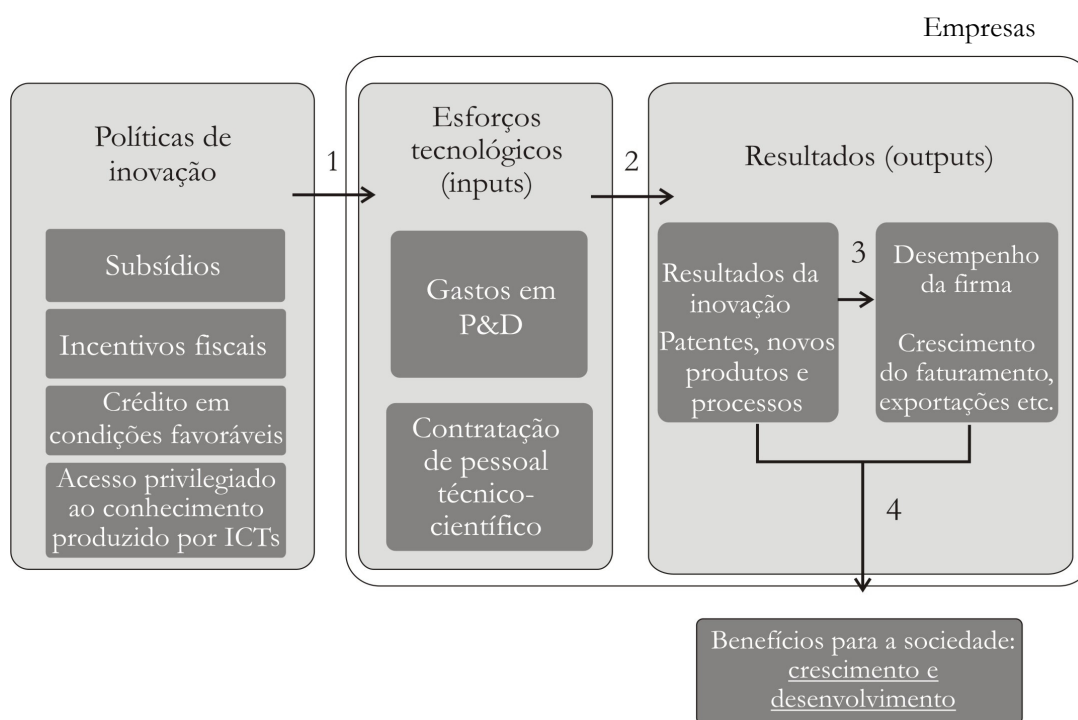
Políticas de inovação agem de forma indireta frente aos resultados e impactos a que se propõem. Ou seja, a intervenção ocorre sobre um agente que é estimulado a produzir resultados. Mesmo que se tenha avançado na compreensão do processo inovativo e da mudança técnica, a transformação de insumos em produtos ainda é um tanto desconhecida. Por exemplo, qual seria o volume ideal de renúncia fiscal necessário para criar uma inovação de

produto no setor de alimentos que se revertesse em aumento de exportações? Ou ainda, de forma mais geral, quais inovações serão geradas a partir de um determinado recurso aplicado a fundo perdido?

Para os dois questionamentos, com técnicas estatísticas sofisticadas, podem-se apenas estimar os resultados e impactos, mas dificilmente o formulador de políticas públicas terá a compreensão completa das consequências intermediárias e finais do processo que colocou em marcha.

A Figura 1 apresenta uma estrutura lógica simplificada inerente às relações entre políticas de inovação e seus possíveis resultados. A partir da Figura 1, é possível observar a existência de quatro níveis de impacto ou resultado. Num primeiro nível, tem-se o impacto da intervenção no esforço tecnológico. O segundo nível trata dos resultados e impactos no nível da empresa, ou seja, observa-se a geração da inovação. O terceiro nível está associado ao resultado e impacto da introdução da inovação no mercado. Por fim, o nível quatro traz o impacto final da intervenção. Na figura não aparecem os impactos indiretos inerentes ao esforço de P&D, mas esses existem e não podem ser desprezados quando da avaliação. É relevante destacar que a linearidade unidirecional apresentada na figura tem de ser considerada com ressalvas. Existem *feedbacks* entre a política e o agente avaliado que não aparecem na figura. Por exemplo, atividades de monitoramento das políticas poderiam alterar a própria intervenção.

A dinâmica de geração de uma ideia até sua concretização ilustrada por um indicador de produção (*output*), seja em forma de patente, produto ou processo produtivo, é um processo indireto, sistêmico, interativo e cumulativo, que, via de regra, exige altas e constantes somas de recursos. Ou seja, a intervenção destinada



Fonte: Elaborado com base em Araujo *et al.* (2011).

### Figura 1: Modelo lógico de relações entre a política de inovação e seus possíveis resultados

ao fomento da inovação pode apenas estimular a direção e a intensidade dos resultados, mas geralmente não produz por si só os impactos inicialmente planejados.

O caráter aparentemente aleatório, acidental e arbitrário do processo inovativo advém da extrema complexidade das interfaces entre o progresso científico, a tecnologia e as mudanças dos mercados. As firmas que tentam atuar nestas interfaces são tão vítimas do processo quanto seus deliberados manipuladores. A inovação funciona como um processo social, mas frequentemente às custas dos inovadores (FREEMAN E SOETE, 2008, p. 351).

Da complexidade do processo inovativo decorre a dificuldade de se atribuir

responsabilidade da intervenção no impacto observado. Tal dificuldade é inerente a todo esforço de avaliação, mas parece ser mais complexo no caso de políticas de CT&I. Por exemplo, tome-se uma empresa que produz monitores de computador, que opera globalmente há pelo menos 10 anos, que recebeu isenção fiscal para realizar atividades de pesquisa e desenvolvimento, e que sofre inúmeras influências tanto da sociedade quanto do mercado. Imaginemos que tal empresa desenvolveu, meses depois do fomento, uma linha de monitores ultrafina a partir de novos materiais. Como medir se o desenvolvimento de tal linha de produtos se deve, pelo menos em parte, à intervenção pública?

Subjacente a esses elementos, tem-se o fato de que a inovação é direcionada, *unicamente*, ao mercado. Sem mercado não

há inovação, pode haver invenção, mas nunca inovação (SCHUMPETER, 1912). Assim, a melhor política de fomento à inovação fracassará quando a firma não perceber nenhuma, potencial ou existente, demanda pela inovação planejada; por isso:

[...] é necessário haver algum entendimento das influências que motivam as inovações e que orientam sua direção, para que a intervenção governamental possa ter sucesso no aumento da produção de inovações úteis em áreas específicas (ROSENBERG, 2006, p. 290).

Atuam sobre o processo de mudança técnica inúmeros fatores que se sobrepõem e que podem ou não influenciar de forma significativa o resultado final. A empresa do exemplo interage com clientes, fornecedores, concorrentes, possui um vasto estoque de conhecimento, faz engenharia reversa, enfim, atua num contexto com múltiplas influências; então, como medir, com mínimo de precisão, o impacto da intervenção na criação da inovação e da própria inovação no desempenho competitivo da firma?

Políticas de inovação atuam sobre um processo de criação social, no qual inúmeras outras intervenções públicas ou privadas atuam simultaneamente. Pois, uma mesma empresa, pesquisador ou instituição encontra-se sob múltiplas formas de intervenção, sejam diretamente associadas à CT&I ou não.

Se o modelo interativo da mudança técnica proposto por Kline e Rosenberg (1986) é verdadeiro, então a política de CT&I atua sobre um objeto difuso que produz resultados variados, imprevisíveis, mas, quase sempre, desejáveis. Assim, as políticas de inovação, para produzirem resultados, atuam sobre diferentes agentes

econômicos, processam-se em múltiplas etapas e, no seu próprio transcórre, produzem impactos que não necessariamente estão ligados aos objetivos primeiros da intervenção.

Outra questão associada ao processo inovativo, que dificulta sua avaliação, diz respeito ao caráter dinâmico da inovação. Como avaliar uma política que põe em marcha um processo de descoberta que pode culminar em coisas completamente diferentes daquilo que se imaginava inicialmente? De fato, não raro, conhecimentos esquecidos e abandonados são utilizados por outros inovadores, tempos depois das criações originais. Nesse sentido, todo o fracasso é relativo e todo sucesso temporário.

Em políticas de inovação, o objetivo pode, então, se modificar ao longo do tempo, tornando-se mais complexo, mais simples ou completamente irrelevante. Cabe à avaliação compreender a maneira pela qual o objetivo inicial da política permanece válido, de forma a adequar a própria avaliação, para que a mesma permaneça tendo utilidade.

A essas especificidades soma-se uma discussão associada à compartimentalização da ciência, à sua suposta neutralidade e ao papel do *expert*. O surgimento da *Big Science* e o emprego intensivo da ciência no processo produtivo capitalista, por mais que tenham diminuído o peso do indivíduo como *locus* central da criação, não o eliminaram. Assim, e em que pese toda uma discussão sobre multidisciplinariedade na ciência, o conhecimento científico ainda é produzido em compartimentos estanques. Estabelecem-se nichos – tal como a ciência do Modo 1 de GIBBONS *et al.* (1994) – que envolvem disputas por prestígio e, principalmente, financiamento. Consolidam-se, então, os

*experts* que, em última análise, se apropriam do consenso e da definição do cientificamente correto.

Tais *experts* são agentes fundamentais no fomento à inovação, principalmente no Brasil, cuja configuração do sistema nacional de inovação em muito depende de instituições públicas de ensino e pesquisa. Por exemplo, dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) mostram que, no ano de 2010, os gastos públicos representavam 53% dos gastos totais em CT&I no Brasil (MCTI, 2013).

Não raro, recursos destinados à inovação (mercado) são empregados no fomento científico, em razão das assimetrias de informação entre *policy makers* e cientistas. A razão de tal fato reside, em alguma medida, na vitalidade do modelo linear de inovação, proveniente da *Big Science*, que estabelece a necessidade de investir em ciência para gerar inovação.

As muralhas disciplinares criadas pela comunidade científica levam à criação de elevadas assimetrias de informação que, finalmente, se traduzem em obstáculos à compreensão de como a intervenção se processa no sentido de atingir seus resultados e impactos (CALLON, 1999). Uma análise, ainda que superficial, permite afirmar que nas políticas sociais de redução da pobreza tal assimetria de informações não é tão elevada quanto é em políticas de inovação. Seja como for, intervenções públicas destinadas ao estímulo de inovações envolvem não só empresas com seus interesses e segredos comerciais, mas, também, a comunidade acadêmica, sua vaidade e compartimentalização.

De forma geral, pode-se afirmar que a política de inovação se diferencia das demais políticas públicas em cinco aspectos fundamentais, quais sejam: (i) os próprios conceitos ainda não são claros e consolidados;

(ii) os impactos indiretos e imprevistos derivados da intervenção podem ser superiores àqueles inicialmente planejados e diretos; (iii) os instrumentos apenas influenciam os agentes (empresas, institutos de pesquisa e pesquisadores), a política age sempre de forma indireta e a decisão final depende da adequação ao mercado; (iv) alta complexidade e múltiplas relações de causa e efeito inerentes ao processo inovativo; e (v) atua num contexto de elevada assimetria

**“Políticas de inovação atuam sobre um processo de criação social, no qual inúmeras outras intervenções públicas ou privadas atuam simultaneamente.”**

de informação entre planejadores (*policy makers*) e executores.

Para Furtado *et al.* (2006), uma avaliação, quer seja de políticas/programas de inovação ou não, para servir como ferramenta de planejamento estratégico, deve estar associada ao processo decisório, ocorrer em tempo real, ser pertinente, possuir credibilidade e, obviamente, ser

construída com fundamentos sólidos. Essas cinco características, de uma forma ou de outra, são afetadas pela natureza particular do processo inovativo.

Tais especificidades alteram não só a pertinência da avaliação, mas também o próprio processo de avaliação. Ou seja, a condução de uma avaliação de políticas de inovação exige, pois, o enfrentamento de desafios metodológicos e práticos específicos, não observados em seu conjunto, por exemplo, em avaliações de políticas sociais.

Para compreender, mesmo que inicialmente, quais são esses desafios, este ensaio baseia-se, além da análise da dinâmica inovativa, nas experiências associadas à execução das atividades de monitoramento e avaliação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), na análise de inúmeros relatórios de avaliação e em estudos sobre avaliação (meta-avaliação), entre os quais destacam-se Furtado *et al.* (1999), Furtado *et al.* (2006), Zackiewicz (2005), Furtado *et al.* (2010), EC (2010), Rauen *et al.* (2012), Araújo *et al.* (2012) e Salles *et al.* (2012).

### **Avaliação em políticas e programas de estímulo à inovação no Brasil**

De forma geral, a justificativa para a intervenção pública no fomento à inovação está associada, em que pese o alto risco e volume de recursos, à percepção de que tal fomento tem o potencial de trazer benefícios estendidos a toda sociedade, elevando seu nível de bem-estar. A própria política pública reconhece a informação incompleta associada ao processo inovativo, mas julga, em razão dos possíveis benefícios, desejável estimular tal atividade:

[...] as inovações são importantes não somente para aumentar a riqueza das

nações, no estrito sentido de aumentar a prosperidade, mas também no sentido mais fundamental de permitir às pessoas fazerem coisas que nunca haviam sido feitas anteriormente (FREEMAN E SOETE, 2008, p. 19).

No Brasil, o reconhecimento da inovação – tal como hoje a definimos – como fundamental ao processo econômico e à política pública ainda é um tanto recente, remontando a meados da década de 1990 (BONELI, VEIGA E BRITO, 1997). Por outro lado, desde o período do pós-guerra, com a criação de importantes organizações (por exemplo, o CNPq), o Estado brasileiro tem-se preocupado com o desenvolvimento científico e tecnológico tradicional, nos moldes do que se convencionou chamar de *Big Science*.

A ainda recente recuperação da capacidade de planejamento do Estado brasileiro, perdida ao longo da década de 1980, tem permitido elevar consideravelmente os gastos públicos em ciência, tecnologia e, mais recentemente, em inovação. O volume de investimentos atualmente despendidos em inovação no Brasil já é expressivo, exigindo a criação de competências técnicas em avaliação dos resultados e impactos desses investimentos. Por exemplo, os investimentos totais em CT&I no ano de 2000 correspondiam a 1,30% do PIB; já em 2010, tais investimentos representavam 1,62% do PIB (MCTI, 2013).

Apesar de as atividades de avaliação em políticas de inovação no Brasil ainda serem recentes, na Europa e Estados Unidos já existe certa tradição nessa atividade. De fato, na Europa já foi, inclusive, realizado estudo de meta-avaliação sobre os relatórios de avaliação de políticas de inovação. Esse esforço de pesquisa, que se denomina *INNO-Appraisal: Understanding Evaluation of*

*Innovation Policy in Europe*, foi publicado em 2010 e analisou, segundo diversos indicadores, 216 relatórios de avaliação na Europa (EUROPEAN COMMISSION, 2013).

De forma geral, essa meta-avaliação encontrou as seguintes características: (i) a própria avaliação faz parte da política (a atividade de avaliação já era prevista); (ii) apenas uma minoria das avaliações é feita internamente (pelos planejadores da política); (iii) as avaliações preocupam-se majoritariamente com efetividade e consistência (apenas uma minoria observa a eficiência); (iv) na maioria, investigam-se questões relacionadas à adicionalidade (agregação frente ao passado); (v) as metodologias são variadas, mas com predominância de métodos descritivos; (vi) grande parte das avaliações possui sérios problemas de qualidade que, obviamente, dificultam seu emprego e; (vii) a maioria faz recomendações de ações. Essas características mostram quão difícil e complexo é o processo de avaliação de políticas de inovação.

Mesmo que a meta-avaliação de políticas de inovação ainda não seja comum no Brasil, dados disponíveis permitem afirmar que tal atividade já tem razão de ser, principalmente se for considerado o número de relatórios de avaliação já produzidos no País.

Uma busca agregada, realizada em agosto de 2013, no banco de dados da Plataforma *Lattes* do Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), agência do MCTI, com os termos “ciência”, “tecnologia”, “inovação” e “avaliação”, apresenta 3.772 pesquisadores. Quando esses mesmos termos são empregados numa busca no banco de dados que relaciona os grupos de pesquisa registrados no CNPq, observa-se a existência de 27 grupos de pesquisa<sup>1</sup>.

Do ponto de vista das instituições que realizam avaliação de políticas e programas

de inovação, destaca-se, tanto pelo volume de trabalhos quanto pela qualidade, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), grupos de pesquisa da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Interessante perceber que já se observa certa especialização nas metodologias empregadas; assim, por exemplo, enquanto os grupos da Unicamp têm empregado metodologias qualitativas multidisciplinares, as avaliações realizadas pela UFMG destacam-se pelo intenso uso de ferramentas econométricas e os estudos do Ipea, pelo uso de metodologias tanto qualitativas quanto quantitativas.

Por outro lado, entre os principais demandantes destacam-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), algumas empresas de economia mista (por exemplo, Petrobrás e Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf) e o próprio MCTI.

Recentemente, duas avaliações envolvendo políticas de inovação destacam-se, segundo Salles Filho *et al.* (2012) e Araújo *et al.* (2012). A primeira trata da avaliação da lei de informática e a segunda, da isenção fiscal para investimentos em inovação.

Considerando a experiência do MCTI, principalmente em se tratando das atividades de monitoramento e avaliação (M&A), as avaliações em inovação no Brasil são demandadas por instituições públicas com interesse legal e/ou estratégico em avaliação, e são executadas por grupos de pesquisa e/ou pesquisadores presentes nas universidades brasileiras e no Ipea. O papel das consultorias privadas sem vínculos formais com universidades, portanto, é apenas



marginal, mas não desprezível (segundo relatório do MCTI, das cerca de trinta avaliações contratadas pelo MCTI sobre os fundos setoriais, apenas uma foi realizada por empresa de consultoria).

No Brasil, uma avaliação típica em políticas de inovação possui, então, um demandante (que quase sempre é o gestor público), uma instituição coordenadora (que pode ser a do próprio demandante ou um instituto de pesquisa) e um grupo de consultores (quase sempre localizados na universidade ou no próprio instituto de pesquisa contratado pelo gestor público). Na medida em que boa parte das políticas de estímulo à inovação no Brasil envolvem arranjos cooperativos (ou pelo menos os estimulam), os agentes que mais se aproximam da categoria de avaliados quase sempre são as empresas beneficiárias e os *experts* coordenadores de projetos (provenientes de universidades ou institutos de pesquisa).

A mais recente e ampla iniciativa em avaliação de políticas de inovação no Brasil está associada ao lançamento, pelo MCTI, do seu Plano Anual de Monitoramento e Avaliação (Pama/2013), que utiliza amplamente a já existente rede de avaliadores e procura articulá-la de forma a difundir e aprofundar as discussões referentes à avaliação da inovação.

O Pama/2013 propõe sete avaliações, 12 atividades de monitoramento e 11 atividades de suporte a serem iniciadas no ano de 2013. A Tabela 1 apresenta uma síntese dos objetivos das avaliações propostas.

A partir da Tabela 1, é possível observar que, das sete avaliações propostas, quatro estão relacionadas à avaliação de fomento à inovação; são elas: (i) fomento às infraestruturas de pesquisa científica e tecnológica integrantes do Sistema MCTI; (ii) Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); (iii) Programa

Nacional Aeroespacial Brasileiro (PNAE); e (iv) Lei do Bem (incentivos fiscais à inovação). No momento em que se escreve este ensaio, tal Plano do MCTI já se encontra em avançado estágio de execução.

Considerando o exposto, já se observa a existência de uma comunidade de prática em avaliação de políticas de inovação no Brasil. Na medida em que cresce a percepção de que a inovação é condição essencial ao desenvolvimento socioeconômico, crescem também as demandas por avaliação das intervenções públicas destinadas ao estímulo dessa importante atividade econômica.

Muito embora as políticas públicas possuam os mesmos objetivos finais, quais sejam, criar sociedades mais justas, aumentar a qualidade de vida e o bem-estar social, a forma como cada política atua nesse sentido varia em função das especificidades de seu objeto. Isso não é diferente com políticas de inovação, que atuam sobre o próprio processo inovativo.

Essas experiências, principalmente aquelas relacionadas ao Pama/2013, quando analisadas à luz do marco teórico apresentado na seção “Da natureza da política de inovação e do processo inovativo”, permitem identificar os principais desafios à avaliação de políticas de inovação atualmente enfrentados pelos avaliadores e demandantes da avaliação no Brasil.

### **Desafios à avaliação em políticas de inovação**

Tal como afirmam Furtado *et al.* (2006), toda avaliação constitui-se num esforço de pesquisa. Porém, quando destinadas ao planejamento estratégico e não apenas à construção de novo conhecimento, tal esforço deve ser complementado pela disseminação, pelo debate e, principalmente, pela

**Tabela 1: Atividades de avaliação propostas no Pama/2013**

Nº	Ação	Objetivo da avaliação
1	Fomento às infraestruturas de pesquisa científica e tecnológica integrantes do Sistema MCTI.	Mapear a situação da infraestrutura de pesquisa, o nível de utilização e o perfil da demanda por essas infraestruturas.
2	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).	Levantamento de projetos apoiados pelos Fundos Setoriais, bem como posicionamento dos projetos em face dos indicadores de <i>input</i> e <i>output</i> selecionados.
3	Programa Antártico Brasileiro (Proantar)	Avaliar estrutura, organização e produtividade da pesquisa acadêmica associada ao Proantar.
4	Cooperação científica e tecnológica internacional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)	Desenvolvimento de modelo de monitoramento e avaliação capaz de ser sistematizado.
5	Programa Nacional Aeroespacial Brasileiro (PNAE)	Avaliar os impactos do programa no desenvolvimento tecnológico da indústria nacional.
6	Lei do Bem (incentivos fiscais à inovação)	Compreender até que ponto os incentivos fiscais contribuem para ampliar o investimento privado em P&D.
7	Fortalecimento da infraestrutura de pesquisa em petróleo, gás e biocombustíveis	Mapear a infraestrutura de pesquisa científica e tecnológica do setor, de forma a identificar o nível de utilização das estruturas e o perfil da demanda por elas.

Fonte: Rauen e Maranhão (2013).

internalização dos achados, no sentido de reorientar a política pública em curso ou orientar novas intervenções. O objetivo desta seção, então, é o de destacar desafios próprios da avaliação de políticas de inovação, que pouco se observam em outras intervenções.

Com base no contexto apresentado, podem-se identificar três grandes desafios que se colocam à avaliação de políticas de fomento à inovação. Tais desafios se colocam tanto a avaliações *ex-ante* quanto *ex-post*. Mesmo que descritos separadamente, os desafios não são independentes entre si. De fato, cada desafio influencia os demais, retroalimentando as dificuldades de avaliação.

O primeiro grande desafio, então, diz respeito à utilização de indicadores, tanto de resultados quanto de impacto. Tal como já mencionado, a discussão de conceitos associados à inovação ainda é recente nos meios políticos tradicionais. Persiste grande confusão quanto às definições e quanto à própria dinâmica do processo inovativo (no Brasil, mesmo que implicitamente, insiste-se no modelo linear). Somam-se a isso as recentes críticas, por parte de pesquisadores ligados à universidade, sobre a validade dos indicadores criados pela própria academia. Notadamente, a falta de um consenso se associa à complexidade do próprio processo de criação e difusão de inovações.

Por exemplo, tem-se discutido se o investimento em pesquisa e desenvolvimento é uma boa *proxy* do esforço tecnológico, ou se taxas de patenteamento podem ser comparadas entre diferentes setores industriais (FREEMAN E SOETE, 2009).

Se os indicadores básicos de *input* e *output* do processo inovativo são ainda muito controversos, o mesmo ocorre com indicadores mais complexos e sofisticados, como, por exemplo, indicadores de impacto das inovações nas exportações, no emprego ou no crescimento econômico.

Ou seja, a própria natureza do processo inovativo, que depende também de elementos tácitos, é de difícil quantificação. Se a inovação é de difícil mensuração, seus impactos são ainda mais complexos. Consequentemente, traduzir impactos em números, inclusive monetários, e compará-los é tarefa difícil que carrega grande risco à qualidade do estudo e, consequentemente, à sua utilidade e aceitação.

Como consequência, ainda não se estabeleceu na literatura consenso sobre, por exemplo, como medir a variação na competitividade internacional de uma empresa decorrente da introdução de uma inovação que, por sua vez, deriva, em alguma medida, de uma determinada intervenção pública. Em última análise, indicadores que precisam de inúmeras notas de rodapé, que não sejam autoexplicativos e com conhecidos problemas metodológicos, tornam a avaliação difícil de ser divulgada e internalizada.

Um segundo desafio está associado à compreensão da relação de causa e efeito entre a intervenção pública e o resultado ou impacto observado. Este ensaio já discorreu sobre a relação indireta e complexa que existe entre a intervenção e seu resultado. Existem diferentes agentes econômicos, muitas etapas e um considerável *lag* temporal.

Também é importante, tal como mencionado, considerar a validade dos objetivos da política quando da avaliação. Considerando o caráter dinâmico da mudança técnica, não raro, objetivos iniciais tornam-se obsoletos. Nesses casos, cabe avaliar a intervenção com base nos novos parâmetros e nos novos objetivos criados em função desses parâmetros. Esses elementos tornam difícil compreender o grau de paternidade de uma intervenção em face da inovação. Ou seja, como isolar todas as outras forças que atuam sobre a firma e o processo inovativo ao longo do tempo?

Na seção “Da natureza da política de inovação e do processo inovativo”, viu-se que o grau de complexidade do processo inovativo só tem aumentado ao longo do tempo e que, recentemente, a inovação é resultado de intensa interação entre ciência, técnica, mercado e sociedade.

A teoria econômica tradicional procura resolver a questão dos fatores não observados considerando “tudo o mais constante”. O problema é que, em inovação, os fatores não observáveis são a regra e não a exceção. Por exemplo, a avaliação de um incentivo fiscal à inovação deve considerar que as firmas moldam seu comportamento diante da inovação em função do mercado, de suas idiossincrasias internas, das relações – externas e internas – de poder; enfim, a intervenção é apenas um elemento – e não é o mais relevante, pois, do contrário, não existiria nenhuma inovação sem apoio governamental – a ser considerado.

É por essa razão que grande parte dos estudos tem focado apenas na análise dos impactos de primeiro nível, tal como descrito na Figura 1. Ou seja, observam os efeitos na P&D (pois são os únicos passíveis de observação) e não os impactos finais (níveis 3 e 4 da Figura 1), que envolvem ainda mais variáveis.

O terceiro desafio constitui-se em objeto de pesquisa da sociologia da ciência e da tecnologia e diz respeito à aversão à avaliação de atividades de pesquisa por indivíduos de fora da academia, tais como o são os *policy makers*. Esse terceiro desafio é, mesmo que indiretamente, discutido em EC (2010).

Comumente, cientistas/pesquisadores encontram-se envolvidos em projetos cooperativos voltados à inovação. Isso é ainda mais verdadeiro num país como o Brasil, que emprega como ponta de lança da inovação as universidades e os institutos públicos de pesquisa. Ou seja, no Brasil, a participação de pesquisadores acadêmicos em intervenções voltadas ao fomento da inovação é intensa. Tais agentes não só executam as intervenções como auxiliam a definição de sua concepção e gestão.

Considerando as experiências recentes do MCTI em monitoramento e avaliação, a comunidade acadêmica é, junto com os *policy makers* e as empresas, o conjunto de agentes mais relevantes quando da avaliação da política de inovação. Tal como postula a *actor-network theory*, em função das relações de poder inerentes ao conhecimento científico e à comunidade científica, a realização de avaliações ou demanda de avaliações por gestores públicos é recebida quase sempre com grande reticência pela comunidade científica, que se sente avaliada e auditada por indivíduos de fora de sua comunidade, que realizam suas atividades com lógica diferente e que possuem um conjunto distinto de valores (CALLON, 1999).

A consequência final de tal desafio está associada à possibilidade de descrédito do estudo. Possibilidade essa que começa a se formar logo ao início da avaliação, quando a comunidade científica é ouvida no sentido de validar hipóteses, metodologias e

pressupostos dos modelos avaliativos. A questão central é a de que cientistas aceitam avaliação apenas por pares, ou seja, por outros cientistas.

Esse problema reverbera na decisão de realizar uma avaliação interna ou externa. Ou seja, uma avaliação feita pela academia (demandada por gestores) de projetos que

**“... surgem outras questões que também devem ser objeto de análise, como, por exemplo, qual é a atual capacidade brasileira de avaliação das políticas de inovação?”**

envolvem acadêmicos pode ser considerada externa? Mesmo quando se considera que as comunidades científicas se constituem em pequenos grupos delimitados por área do conhecimento? Seja como for, existe uma resistência quase que inerente à dinâmica acadêmica, que torna a avaliação de políticas de fomento à inovação muito mais complexa.

Portanto, os desafios de planejamento, execução, divulgação e internalização da avaliação de políticas de inovação no Brasil

podem assim ser sumarizados: (i) dificuldade de encontrar indicadores que reflitam os resultados e impactos finais da intervenção; (ii) dificuldade de estabelecer graus de responsabilidade entre a intervenção e os resultados ou impactos observados; e (iii) resistência, por parte da comunidade acadêmica, ao processo de avaliação.

### Comentários finais

Este artigo teve por objetivo discutir os desafios da avaliação em políticas públicas de inovação no Brasil. Tais desafios são conhecidos principalmente pelos avaliadores, mas menos pelos *policy makers*. Nesse sentido, o tema da avaliação continua sendo apresentado de forma agregada, como se avaliar políticas sociais fosse o mesmo que avaliar políticas de inovação. Este ensaio quis se posicionar contra tal argumentação. Mas não só isso. A discussão aqui apresentada foi construída também com o intuito de propor um debate ainda incipiente, tanto no meio acadêmico quanto na gestão pública. De fato, o principal valor do ensaio reside na organização do tema, muito mais do que no ineditismo das informações.

O objetivo final do debate aqui provocado é o de permitir estudos mais inteligíveis, aceitáveis e, portanto, mais úteis tanto ao processo de *accountability* quanto à gestão estratégica da política de inovação. Os desafios aqui elencados não encontrarão solução a não ser a longo prazo. Contudo, é possível delinear linhas gerais de ação que podem culminar na superação de tais desafios.

Quanto aos indicadores, uma questão importante está centrada no *trade-off* entre utilidade prática e comparabilidade internacional. Isto é, os indicadores precisam orientar a ação política em termos práticos e realistas, mas não podem deixar de

permitir comparações internacionais. No momento em que se escreve este ensaio, predomina nos indicadores de CT&I uma abordagem eminentemente focada na simplificação e na possibilidade de comparar a posição relativa do Brasil diante de outros países. É preciso, então, iniciar um debate no qual devem ser ouvidas empresas, academia, mas, principalmente, o Estado, que deve guiar a discussão em direção à aplicabilidade dos indicadores na gestão da política da CT&I. Nesse sentido, os indicadores hoje disponíveis servem para realizar o *accountability*, mas pouco têm contribuído para a formulação de políticas que, em última instância, elevem o bem-estar da sociedade.

Uma maneira de equacionar os problemas inerentes aos indicadores é simplesmente manter os atualmente disponíveis e agregar novos indicadores construídos com base na política industrial vigente, uma vez que se observa que a formulação da política tem-se rendido aos indicadores e não o contrário, o que seria, obviamente, preferível.

Em suma, no atual momento, talvez seja preferível abandonar a rigidez matemática e, gradativamente, criar e difundir indicadores mais subjetivos e adequados às inúmeras especificidades do processo inovativo.

A superação do segundo desafio, que de certa forma está associada à questão dos indicadores, passa por um esforço de pesquisa mais direcionado à compreensão sistêmica do processo inovativo do que à formalização matemática desse processo. De fato, na impossibilidade de se observarem com o mínimo de rigor matemático os impactos últimos da política de inovação (por exemplo, aumento do bem-estar), opta-se por analisar impactos iniciais (digamos, investimentos em P&D). Tal

opção, apesar de ser cientificamente adequada, pouco auxilia na execução prática e cotidiana da política. É urgente compreender, empiricamente, como se dá, por exemplo, a relação entre os investimentos em P&D e o bem-estar da população brasileira.

Nesse caso, *surveys* específicos, com o emprego de grupo de controle e dados primários, são preferíveis a análises baseadas em dados secundários e limitadas por um rigor estatístico que impede ações práticas reais. Atualmente, a compreensão dos impactos da política de inovação é semelhante àquela do bêbado que procura, à noite, as chaves perdidas apenas embaixo do poste de luz, pois é o único lugar onde as conseguiria enxergar (KAPLAN, 1964).

O terceiro desafio é de ordem mais complexa, pois trata do comportamento humano e das relações de poder subjacentes ao conhecimento científico e tecnológico. Qualquer que seja a forma de superá-lo, essa deve considerar pelo menos dois elementos. Primeiro, os avaliadores de políticas de inovação devem ser formados, no sentido de possuírem empatia pela lógica acadêmica e, sobretudo, serem capazes de realizar a tradução entre os interesses da academia e os interesses da política

pública. Em segundo lugar, é preciso que os instrumentos inerentes às políticas de inovação, tais como editais de repasse de recursos, prevejam, com a respectiva participação dos beneficiários, a avaliação desses instrumentos e das políticas. Ou seja, que o beneficiário saiba de antemão da necessidade de avaliação. Nesse sentido, seria desejável, ainda, que os órgãos de controle passassem a exigir a realização dessas avaliações.

Para além deste debate, surgem outras questões que também devem ser objeto de análise, como, por exemplo, qual é a atual capacidade brasileira de avaliação das políticas de inovação? Qual seria o modelo ideal de governança das demandas por avaliação? Como incorporar os achados de avaliação num contexto de rápida mudança tecnológica? Enfim, uma série de questões, ainda sem resposta, se associa à discussão aqui realizada. Espera-se que, com a consolidação das atividades de avaliação, essas questões possam, pouco a pouco, entrar na agenda de pesquisa, alimentando *policy makers* de conhecimentos relevantes à moderna gestão pública.

(Artigo recebido em agosto de 2013. Versão final em dezembro de 2013).

---

## Nota

<sup>1</sup> Os termos das duas buscas foram definidos a partir da análise do currículo *Lattes* de três pesquisadores que mais estudos de avaliação já realizaram para o MCTI. Para o conjunto de pesquisadores, foram considerados apenas doutores brasileiros.

## Referências bibliográficas

- ARAÚJO, B. *Políticas de apoio à inovação no Brasil: uma análise de sua evolução recente*. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para discussão nº 1.759).
- ARAÚJO, B.; PIANTO, D.; DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L.; ALVES, P. Impacto dos fundos setoriais nas empresas. *Revista Brasileira de Inovação*, n. esp., p. 85-112, julho de 2012.
- CALLON, M. Actor-network theory - the market test. In: LAW, J.; HASSARD, J. (Org). *Actor-network theory and after*. Oxford: Blackwell Publishers, 1999. p.181-95.
- CHESBROUGH, H. *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. HBS Press, 2003.
- DOSI, G. Sources, procedures and microeconomic effects of innovation. *Journal of Economic Literature*, v. 26, p. 1120-1171, 1988.
- EUROPEAN COMMISSION. *INNO APPRAISAL: understanding evaluation of innovation policy in Europe*. Final Report. 2010. Disponível em: [http://www.proinno-europe.eu/sites/default/files/INNO-Appraisal\\_Final\\_Report\\_100423\\_1348\\_web.pdf](http://www.proinno-europe.eu/sites/default/files/INNO-Appraisal_Final_Report_100423_1348_web.pdf). Acesso em: 08 fev. 2013.
- FINEP. *Plano Inova Empresa*. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/inovaempresa/>. Acesso em: 10 out. 2013.
- FREEMAN, C.; SOETE, L. *A Economia da inovação industrial*. Campinas: Editora Unicamp, 2008.
- \_\_\_\_\_. Developing science, technology and innovation indicators: what we can learn from the past? *Research Policy*, n. 38, 2009.
- FURTADO, A.; BIN, A.; BONACELLI, M.; PAULINO, S.; MIGLINO, M.; CASTRO, P. Avaliação de resultados e impactos da pesquisa e desenvolvimento – avanços e desafios metodológicos a partir de estudo de caso. *Gestão e Produção*, v. 15, n. 2, p. 381-392, 2008.
- FURTADO, A.; RAUEN, A.; AZEVEDO, E.; CAMILO, E.; HASEGAWA, M. *Relatório Final: Avaliação dos Impactos do PROREC*. Campinas: Unicamp, 2010. (Relatório de pesquisa).
- FURTADO, A.; SUSLICK, S.; MULLER, N.; FREITAS, A. G.; BACH, L. Assessment of direct and indirect effects of large technological programmes: Petrobrás Deepwater Programme in Brazil. *Research Evaluation*, v. 8, n. 3, p. 155-163, 1999.
- FURTADO, A.; VELHO, L.; PAULA, M.; PERREIRA, N. *Metodologia de Avaliação de Resultados e Impactos dos Fundos Setoriais*. Brasília: CGEE, 2006.
- GIBBONS, M.; LIMOGES, C.; NOWOTNY, H.; SCHWARTZMAN, S.; SCOTT, P.; TROW, M. *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage. 1994.
- KANNEBLEY, S.; PORTO, G. *Incentivos Fiscais à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Brasil: uma avaliação das políticas recentes*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012. (Texto para discussão 236).
- KLINE, S. J. ROSENBERG, N. An overview of innovation. In: LANDAU, R.; ROSENBERG, N. (Ed.). *The Positive Sum Strategy*. National Academy Press, 1986. p. 275-305.
- LANDES, D. *The unbound prometheus*. Cambridge: Cambridge University Press. 1969.

- MCTI. *Fundos Setoriais: mapeamento bibliográfico das avaliações*. Assessoria de Monitoramento e Avaliação das Atividades Finalísticas. MCTI. 2013.
- MCTI. Indicadores. Recursos aplicados. Dispendio nacional em ciência e tecnologia, em valores correntes, em relação ao total de C&T e ao produto interno bruto, por setor institucional, 2000-2010. Disponível em: [http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/29140/Dispndio\\_nacional\\_em\\_ciencia\\_e\\_tecnologia\\_C\\_T\\_sup\\_1\\_sup\\_\\_em\\_valores\\_correntes\\_em\\_relacao\\_ao\\_total\\_de\\_C\\_T\\_e\\_ao\\_produto\\_interno\\_bruto\\_PIB\\_por\\_setor\\_institucional.html](http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/29140/Dispndio_nacional_em_ciencia_e_tecnologia_C_T_sup_1_sup__em_valores_correntes_em_relacao_ao_total_de_C_T_e_ao_produto_interno_bruto_PIB_por_setor_institucional.html). Acesso em: 10 abr. 2013.
- OCDE. *Manual de Oslo* – diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. 2005.
- RAUEN, A.; MARANHÃO, T. Institucionalização da avaliação em ciência, tecnologia e inovação no Brasil: o lançamento do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação do MCTI. *Revista Aval.* Prelo. 2013.
- RAUEN, A.; RIBEIRO, L.; DIAS, R.; SOUZA, T.; ARAÚJO, T. *Impactos do desenvolvimento tecnológico em metrologia química*: Material de Referência Certificado para etanol em água. Rio de Janeiro: Inmetro. 2012. (Relatório de pesquisa).
- ROSENBERG, N. *Por dentro da caixa-preta*. Campinas: Editora Unicamp, 2006.
- SALLES, FILHO, S.; STEFANUTO, G.; MATTOS, C.; ZEITOUN, C.; CAMPOS, F. Avaliação de impactos da Lei de Informática: uma análise da política industrial e de incentivo à inovação no setor de TICs brasileiro. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 11, n. esp., jul. 2012, p. 191-218.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper, 1942.
- SCHUMPETER, J. *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Leipzig: Duncker & Humblot, 1912.
- SERPA, S. Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do Poder Executivo. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*. n. 2, 2011.
- SMITH, A. *An inquire into the nature and causes of the wealth of nations*. Pennsylvania State University, 2005 (1776).
- UNICAMP. Embrapii será organização social e terá aporte de R\$ 1 bilhão até 2014. Fomento à Inovação. Inovação Unicamp. Disponível em: <http://www.inovacao.unicamp.br/destaques/embrapii-sera-organizacao-social-e-tera-aporte-de-r-1-bilhao-ate-2014>. Acesso em: 20 maio 2013.
- VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R.; PAES-SOUZA, R. *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. UNESCO, 2006. (Texto para discussão n. 17).
- ZACKIEWICZ, M. *Trajetórias e desafios da avaliação em ciência, tecnologia e inovação*. 2005. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica). Departamento de Política Científica e Tecnológica, Unicamp, Campinas.



**Resumo – Resumen – Abstract****Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil***André Tortato Rauen*

Este ensaio tem por objetivo discutir os desafios da avaliação em políticas públicas de inovação no Brasil. Para tanto, o mesmo se apoia nas contribuições teóricas acerca do processo inovativo e em inúmeros relatórios de avaliação e meta-avaliação. O ensaio defende, então, a existência de três grandes desafios específicos à avaliação de políticas de inovação, quais sejam: (i) dificuldade em encontrar indicadores que reflitam os reais resultados e impactos da intervenção; (ii) dificuldade em estabelecer graus de responsabilidade entre a intervenção e os resultados e impactos observados; e (iii) resistência, por parte da comunidade acadêmica, ao processo de avaliação. Para superar esses desafios, sugere-se: (i) a construção de indicadores focados em impactos finais, mesmo que qualitativos; (ii) a consolidação da pesquisa qualitativa enquanto ferramenta de análise em detrimento da excessiva formulação matemática; e (iii) que a formação dos avaliadores discuta as diferenças entre as lógicas de funcionamento do meio acadêmico e do meio político.

**Palavras-chave:** políticas de CT&I; avaliação; meta-avaliação; inovação

**Los desafíos de la evaluación de políticas de innovación en Brasil***André Tortato Rauen*

Este trabajo tiene como objetivo discutir los desafíos de la evaluación de políticas de innovación en Brasil. Por lo tanto, se basa en las teorías sobre el proceso innovativo y numerosos informes de evaluación y meta-evaluación. El ensayo afirma que hay tres desafíos principales relacionados con la evaluación de políticas de innovación, a saber: (i) la dificultad de encontrar indicadores que reflejan los resultados reales y los impactos de la intervención, (ii) la dificultad de establecer grados de responsabilidad entre la intervención y los resultados e impactos observados y (iii) la resistencia por parte de la comunidad académica en el proceso de evaluación. Para superar estos desafíos proponemos: (i) la construcción de indicadores centrados en los efectos finales, aunque cualitativos; (ii) la consolidación de la investigación cualitativa como herramienta de análisis en detrimento de la excesiva formulación matemática; y (iii) cambios en la formación de los evaluadores.

**Palabras clave:** políticas de CT&I; evaluación; meta-evaluación; innovación

**Challenges in evaluation of Brazilian innovation policies***André Tortato Rauen*

This essay aims to discuss the challenges regarding the evaluation of innovation policies in Brazil. Therefore, it relies on the theoretical contributions about the innovative process and also on innumerable evaluation and meta-evaluation reports. In this context, the essay argues that there are three major specific challenges to the evaluation of innovation policies, namely: (i) difficulty in finding indicators that reflects the actual results and impacts of the intervention, (ii) difficulty in establishing degrees of responsibility between the intervention and the results and impacts observed and; (iii) opposition by the academic community to the process of evaluation. To overcome these challenges the article suggests: (i) the elaboration of new indicators focused on final impacts; (ii) the consolidation of qualitative research as a tool of analysis and; (iii) changes in the formation of evaluators.

**Keywords:** ST&I policies; evaluation; meta-evaluation; innovation

André Tortato Rauen

É doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e atua como tecnologista da Assessoria de Monitoramento e Avaliação das Atividades Finalísticas do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Contato: andrerauen@gmail.com; andre.rauen@mct.gov.br



# Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil

*Wellington Pinheiro de Araujo e Mauro Eduardo Del Grossi*

## **Introdução**

O envolvimento dos cidadãos no controle social das políticas públicas depende da transparência com que o governo divulga seus atos. O conceito de transparência tem evoluído nos últimos anos da simples divulgação de dados para a cobrança de uma atitude proativa dos agentes que representam o Estado, ao fornecer informações, em qualidade e quantidade, que estimulem e possibilitem o controle social (MATIAS-PEREIRA, 2010). Neste artigo, buscou-se ressaltar o debate sobre os principais aspectos que a teoria tem abordado sobre a forma de comunicação do Estado, com foco na transparência da divulgação de informações governamentais das políticas de apoio aos produtores rurais.

As políticas de apoio aos produtores rurais abrangem instrumentos de política macroeconômica e microeconômica, dentre os quais cabe destacar: transferências diretas ao produtor, concessão de crédito subsidiado, garantia de renda e perdão de dívidas (OCDE, 2005).

Tais políticas são sustentadas pela sociedade de maneira direta, por meio de recursos orçamentários públicos, ou de maneira indireta, na forma de oferta de

financiamentos ou reescalonamento de dívidas com encargos inferiores aos de mercado. Desse modo, é lícito questionar se o poder público, gestor dos programas de apoio aos agricultores, adota um modelo de divulgação de dados que permite ao cidadão brasileiro ter clareza sobre o volume de recursos que estão sendo direcionados a esse setor específico.

O objetivo deste artigo foi avaliar o nível atual de transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil, verificando se os dados sobre os benefícios concedidos são apresentados de maneira que permitam um amplo acesso dos cidadãos que desejam entender, participar e monitorar a utilização de recursos aplicados nessas políticas públicas.

A hipótese que norteou a pesquisa é a de que uma parte significativa dos dados sobre políticas de apoio aos produtores rurais não é publicada pelos agentes públicos responsáveis, ou é apresentada de maneira complexa e pouco interativa, dificultando o efetivo acesso dos cidadãos a essas informações.

### **Transparência na gestão pública**

Nos últimos anos, ganhou força a percepção de que o sucesso dos governos na implementação de políticas públicas depende cada vez mais de uma postura dinâmica e proativa por parte dos gestores públicos, acompanhada de maior envolvimento da sociedade nas ações do governo. Diversos autores atribuem à participação social uma maior justiça no atendimento das demandas, redução da corrupção e melhoria da eficiência do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2002; STIGLITZ, 2002; JARDIM, 1999).

A transparência na disponibilização de informação pelo setor público contribui para o combate à corrupção e propicia o

aperfeiçoamento constante das ações estatais. Com o aumento da transparência, os mecanismos de controle social são aprimorados, com impactos positivos sobre a responsabilização dos governantes. Transparência, nesse sentido, é mais do que “a obrigação de informar”, deve ser impulsionada pelo “desejo de informar”, sabendo que dessa boa comunicação resulta um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros (MATIAS-PEREIRA, 2010).

O conceito de transparência é mais abrangente, portanto, do que a simples oferta de dados e informações de maneira bruta. A transparência administrativa deve atender ao conceito de comunicação, que envolve o estabelecimento de uma relação de troca com o cidadão. Com isso, a administração volta-se para a sociedade, tendo que adaptar sua linguagem, no sentido de se tornar o mais amplamente compreensível, já que a informação só é eficaz se o cidadão acessa e interpreta corretamente a mensagem (JARDIM, 1999).

Desde o fim do período de autoritarismo, em meados dos anos 1980, a prática da democracia no Brasil tem-se caracterizado, entre outros aspectos, pela demanda da sociedade por mais ética e transparência na condução dos negócios públicos. Diversos autores, porém, têm apontado a presença de dificuldades para que o relacionamento entre sociedade e governo no Brasil siga os padrões de transparência observados em outros países, em função da cultura burocrática e da fragmentação de informações (JARDIM, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2002; TORRES, 2004; FORTIS, 2008).

A política de divulgação de informações do Governo Federal tem priorizado a área de administração de dados com elevado uso de recursos tecnológicos, incluindo-se a *internet* como fator de

transparência governamental. Esse sistema de informações, entretanto, não se encontra devidamente integrado, de forma que possa oferecer ao cidadão as informações que permitam visualizar com clareza todas as ações governamentais. Ainda não se atingiu, desse modo, o nível de transparência que forneça informações completas, objetivas, confiáveis, relevantes e de fácil acesso e compreensão (MATIAS-PEREIRA, 2002).

As informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais, por exemplo, estão fragmentadas em documentos e bancos de dados geridos por inúmeras entidades, cabendo destacar: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF); Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); Banco Central do Brasil (BCB); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Cada uma dessas instituições tem uma política de divulgação de dados distinta, o que dificulta a coleta e a estruturação de informações gerenciais, essenciais a uma análise global da participação do setor público no fomento à atividade agropecuária.

Os debates teóricos sobre as políticas de transparência encontram-se relacionados a um mecanismo experimentado no mundo anglo-saxão e escandinavo, denominado *accountability* (CARLOS *et al.*, 2008). Esse é um termo sem tradução para o português, que enfatiza a importância de adoção de mecanismos de controle, responsabilização e transparência administrativa.

O conceito de *accountability*, aplicado à administração pública, envolve um conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações de maneira proativa, informando e justificando

seus planos e ações, o que proporciona maior transparência e exposição pública das políticas públicas. Nesse sentido, espera-se que os agentes públicos divulguem informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação (ACKERMAN, 2005; JARDIM, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2008).

A *accountability* serve de referencial para a avaliação do nível de transparência dos gastos públicos com políticas de apoio aos

**“... a administração volta-se para a sociedade, tendo que adaptar sua linguagem, no sentido de se tornar o mais amplamente compreensível ...”**

produtores rurais. A concessão de subsídios à produção agropecuária constitui importante política governamental e, como tal, deve ser objeto de um processo de transparência que não se resume à oferta de dados e informações. Para que o fluxo de comunicação complete seu ciclo, é necessário que o destinatário acesse, compreenda os dados e tenha a capacidade de

utilizá-los como insumo para a tomada de decisões.

A ideia do exercício de um controle direto das políticas públicas pela sociedade decorre da constatação de que os sistemas de representação eleitorais são insuficientes para garantir as melhores escolhas para o atendimento das demandas sociais, sendo necessário introduzir controles e sanções contínuas sobre os representantes (LAVALLE e VERA, 2011). Em termos ideais, esse controle deveria ser exercido pelos cidadãos diretamente, mas, em geral, as reivindicações individuais não têm força suficiente para impor limites à atuação governamental (CAMPOS, 1990).

O desgaste da legitimidade das instituições tradicionais de representação favorece espaços de participação de outras organizações que compõem a sociedade civil (AVRITZER, 2007). Esse contexto fortalece o papel da *accountability* societal, que consiste no controle e responsabilização dos agentes públicos por instituições públicas, mas de caráter não estatal (FILGUEIRAS, 2011), tais como conselhos gestores, associações, movimentos, organizações não governamentais, entidades assistenciais, cooperativas etc.

Quando o controle social é exercido por atores coletivos organizados, e não por cidadãos, surgem novas modalidades de representação com lógicas próprias de funcionamento (LAVALLE, 2008). Essas novas formas de exercício da cidadania despertam questões sobre o uso das informações por tais instituições. Neste trabalho, não foi possível maior aprofundamento nessa questão, já que se centrou na abordagem de aspectos relacionados à qualidade e disponibilidade dos dados. Sugere-se, para pesquisas futuras, uma análise mais apurada em como os vários atores sociais, organizados ou não, fazem uso dessas informações.

### **Seleção dos dados para apuração da transparência das políticas de apoio aos produtores rurais**

Nesta pesquisa, foram selecionadas para análise as políticas de apoio aos produtores rurais elaboradas e executadas pelo Governo Federal, uma vez que os gastos dessa esfera correspondem a cerca de 75% do total efetuado pelos diferentes níveis de governo (GASQUES, VILLA VERDE e BASTOS, 2006). Além disso, os modelos adotados pelo Poder Executivo federal têm maiores condições de moldar e influenciar as políticas públicas a serem adotadas pelos Estados e Municípios para esse setor econômico.

Como são numerosas as políticas de apoio adotadas pelo Governo Federal e várias as fontes de recursos utilizadas na sua implementação, fez-se necessário identificar aquelas de maior relevância em termos de volumes de recursos alocados ou transferidos, na forma de benefícios diretos ou indiretos, aos produtores rurais. Nesse sentido, adotou-se, como primeira etapa, a identificação das políticas de apoio aos produtores rurais responsáveis pelas maiores transferências financeiras, a partir de relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A variedade de instrumentos de apoio ao setor agropecuário, não só no Brasil, mas em nível mundial, dificulta a mensuração e comparação dos níveis de subsídios concedidos pelos diferentes governos. Em função disso, a OCDE desenvolveu uma série de indicadores a fim de acompanhar e avaliar a evolução da política agrícola, com o objetivo de estabelecer parâmetros que permitam o diálogo político entre os países, assim como fornecer os dados econômicos para avaliação da eficiência e eficácia das políticas (OCDE, 2010).

Entre esses indicadores, merece destaque a Estimativa de Apoio ao Produtor, conhecida pela sigla PSE (*Producer Support Estimate*). O PSE mede os benefícios diretos e indiretos concedidos aos produtores rurais (OECD, 2010) e é considerado o indicador mais apropriado para comparar as políticas de apoio adotadas por diferentes países, pelo fato de ser uma medida relativa (e não nominal, em moeda corrente), o que elimina o problema da taxa de câmbio utilizada (RAMOS, 2011).

A OCDE define o PSE como:

[...] indicador do valor monetário anual das transferências brutas, implícitas e explícitas, dos consumidores e dos contribuintes para os produtores agrícolas, medidas em nível de propriedade, decorrentes de medidas de política de apoio, qualquer que seja sua natureza, seu objetivo ou efeitos para a renda do produtor (OECD, 2010, p. 17).

Esse indicador é abrangente, sendo composto de pagamentos orçamentários que aparecem nas contas do governo, mas também incluindo outras concessões que não implicam, necessariamente, as despesas orçamentárias. As medidas de apoio incluídas no PSE são classificadas de acordo com critérios de aplicação específica, que identificam as características das medidas de política econômica que são importantes para a análise dos potenciais impactos das políticas de produção, renda, consumo, comércio e meio ambiente (OECD, 2010).

Dado o conceito do PSE antes descrito, adotou-se nesta pesquisa a expressão “políticas de apoio aos produtores rurais” para designar as políticas governamentais que implicam transferências financeiras diretas ou indiretas para o setor rural. Essa

terminologia foi considerada mais apropriada do que os termos “subsídio” e “subvenção econômica”, designações mais restritas que podem não captar alguns instrumentos adotados pelos governos para apoiar o setor agropecuário.

Os dados da OCDE, de 2008 a 2012, apontam, para o Brasil, um PSE médio da ordem de 4,95% da receita bruta total dos agricultores (Tabela 1), o que significa que o valor estimado das transferências de políticas que apoiam a agricultura para produtores individuais, provenientes dos consumidores e contribuintes, representa uma média de transferências anuais de cerca de R\$ 14,8 bilhões.

Conforme se verifica na Tabela 1, as principais políticas de apoio ao produtor, medidas com base no PSE, que se aplicam ao caso do Brasil são: Apoio Baseado na Produção de “Commodities”, representando no período de 2008 a 2012, em média, 52,8% do PSE; e os Pagamentos Baseados no Uso de Insumos, com média de 45,3% do PSE, no mesmo período.

A política de apoio baseada na produção consiste em ações governamentais voltadas a viabilizar a comercialização da produção agropecuária. Para o atendimento dessa finalidade, as principais medidas de apoio vigentes no período de 2008 a 2012 consistem em gastos orçamentários para formação de estoques públicos, por meio das Aquisições do Governo Federal (AGF), e para garantia e sustentação de preços na comercialização de produtos agropecuários, que engloba instrumentos como Prêmio de Escoamento do Produto (PEP), Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (Pepro) e Contrato de Opções.

A política de apoio baseada no uso de insumos, por sua vez, abrange a concessão de crédito com encargos financeiros inferiores aos praticados no



mercado. O Crédito Rural para produtores rurais é uma das principais formas de transferência praticadas no Brasil, por meio do qual são oferecidos recursos para o financiamento do Custeio e Investimento Agropecuário, e também para o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf).

Quando os agricultores podem tomar crédito em termos favoráveis, se comparados a outros segmentos, criam-se transferências que necessitam ser contabilizadas nas estimativas de apoio aos produtores

(OECD, 2010). Cabe lembrar que o indicador da OCDE não se restringe aos desembolsos orçamentários, captando quaisquer tipos de benefícios, como, por exemplo, os créditos subsidiados, mesmo que oriundos de fontes privadas como as exigibilidades bancárias.

Outra forma de transferência, também captada pelo PSE, é o reescalonamento de dívidas rurais. Essa política envolve renegociação de dívidas vencidas a taxas reduzidas e perdão parcial ou total dos débitos.

**Tabela 1: Estimativa de Subsídio ao Produtor (PSE) para o Brasil (2008 a 2012)**

	2008	2009	2010	2011	2012	Média
<b>I. Receita Bruta Total dos Agricultores</b>	<b>256.200,98</b>	<b>260.819,12</b>	<b>275.811,42</b>	<b>337.648,79</b>	<b>370.386,68</b>	<b>300.173,40</b>
<b>II. Estimativa de Subsídio ao Produtor (PSE)</b>	<b>9.826,99</b>	<b>17.250,64</b>	<b>12.670,28</b>	<b>16.711,89</b>	<b>17.578,69</b>	<b>14.807,70</b>
A. Apoio Baseado na produção de "Commodities"	3.272,82	12.224,76	7.983,93	8.140,08	7.538,86	7.832,09
A.1. Sustentação de preço	2.077,91	11.144,06	7.395,46	7.135,28	6.946,53	6.939,85
A2. Pagamento Baseado na produção	1.194,90	1.080,70	588,47	1.004,80	592,33	892,24
B. Pagamentos Baseados no uso de insumos	6.465,08	4.895,82	4.366,29	8.441,81	9.412,70	6.716,34
B1. Uso de Insumos variáveis	3.172,14	1.800,14	2.048,87	4.761,93	5.945,06	3.545,63
B2. Formação de capital fixo (Investimento)	3.259,79	3.061,61	2.280,31	3.652,46	3.073,21	3.065,48
B3. Serviços de Extensão Rural	33,15	34,08	37,11	27,42	394,43	105
C. Pagamento Baseado na Produção Requerida Corrente (Garantia – Safra)	89,10	130,06	320,06	130,00	627,13	259,27
PSE – Percentual da Receita Bruta dos Agricultores	3,84%	6,61%	4,59%	4,95%	4,75%	4,95%

Fonte: OCDE. Informações completas disponíveis em: <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/producer-and-consumer-support-estimatesdatabase.htm>. Tradução do autor (as siglas correspondem aos termos originais em inglês).

Tais concessões também geram transferências e, por isso, são incluídas no cálculo das estimativas de apoio, independentemente dos motivos que provocaram os atrasos no pagamento ou dos objetivos do governo na reestruturação.

Adotando, para os efeitos desta pesquisa, o critério da relevância da informação para o público, a partir do montante de transferências recebidas pelos produtores rurais, selecionou-se para análise as principais políticas captadas pelo PSE, que nos últimos anos foram: Crédito Rural (financiamentos para Custeio, Investimento e Pronaf), políticas de apoio à comercialização (formação de estoques e garantia e sustentação de preços na comercialização de produtos agropecuários) e reescalonamento de dívidas rurais.

Muitos desses programas contam com mais de uma fonte de recursos, cujas informações são publicadas de maneiras diversas. Para analisar a transparência das informações sobre as políticas públicas de apoio aos produtores rurais, é conveniente identificar as fontes que têm maior peso no seu financiamento.

No caso das políticas de crédito rural, utilizou-se como critério de relevância para seleção das fontes o volume médio de crédito concedido no período de 2008 a 2012, a partir dos dados colhidos no Anuário Estatístico do Banco Central. Com relação às políticas de apoio à comercialização, o Tesouro Nacional é a fonte principal dos recursos despendidos na formação de estoques públicos e no programa de garantia e sustentação de preços. Neste caso, foi considerada a média de execução financeira no período de 2008 a 2012.

No caso do reescalonamento de dívidas, as informações disponíveis não permitiram a identificação das fontes específicas afetadas pelos alongamentos e

renegociações. Em função disso, optou-se por fazer a análise das fontes de recursos de maneira agregada, por tipo de impacto principal que suportam, quais sejam: subsídios explícitos na Lei Orçamentária Anual e subsídios implícitos nas dívidas rurais securitizadas com títulos do Tesouro Nacional, ambos no período de 2008 a 2012.

Adotando tais critérios de seleção, destacaram-se para análise os instrumentos de

**“... a  
informação,  
mesmo que esteja  
disponível, nem  
sempre garante  
que o controle  
social será  
exercido pelo  
cidadão ...”**

apoio aos produtores rurais e as respectivas fontes constantes do Quadro 1.

### **Método de Análise**

No intuito de contar com parâmetros mais consistentes para avaliar o nível de transparência das comunicações governamentais, diversas organizações têm

### Quadro 1: Instrumentos de apoio aos produtores rurais e fontes de recursos selecionados para avaliação de transparência

Instrumento de Apoio ao Produtor Rural	Fontes de Recursos
Crédito Rural – Custeio	Recursos Obrigatórios
Crédito Rural – Investimento	Fundos Constitucionais e BNDES/Finame
Crédito Rural – Pronaf	Poupança Rural
Política de Apoio à Comercialização	Tesouro Nacional
Reescalonamento de Dívidas	Subsídios Explícitos e Subsídios Implícitos*

Fonte: Elaborado pelo autor.

\* No Reescalonamento de Dívidas Rurais, foi avaliada de forma agregada a transparência das fontes de recursos, por tipo de subsídio.

trabalhado na elaboração e aplicação de índices e indicadores de transparência.

Para os objetivos desta pesquisa, o trabalho adotado como referência foi o Índice do Orçamento Aberto, gerado a partir da Pesquisa do Orçamento Aberto, no âmbito da Parceria Internacional de Orçamento (*International Budget Partnership* – IBP). A IBP foi criada em 1997 pelo Centro de Orçamento e Políticas Públicas, uma organização de pesquisa sem fins lucrativos, sediada nos Estados Unidos, que apoia organizações interessadas em fortalecer o processo de orçamento público em seus países (IBP, 2011).

A sistemática da IBP enfoca os documentos orçamentários e seus conteúdos. A Pesquisa de Orçamento Aberto, coordenada pela IBP, analisa a quantidade de informações disponíveis em documentos-chave do orçamento que os governos deveriam emitir durante o ciclo orçamentário anual. A pesquisa é desenvolvida com base em questionário, cujas respostas são coletadas por parceiros não governamentais dos países envolvidos. A média das respostas que avalia o acesso público a informações do orçamento é usada para conceder o Índice do Orçamento Aberto de cada país (IBP, 2011).

Com o propósito de agrupar as respostas, são atribuídos escores numéricos de 100%, 67%, 33% e 0, de acordo com os itens escolhidos (opções a, b, c ou d, respectivamente). As questões com a resposta de letra “e” – não aplicável – não são contabilizadas como parte da categoria agrupada (IBP, 2011). Para mostrar o desempenho de um país no índice, aquele que atinge um escore entre 81% e 100% indica que seu “governo disponibiliza uma quantidade importante de informações aos cidadãos”. O país com escore de 61% a 80% indica que o “governo disponibiliza significativa informação aos cidadãos”. O país com escore de 41% a 60% indica que o “governo fornece alguma informação aos cidadãos”. O país com escore de 21% a 40% indica que o “governo disponibiliza informações mínimas aos cidadãos”. Finalmente, o país com escore abaixo de 20% indica que o “governo disponibiliza limitada ou nenhuma informação” (IBP, 2011).

Em 2012, a IBP concluiu uma pesquisa que objetivou levantar o grau de transparência orçamentária de 100 países, classificando-os segundo a quantidade de informações contidas em alguns documentos-chave do orçamento que os governos deveriam publicar durante o ano.

O Brasil atingiu 73% dos pontos possíveis, denotando abertura orçamentária acima da média – “governo disponibiliza significativa informação aos cidadãos” (IBP, 2012).

Como se pode verificar, a metodologia utilizada pela IBP privilegia a avaliação de transparência de documentos orçamentários, ou seja, não capta a concessão de benefícios a grupos específicos, que não transitem pelo orçamento. Considerando que, nesta pesquisa, se lidou também com várias ações que não transitam pelas leis orçamentárias, utilizou-se apenas a lógica e filosofia da “Pesquisa de Orçamento Aberto” para elaborar quesitos de avaliação e respectivas notas, a fim de contemplar as peculiaridades do universo de documentos que foram objeto de verificação.

Outra divergência entre as metodologias diz respeito ao entendimento do conceito de informação “disponível para o público”. A IBP considera como publicamente disponíveis todos os dados que qualquer cidadão possa obter, mesmo que para isso seja necessária solicitação à autoridade pública emissora do documento (IBP, 2011). Nesta pesquisa, por conta do conceito de *accountability*, que valoriza a proatividade dos governantes na oferta de dados, adotou-se entendimento diverso, atribuiu-se nota máxima apenas aos documentos produzidos e disponibilizados ao público amplamente e de maneira detalhada.

A metodologia adotada neste trabalho consistiu, portanto, na análise e atribuição de “notas” a quesitos considerados importantes para assegurar a transparência e a acessibilidade das informações sobre as principais políticas de apoio aos produtores rurais. Os quesitos de avaliação priorizaram etapas importantes do ciclo das políticas

públicas voltadas ao setor agropecuário, levando ainda em conta as peculiaridades dos instrumentos avaliados.

A seguir, estão relacionados os quesitos de avaliação de transparência, acompanhados dos critérios que orientaram sua adoção.

- *Previsão dos benefícios na lei orçamentária anual*: a lei orçamentária anual, proposta pelo Poder Executivo e apreciada pelo Poder Legislativo, é considerada pela OCDE como o principal documento voltado à transparência do uso de recursos públicos (OECD, 2002). Desse modo, qualquer avaliação de transparência de uma política deve verificar a inclusão ou não dos respectivos recursos nessa lei.

- *Existência de descritor da ação governamental*: ao lançar programas e ações voltados à solução de demandas públicas, o Governo Federal normalmente utiliza denominações que nem sempre expressam de maneira precisa o conteúdo e o alcance daquela política pública. As ações governamentais devem ser estruturadas de modo a facilitar sua compreensão até mesmo por pessoas de limitado conhecimento técnico no campo das finanças públicas (SANCHES, 2004).

- *Acompanhamento da execução da despesa*: o controle social pressupõe acesso aos dados de execução das despesas públicas, para que seja mais eficaz na identificação de fraudes e desvios que possam vir a comprometer o atendimento dos objetivos da política (MATIAS-PEREIRA, 2005).

- *Levantamento de séries históricas*: informações estruturadas e gerenciais de médio e longo prazo contribuem para avaliações de eficiência e eficácia do gasto público (TORRES, 2004).

- *Identificação dos beneficiários*: dada a escassez dos recursos públicos, é fundamental que os cidadãos possam identificar os grupos e setores beneficiados pelas políticas de apoio.

• *Aferição de resultados e do cumprimento de metas*: última etapa do ciclo da política pública, a análise dos resultados alcançados produz informação necessária à correção de distorções. A avaliação do gasto pode resultar em alocações mais honestas e inteligentes, redundando em maior eficácia das políticas públicas e das despesas governamentais (STIGLITZ, 2002).

O Quadro 2 informa sobre os documentos e os sítios eletrônicos consultados para avaliação da transparência das políticas de apoio aos produtores rurais objeto da pesquisa.

A atribuição de notas avaliou a “geração e disponibilização das informações”, conferindo-se as categorias de 0 a 5 a cada quesito e política de apoio analisada, conforme descrito a seguir.

• (0) *Não aplicável*: utilizado quando o requisito de avaliação não foi cabível para aquele tipo de informação.

• (1) *Informação não gerada ou não existente*: casos em que a informação não foi localizada, mesmo mediante consultas aos órgãos responsáveis.

• (2) *Informação produzida, mas apenas para propósitos internos e não disponível para o público*: casos em que as informações são mantidas sob sigilo, por alegações técnicas ou legais, não sendo disponibilizadas para o público.

• (3) *Informação produzida e disponível para o público, mas somente mediante requerimento a órgão público*: casos em que as informações existentes não são publicadas de maneira proativa, mas apenas mediante requerimento de informações.

## Quadro 2: Sítios eletrônicos e documentos analisados

Requisitos de Transparência	Sítios Eletrônicos e Documento Analisados
Previsão na lei orçamentária anual	Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), 2008 a 2012, disponível no sítio eletrônico: <a href="http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil">http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil</a> .
Existência de descritor da ação governamental	Cadastros de Ações Orçamentárias, de 2008 a 2011, disponíveis no sítio eletrônico: <a href="http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/">http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/</a> ; de 2012, no sítio eletrônico <a href="https://gestao.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/sistemas/docs/cadacao2012">https://gestao.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/sistemas/docs/cadacao2012</a> .
Acompanhamento da execução da despesa	i) Anuário Estatístico do Banco Central, de 2008 a 2012, disponível no sítio eletrônico: <a href="http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL">http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL</a> ii) Siafi, de 2008 a 2012, disponível no sítio eletrônico: <a href="http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil">http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil</a> ; e
Levantamento de séries históricas	iii) Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), disponível no sítio eletrônico: <a href="http://www.acesoainformacao.gov.br/">http://www.acesoainformacao.gov.br/</a> .
Identificação dos beneficiários	i) Sítio eletrônico da Conab: <a href="http://www.conab.gov.br">www.conab.gov.br</a> (Produtos e Serviços/ Leilões Públicos – para empresas que receberam bônus: Resultados por Adquirentes ou Relação de Pagamentos/Adquirentes. Para produtores: Relação/Arrematante/Cooperativa/Produtor); e ii) Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), disponível no sítio eletrônico: <a href="http://www.acesoainformacao.gov.br/">http://www.acesoainformacao.gov.br/</a> .
Aferição de resultados e cumprimento de metas	Relatórios de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011, publicados entre 2009 e 2012 pelo Mapa e pelo MDA, disponíveis, respectivamente, nos seguintes sítios eletrônicos: <a href="http://www.agricultura.gov.br">www.agricultura.gov.br</a> e <a href="http://www.mda.gov.br">www.mda.gov.br</a> .

Fonte: Elaborado pelo autor.

• (4) *Informação produzida e disponível para o público, mas de forma consolidada*: casos em que as informações são publicadas de forma global, sem detalhamentos que permitam análises e comparações.

• (5) *Informação produzida e disponibilizada ao público amplamente e de maneira detalhada*: casos em que as informações são publicadas proativamente, sem necessidade de apresentação de requerimentos, sendo acessíveis e compreensíveis ao público em geral.

Após a avaliação de cada item, calculou-se a avaliação geral (média das avaliações individuais aferidas), transformando-a em percentual da nota máxima possível.

## Resultados e Discussão

A Tabela 2 traz as avaliações de transparência dos principais instrumentos de apoio aos produtores rurais observadas na pesquisa:

**Tabela 2: Avaliações de transparência dos principais instrumentos de políticas de apoio aos produtores rurais e respectivas fontes de recursos**

Requisitos de Transparência	Políticas de Apoio aos Produtores Rurais e Respectivas Fontes de Recursos							
	Crédito Rural				Apoio à Comercialização		Reescalonamento de Dívidas Rurais*	
	Custeio	Investimentos	Investimentos	Pronaf	AGF	Garantia e Sustentação de Preços	Reescalonamento de Dívidas Rurais	Reescalonamento de Dívidas Rurais
	Recursos Obrigatórios	BNDES/Finame	Fundos Constitucionais	Poupança Rural	Tesouro Nacional	Tesouro Nacional	Subsídios Explícitos	Subsídios Implícitos
Previsão na lei orçamentária anual	-	1	3	3	3	3	3	1
Existência de descritor da ação governamental	5	5	5	5	5	5	5	1
Acompanhamento da execução da despesa	3	3	3	3	3	3	3	3
Levantamento de séries históricas	3	3	3	3	5	5	3	3
Identificação dos beneficiários	2	2	2	2	4	5	2	2
Aferição de resultados e cumprimento de Metas	3	3	3	5	3	3	3	1
Média de Avaliação	3,2	2,7	3,2	3,5	3,7	4,0	3,2	1,7

Fonte: De Araujo (2012).

A média dos resultados de avaliação constantes da Tabela 2 é 3,15, o que corresponde a 63% da avaliação máxima (5). Esse cálculo teve como principal propósito obter uma visão geral sobre o grau de transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais.

O resultado é inferior à avaliação atribuída no Questionário de Orçamento Aberto, aplicado pela IBP em 2012, em que o Brasil atingiu 73% dos pontos possíveis. Cabe ressaltar que a metodologia utilizada na avaliação da IBP apresenta as seguintes características que limitam a comparação: os quesitos de avaliação restringem-se à análise de transparência de documentos orçamentários e o conceito de disponibilidade da informação utilizado considera a pontuação máxima sempre que as informações sejam fornecidas pelos governos, ainda que isso dependa de requerimento.

Não foi objetivo desta pesquisa estabelecer comparação entre um índice geral de transparência do Governo Federal e uma avaliação específica das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais. O escopo da avaliação foi colher elementos para a discussão do modelo de prestação de informações governamentais, em face do referencial teórico de transparência pública.

Em função disso, considerou-se um universo de informações diferente daquele utilizado pela IBP, uma vez que os benefícios concedidos aos produtores rurais nem sempre transitam pelas leis orçamentárias. Esse procedimento é coerente com a metodologia de cálculo do PSE da OCDE, que tem escopo amplo, e capta todas as transferências financeiras relativas a esse segmento econômico específico, ainda que indiretas (OECD, 2010).

Adotou-se, ainda, uma visão de transparência que pressupõe uma postura proativa dos gestores públicos em disponibilizar informações de forma detalhada, acessível e compreensível. Esse conceito está em sintonia com as características da *accountability* descritas na literatura, e que devem ser adotadas por regimes democráticos que pretendem, de fato, estimular a participação da sociedade no controle das políticas implementadas pelo Estado (ACKERMAN, 2005; CARLOS *et al.*, 2008; JARDIM, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2008).

Nesse contexto, considerou-se que uma média de 63% da avaliação máxima possível permite inferir que faltam às publicações do Governo Federal sobre políticas de apoio aos produtores rurais algumas características essenciais das práticas de *accountability*, como: proatividade, acessibilidade e incentivo à participação da sociedade (ACKERMAN, 2005; JARDIM, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2008). Tal constatação aponta que os cidadãos têm tido seu papel limitado na formatação e avaliação das políticas direcionadas ao setor agropecuário, já que as informações relevantes sobre essa questão são publicadas apenas parcialmente e de maneira consolidada ou, em muitos casos, não são sequer divulgadas.

Tome-se aqui a avaliação da transparência das informações sobre os subsídios implícitos no reescalonamento de dívidas rurais. Verificou-se que nesse item se situaram as maiores dificuldades para obtenção de dados. Esse pode ser considerado exemplo de uma política hermética, sobre a qual a população pouco conhece em termos de objetivos, desembolsos, beneficiários e resultados obtidos.

Nas avaliações realizadas, também se verificou que a identificação dos beneficiários das políticas de apoio ao setor rural é uma informação praticamente

indisponível. Essa política de informação dificulta o controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da administração pública. O controle social contribui para a gestão ao favorecer a boa e correta aplicação dos recursos e é um mecanismo de prevenção da corrupção que fortalece a cidadania (CGU, 2011). Um governo sem controle social desempenha funções reguladoras, extrativas e distributivas, atribui a si mesmo o controle do comportamento dos cidadãos, arrecada recursos e se considera independente para alocá-los, sem levar em conta critérios como igualdade, representação, participação e transparência (CAMPOS, 1990).

Na própria administração pública, contudo, é possível observar experiências exitosas em que o desejo de informar, aliado ao desenvolvimento da tecnologia da informação, permite que as entidades públicas ofereçam um expressivo conjunto de dados aos cidadãos interessados. Verificou-se que a Conab, por exemplo, disponibiliza informações detalhadas, na sua página eletrônica, sobre as principais políticas de comercialização. Naquele sítio eletrônico é possível identificar dados sobre as aquisições do Governo Federal e sobre outros instrumentos utilizados para garantia e sustentação de preços dos produtos agropecuários.

A estratégia de disponibilização de informações adotada pela Conab é coerente com a diretriz expressa na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), segundo a qual o Governo Federal deve utilizar a *internet* como meio privilegiado de divulgação de dados (BRASIL, 2011).

Cumprе ressaltar, porém, que a utilização da *internet* como principal canal de

comunicação é vista como grande potencial, mas também como enorme desafio como instrumento de transparência pública. Diversos autores levantam questionamentos sobre a capacidade de os cidadãos processarem a infinidade de informações disponibilizadas (DA SILVA,

**“O Brasil,  
desde a  
redemocratização,  
alcançou  
importantes  
avanços no que  
se refere à  
transparência das  
ações do Estado,  
tanto nos  
aspectos legais  
quanto  
operacionais ...”**

2009; TORRES, 2004; MATTIAS-PEREIRA, 2010; JARDIM, 1999).

A comunicação política do Estado por meio do ambiente digital não implica o alcance de toda a esfera civil, ou a captação da atenção do cidadão por todo o tempo, pelo fato de haver um portal em atividade na rede. Seria preciso consolidar os sítios oficiais como fonte de informação pública e comunicação cidadã, tornando essas fontes de dados atraentes ao público em geral (DA SILVA, 2009). No Brasil, não



obstante os avanços ocorridos desde o processo de democratização ocorrido nos anos 1980, com a instalação de sistemas de informações e ampla disponibilidade de dados na *internet*, há ainda carência de clareza e integração entre os dados, o que torna praticamente inviável o acesso do cidadão comum aos mesmos (TORRES, 2004).

Portanto, a simples disponibilização de dados, sem uma política clara de comunicação e gestão da informação, não contribui para a plena implantação da *accountability* no processo de difusão de informações. Como podemos constatar, o problema é complexo e de difícil equacionamento, uma vez que a informação, mesmo que esteja disponível, nem sempre garante que o controle social será exercido pelo cidadão, objetivo primordial desse esforço de transparência empreendido pela administração pública brasileira (TORRES, 2004).

No caso das políticas de apoio aos produtores rurais, a análise realizada nesta pesquisa indica que, a despeito da boa disponibilidade de dados, o controle social desses benefícios pode não estar sendo exercido, em sua plenitude, em função do conhecimento limitado da população sobre as principais políticas, o montante de recursos efetivamente alocado, as fontes utilizadas e os grupos beneficiados.

No sentido de dar maior transparência a essas políticas de apoio, o Governo Federal poderia adotar os seguintes aperfeiçoamentos:

- disponibilização de todas as informações relevantes para o controle social no maior número de mídias possível (OECD, 2002);
- oferta proativa de dados, sem necessidade de solicitações pelos interessados (ACKERMAN, 2005; JARDIM, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2008);
- integração e padronização de bancos de dados (TORRES, 2004);

- melhoria dos instrumentos de avaliação dos resultados das políticas públicas (STIGLITZ, 2002); e

- aprimoramento da inteligibilidade das informações (JARDIM, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2002; TORRES, 2004).

## Conclusões

O Brasil, desde a redemocratização, alcançou importantes avanços no que se refere à transparência das ações do Estado, tanto nos aspectos legais quanto operacionais (TORRES, 2004). Nesse período, ampliou-se em quantidade e qualidade o conjunto de informações disponibilizadas para que a população tenha condições de exercer o controle social. No ranking internacional da transparência, em pesquisa conduzida pela Parceira Internacional de Orçamento (*International Budget Patnership – IBP*) em 2012, o Brasil alcançou o 12º lugar entre 100 países pesquisados, obtendo 73% dos pontos possíveis, denotando abertura orçamentária acima da média.

No presente trabalho, que utilizou metodologia elaborada com base no Questionário de Orçamento Aberto desenvolvido pela IBP, a transparência média das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais foi de 63% da avaliação máxima. Os resultados não são comparáveis, pois decorrem de metodologias e universos de abrangência distintos, mas contribuem para a discussão do modelo de prestação de informações governamentais em face do referencial teórico de transparência pública.

Verificou-se, na pesquisa realizada, que há uma significativa quantidade de dados à disposição dos cidadãos, mas com um nível de detalhamento e apresentação que pode ser considerado insatisfatório para garantir o efetivo controle social das

ações governamentais. As avaliações realizadas mostraram que os principais instrumentos de política agrícola e as respectivas fontes de recursos não dispõem de uma política unificada de divulgação de informações. Desse modo, observou-se que dados importantes deixam de ser disponibilizados ou são publicados de maneira dispersa e pouco intuitiva para o cidadão.

Diante dos problemas apontados, o atingimento de um nível de transparência,

na divulgação de informações relacionadas às políticas de apoio aos produtores rurais no âmbito do Governo Federal, depende de alguns aprimoramentos para que possa ser considerado *accountable*. As principais medidas devem ser direcionadas à melhoria na proatividade de disponibilização das informações, à clareza dos dados, à integração dos diversos canais e à avaliação dos resultados.

(Artigo recebido em junho de 2013. Versão final em dezembro de 2013).

---

### Referências bibliográficas

ACKERMAN, J. *Social accountability in the public sector: a conceptual discussion*. Washington: World Bank, 2005.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Revista de Ciências Sociais*, v. 50, nº 3, p. 443 a 464, 2007.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, v.24, n. 2, fev/abr. de 1990.

CARLOS, F.A et. al. Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.12, maio/ago. de 2008.

CGU, Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília, 2011.

DA SILVA, S. P. *Democracia online: pressupostos teóricos e inovações estruturais na comunicação do Estado contemporâneo*. Artigo apresentado no III CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA (COMPOLÍTICA). São Paulo: PUC, 2009.

DE ARAUJO, W. P. *Transparência na gestão pública: as políticas de apoio ao produtor rural*. 2012.. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília.

- FILGUEIRAS, F. Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.3, n.4, p.14-28, dez. 2011.
- FORTIS, M. F. A. Transparencia y control social en el Gobierno Federal Brasileño: análisis de los principales avances y desafíos en el período post-LRF. *Revista Internacional de Presupuesto Público – ASIP*, Año XXXVI, nº 68, Noviembre/Diciembre de 2008.
- GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C.M; BASTOS, E. T. *Gastos públicos em agricultura: retrospectiva e prioridades*. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2006.
- IBP, International Budget Partnership. *OBI – Metodology 2010*. Washington, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa do orçamento aberto 2012*. Washington, 2012.
- JARDIM, J. M. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Rio de Janeiro: EdUFF, 1999.
- LAVALLE, A. G. Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: Cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, Jan./Abr. de 2008.
- LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil*. VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Lisboa, 2002.
- \_\_\_\_\_. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho de 2005.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- OCDE, Organização para cooperação e desenvolvimento econômico. *Análise das políticas agrícolas: Brasil*. Paris, 2005.
- OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. *OECD best practices for budget transparency*. Paris, 2002.
- \_\_\_\_\_. *OECD'S producer support estimate and related indicators of agricultural support (the PSE manual)*. Paris, 2010.
- RAMOS, L. E. R. *Estimativa dos custos fiscais da subvenção econômica à agropecuária*. 2011. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília – Departamento de Economia.
- SANCHES, O. M. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2ª Edição. Brasília: Prisma/OMS, 2004.
- STIGLITZ, J. Transparency in Government. In: *The right to tell – the role of mass media in economic development*. Washington, DC: The World Bank, 2002.
- TORRES, M. D. F. *Estado, democracia e Administração Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

**Resumo – Resumen – Abstract****Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil***Wellington Pinheiro de Araujo e Mauro Eduardo Del Grossi*

A transparência das ações do Estado é fundamental para a democracia e o desenvolvimento econômico. Este artigo teve como objetivo avaliar o grau de transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil. Foram selecionadas para análise as políticas do Governo Federal que contribuíram com as maiores transferências financeiras para o setor agropecuário nos últimos anos. O Questionário de Orçamento Aberto da *International Budget Partnership* (IBP) foi utilizado como referência metodológica. Os resultados obtidos apontam que a transparência dos principais instrumentos de política agrícola, utilizados atualmente no Brasil, situa-se em 63% da avaliação máxima possível, enquanto que o índice de transparência orçamentária do governo brasileiro, calculado pela IBP em 2012, ficou em 73%. Os resultados não são diretamente comparáveis, pois decorrem de metodologias e universos de abrangência distintos, mas contribuem para a discussão do modelo de prestação de informações governamentais em face do referencial teórico de transparência pública.

**Palavras-chave:** *accountability*; políticas de apoio ao produtor rural; transparência governamental

**Evaluación de la transparencia de las informaciones sobre políticas de apoyo a los productores rurales en Brasil***Wellington Pinheiro de Araujo y Mauro Eduardo Del Grossi*

La transparencia de las acciones del gobierno es fundamental para la democracia y el desarrollo económico. Este estudio tuvo como objetivo evaluar el grado de transparencia de la información sobre las políticas de apoyo a los agricultores en Brasil. Se seleccionaron para análisis las políticas del Gobierno Federal que contribuyeron con las mayores transferencias financieras al sector agrícola en los últimos años. El Cuestionario de Presupuesto Abierto de la *International Budget Partnership* (IBP) se utilizó como marco metodológico. Los resultados indican que la transparencia de los principales instrumentos de política utilizados en la actualidad en Brasil se sitúa en el 63% de la máxima calificación posible, mientras que el índice de transparencia presupuestaria del gobierno brasileño, calculado por el IBP en 2012, se situó en el 73%. Los resultados no son directamente comparables, ya que provienen de metodologías y universos de espectros diferentes, pero contribuyen para la discusión del modelo que proporciona informaciones del gobierno en relación con el marco teórico de la transparencia pública.

**Palabras clave:** responsabilidad; políticas de apoyo a los agricultores; transparencia gubernamental

**Measuring the degree of information transparency of policies to support farmers in Brazil***Wellington Pinheiro de Araujo and Mauro Eduardo Del Grossi*

The transparency of state actions is essential for democracy and economic development. This study aimed to measure the degree of information transparency of policies to support farmers in Brazil. Federal Government policies, which contributed to the largest financial transfers to the Brazilian agricultural sector in recent years, were selected for analysis. The Open Budget Questionnaire of the International Budget Partnership (IBP) was used as a reference to build

the methodology applied to this work. The results indicate that the transparency of the main farm policy instruments currently used in Brazil stands at 63% of the maximum rating possible, while the Brazilian government budget transparency index, calculated by IBP in 2012, was 73%. The results are not directly comparable because they derive from different methodologies, but contribute to the discussion of transparency and public information access.

**Keywords:** accountability; policies to support farmers; government transparency

---

Wellington Pinheiro de Araujo é mestre em Agronegócios pela Universidade de Brasília (UnB) e especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atua como consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Contato: [wellington.araujo@camara.leg.br](mailto:wellington.araujo@camara.leg.br)

Mauro Eduardo Del Grossi é doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professor da Universidade de Brasília (UnB), campus de Planaltina, e integrante do Programa de Pós-Graduação em Agronegócios (Propaga). Contato: [delgrossi@unb.br](mailto:delgrossi@unb.br)

# Compras públicas e promoção do desenvolvimento local

*Eduardo de Lima Caldas e Raquel Sobral Nonato*

## **Introdução**

O objetivo deste trabalho é apresentar as compras públicas governamentais como ferramenta estratégica de apoio ao desenvolvimento local. Trata-se de identificar o poder de compra do governo como uma estratégia de reconectar o consumo (governamental) e a produção (local).

A experiência escolhida para a referida análise é a de Apucarana (PR), em decorrência da ousadia de lançar mão de tal estratégia, o que exigiu intenso esforço dos gestores de políticas públicas locais, tanto do ponto de vista da confecção legal (produção legislativa) e logística (organização interna para recepção e distribuição dos produtos a serem consumidos), quanto do ponto de vista político (articulação com os produtores locais).

O artigo está organizado em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais: nota metodológica; compras públicas como estratégia para o desenvolvimento local; o caso de Apucarana; aprendendo com a experiência.

Na primeira parte, são apresentadas as diretrizes metodológicas que orientaram o presente estudo. Na segunda parte, denominada “Compras públicas

como estratégia para o desenvolvimento local”, aborda-se a potencialidade do uso do poder de compra dos governos para a dinamização da economia no nível local. Na terceira parte, por sua vez, apresentam-se os resultados do estudo de caso sob a perspectiva dos atores e dos arranjos institucionais. Finalmente, são colhidas as impressões da realização do estudo de caso, de modo a destacar as oportunidades e os desdobramentos possíveis.

### Nota metodológica

A metodologia desta pesquisa está amparada em um estudo de caso com visita de campo, observações livres e um conjunto de entrevistas semiestruturadas. O estudo de caso único em detrimento de casos comparados justifica-se pela relevância do caso selecionado. O Município de Apucarana foi o primeiro Município a articular, por meio de políticas públicas municipais, o fortalecimento de assentamentos de agricultores familiares e o uso do poder de compra dos governos locais. Nesse aspecto, portanto, a escolha do Município de Apucarana (PR) se deu, primordialmente, pelo aspecto precursor e inovador da experiência que, aos poucos, foi se institucionalizando em diversos locais no Brasil.

Segundo Yin (2005), o estudo de caso busca “investigar um fenômeno contemporâneo, no contexto da vida real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão perfeitamente delimitadas” (2005, p. 13). Ao discutir a pertinências dos estudos de caso com “experiências únicas”, Yin (2005) afirma que essas situações se justificam quando a experiência é ilustrativa. No caso de Apucarana (PR), a prática desenvolvida é ilustrativa no que se refere ao mecanismo

de compras públicas, visando ao desenvolvimento local.

Os roteiros de entrevistas aplicados na pesquisa em questão foram inspirados no Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV). As entrevistas foram realizadas no segundo semestre de 2010<sup>1</sup>. Trata-se de um roteiro de entrevistas aplicado a múltiplos atores, com o objetivo de conhecer a política pública local a partir do olhar dos atores envolvidos. Assim, foram entrevistados o Secretário Municipal de Educação, uma servidora pública responsável pelo Programa Municipal de Alimentação Escolar, duas merendeiras, um produtor e uma produtora rurais, e uma servidora pública responsável pelo escritório do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-PR) no município de Apucarana. As entrevistas foram realizadas no ambiente de trabalho de cada ator entrevistado, de tal forma que também foi possível fazer “observações livres” sobre o tema em tela. Além disso, foi possível “conversar” informalmente com professores, funcionários das escolas (secretários/as e inspetores/as de alunos), além de alunos e pais de alunos, no ambiente escolar.

### Compras públicas como estratégia para o desenvolvimento local

As compras públicas guardam forte relação com a ação do Estado capaz de ativar dispositivos para dinamizar a economia local, uma vez que movimentam recursos estimados em 10% do PIB brasileiro (CATTANI, 2010).

Apesar disso, por muito tempo as iniciativas para a promoção do desenvolvimento local estiveram focadas tanto em estratégias que reduzissem a despesa das famílias e, assim, garantissem um aumento

real da renda líquida familiar (agricultura urbana, aproveitamento de alimentos, entre outras), quanto em estratégias que organizassem a oferta de produtos (formação, capacitação, oferta de crédito, entre outras). Contudo, poucas foram as experiências que propuseram ferramentas e adotaram estratégias para induzir o desenvolvimento local a partir da organização da demanda.

O desenvolvimento local é um tema controverso no debate internacional. Trata-se, na verdade, de um campo em disputa, em que conceitos, teorias e metodologias muitas vezes se sobrepõem, tantas vezes se complementam, e outras vezes se contradizem.

Há uma corrente de pensamento que interpreta o desenvolvimento local como a expressão de um novo arranjo industrial “pós-fordista” (BENKO e LIPIETZ, 1994).

Outra corrente interpretativa percebe o desenvolvimento local não apenas como reflexo da reorganização internacional do trabalho/capital, mas como resultado de dinâmicas “locais” próprias (BECATTINI, 1994).

Uma terceira abordagem para compreender o desenvolvimento local parte da existência de fatores de produção disponíveis no território, suas especificidades, as possibilidades de alocação conjunta dos referidos fatores disponíveis, e os mecanismos que transformam fatores e “recursos territoriais” em “ativos territoriais específicos” (PECQUEUR, 1989; PECQUEUR, 2005).

Outra forma de interpretar o desenvolvimento local parte da ideia de desenvolvimento local de base, ou “desenvolvimento de baixo para cima”. Para esses autores, a sociedade civil, e não o Estado e tampouco as organizações voltadas para o mercado, é o principal ator capaz de construir um projeto local para o desenvolvimento e de colocá-lo em marcha. O pro-

cesso de desenvolvimento desencadeado pelas organizações de base contagia a esfera política e produz efeitos de ampliação tanto de apropriação da renda quanto, e principalmente, de ampliação de direitos e participação política (SANTOS e RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2006; HIRSCHMAN, 1984).

Finalmente, há uma interpretação que associa desenvolvimento local a desenvolvimento econômico comunitário (BOOTHROYD e DAVIS, s/d).

**“... é fundamental que, além das políticas locais que incentivem a organização da oferta, haja também estratégias e instrumentos que gerem demanda e, ao mesmo tempo, criem formas para o aumento da circulação monetária no território local.”**

No Brasil, a valorização do local como instância privilegiada para executar políticas públicas de desenvolvimento remonta aos anos 1970 (MARTINS, VAZ e CALDAS, 2010). A ideia de desenvolvimento local, no caso brasileiro, associa intensamente a dimensão econômica com a dimensão política. Desde meados dos anos 1970, pode-se observar a predominância de diferentes



tipos de instrumentos e estratégias de políticas públicas locais.

Entre 1976 e 1988, destacaram-se experiências focadas no território, preocupadas com a promoção da participação efetiva da comunidade e com as estratégias de alternativas econômicas capazes de reduzir a despesa das famílias (descompressão orçamentária) e, assim, garantir um aumento real da renda líquida familiar (agricultura urbana, aproveitamento de alimentos, entre outras). Nesse período, é possível identificar um número reduzido de experiências, tais como Lages – SC (ALVES, 1980) e Boa Esperança – ES (SOUZA, 1982), capazes de se tornarem expoentes de um modo democrático de gestão.

Entre 1989 e 1992, observou-se o fortalecimento institucional dos Municípios, muito embora não se tenham observado experiências inovadoras em termos de gestão pública municipal. Entre 1993 e 2004, observaram-se, ao mesmo tempo, dois estilos diferentes de políticas públicas: o “hobbesianismo municipal” (MELO, 1996) e o “experimentalismo difuso” (SILVEIRA, BOCAYUVA e ZAPATA, 2001).

Em contexto adverso, do ponto de vista econômico, muitos Municípios passaram a fazer a gestão da crise por meio de políticas públicas isoladas e de incentivos fiscais, com intuito de atrair empresas (principalmente indústrias) como mecanismo de minimizar os efeitos do desemprego. Esse estilo de política isolada, desarticulada e competitiva entre municípios ficou conhecido como “hobbesianismo municipal” (MELO, 1996).

No mesmo período, foi possível observar a construção de diferentes instrumentos e estratégias de políticas públicas que se tornaram “vitrine” tanto para outros municípios quanto para outros níveis de governo (estaduais e nacional). Dentre os

instrumentos, destacam-se: cursos e escolas de formação profissional; instalação de centros tecnológicos, agências de desenvolvimento regional, minidistritos industriais; formação de arranjos produtivos locais (APL); constituição e fortalecimento de cooperativas, grupos de economia solidária, autogestão, agroecologia; inserção de municípios na rede de comércio justo e solidário, criação de bancos populares com microcrédito e moedas sociais (MARTINS, VAZ e CALDAS, 2010). Essa miríade de experiências difusas no tempo e no espaço passou a ser chamada de “experimentalismo difuso” (SILVEIRA, BOCAYUVA e ZAPATA, 2001).

Apesar dessa abundância de experiências, pouco se observou em termos do uso de poder de compra dos governos.

Assim, organizar a oferta de produtos por meio de apoio ao desenvolvimento tecnológico, à melhoria da mão de obra, e à assistência técnica, embora necessário, é insuficiente. É preciso organizar a demanda e isso se faz por meio da gestão dos gastos públicos: “gastos criam demanda, quaisquer que sejam [os gastos]” (KRUGMAN, 2012).

As alterações na demanda efetiva, advinda tanto da expansão da massa salarial quanto do aumento das atividades de exportação ou das despesas públicas, têm efeito multiplicador sobre a renda local: seja um efeito direto decorrente do aumento do consumo das famílias; seja um efeito indireto, que estimula a produção de outros setores (DILLARD, 1976; CARVALHEIRO, 1987; SCHOR, 1988; KRUGMAN, 2012).

De acordo com a teoria keynesiana, “os gastos novos no consumo do governo, tais como os pagamentos de auxílios e os subsídios para a educação, podem ser considerados como investimentos em seres humanos” (DILLARD, 1976), bem como obras ou mesmo “gastos inúteis” podem

enriquecer a comunidade. O gasto público tem efeito multiplicador, fazendo com que seus fornecedores aumentem, cada qual, seus níveis de consumo e gerem mais empregos (DILLARD, 1976; CARVALHEIRO, 1987; SCHOR, 1988; KRUGMAN, 2012).

Essa abordagem é herdeira da tradição keynesiana, muito embora Keynes (1883-1946) jamais tenha tratado de desenvolvimento local.

A dinamização da demanda efetiva no nível local, assim como ocorre com as economias nacionais, está intrinsecamente ligada ao gasto (custeio) e ao investimento do setor público.

Assim, é fundamental que, além das políticas locais que incentivem a organização da oferta, haja também estratégias e instrumentos que gerem demanda e, ao mesmo tempo, criem formas para o aumento da circulação monetária no território local.

Esforços dessa natureza são escassos e foram realizados inicialmente, no âmbito estadual, no Estado de São Paulo, no Governo Montoro (SÃO PAULO, 1987a; SÃO PAULO, 1987b; ALVES, 1985), e no Estado do Ceará, no Governo Ciro Gomes (TENDLER, 1998). Também há registros de importantes esforços de organização da demanda no âmbito municipal, como é o caso de Santos (SP), por meio da Operação Praia Limpa criada na gestão do prefeito David Capistrano, e Mauá (SP), por meio das frentes de trabalho (DOWBOR, 2004).

Nesse contexto de organização da demanda como estratégia para o desenvolvimento local, o caso de Apucarana (PR) tem importância ímpar porque foi capaz, por meio da política de alimentação escolar, de organizar a oferta estruturando e capacitando pequenos produtores familiares; e de induzir à demanda, por meio do uso do poder de compra do governo, viabilizada

com a promulgação de uma lei municipal (APUCARANA, Lei Municipal nº 143/06) que priorizou o pequeno produtor familiar como fornecedor da Prefeitura. Trata-se, portanto, de uma experiência local, que sintetiza esforços anteriores difusos no tempo e no espaço.

### **O uso do poder de compra do governo: o caso de Apucarana**

O Município de Apucarana (PR) possui 121.290 habitantes (segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2009), distribuídos em 558.388 Km<sup>2</sup>, ou seja, 210 hab/km<sup>2</sup> (segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – Iparades, em 2009). Do ponto de vista geográfico, Apucarana está localizada na região norte do Paraná (região norte central paranaense). O Município é banhado por três bacias hidrográficas (Rio Pirapó, Biguaçu e Jaboti) e, por conta disso, é território estratégico para o abastecimento das cidades vizinhas e das regiões metropolitanas limítrofes. Se, por um lado, isso é vantagem, por outro implica grande responsabilidade dos gestores públicos no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável, não apenas da cidade, mas também do entorno, tanto para essa geração quanto para gerações futuras. Não é por menos que se pode observar no Município o desenvolvimento de vários projetos e programas no campo do desenvolvimento econômico mais tradicional e, ao mesmo tempo, uma série de programas e projetos no campo do meio ambiente (gestão dos resíduos sólidos e, principalmente, gestão das bacias e preservação das matas ciliares).

No interstício desses dois campos (desenvolvimento econômico tradicional e meio ambiente), existe o que se pode

chamar de “atividades do meio rural, da roça”, que, por um lado, requerem tecnologia para manter-se ou tornar-se competitivas, mas, por outro, requerem cuidado redobrado em termos de manejo sustentável das nascentes.

Do ponto de vista das atividades econômicas, o Município concentra suas ações no setor industrial e agrícola, além do de comércio e de serviços, com predominância da área de saúde, tanto pública quanto privada.

Apesar da predominância do setor têxtil, fundamentalmente relacionada à confecção de bonés, o Município não é refém do referido setor. Há mais de 50 atividades em diferentes setores desenvolvidas no Município.

No setor rural, além do tradicional plantio do café realizado desde os anos 1950 e da soja mais recentemente, há famílias que cultivam uva, hortifrutigranjeiros, milho e seus derivados (ração animal), principalmente no regime de pequenas propriedades familiares.

Especificamente para esse setor, quais seriam as estratégias para o fortalecimento da agricultura familiar? São muitas as possibilidades, desde a criação de pequenos assentamentos, como as Vilas Rurais implementadas pelo governo estadual desde meados dos anos 1990<sup>2</sup>, passando pelos cursos de formação, tanto de caráter mais técnico quanto de caráter mais gerencial, até políticas de concessão de crédito.

No caso específico de Apucarana, além de lançar mão dessas ferramentas por meio de um conjunto de parcerias seja com o governo do Estado, seja com o Governo Federal, há uma iniciativa que merece destaque. Trata-se do uso do poder de compra do governo como ferramenta para estimular o desenvolvimento local.

Desde 2006, o governo municipal compra os gêneros alimentícios (para atender à política de alimentação escolar) dos agricultores familiares locais. Do ponto de vista legal, a Câmara Municipal de Apucarana aprovou lei específica (APUCARANA, Lei Municipal nº 143/06) que institui “a dispensa de processo licitatório para aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares participantes do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)”.

Deve-se dizer que, além da articulação política que viabilizou a aprovação da lei no âmbito da Câmara Municipal, havia também amparo legal nacional.

Segundo a própria Lei Municipal nº 143/06:

A aquisição de produtos agropecuários destinados à elaboração da merenda escolar dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Apucarana, produzidos por agricultores familiares, poderá ser realizada com dispensa de licitação conforme autoriza o § 2º do Artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 (APUCARANA, Lei Municipal nº 143/06).

A Lei Federal nº 10.696, que ampara a legislação municipal, diz que o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos tem a finalidade de incentivar a agricultura familiar, e expressa literalmente que:

O Programa de que trata o *caput* será destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados

nos mercados regionais (BRASIL, Lei nº 10.696, § 2º do artigo 19).

Deve-se dizer que, na ocasião da implementação do Programa Municipal de Alimentação Escolar em Apucarana, ainda não havia a prática de adquirir gêneros alimentícios de produtores locais e de articular a demanda do poder público pelos referidos gêneros com a oferta de produtores locais<sup>3</sup>.

### Alimentação Escolar

Enquanto muitos municípios terceirizam a gestão da alimentação escolar, o Município de Apucarana prova que é possível fazer uma gestão pública eficiente e de qualidade na área da alimentação escolar, envolvendo os servidores e gerando renda para os agricultores familiares locais.

O Centro de Alimentação Escolar executa as seguintes operações para levar a cabo a política de alimentação escolar: compra, distribuição, qualificação e acompanhamento da produção da alimentação escolar para 10.892 alunos distribuídos em 20 creches e 38 escolas da rede municipal, ou seja, de todas as unidades escolares da rede pública municipal.

De acordo com Relatório da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano da Prefeitura do Município de Apucarana, em 2010, eram fornecidas 36.502 refeições

por dia (APUCARANA, 2010), a um custo total diário por aluno de R\$1,16.

A compra dos itens não perecíveis é realizada uma vez por ano, utilizando o mecanismo de pregão eletrônico. O processo de compra é simples. Primeiro, cria-se o cardápio a partir das necessidades nutricionais das crianças, com o apoio de uma nutricionista, responsável pela alimentação escolar, e de suas auxiliares. Em seguida, elabora-se o edital. Para a compra de itens perecíveis são realizadas chamadas públicas. Atualmente participam das chamadas públicas 38 produtores rurais familiares. Além disso, a Central de Alimentação Escolar também é responsável pela aquisição de alimentos por meio do Programa Compra Direta. Os produtos são entregues por 103 produtores rurais familiares cadastrados, e distribuídos para sete creches (além das 20 já enunciadas), 15 escolas (além das 38 citadas) e 12 entidades beneficentes.

O produtor entrega o produto e assina uma nota de entrega. É a partir dessa nota de entrega que se procede ao pagamento. Nas escolas, junto com o produto, o Diretor assina uma nota de recebimento. Tudo muito simples e extremamente eficiente. Desse modo, tem-se, por um lado, o controle de estoque e, por outro, o controle público e a possibilidade de

### Quadro 1: Estrutura de custo da alimentação escolar, segundo itens (2010)

Itens da Estrutura de Custo	Valor Diário (em R\$)
Gêneros Alimentícios	0,82
Funcionários	0,30
Despesas Gerais	0,04
<b>Total (Aluno/dia)</b>	<b>1,16</b>

Fonte: Relatório “Quantitativos da Educação Integral em Apucarana”. Apucarana, 20 de março de 2010.

checagem dos produtos recebidos e distribuídos.

### **As merendeiras**

As merendeiras são capacitadas e valorizadas em seus afazeres. São realizadas três capacitações por ano. Trata-se de “bate-papo” nos polos educacionais, nos quais as merendeiras trocam receitas econômicas, discutem com as nutricionistas sobre os valores nutricionais dos pratos propostos, aprendem e ensinam a fazer “receitas econômicas”, trocam ideias e experiências a partir de queixas e sugestões de diretores, alunos e pais de alunos. Também há aulas práticas na cozinha da Faculdade de Nutrição e palestras com informações sobre higiene pessoal, combate e prevenção de incêndios, autoestima, vida saudável, entre outras.

Qual a indumentária adequada para uma merendeira? É o bom senso: sapato de segurança, touca, jaleco e mãos bem cuidadas, lavadas com frequência com água corrente e sabão, e unhas cortadas e sem esmalte.

As merendeiras da Escola Municipal de Ensino Fundamental (Emef) Karel Kober e da Emef Edson Giacomini confirmam a importância dos encontros e da formação permanente, das dicas, da troca de experiência, e têm orgulho de mostrar os equipamentos da cozinha (forno, fogão, geladeira, frigorífico, entre outros), os apetrechos e o estoque de alimentos criteriosamente organizado.

### **Produtores rurais: do rótulo à propriedade**

No estoque do Departamento de Alimentação Escolar da Prefeitura de Apucarana é possível observar as datas de validade, bem como a origem de cada um dos produtos. A partir do rótulo da embalagem, é possível refazer a trajetória do

produto. De onde vem esse produto? Quem o produz? Seria possível comprovar que esses produtos são fruto da agricultura familiar?

Os produtos são efetivamente fruto da agricultura familiar local. Em visita a um produtor de suco de uva, em sua propriedade, foi possível conhecer o processo produtivo e buscar compreender o processo de venda do seu produto e sua relação com o “mercado institucional”. Percebeu-se, a partir da referida visita, que o processo de venda é simples.

Em seguida, foi a vez de conhecer uma produtora de pão artesanal e fornecedora para a política de alimentação escolar. A explicação foi semelhante. Para os dois produtores, o papel da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e da parceria dessa com a Prefeitura é fundamental. Assim, a construção do “mercado institucional” para garantir o abastecimento do Programa de Alimentação Escolar é construção coletiva, na qual a Emater e a Prefeitura cumprem papel de extrema relevância. O mercado se constrói a partir da existência dos assentamentos e dos agricultores familiares, efetivos produtores de gêneros alimentícios; da Emater, responsável pelo apoio e capacitação técnica dos produtores; da Prefeitura, demandante dos produtos gerados pela agricultura familiar, articuladora dos atores envolvidos com o sistema produtivo de gêneros alimentícios para alimentação escolar, e proponente da lei que ampara a institucionalização do referido mercado; e da Câmara Municipal que, por meio de sua autonomia em legislar sobre “assuntos de interesse local”, aprovou a Lei nº 143/06, que institui “a dispensa de processo licitatório para aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares participantes do Programa

Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)”.

### **Conjunto de ações para a agricultura familiar**

A Prefeitura Municipal de Apucarana, desde meados dos anos 1990, tem ações que colaboram com o fortalecimento da agricultura familiar. Atualmente o que se observa é uma ação conjunta para enfrentar o que podemos chamar de linhas de problemas que afligem o produtor rural familiar: crédito, assistência técnica e comercialização.

A questão do crédito, desde 1996, vem sendo enfrentada principalmente por meio do Pronaf, implementado pelo Governo Federal. A assistência técnica é garantida pela Emater e por empresas semelhantes. O que faltava era um programa ou um conjunto de projetos que apoiasse a comercialização do produto rural advindo das pequenas propriedades familiares. Desde 2006, o Município de Apucarana está autorizado por lei municipal a dispensar do processo licitatório agricultores familiares que fornecem gêneros alimentícios para a alimentação escolar e para programas municipais destinados ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

Outras iniciativas para induzir a demanda são as seguintes: Feira Permanente dos Produtores; feiras semanais; e feiras eventuais promocionais de venda, tais como a Feira do Sabor e a Feira da Agricultura Familiar (Agrofam), que se preocuparam em atrair produtores e consumidores.

Para realização das feiras e especificamente das feiras eventuais e promocionais, a Prefeitura de Apucarana disponibilizou espaço para praça de alimentação, Feira de Sabores do Paraná, exposição de animais, exposição de equipamentos e maquinários, Fazendinha do Colégio Agrícola, exposição

de carros antigos, exposição de motos e feirão do automóvel (esses três últimos com o propósito exclusivo de atrair público). Além disso, para o produtor, as feiras promoveram uma série de orientações, entre as quais, orientações para

***“... o que se observa é uma ação conjunta para enfrentar o que podemos chamar de linhas de problemas que afligem o produtor rural familiar: crédito, assistência técnica e comercialização.”***

participar do Programa Compra Direta, licenciamento de granja de frango, Programa de Inseminação Artificial para Pequenos Produtores, Nota do Produtor, linhas de financiamento para produtores rurais, legalização de produtos da agroindústria familiar, Fábrica do Agricultor etc.

### **Aprendendo com a experiência**

Apucarana foi precursora da ideia de compra direta do produtor. O Programa de Compra Direta começou quando foi

criada a primeira vila rural de Apucarana, em meados dos anos 1990. A Prefeitura, naquela ocasião, começou a comprar produtos dos produtores rurais dessas vilas para a merenda escolar. Atualmente, a partir da Lei Federal nº 11.947/09, que estimula a compra direta, os produtores devem fazer um cadastramento na Emater, que avaliará a qualidade dos produtos e a quantidade que os produtores têm capacidade de entregar. Esses produtos devem ser cadastrados pela Vigilância Sanitária e devem entrar no Sistema de Inspeção Municipal (SIM).

De acordo com o Artigo 14 da Lei nº 11.947/09:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas (BRASIL, Lei nº 11.947/09).

Portanto, observa-se, ao comparar tal lei com a Lei Municipal de Apucarana (Lei nº 143/2006), que o Município foi precursor de tal iniciativa, e que, diferentemente da lei federal, não há um parâmetro mínimo (30%) para consecução dos gastos.

A parceria com a Emater é fundamental para o bom desempenho de cada uma das atividades e programas desenvolvidos para o agricultor familiar, seja para facilitação do acesso ao crédito bancário, para o apoio e a qualificação técnica, seja para incorporar aspectos relativos à valorização da mulher na produção rural

(política de gênero), ou para colaborar com a organização dos produtores enquanto ação coletiva.

No caso de Apucarana, além da criação do “mercado institucional”, foi possível observar o fortalecimento dos circuitos curtos de produção, conectando o produtor – que se apropria de forma mais plena do valor agregado no processo produtivo – com o consumidor final (comunidade escolar), a quem se garante alimentação de melhor qualidade com conhecimento de origem e procedência.

Depois dessa experiência, e como resultado de uma combinação de aprendizados com experiências locais e articulação nacional para a promoção da agricultura familiar, muita coisa foi alterada no plano nacional, dentre as quais se destacam as seguintes.

1) A criação da Lei nº 12.349/10, que altera o art. 3º da Lei nº 8.666/93. Assim, a função da licitação deixa de ser tão somente a de obter a proposta mais vantajosa, e passa a ser de promover o desenvolvimento inclusivo, de forma a direcionar a demanda do Estado para o desenvolvimento local.

2) A criação da Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. A lei dispõe, entre outras coisas, sobre a garantia de preferência por organizações associativas e inclusivas no processo de licitação. A lei também elimina etapas do processo licitatório e estabelece prazos diferenciados para as empresas enquadradas em tal situação.

3) A Lei Complementar nº 123/06 institui a possibilidade de participação exclusiva das micro e pequenas empresas em licitações de até R\$ 80 mil, bem como dá preferência a essas empresas em face das grandes, na ocasião em que os valores forem próximos.

4) A já citada Lei n.º 11.947/2009, segundo a qual, pelo menos 30% dos alimentos para o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE), adquiridos com recursos do Fundo Nacional de Educação (FNDE), devem ser oriundos da agricultura familiar, favorecendo, assim, a produção local no processo de compras públicas. Deve-se ressaltar que, embora a lei especifique um mínimo de 30%, esse dispositivo não funciona como impeditivo para que se compre qualquer valor superior.

### Considerações finais

Ao articular a narrativa dessa experiência peculiar de Apucarana com as alterações do quadro legal observadas posteriormente, tornam-se pertinentes três observações.

1) O potencial dos pequenos Municípios em criarem políticas públicas. A experiência de Apucarana demonstra que os Municípios são capazes de criar políticas públicas para resolverem seus problemas. Nessa medida, os governos estaduais e federal devem cumprir impor-

tante papel de “radar”, ao atentarem para o potencial inovador das experiências que brotam nos municípios.

2) O potencial de ampliar as estratégias de compras públicas e promoção do desenvolvimento local no setor educação, por meio das compras de gêneros alimentícios, de uniforme escolar, de jogos pedagógicos, ou mesmo de formas alternativas de transporte escolar.

3) Os curiosos números mágicos. A experiência de Apucarana, além de precursora, demonstra que é possível gastar bem mais de 30% das transferências de recursos públicos “carimbados” para alimentação escolar com os produtores locais. A experiência do Município de Conchal (SP), induzida pela lei federal, corrobora a possibilidade de gastos muito superiores aos 30%. Então, apesar de o artigo 14 da Lei nº 11.947/09 não configurar um dispositivo impeditivo para compras superiores a 30%, fica a pergunta: por que o *minimum minimorum* é de 30% e não um outro número mágico qualquer como 50%, oxalá 70%, quiçá 100%?

(Artigo recebido em dezembro de 2012. Versão final em dezembro de 2013).

---

### Notas

<sup>1</sup> A viagem para Apucarana foi realizada no âmbito do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais.

<sup>2</sup> Em Apucarana, existe a primeira vila rural implementada no Estado do Paraná, como política do Governo do Estado. Chama-se Vila Rural Nova Ucrânia, foi inaugurada em 1996, e é composta por 65 propriedades com área entre 5.000 m<sup>2</sup> e 7.000 m<sup>2</sup>. Em Apucarana também há a Vila Rural Terra Prometida, inaugurada em 1998, e composta por 38 propriedades com área entre 5.000 m<sup>2</sup> e 7.000 m<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> Em 2011, o artigo 19 da Lei Federal n.º 10.696, de 2 de julho de 2003, teve sua redação alterada pelo artigo 33 da Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011. Atualmente, a previsão de



dispensa de licitação está no artigo 5º do Decreto n.º 7.775, de 04 de julho de 2012. Para maiores detalhes sobre a gênese e a trajetória da legislação que trata do Programa Nacional de Alimentação Escolar, ver: CALDAS, Eduardo de Lima; ÁVILA, Mário Lúcio. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Revista Espaço Acadêmico* (UEM), v. 13, p. 77-84, 2013.

---

### Referências bibliográficas

- ALVES, M. M. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- \_\_\_\_\_. *São Paulo: Sementes de Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- APUCARANA. Lei Municipal nº 143, de 14 de setembro de 2006. Dispõe sobre a dispensa de processo licitatório para a aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares e dá outras providências. *Diário Oficial de Apucarana*, 14 de setembro de 2006.
- APUCARANA. *Relatório Quantitativo da Educação Integral em Apucarana*. Apucarana, 20 de março de 2010.
- BACATTINI, G. O distrito marshalliano: uma noção socioeconômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Orgs.). *As regiões ganhadoras*. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Portugal: Celta, 1994.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. O novo debate regional: posições em confronto. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Orgs.). *As regiões ganhadoras*. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Portugal: Celta, 1994.
- BOOTHROYD, Peter; DAVIS, H. Craig. *Desenvolvimento Econômico Comunitário: três abordagens*. Mimeó, s/d.
- BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 de dezembro de 2006.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 2 de julho de 2003.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 16 de junho de 2009.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e

- nº 11.326, de 24 de julho de 2006. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 14 de outubro de 2011.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 04 de julho de 2012.
- CALDAS, Eduardo de Lima; ÁVILA, Mário Lúcio. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Revista Espaço Acadêmico (UEM)*, v. 13, p. 77-84, 2013.
- CANDIDO JUNIOR, J.O. *Os gastos públicos no Brasil são produtivos?* Brasília: IPEA, 2001 (Texto para Discussão, n. 781).
- CARVALHEIRO, Nelson. Fundamentos da intervenção do Estado: algumas concepções em Keynes e Kalecki. *Revista de Economia Política*, v. 7, n. 2, p. 105-122, abril/junho, 1987.
- CATANNI, Antônio David e FERRARINI, Adriane Vieira. Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza. *Revista Katái*, Florianópolis, v. 3, 2010.
- DAVIS, H. Craig. Buy Local Programs: Import Substitution at the Regional Level. UBC Planning Paper. *Canadian Planning Issues*, 25. School of Community and Regional Planning. The University of British Columbia, 1987.
- DILLARD, Dudley. *A teoria econômica de John Maynard Keynes*. São Paulo: Pioneira, 1976.
- DOWBOR, Ladislau. Frentes de Trabalho: uma proposta que gera emprego, desenvolve infraestruturas e dinamiza o crescimento. *Caros Amigos*, junho, 2004.
- GOMES, Vinicius P. G. & ALVES, Mário. O Programa Oportunidade Solidária e a emancipação: uma visão crítica. In: *Anais do IV Encontro Internacional de Economia Solidária*. São Paulo: USP, 2005.
- HIRSCHMAN, Albert. *O progresso em coletividade: experiências de base na América Latina*. Rosslyn: Fundação Interamericana, 1984.
- KEYNES, John. M. *A teoria geral do juro, do emprego e da moeda*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1982.
- KRUGMAN, Paul. *Um basta à depressão econômica: propostas para uma recuperação plena e real da economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2012.
- LIMA, Jandir Ferrera de; e PITAGUARI, Sinival Osorio. As idéias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais. *Revista Interações*, v. 6, nº 10, p.11-20, mar. 2005.
- MARTINS, R. D. A.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 3, p. 559-90, maio/junho, 2010.
- MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo” municipal: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.
- PECQUEUR, Bernard. *Le développement local*. Paris: Syros/La Découverte, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives: le cas de l’agglomération grenobloise*, Géographie, économie, société, 2005/3, v. 7, p. 255-268.

- SANTOS, B. S.; RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. A. Introduction: expanding the economic canon and searching for alternatives to neoliberal globalization. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Another production is possible. Beyond the capitalist canon*. London: Verso, 2006.
- SÃO PAULO. Governo do Estado. *A Batalha da Alimentação no Governo Montoro*. São Paulo, 1987.
- \_\_\_\_\_. Governo do Estado. *A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro*. São Paulo, 1987.
- SCHOR, Sílvia Maria. Intervencionismo estatal: nova roupa para uma velha questão. *São Paulo em Perspectiva*, v. 2, n. 1, p. 28-29, janeiro/março, 1988.
- SEBRAE. *Cartilha do Comprador: compras públicas alavancando o desenvolvimento*. 2010.
- SILVEIRA, C.; BOCAYUVA, C.; ZAPATA, T. *Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos*. São Paulo: Instituto Pólis, PGPC/Eaespp/ FGV, 2001.
- SOUZA, Herbert José de. Município de Boa Esperança: participação popular e poder local. In: MOISES, José Álvaro (org.). *Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80*. Rio de Janeiro: Editora Vozes; São Paulo: CEDEC, 1982.
- TENDLER, Judith. *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.
- VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. Desenvolvimento local e políticas territoriais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 2. *Anais...* São Paulo, 2006.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212 p.

**Resumo – Resumen – Abstract****Compras públicas e promoção do desenvolvimento local***Eduardo de Lima Caldas e Raquel Sobral Nonato*

O artigo pretende apresentar as compras públicas como instrumento estratégico do desenvolvimento local a partir do estudo de caso realizado em Apucarana (PR). Para compor o trabalho, foram realizadas visitas a campo e entrevistas semiestruturadas com os atores locais envolvidos no processo. Os resultados foram interpretados sob a perspectiva da relação entre consumo e a produção local, destacando ainda os procedimentos que permitiram o surgimento dessa ação estatal. O estudo conclui que existe um alto potencial de disseminação do caso de Apucarana, sobretudo no que se refere à criação de políticas públicas municipais que incentivam a utilização das compras públicas para o desenvolvimento local, bem como são apontados os desafios que são impostos aos governos locais para a implementação da referida prática.

**Palavras-chave:** compras públicas; desenvolvimento local; arranjos institucionais; arranjos territoriais

**Compras públicas y desarrollo local***Eduardo de Lima Caldas y Raquel Sobral Nonato*

El documento tiene como objetivo presentar las licitaciones públicas como una herramienta estratégica para el desarrollo local a partir del estudio de caso realizado en Apucarana, Brasil. Para componer el trabajo se llevaron a cabo visitas de campo y entrevistas semi-estructuradas con actores locales involucrados en el proceso. Los resultados fueron interpretados desde la perspectiva de la relación entre el consumo y la producción local, destacando también los procedimientos que permitieron la aparición de esta acción del Estado. El estudio llega a la conclusión de que existe un alto potencial de propagación del caso de Apucarana, en particular en lo que respecta a la creación de políticas públicas municipales que fomenten el uso de la compra pública para el desarrollo local, así como, los retos que se imponen a los gobiernos locales para la implementación de la práctica.

**Palabras clave:** compras públicas; desarrollo local; arreglos institucionales; complejos territoriales

**Buying public and local development***Eduardo de Lima Caldas and Raquel Sobral Nonato*

The paper aims to present buying public as a strategic tool for local development from the case study conducted in the city of Apucarana, Brazil. To compose the work were performed field visits and semi-structured interviews with local actors involved in the process. The results were interpreted from the perspective of the relationship between consumption and local production, also emphasizing the procedures that allowed the emergence of this state action. The study concludes that there is a high potential for spread of this case, particularly with regard to the creation of municipal public policies that encourage the use of buying public to local development as well as the challenges that are imposed on local governments for the implementation of the practice.

**Keywords:** buying public; local development; institutional arrangements; territorial arrangements

**Eduardo de Lima Caldas**

É bolsista de pós-doutorado da CAPES no CIRAD-França e professor no curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP. Contato: [elcaldas@hotmail.com](mailto:elcaldas@hotmail.com)

**Raquel Sobral Nonato**

É mestrande em Administração Pública e Governo (EAESP-FGV) e bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. Contato: [raquel@itsbrasil.org.br](mailto:raquel@itsbrasil.org.br)

# Dívida ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro

*Marcello Sartore de Oliveira e Waldir Jorge Ladeira dos Santos*

## **Introdução**

A dívida ativa, classificada como receita pública corrente, “Outras Receitas Correntes”, possui significativa importância na gestão dos entes públicos. É um instrumento importante para que o poder público atinja sua finalidade, que é a consecução do bem comum.

Conforme Kohama (2006, p.84), “constituem dívida ativa a importância relativa a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública, lançados, mas não recebidos no prazo do vencimento, a partir da data de sua inscrição”.

A inscrição em dívida ativa está definida no art. 201 do Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Sendo assim, dívida ativa tributária é a dívida inscrita na repartição competente depois da constituição definitiva, ou seja, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

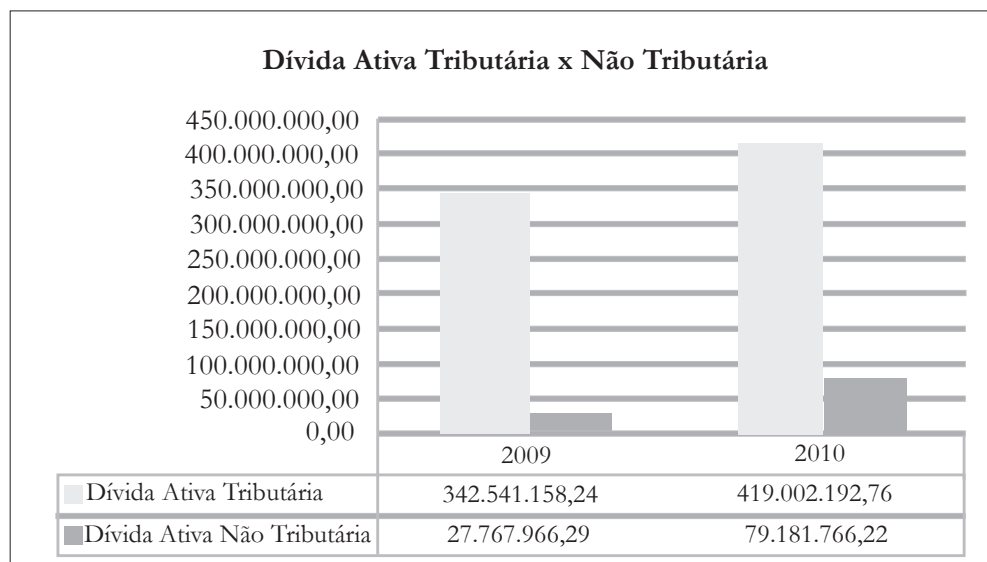
A inscrição em dívida ativa representa, portanto, a consolidação da dívida tributária, daquele débito tributário perante a administração pública, que, pelo menos administrativamente, não mais poderá ser alterado. Essa consolidação é a inscrição em dívida ativa, que pressupõe a inclusão do débito consolidado no cadastro da administração. Esse cadastro da administração é, exatamente, a dívida ativa.

Então, o primeiro requisito para inscrição em dívida ativa é a constituição definitiva do crédito tributário. O crédito tributário já tem que ser imutável na esfera administrativa. Sendo imutável, pode ser realizada a inscrição em dívida ativa.

Só que a dívida ativa pode ou não ser tributária, conforme preceitua o art. 39 da Lei nº 4.320/64:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

Foram analisadas informações dos balanços orçamentários de oitenta e nove<sup>1</sup> Prefeituras Municipais do Estado do Rio de Janeiro do ano de 2009 e de noventa<sup>2</sup> Prefeituras em 2010, num total de noventa e duas, cujos dados referentes a esses exercícios fiscais foram encaminhados, pelas próprias Prefeituras, à STN e por isso constam no FINBRA<sup>3</sup>. A partir dessa análise, percebe-se que a cobrança/recebimento da dívida ativa alcançou, em 2010, R\$ 498 milhões, sendo que a dívida ativa tributária atingiu R\$ 419 milhões, ou seja, 84,11%, enquanto que a não tributária obteve R\$ 79 milhões, 15,89 % do total do recebimento da dívida ativa. Segue gráfico referente à arrecadação da dívida ativa em 2009 e 2010.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – adaptado pelo autor.

**Gráfico 1: Comparação entre a receita de dívida ativa tributária e não tributária – anos 2009 e 2010**

Em 2009, os valores arrecadados com a dívida ativa chegaram a R\$ 370 milhões, com a tributária atingindo R\$ 342 milhões, correspondendo a 92,5% do total, e a dívida ativa não tributária, com R\$ 27 milhões, alcançando, portanto, apenas 7,5%.

A dívida ativa é uma fonte de recursos que advém de uma frustração de arrecadação, sendo importante para que o poder público atinja sua finalidade, que é a consecução do bem comum da sociedade. Representa um conjunto de direitos de diversas naturezas, a favor da Fazenda Pública, que não foram pagos pelos devedores nos prazos previstos na legislação vigente.

A não cobrança da dívida ativa, além de implicar o não ingresso de receita pública ao erário, acaba por estimular o surgimento de novos inadimplentes, em decorrência, especialmente, da inércia do poder público, que acaba por gerar a impressão de impunidade.

Evidenciando a necessidade de um estudo mais acurado sobre esse tema, é possível perceber que em 90<sup>4</sup> (noventa) Municípios fluminenses, em 2010, conforme dados do FINBRA<sup>5</sup>, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o valor referente ao estoque de dívida ativa atingiu a cifra de R\$ 34.986.294.931,71, enquanto que a receita tributária, no mesmo período, alcançou o valor de R\$ 8.696.901.660,66. Isso significa que, para esses 90 municípios fluminenses, o estoque de dívida ativa representava 4,02 vezes o valor arrecadado com as receitas tributárias no ano de 2010.

Quanto ao investimento público, que, conforme Ferreira (1996), é peça-chave para garantir o crescimento econômico sustentado da economia e, especialmente, para o fornecimento dos serviços necessários à

população, no mesmo período de 2010, os 90 municípios realizaram despesas de investimento<sup>6</sup> no total de R\$ 3.804.775.871,83, perfazendo menos de 10% de seus estoques da dívida ativa.

Comparando a despesa de investimentos com os créditos a serem recebidos pelos Municípios, verificou-se que o estoque da dívida ativa representou 911,22% do total dos investimentos municipais, no ano de 2010. Percebe-se, então,

**“A não cobrança da dívida ativa, além de implicar o não ingresso de receita pública ao erário, acaba por estimular o surgimento de novos inadimplentes, em decorrência, especialmente, da inércia do poder público...”**

que, se os 90 entes municipais fluminenses, nesse período, tivessem recebido de forma integral os recursos inscritos em dívida ativa e quisessem melhor promover o bem-estar da sociedade, poderiam mais do que decuplicar os recursos aplicados em investimentos públicos, o que melhoraria substancialmente a qualidade de vida da sociedade assistida.



A necessidade de arrecadar mais e de forma eficiente passa a ser a saída para que os entes municipais obtenham mais recursos, para serem aplicados em investimentos nas mais diversas áreas.

Justifica-se a inclusão do Poder Judiciário neste trabalho uma vez que, conforme informação veiculada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a partir da pesquisa “Justiça em Números – 2009”, esse Poder também envolve ganhos significativos para o Estado. Naquele período, conforme o CNJ, foram arrecadados pelo judiciário R\$ 19,3 bilhões em receitas, oriundas da cobrança da dívida ativa, para os cofres públicos.

Desse modo, torna-se pertinente, relevante e oportuno incluir o Poder Judiciário no centro da discussão referente ao aperfeiçoamento do controle de gestão sobre a dívida ativa, em virtude de essa instância ter intensa relação, mesmo que atípica, com a arrecadação de recursos públicos para a administração pública brasileira.

Em relação à contribuição acadêmica, esta pesquisa justifica-se pela limitação de obras na literatura brasileira relacionadas à análise da necessidade de cooperação, e de responsabilização, entre os Poderes Judiciário e Executivo Municipal no controle da arrecadação da dívida ativa.

Com este estudo pretende-se fornecer respostas para o seguinte problema de pesquisa: quais os procedimentos que devem ser adotados pelos entes municipais e pelo Poder Judiciário para que seja possível aperfeiçoar o controle de gestão sobre a dívida ativa e, assim, aumentar a arrecadação dessa receita pública, tanto na esfera administrativa como na judicial, e, conseqüentemente, diminuir a quantidade de ações judiciais de cobrança da dívida ativa?

## Modalidades de cobrança da dívida ativa

A dívida ativa pode ser cobrada tanto na via administrativa, como na judicial. A Lei n.º 6.830/80, que dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, acabou por consagrar definitivamente a tendência doutrinária de diferenciar a execução judicial da execução administrativa.

### Cobrança Amigável

Na cobrança da dívida ativa, a nível administrativo, entende-se que o ente público municipal deve buscar de todas as formas possíveis, sempre autorizadas em lei, a efetivação do recebimento de seu direito.

Existe a compreensão, conforme ensinam Neves e Pinto (2006, p.13), de que o caráter amigável da via administrativa acaba por torná-la mais viável para o ente público, por se apresentar como solução mais econômica e menos morosa.

No entanto, a evidência empírica revela que a experiência brasileira não tem sido satisfatória, o que pode ser explicado por fatos institucionais relacionados diretamente à ausência de estrutura física, material, humana e, especialmente, de vontade política das Prefeituras em desempenharem essa relevante função.

Corroborar esse entendimento o fato de que, atualmente, na Justiça Estadual mais da metade - 56% - dos processos sejam de execução fiscal, conforme informação ventilada no debate “O Aprimoramento das Ferramentas da Cobrança da Dívida Ativa”<sup>77</sup>. Ou seja, apesar de ser mais econômica e menos morosa, fatores institucionais, como a notória falta de estrutura de cobrança, apontada por Barroso (2006), relacionados à cobrança amigável têm-na transformado num verdadeiro insucesso,

acarretando, dessa forma, a necessidade de se recorrer à cobrança jurídica. São tantas as ações administrativas infrutíferas transferidas ao Poder Judiciário, que esse Poder, a nível estadual, já possui mais da metade de seu acervo cartorário composto por ações de cobrança de dívida ativa.

Ainda de acordo com Barroso (2006), a ineficiência da cobrança administrativa vem contribuindo para que o estoque desse ativo aumente ao longo dos anos, fazendo, assim, surgir uma necessidade imperiosa de alterações que viabilizem o enchimento dos cofres públicos com o que já lhes pertence.

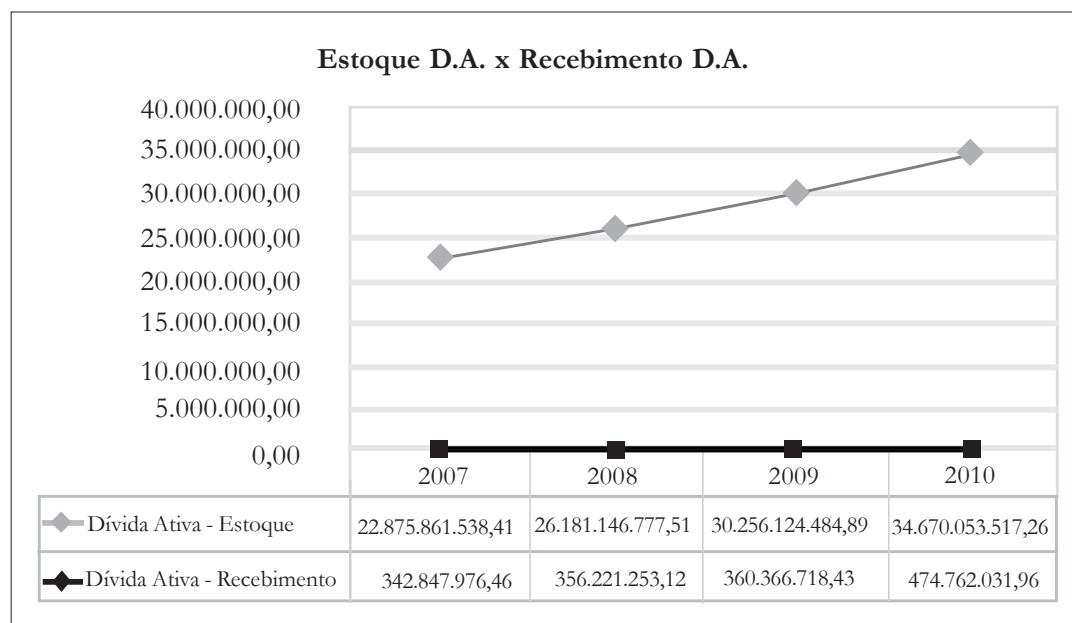
Analisando o gráfico 2 comprova-se o constante crescimento do estoque da dívida ativa dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, que enviaram seus dados contábeis dos anos de 2007 a 2010 à STN. Não obstante, percebe-se que o recebimento dessa receita corrente apresenta uma discreta elevação, bem insignificante, em

relação ao crescimento do estoque. Enquanto que este, em 2010, atingiu R\$ 34,67 bilhões, o recebimento dessa receita alcançou, no mesmo período, apenas R\$ 474,76 milhões, o equivalente a 1,369% do estoque.

### Cobrança Judicial

O processo de cobrança da dívida ativa, por meio do Poder Judiciário, também é chamado de Execução Fiscal e tem suas regras regidas pela Lei nº 6.830/80, conhecida como Lei de Execução Fiscal (L.E.F.).

Segundo Borba (2003, p. 538), “a ação de execução fiscal é o processo cabível para que a Fazenda Pública exija coativamente do sujeito passivo aquilo que lhe é devido e não foi pago na época própria”. Borba (2003) continua afirmando que essa ação judicial tem como escopo expropriar o contribuinte de seu patrimônio, a fim de que seja satisfeita a pretensão fiscal.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA - adaptado pelo autor.

### Gráfico 2: Comparação entre o estoque da dívida ativa x cobrança da dívida ativa - Municípios do RJ – 2007 a 2010

É importante salientar que, se o administrador público não fizer o lançamento no prazo legal de cinco anos, geralmente a contar do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado, a Fazenda Pública não poderá constituir o crédito tributário, devido à ocorrência da decadência. Por outro lado, se o administrador público, com o débito tributário inscrito em dívida ativa, não realizar a cobrança judicial em novo prazo de cinco anos, a dívida não mais poderá ser cobrada, conforme os artigos 173 e 174 do CTN, o que impõe a necessidade de controle efetivo por parte da Procuradoria do Município ao longo de vários governos, considerando que o mandato é de quatro anos e a decadência, com a prescrição, chega a atingir 10 anos.

### **Inscrição da dívida ativa e requisitos da CDA<sup>8</sup>**

A inscrição de um crédito tributário em dívida ativa constitui um título executivo extrajudicial chamado de Certidão de Dívida Ativa, que é requisito indispensável para que as respectivas procuradorias judiciais possam regularmente promover a execução judicial da dívida ativa (ALMEIDA, 2012, p. 410).

Realizada a inscrição e esgotadas todas as oportunidades para a quitação administrativa do débito, por meio de cobrança amigável, será proposta ação judicial de cobrança (denominada de ação de execução fiscal), que será instruída com a Certidão de Dívida Ativa (CDA).

A CDA, conforme previsão da Lei nº 6.830/80, art. 2º, §5º, e do CTN, art. 202, deve conter dados obrigatórios sobre o débito, que são: (a) o nome do devedor e, sendo o caso, o dos corresponsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou

a residência de um e de outros; (b) a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos; (c) a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado; (d) a data em que foi inscrita; (e) sendo o caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.

Se, após a propositura da ação judicial de cobrança da dívida ativa, constatar-se que a CDA não contém algum dos requisitos elencados acima, não se invalida todo o procedimento executivo, uma vez que a CDA pode ser substituída pelo ente público até a decisão de primeira instância, devolvendo-se ao sujeito passivo, acusado ou interessado, o prazo para defesa, que somente poderá versar sobre a parte modificada. (Lei nº 6.830/80, art. 2º, §8º; CTN, art. 203)

Barros (2011) enfatiza que para o STJ, entre as modificações dos requisitos da CDA, aquela referente ao sujeito passivo da execução não pode ser corrigida pelo ente público, já que essa modificação não decorre de simples vício, mas de imputação de responsabilidade pela dívida à pessoa diversa.

Pelo ensinamento do autor acima, entre os requisitos da CDA, se o devedor não for de fato o que consta na certidão, não existirá outra possibilidade, a não ser a nulidade da inscrição e do processo de cobrança dela decorrente.

Tristão (2003) enfatiza que a atualização periódica dos cadastros imobiliários municipais produz informações seguras que tornam possível o cálculo exato do valor da dívida, bem como a comunicação com o devedor. Cadastros imobiliários desatualizados são os responsáveis diretos pelos elevados índices de inadimplência referente ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

### **Garantias da cobrança judicial da dívida ativa**

As garantias existentes na cobrança judicial da dívida ativa são uma forma de se tentar incrementar o recebimento dos créditos públicos em atraso, diminuindo, dessa maneira, o estoque dessa receita corrente, o que pode ser realizado por meio do patrimônio do sujeito passivo, por intermédio da penhora *on-line* e pela inscrição dos devedores da dívida ativa em cartórios de protestos de títulos.

O artigo 184 do CTN estabelece que a totalidade dos bens e das rendas, de qualquer origem ou natureza, do sujeito passivo, seu espólio ou sua massa falida, inclusive os gravados por ônus real ou cláusula de inalienabilidade ou impenhorabilidade, seja qual for a data da constituição do ônus ou da cláusula, respondem pelo pagamento do crédito tributário. No entanto, o mesmo artigo aponta como exceção a essa regra os bens e rendas que a lei declare absolutamente impenhoráveis.

Nessa esteira, é importante destacar a Lei nº 8.009/90, conhecida como “Bem de Família”, que dispõe que não se penhora o imóvel residencial próprio do casal ou da família, sendo que esse imóvel, geralmente, não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges, ou pelos pais, ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam.

Todavia, a própria Lei nº 8.009/90 exclui da impenhorabilidade os créditos de trabalhadores da própria residência e as respectivas contribuições previdenciárias decorrentes do contrato de trabalho, bem como a cobrança de impostos, predial ou territorial, taxas e contribuições devidas em função do imóvel familiar.

Portanto, o contribuinte devedor de IPTU não se encontra amparado pela Lei de “Bem de Família”, podendo, dessa maneira, ter seu imóvel penhorado para garantir dívidas junto ao ente municipal, oriundas de seu imóvel, mesmo que familiar.

Outra garantia que o poder público possui na cobrança judicial da dívida ativa, sendo uma novidade decorrente da Lei Complementar nº 118/2005, que incluiu o art. 185-A no CTN, é a penhora *on-line*.

***“As garantias existentes na cobrança judicial da dívida ativa são uma forma de se tentar incrementar o recebimento dos créditos públicos em atraso, diminuindo, dessa maneira, o estoque dessa receita corrente...”***

Almeida (2012) afirma que o bloqueio de bens efetivado junto às instituições financeiras é realizado conforme o Bacen-JUD, acordo celebrado entre o Banco Central do Brasil e o Poder Judiciário, que prevê que magistrados podem determinar a imediata indisponibilidade de bens e valores do executado, por meio da internet.

Quanto à inscrição dos devedores da dívida ativa em cartórios de protestos, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, por meio da Portaria nº 321/2006, estabeleceu que as certidões de dívida ativa da União poderão ser levadas a protesto, antes do ajuizamento da ação de execução fiscal.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 5.351/2008 permite que a Procuradoria envie os nomes de devedores inscritos em dívida ativa aos cartórios de protestos.

### **Ação de improbidade administrativa**

A ação de improbidade administrativa, que estabelece o procedimento de apuração e punição de agentes públicos pela prática de atos de improbidade, visa a que o Judiciário reconheça condutas de improbidade na administração pública, praticadas por administradores públicos, ou por terceiros, e à consequente aplicação das penalidades, com o intuito de se resguardar o princípio da moralidade administrativa.

Para Carvalho Filho (2010), o princípio da moralidade administrativa confere aos agentes públicos a obrigatoriedade de que pratiquem atos que estejam em consonância com a lealdade e a boa-fé, não restando dúvidas de que a ação de improbidade administrativa é uma importante ferramenta de controle judicial<sup>9</sup> sobre atos que a lei caracteriza como de improbidade.

Para que um ato de improbidade administrativa fique caracterizado, se faz necessária a presença dos seguintes elementos: sujeito passivo, sujeito ativo e a ocorrência de um dos atos danosos previstos na Lei nº 8.429/92. Os atos de improbidade administrativa são divididos em três modalidades, acarretando diferentes sanções:

- os que acarretam enriquecimento ilícito, previstos no artigo 9º;
- os que causam prejuízos ao erário, conforme artigo 10º; e
- aqueles que atentam contra os princípios da administração pública, previstos no artigo 11º.

Conforme Di Pietro (2006), na modalidade “Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário”, artigo 10, da Lei nº 8.429/92, caput, e seus treze incisos meramente exemplificativos, o agente público responde também na forma culposa, quando pratica a ação de forma imprudente, negligente ou imperita.

Em relação aos sujeitos passivos, conforme debates ocorridos em seminário<sup>10</sup> da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj), Prefeitos e Secretários Municipais, mesmo sendo enquadrados no conceito de agente político, podem ser responsabilizados por improbidade administrativa, já que a CF/88 não faz alusão a crimes de responsabilidade que possam cometer.

Desse modo, Prefeitos e Secretários Municipais que, mesmo não tendo a intenção de causar prejuízo ao erário, concedam benefício fiscal sem a observância das formalidades legais, bem como ajam de forma negligente na arrecadação de tributos ou rendas, especialmente na gestão da dívida ativa, causando prejuízo ao Estado, ficarão sujeitos à responsabilização por improbidade administrativa (condenação criminal, bem como na esfera cível), independentemente de serem considerados ou não, doutrinariamente, agentes políticos.

Apesar da existência dessa lei há mais de duas décadas, conforme pesquisa realizada no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ) e Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPE/RJ), não foi possível identificar algum gestor

público municipal respondendo, ou que já tenha respondido, pela má administração da dívida ativa. No seminário ocorrido na Emerj especialistas relataram que ainda é um desafio fazer essa lei produzir os efeitos que a sociedade requer.

### **Controle na administração pública brasileira**

Em um país com dimensões continentais como o Brasil, formado por 5.565<sup>11</sup> Municípios, 26 Estados e pelo Distrito Federal, o controle eficiente e eficaz, não apenas sobre os gastos públicos, como também sobre a arrecadação das receitas públicas, é condição imprescindível para que ocorra seu desenvolvimento de forma constante e segura.

Carvalho Filho (2010, p. 1021) conceitua controle da administração pública como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”.

Em relação à administração pública brasileira, existem órgãos criados com a finalidade de exercer a função de controle, como os Tribunais de Contas Estaduais, Municipais, esses no caso da cidade do Rio de Janeiro e de São Paulo, o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU), entre outros. Esses órgãos possuem como característica marcante o fato de estarem voltados, especialmente, para o controle das despesas públicas.

Alexandrino e Vicente (2010) enfatizam que, devido à necessidade de ser exercido controle eficaz de quaisquer órgãos administrativos, o legislador federal, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, introduziu no texto constitucional a previsão de criação do Conselho

Nacional de Justiça (CNJ) (art. 103-B), órgão com atribuição específica de controle, ao qual compete controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos Juízes.

### **Meta 3 do Conselho Nacional de Justiça**

Conforme informação veiculada no site do Conselho Nacional de Justiça<sup>12</sup>, esse órgão definiu, juntamente com os noventa e um tribunais do País, uma meta prioritária considerada a mais ousada de 2010 para o Poder Judiciário, que consiste na redução em pelo menos 10% do acervo de processos na fase de cumprimento ou de execução e, em 20%, do acervo de processos de execuções fiscais<sup>13</sup>. A medida está prevista na chamada “Meta 3”, que pode contribuir para a solução de um dos maiores gargalos da justiça brasileira; o julgamento de 25 milhões de processos de execução fiscal que atualmente tramitam nos órgãos judiciais do País.

A “Meta 3” tem, portanto, por principal objetivo a redução do acervo de cobrança da dívida ativa, que em 2010 chegou a um total aproximado que corresponde à metade<sup>14</sup> da quantidade total de demandas judiciais. A referência estabelecida para a “Meta 3” é o estoque de processos ajuizados até 31 de dezembro do ano de 2009, ano em que três milhões de ações de execução fiscal foram ajuizadas e a mesma quantidade solucionada.

A iniciativa do CNJ, por meio da “Meta 3”, representa uma inovação no controle de gestão dos processos de execução fiscal, uma vez que nenhum outro órgão tomara alguma medida similar, voltada para o controle da dívida ativa.

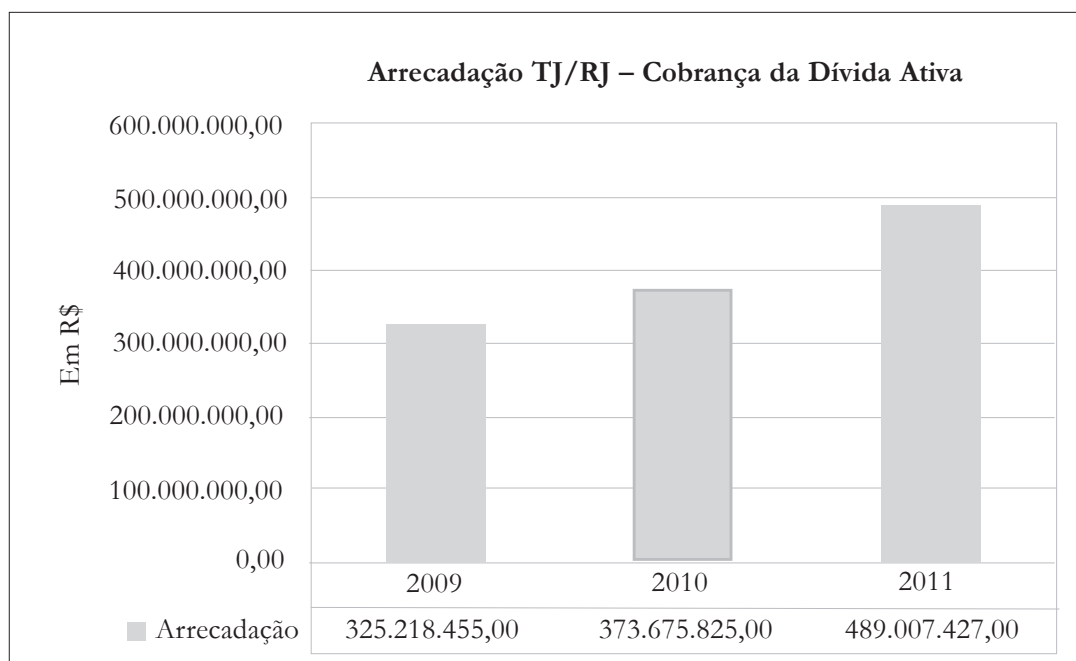
Contudo, percebe-se que a decisão do CNJ está relacionada à redução de

processos de execução fiscal que, conforme apontado pelo IPEA (2011)<sup>15</sup>, possuem um custo médio no valor de R\$ 4.368, o que torna razoável afirmar que a “Meta 3” está diretamente voltada ao controle do gasto público, dado que não estabelece meta para o aumento da arrecadação.

Vale ainda destacar que no mesmo estudo, o IPEA apontou que a morosidade do Poder Judiciário não resulta significativamente do cumprimento de prazos legais, do sistema recursal ou das garantias de defesa do executado. Tampouco resulta do grau de complexidade das atividades administrativas requeridas. Fundamentalmente, é a cultura organizacional burocrática e formalista, associada a um modelo de gerenciamento processual ultrapassado, que torna o executivo fiscal um procedimento moroso e propenso à prescrição.

Não obstante, mesmo a “Meta 3” não estando focada na ampliação da arrecadação, mas tão somente na diminuição do número de processos, analisando os relatórios “Justiça em Números” do CNJ, nota-se que em 2009 a arrecadação do TJ/RJ, oriunda de execução fiscal, atingiu R\$ 325.218.455. Em 2010, no primeiro ano após a implantação do “Meta 3”, houve um incremento de 14,90% na arrecadação, pulando para R\$ 373.675.825. E, em 2011, o aumento da arrecadação foi mais significativo, atingindo 50,36% em relação a 2009, quando alcançou o montante de R\$ 489.007.427.

Percebe-se, então, que, mesmo a “Meta 3” não estando diretamente voltada ao incremento da arrecadação de receitas públicas, os esforços empreendidos pelo Tribunal fluminense, com o intuito de atender ao CNJ, já repercutem de forma positiva para a sociedade, eis que a



Fonte: CNJ – adaptado pelo autor.

**Gráfico 3: Arrecadação oriunda da Dívida Ativa do TJRJ após a implantação do Meta 3**

arrecadação oriunda da dívida ativa no Rio de Janeiro vem alcançando aumentos significativos desde a implantação da “Meta 3”, em 2010.

## Metodologia

Como procedimentos técnicos que nortearam este estudo, foram adotadas as pesquisas bibliográfica, documental e de campo. A condução deste trabalho foi realizada em duas etapas. Na primeira etapa, a pesquisa foi desenvolvida com as fontes impressas, sendo utilizado como instrumento de coleta de dados a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

### Coleta de dados

Na segunda etapa deste trabalho, procedeu-se à pesquisa de campo, quando foi realizado estudo junto a pessoas relacionadas ao objeto da pesquisa, tendo participado seis Procuradores Municipais, sete empresas privadas cobradoras de crédito, 54 servidores do Poder Judiciário que atuam diretamente com a cobrança da dívida ativa, 155 contribuintes que se encontram em débito com a Fazenda Pública. Assim, foram coletados dados que possibilitassem responder ao problema da presente pesquisa.

Foram disponibilizados 500 questionários, com a intenção de analisar o comportamento de contribuintes que se encontram, ou já se encontraram, em débito com a Fazenda Pública. No total foram respondidos 155 questionários, sendo 36 por email, englobando as cidades do Rio de Janeiro, Volta Redonda e Bom Jesus de Itabapoana, e 119 respondidos diretamente pelos contribuintes das cidades de Nova Iguaçu, Parati, Saquarema, Seropédica, Rio Claro e Mangaratiba, todas do Estado do Rio de Janeiro.

Quanto ao Poder Judiciário, a pesquisa foi realizada com os Oficiais de Justiça

Avaliadores que atuam na cobrança da dívida ativa, uma vez que exercem suas atividades por meio do cumprimento de mandados judiciais, atuando, dessa maneira, de forma direta com os contribuintes que se encontram em débito com a Fazenda Pública. Desse modo, por estarem em contato estreito com os devedores fiscais, esses profissionais foram imprescindíveis para este estudo, no qual se procurou analisar o porquê de a inadimplência sobre as receitas públicas atingir patamares significativos, e o recebimento dessas receitas em atraso atingirem valores quase que inexpressivos.

Dando continuidade ao trabalho de campo, utilizando ainda questionários, procurou-se estimar as estruturas disponibilizadas pelas Prefeituras fluminenses, focando o desempenho desses entes públicos na arrecadação da dívida ativa.

Dessa maneira, procurando atender aos objetivos da presente pesquisa, foram encaminhados aos Procuradores Municipais de 70 Prefeituras Municipais do Estado do Rio de Janeiro questionários com cartas de apresentação nas quais constava que não seriam identificadas as Prefeituras envolvidas - sendo sete entregues de forma direta, e os demais por intermédio de endereços eletrônicos (emails) conseguidos por meio dos sites das Prefeituras. Seis entes municipais chegaram a respondê-los.

Em relação à aferição do desempenho dos Municípios fluminenses, procurou-se realizar comparação com a iniciativa privada. Para isso, buscou-se mensurar, utilizando como amostra quatro entes municipais, a porcentagem de recuperação de valores em atraso, o tempo médio em que esses entes privados iniciam o processo de cobrança, ainda na forma administrativa, bem como o tempo médio em que ingressam na esfera jurídica.



A população escolhida, quanto à iniciativa privada, refere-se às sociedades de crédito, financiamento e investimento constantes na Divisão de Sistemas Cadastrais (Desic), do Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig), pertencente ao Banco Central do Brasil (Bacen), conforme veiculado no site deste órgão.

Na lista do Desig constam 405 sociedades corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários, corretoras de crédito, financiamento e investimento, de câmbio, agências de fomento, entre outras. Entretanto, desse total, como o objetivo da pesquisa foi analisar o comportamento das sociedades de crédito, financiamento e investimento, a população ficou limitada a 75 empresas.

O questionário foi encaminhado para toda a população selecionada, via correio eletrônico, aos endereços constantes na lista do Desig. A mensagem eletrônica seguiu acompanhada de uma carta de apresentação produzida para esse fim. Foi utilizado aplicativo eletrônico de dados, denominado *Googledocs*, que não permite a identificação individual dos respondentes, para organizar as respostas do questionário. Para esta pesquisa, sete empresas responderam os questionários.

Quanto ao setor público, a pesquisa ocorreu em quatro Municípios (Seropédica, Paracambi, Paraty e Rio Claro), onde se analisaram inscrições da dívida ativa de Prefeituras Municipais. Foram selecionadas, de forma aleatória, 95 certidões desses Municípios, já em fase de cobrança judicial.

### **Análise de dados**

Esta seção analisa os resultados das pesquisas que foram realizadas com Procuradores Municipais, empresas privadas cobradoras de crédito, servidores

do Poder Judiciário que atuam diretamente com a cobrança da dívida ativa, e contribuintes que se encontram em débito com a Fazenda Pública.

### **Comparação do desempenho dos entes públicos com a iniciativa privada**

Com a intenção de analisar o desempenho dos entes públicos municipais fluminenses, quanto à cobrança que realizam para reaver seus créditos que indevida e temporariamente se encontram nas mãos dos contribuintes inadimplentes, procurou-se comparar – utilizando como amostra quatro Prefeituras Municipais – a porcentagem de recuperação de valores em atraso, o tempo médio em que esses entes iniciam o processo de cobrança, ainda na forma administrativa, bem como o tempo médio em que ingressam na esfera jurídica, relacionando-os aos das entidades da iniciativa privada.

Quanto ao problema levantado em relação à inadimplência, em relação ao qual se questionou a porcentagem média de recuperação de valores em atraso que as sociedades de crédito, financiamento e investimento consegue alcançar, cabe observar o Gráfico 4.

Pode-se perceber que quatro sociedades privadas, das sete respondentes, relataram que conseguem recuperar acima de 30% dos valores em atraso. Outras duas responderam recuperar de 10% a 30%, e, outra, de 3% a 5%.

Quanto aos entes públicos municipais do Estado do Rio de Janeiro, conforme Gráfico 2, percebe-se que recuperaram, de 2007 a 2010, em média, 1,369% do total do que poderia ser arrecadado.

A segunda pergunta procurou mensurar qual o tempo médio que a empresa utiliza para iniciar o processo de cobrança, ainda na esfera administrativa, conforme se observa no Gráfico 5.

Ao detectarem que um cliente, pessoa física ou jurídica, deixou de honrar um compromisso financeiro, como no atraso no pagamento de uma prestação, o tempo médio que as sociedades afirmaram utilizar, para iniciar o processo de cobrança de seus créditos, ainda na esfera administrativa, não ultrapassa o prazo de 20 dias.

A terceira pergunta encaminhada às sociedades procurou analisar o tempo médio para o ingresso da cobrança na esfera judicial, após não lograrem êxito algum com a cobrança administrativa. As empresas apresentaram as seguintes respostas.

Caso o cliente não honre sua obrigação, mesmo após ser procurado administrativamente pelas sociedades de crédito, financiamento e investimento, o tempo médio para essas empresas transferirem o processo de cobrança para a esfera jurídica, variou de 1 a 6 meses. Cabe ressaltar que a data inicial é o início da inadimplência, e não o término da cobrança administrativa.

Já em relação aos dados obtidos por meio de pesquisa realizada nas Prefeituras Municipais de Rio Claro, Seropédica, Paracambi e Paraty, na qual foram analisadas inscrições em dívida ativa, pode-se extrair as seguintes informações.

Município de Paraty – entre as 25 inscrições de dívida ativa, dos anos de 1993 a 2003, que deram origem a processos judiciais distribuídos entre 1999 a 2008, pode-se concluir que o tempo médio para inscrever o contribuinte devedor foi de 653,36 dias. Já o tempo médio que a Prefeitura Municipal utilizou para iniciar a cobrança por meio do Poder Judiciário foi de 2047,40 dias, ou seja, 5,6 anos para iniciar a cobrança judicial, após o vencimento da dívida.

Município de Rio Claro – entre as 25 inscrições em dívida ativa, dos anos de 2004 a 2006, que originaram processos judiciais no ano de 2011, a média de tempo

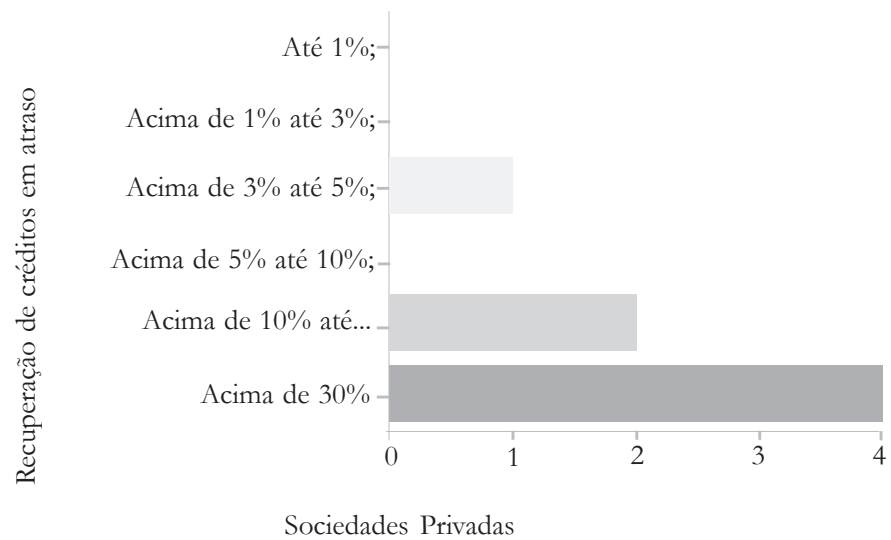
para inscrever o inadimplente foi de 255,76 dias, e o tempo médio em que a Prefeitura Municipal utilizou para iniciar a cobrança judiciária foi de 2486,48 dias, ou 6,81 anos.

Município de Paracambi – em vinte inscrições em dívida ativa, dos anos de 2002 a 2009, que originaram processos judiciais distribuídos entre os anos de 2006 a 2010,

***“... o Judiciário,  
no que tange a suas  
características  
gerenciais, ainda se  
encontra abraçado  
com o modelo de  
administração  
burocrático,  
considerado  
inadequado para o  
contexto  
institucional  
contemporâneo ...”***

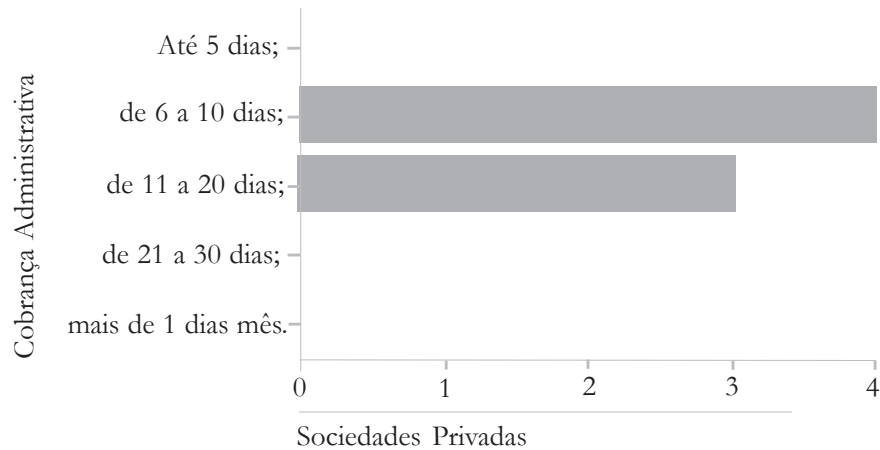
o tempo médio para inscrever o contribuinte devedor foi de 161,45 dias, enquanto que o tempo médio que a Prefeitura Municipal utilizou para iniciar a cobrança judiciária foi de 1333,65 dias, ou melhor, 3,65 anos.

Município de Seropédica – vinte e cinco inscrições em dívida ativa, dos anos de 2007 a 2011, indicaram que a Prefeitura Municipal utilizou o tempo médio, para a inscrição administrativa, de 381,56 dias e, para ingressar na esfera judicial, de 1150,12 dias, portanto 3,15 anos.



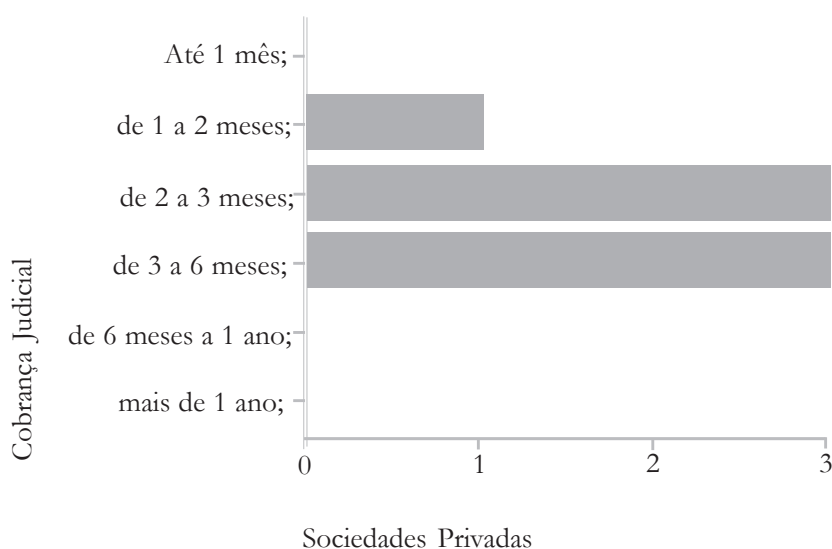
Fonte: Desig – adaptado pelo autor.

**Gráfico 4: Porcentagem de recuperação de créditos em atraso**



Fonte: Desig – adaptado pelo autor.

**Gráfico 5: Tempo médio para início da cobrança administrativa**



Fonte: Desig – adaptado pelo autor.

### Gráfico 6: Tempo médio para início da cobrança Judicial

Fazendo comparação entre as Prefeituras Municipais analisadas com as sociedades de crédito, financiamento e investimento, pode-se observar a Tabela 1.

Preferiu-se utilizar a média de recuperação de créditos a receber de todas as Prefeituras Municipais do Estado do Rio de Janeiro que encaminharam seus dados à STN, uma vez que a Prefeitura de Paracambi, onde também se analisaram as certidões de dívida ativa, informou que no ano de 2007 não havia qualquer valor a receber em seu balanço patrimonial.

Cabe ressaltar que nas sociedades de crédito, financiamento e investimento, a maior parte dos respondentes relataram recuperar acima de 30% dos créditos em atraso, enquanto que as Prefeituras fluminenses recuperaram, entre 2007 e 2010, a média irrisória de 1,369%.

Em relação ao tempo médio para iniciar a cobrança a nível administrativo, as organizações do setor privado responderam que, no máximo, levam 20 dias para iniciar esse procedimento. As do setor

público municipal, para inscrever em dívida ativa, levam em média 653,56 dias, portanto, quase dois anos. Quanto à última pergunta da pesquisa, essas utilizaram o prazo de quase cinco anos para ingressar na esfera jurídica, enquanto que as do setor privado, menos de seis meses.

Observação que merece ser destacada é quanto ao prazo para iniciar a cobrança a nível jurídico, que, conforme respostas, as Prefeituras Municipais informaram levar quase cinco anos. Este prazo, cinco anos, é o tempo limite, estabelecido na legislação, para não ocorrer a prescrição referente a essas cobranças. Ou seja, em que pese esse longínquo prazo, que muito prejudica o desempenho da arrecadação (pois quanto mais tempo leva para iniciar a cobrança, menores são as chances de se localizar o devedor, em decorrência de mudança de endereço, falência, falecimento etc), os entes municipais estão praticando atos amparados pela legislação em vigor.

Por fim, é importante ressaltar, há um possível argumento que justifique essa

**Tabela 1: Prefeituras Municipais x sociedades de crédito**

	Porcentagem de recuperação	Tempo médio para iniciar cobrança administrativa	Tempo médio para ingressar na esfera judicial
<b>Prefeituras Municipais</b>	1,369% <sup>1</sup>	363,03dias <sup>2</sup>	1754,41 dias
<b>SCFI</b>	Acima de 30% <sup>3</sup>	até 20 dias	De 30 a 180 dias

Fonte: Desig e Prefeituras Municipais analisadas, 2013 – adaptado pelo autor.

<sup>1</sup> Média de recebimento dos anos de 2007 a 2010, conforme Gráfico 2.

<sup>2</sup> Tempo médio para inscrever em dívida ativa entre as 4 Prefeituras.

<sup>3</sup> Resposta apresentada pela maioria dos respondentes.

diferença exacerbada na atenção dispensada pelas Prefeituras Municipais quanto ao tratamento da cobrança de valores a receber, em comparação com as sociedades de crédito, financiamento e investimento, que evidencia a diminuta atenção dos entes públicos municipais analisados, em relação à cobrança da dívida ativa. Trata-se da ausência de leis mais rígidas, que contribuam para um maior controle sobre a gestão da receita pública e que possuam, entre outros requisitos, menores prazos para que esses entes se manifestem nas atividades de cobrança, inclusive com penas que sejam aplicadas, para que obriquem gestores públicos a exercerem suas atividades como se estivessem na iniciativa privada.

#### **Pesquisa realizada junto à sociedade**

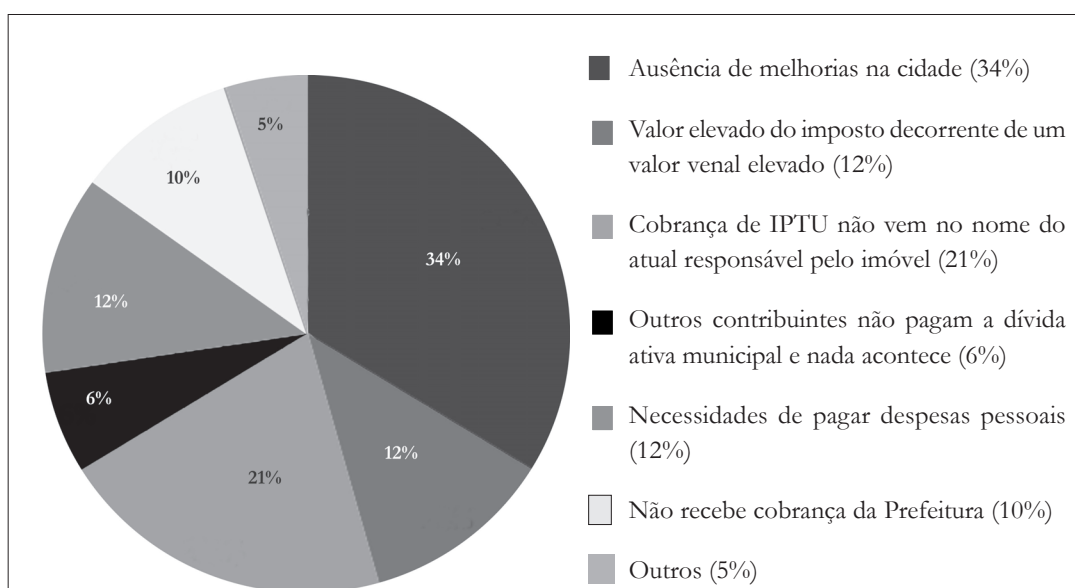
Por meio dos 155 questionários respondidos, do total de 500 impressos, nos quais se tentou saber como, na vida dos contribuintes que se encontram ou já se encontraram em débito com a Fazenda Pública, a execução fiscal tem funcionado, e os motivos que os levam a atrasar ou a não pagar as cobranças tributárias e não tributárias muni-

cipais. A presente pesquisa apontou, como aspectos mais importantes, os seguintes.

Quanto aos motivos que os contribuintes acreditam que ocasionaram atrasos, ou mesmo o não pagamento, das obrigações junto às Prefeituras, como o IPTU, os que apresentaram maiores evidências foram a ausência de melhoria na cidade, seguido pelo fato de a cobrança do IPTU não vir no nome do atual responsável pelo imóvel, e a necessidade dos contribuintes de pagar despesas pessoais e não sobrar recurso para pagamento de tributos.

Sendo os motivos do atraso, ou da inadimplência, a ausência de melhoria na cidade, os contribuintes apontaram como as mais necessárias em seus bairros: saúde, saneamento básico e pavimentação asfáltica.

O aspecto mais importante observado nas respostas dos contribuintes foi o fato de afirmarem que em nenhum momento foram procurados por algum servidor da Prefeitura Municipal em seus endereços, com o intuito de orientá-los sobre como resolver dívidas com esse ente político. Portanto, dos 155 contribuintes, todos afirmaram nunca terem recebido alguma visita da Prefeitura para resolver a pendência fiscal.



Fonte: O autor, 2013.

### Gráfico 7: Principais motivos que ocasionaram o atraso ou o não pagamento das obrigações tributárias e não tributárias

Outro entendimento que se pode extrair das repostas acima apresentadas pelos munícipes é que o primeiro contato que recebem, em decorrência da pendência com a Fazenda Pública municipal, ocorre por meio do Poder Judiciário, normalmente, por Oficial de Justiça.

Ainda dos 155 respondentes, 81,30% informaram acreditar que se houvesse alguma visita municipal, a dívida com a Prefeitura teria sido melhor resolvida. Dos devedores, 14,83% afirmaram que, no período em que estiveram em atraso, receberam carta da Procuradoria de seu Município – Seropédica e Rio de Janeiro – com a finalidade de se resolver o débito por meio da cobrança amigável.

Em relação à possibilidade de a cobrança da dívida ativa acarretar, na esfera judicial, penhora dos bens dos devedores, inclusive do único imóvel residencial, 88,40% dos entrevistados informaram desconhecer essa possibilidade.

### Pesquisa realizada junto aos servidores do TJ/RJ que atuam diretamente sobre a cobrança da dívida ativa

Para os Oficiais de Justiça foram encaminhados 361 questionários, sendo que 54 afirmaram atuar na cobrança da dívida ativa, contribuindo para a presente pesquisa.

Como ensina Cortella<sup>16</sup> (2008), a melhor saída para solução de problemas de uma empresa é recorrer, inicialmente, ao “estoque de conhecimento”, que se encontra exatamente nos servidores/funcionários que atuam diretamente com a produção.

Ao pesquisar junto aos Oficiais de Justiça do TJ/RJ, que são os servidores do Judiciário que atuam diretamente na cobrança judicial da dívida ativa, e a quem compete, conforme Lopes (2009, p. 211), “medidas das mais importantes em executivos fiscais, como citação, arresto, penhora e avaliação de bens, registro da constrição e intimações em geral, cuja procrastinação

acabaria por pulverizar a celeridade pretendida na cobrança do crédito público”, o presente estudo identificou como as informações mais relevantes as seguintes.

Quanto à realização de cursos de aperfeiçoamento e capacitação oferecidos pelo próprio TJ/RJ por meio da Escola de Administração Judiciária (Esaj), apenas 5,55% dos entrevistados relatam já ter realizado algum curso voltado para a área de execução fiscal, sendo que não souberam informar qual foi o último ano em que realizaram o curso, bem como qual o ano que o TJ/RJ o disponibilizou pela última vez.

E a informação que mais chama a atenção, na presente pesquisa, está relacionada aos cursos oferecidos pelo TJ/RJ aos Oficiais de Justiça. Verifica-se, pelos resultados, que os cursos disponibilizados pelo TJ/RJ em sua maioria são para a área cível, com 41 respostas; seguidos pelos de relação de consumo, 28; criminais, com 25; família, 17; Juizados Especiais, com 19 respostas; Outras Áreas, com 18; e, em último, com apenas 3, o de execução fiscal.

Tal realidade revela-se um paradoxo, pois as informações veiculadas pelo próprio TJ/RJ<sup>17</sup> são de que cerca de 56% de todo o seu acervo cartorário é composto por processos de cobrança do crédito público, mas entre os cursos que oferecem aos Oficiais de Justiça (servidores que atuam de forma direta junto aos contribuintes que se encontram em débito com a Fazenda Pública), o que se encontra em último lugar é exatamente o de execução fiscal.

Uma explicação para esse contrassenso seria a adoção, ainda, de uma administração burocrática (inexistência de cogestão) por parte desse órgão, o que reforça o resultado do estudo do IPEA, que aponta a cultura organizacional burocrática e formalista do Judiciário, associada a um modelo de gerenciamento processual

ultrapassado, como a responsável pelo executivo fiscal ser um procedimento moroso e propenso à prescrição.

Faz-se necessário, dessa maneira, que o Poder Judiciário quebre antigos paradigmas históricos herdados de uma administração burocrática, em que os operários/servidores eram vistos apenas como parte da engrenagem, pois hoje, conforme ensina a literatura, só se alcança os objetivos da qualidade e produtividade por meio de discussões e troca de experiências entre os funcionários que atuam no “chão de fábrica” – servidores (aqueles que trabalham diretamente com a produção) e a alta direção/magistrados. Ignorar isso, na atual conjuntura, é sinônimo de perda de eficiência.

Outro aspecto relevante apontado na pesquisa, se refere a como deve proceder o Oficial de Justiça, em caso de verificar, no cumprimento de diligência de citação, que o atual responsável do imóvel não é o citando.

As respostas apontaram que cerca de 7,5% afirmaram que citam o atual responsável; outros 7,5% também alegaram que levantam dúvidas e devolvem o mandado sem a citação; 61,11%, que devolvem o mandado sem proceder à citação, mas que identificam o atual responsável, informando seu nome na certidão; Outros 22,22% que devolvem o mandado sem proceder à citação, mas qualificando o atual responsável, informando na certidão, além do nome, o seu número de RG, CPF e há quanto tempo reside no imóvel. Por fim, um respondente relatou adotar outro procedimento, não especificado.

Dessas respostas podem-se extrair duas informações relevantes: a primeira indica que os diferentes comportamentos adotados pelos Oficiais de Justiça, quando verificam que o citando não é o atual responsável pelo imóvel, realçam a necessidade de padronização de atitudes. Essa

padronização deveria ser obtida pelo TJ/RJ por meio de cursos da Esaj, voltados exclusivamente para a execução fiscal, os quais, conforme já discutido nesta pesquisa, são praticamente inexistentes.

A segunda informação se refere ao fato de que 83,33% dos respondentes realizam a identificação do atual responsável do imóvel, ou seja, realizam exatamente o recadastramento imobiliário, que caberia à Prefeitura Municipal, e não ao Poder Judiciário.

Portanto, é mais uma obrigação da Prefeitura Municipal (como a cobrança da dívida ativa, que deveria ter sido realizada em nível administrativo) que é, simplesmente, transferida ao Poder Judiciário.

### **Pesquisa realizada junto às Prefeituras**

A presente seção analisa os resultados das pesquisas que foram realizadas em Prefeituras fluminenses, com o intuito de visualizar a estrutura referente à cobrança da dívida ativa disponibilizada pelos entes municipais.

No que tange às Prefeituras, o presente estudo abrangeu seis entes municipais, sendo três na Região Metropolitana, dois na Região da Costa Verde e um na Região do Médio Paraíba, e apresentou como principais aspectos os seguintes.

A informação que apresentou maior destaque na presente pesquisa tem relação com a iniciativa do contribuinte devedor em procurar a Prefeitura Municipal, quando provocado juridicamente, para resolver sua pendência fiscal. Numa escala de 1 a 7 (onde 1 é igual a nunca, e 7 é igual a sempre), 50% dos entrevistados informaram que quase sempre, “6”, o inadimplente procura a Prefeitura quando provocado pelo Judiciário. Outros 50% dos respondentes relataram, ao escolher

a resposta “4”, que os devedores normalmente comparecem.

Outra informação de realce se refere ao prazo médio em que as Prefeituras realizam cadastro imobiliário, uma vez que se pode verificar que 66,67% dos entes entrevistados afirmaram não realizar esse serviço. A realização a cada dois anos foi respondida por 16,67% das respondentes, e, a cada três anos, também por 16,67% das Prefeituras.

Portanto, mesmo com a imperiosa necessidade de os entes públicos manterem cadastro imobiliário atualizado – pois, caso o sujeito passivo cadastrado não seja o correto, a inscrição da certidão da dívida ativa e o seu consequente processo de cobrança serão declarados nulos, jogando-se por terra todo o dispendioso trabalho em realizar tais atividades – apenas 33,33% dos respondentes alegaram realizar esse serviço.

A pesquisa apontou ainda que 50% dos entes entrevistados afirmaram oferecer biblioteca tributária, bem como treinamento especificamente sobre execução fiscal aos servidores que atuam na cobrança da dívida ativa.

Verifica-se, também, que 50% dos respondentes afirmaram não existir alguma lei municipal que estimule os contribuintes a pagar suas obrigações tributárias, como o desconto progressivo.

Pelo exposto, com base nos aspectos mais relevantes da presente pesquisa, percebe-se que, quando o contribuinte inadimplente é provocado para honrar suas obrigações junto à Fazenda Pública, o mesmo tem o comportamento de se dirigir à Prefeitura com essa finalidade. Incluindo-se dados da pesquisa realizada junto à sociedade, em que todos os inadimplentes relataram nunca terem recebido visitas de servidores municipais para iniciar a cobrança



administrativa, percebe-se, desse modo, que o primeiro contato dos inadimplentes com o Poder Público, no que se refere à cobrança da dívida ativa, ocorre apenas em nível judicial.

## Conclusão

Realizou-se abordagem sobre a dívida ativa, por meio da qual se pretendeu evidenciar a importância do controle de gestão sobre a arrecadação de receitas públicas, no propósito de se aumentar a arrecadação de recursos públicos, tanto na esfera administrativa como na judicial, e, conseqüentemente, diminuir a quantidade de ações de execução fiscal. O objetivo da pesquisa presume-se alcançado, sendo que algumas considerações serão a seguir apresentadas.

Ao incluir o Poder Judiciário na discussão que se refere ao aperfeiçoamento do controle de gestão sobre a dívida ativa, por essa instância ter intensa relação com a arrecadação de recursos públicos para a administração pública brasileira, por meio da execução fiscal, a presente pesquisa evidenciou que o Judiciário, no que tange a suas características gerenciais, ainda se encontra abraçado com o modelo de administração burocrático, considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo, por sua ineficiência, morosidade, inexistência de cogestão, resistência às mudanças, privilégio do cumprimento de tarefas em detrimento da obtenção dos resultados, excesso de formalismo, dificuldades no atendimento a clientes/cidadãos e, ainda, por não ser voltado para o controle da receita pública.

A presente pesquisa sugere, como procedimentos a serem utilizados pelo Judiciário, abandonar as características da administração burocrática responsáveis

por sua ineficiência e adotar a administração gerencial, com o intuito de melhorar a arrecadação da dívida ativa na execução fiscal.

Quanto à aplicabilidade do controle judicial, para uma maior efetividade na gestão da dívida ativa, a Lei de Improbidade Administrativa, considerada, por alguns estudiosos, como o maior instrumento legislativo da República Brasileira, é uma importante ferramenta a ser aplicada sobre os atos dos agentes públicos – Secretários Municipais, Prefeitos e servidores do próprio Judiciário – que causem perdas patrimoniais aos Municípios, na gestão da dívida ativa. Tal lei deve também ser aplicada aos que deixarem de aplicá-la, pois não apurar improbidade administrativa é improbidade.

Desse modo, como forma de estimular, de forma imediata, os agentes públicos a realizarem a cobrança administrativa da dívida ativa com parâmetros mais próximos das regras da boa administração, aumentando, assim, o recebimento dessa receita pública, com a conseqüente diminuição de seu estoque patrimonial, e, inclusive, com a diminuição de novas ações de execução fiscal, sugere-se que o Judiciário, em parceria do MP/RJ e do TCE/RJ, deixe de tratar a Lei de Improbidade Administrativa como um desafio ou como a “Ação do Futuro”, e faça essa lei produzir os efeitos que a sociedade brasileira precisa.

No que se refere ao Poder Executivo Municipal, a presente pesquisa sugere a criação de lei de âmbito nacional que determine a criação de órgãos municipais para trabalharem exclusivamente com o controle da receita pública, em especial, com a cobrança da dívida ativa, contribuindo, desse modo, não apenas para uma melhor gestão sobre a arrecadação municipal, mas também, para a mudança cultural da

administração pública brasileira, que muita ênfase despende ao controle da despesa pública, criando órgãos para esse fim (CGU, TCU, Tribunais de Contas Estaduais e, inclusive, Tribunais de Contas Municipais), e pouco se volta à gestão da receita pública. Esse órgão municipal funcionaria, inclusive, como um mecanismo prévio na área administrativa, que impediria que as cobranças de dívida ativa fossem encaminhadas diretamente à Justiça, contribuindo, dessa maneira, para aliviar o Poder Judiciário.

A nova legislação elencaria outros deveres às Prefeituras Municipais, não as limitando apenas aos requisitos da CDA, previstos na Lei nº 6.830/80, para poderem recorrer ao Judiciário, fazendo-as comprovar, assim, que de fato foram esgotadas todas as oportunidades para a quitação dos débitos fiscais a nível administrativo. Seguem algumas sugestões:

- expedição de certidão no local do imóvel, no caso de cobrança do IPTU, por servidor pertencente ao órgão municipal, informando a qualificação do responsável pelo bem objeto da dívida;

- envio dos nomes de devedores inscritos em dívida ativa aos cartórios de protestos;

- menores prazos para iniciar a cobrança administrativa e judicial;

- realização periódica do cadastro imobiliário.

Em relação às atribuições, tal órgão municipal, por tratar exclusivamente da receita pública, possuiria maior disponibilidade para melhor administrar as receitas da competência municipal, em especial as tributárias, o que contribuiria para diminuir a dependência desses entes das transferências de recursos da União e dos Estados.

Concluindo a presente pesquisa, que não teve por finalidade esgotar o tema, sugere-se a realização de outros trabalhos que, como este, contribuam para aperfeiçoar o controle da receita pública, especialmente sobre a dívida ativa, com o propósito de se preencher a lacuna existente, devido à escassez de pesquisas na literatura científica sobre esse assunto.

(Artigo recebido em dezembro de 2012. Versão final em dezembro de 2013).

---

## Notas

<sup>1</sup> Municípios ausentes à análise, por não constarem no FINBRA de 2009, eis que não encaminharam suas contas referentes ao exercício fiscal à STN, a despeito do art. 51 da LRF: Arraial do Cabo, Carapebus e Paraíba do Sul.

<sup>2</sup> Municípios ausentes à análise, por não constarem no FINBRA de 2010, eis que não encaminharam suas contas referentes ao exercício fiscal à STN, a despeito do art. 51 da LRF: Arraial do Cabo e Duas Barras.

<sup>3</sup> Finanças do Brasil (FINBRA) – Banco de dados consolidado pela STN com informações orçamentárias declaradas pelos próprios Municípios. São dados oficiais referentes a despesas, receitas, ativos e passivos dos entes públicos municipais.

<sup>4</sup> Municípios ausentes à análise, por não constarem no FINBRA de 2010, eis que não encaminharam suas contas referentes ao exercício fiscal à STN, a despeito do art. 51 da LRF: Arraial do Cabo e Duas Barras.

<sup>5</sup> Finanças do Brasil (FINBRA) – Banco de dados consolidado pela STN com informações orçamentárias declaradas pelos próprios Municípios. São dados oficiais referentes a despesas, receitas, ativos e passivos dos entes públicos municipais.

<sup>6</sup> Despesas de investimentos são, conforme Carvalho Filho (2010, p. 351), “as despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente”. Escolas, creches e hospitais bem equipados, ruas pavimentadas, iluminação pública, acesso ao lazer, transporte eficiente, são exemplos de investimentos municipais capazes de promover a cidadania e o bem-estar da população.

<sup>7</sup> Debate “O Aprimoramento das Ferramentas da Cobrança da Dívida Ativa” - Auditório da Escola da Magistratura do Rio (Emerj), ocorrido no dia 8 de agosto de 2012.

<sup>8</sup> Certidão da Dívida Ativa.

<sup>9</sup> Controle judiciário ou judicial é aquele exercido exclusivamente pelos órgãos do Poder Judiciário, sobre os atos administrativos do Poder Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando este realiza atividades administrativas.

<sup>10</sup> Seminário Improbidade Administrativa – Auditório da Escola da Magistratura do Rio (Emerj), ocorrido no dia 15 de agosto de 2012.

<sup>11</sup> IBGE/ 2010 – Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1766](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766)>. Acesso em 6. jul. 2012.

<sup>12</sup> META3 – disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/9060-meta-3-preve-a-reducao-de-20dos-processos-de-execucao-fiscal>>. acesso em 12 jun. 2012.

<sup>13</sup> Execução fiscal é o processo de cobrança da dívida ativa, realizado por meio do Poder Judiciário, no qual a administração pública exige do sujeito passivo devedor aquilo que lhe é devido e não foi pago na época própria.

<sup>14</sup> No Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, 56% de todo seu acervo cartorário é composto de ações dessa natureza; cobrança de tributos vencidos.

<sup>15</sup> Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7872](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7872)>. Acesso em: 17 jul. 2012.

<sup>16</sup> Mario Sérgio Cortella – Palestra ocorrida em 2008, disponível em: <http://www.quintalvirtual.blog.br/?p=927>. Acesso em 26 jul. 2012.

<sup>17</sup> Presidente do TJ reúne prefeitos para tentar diminuir acervo de executivos fiscais - disponível em: <<http://portaltj.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/75404>>. acesso em 12 out. 2012.

---

## Referências bibliográficas

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. *Direito Administrativo Descomplicado*. 18ª Ed. São Paulo: Método, 2010.

ALMEIDA, Edvaldo Nilo. *Direito Tributário - Tomo I - 2ª ed.*, Salvador: Editora JusPodivm, 2012.

- BARROS, Guilherme Freire de Melo. *Poder Público em Juízo para Concursos*. Salvador: Editora JusPodivm, 2011.
- BARROSO, Luiz Felizardo. A Resolução 33 do Senado e a Dívida Ativa. *Valor Econômico*, São Paulo, 02 out. 2006. Disponível em:<<http://www.valoronline.com.br>>. Acesso em: 11 nov. 2012.
- BORBA, Claudio. *Direito Tributário*. 13. ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2003.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, 31 de outubro de 1966 (retificado).
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, 23 de março de 1964, retificado em 9.4.1964 e retificado em 3.6.1964.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 24 de setembro de 1980.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. *Diário Oficial da União*, 30 de março de 1990.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 3 de junho de 1992.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 118, de 9 de fevereiro de 2005. Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, e dispõe sobre a interpretação do inciso I do art. 168 da mesma Lei. *Diário Oficial da União*, 09 de fevereiro de 2005.
- \_\_\_\_\_. Portaria PGFN nº 321, de 06 de abril de 2006. Dispõe sobre o protesto de Certidão de Dívida Ativa da União. *Diário Oficial da União*, 06 de abril de 2006.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 5.351, de 15 de dezembro de 2008. Dispõe sobre medidas para a incremento da cobrança de créditos inscritos em Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro, altera a Lei nº 1.582, de 04 de dezembro de 1989, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 15 de dezembro de 2008.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 1996.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Investimento em Infra-Estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 26, n. 2, agosto 1996.
- KOHAMA, Heilio. *Contabilidade Pública: teoria e prática*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- LOPES, Mauro Luis da Rocha. *Direito Tributário Brasileiro*. 1. ed. Niterói: Impetus, 2009.
- MERTON, Robert K. *Social theory and social structure; toward the codification of theory and research*. Glencoe: Free Press, 1949.

NEVES, Marcus Alonso Ribeiro; PINTO, Marcos Roberto. A importância da Dívida Ativa no gerenciamento e no equilíbrio das contas do município. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, nº 258 7 a 16, abril de 2006.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5351, de 15 de dezembro de 2008. Dispõe sobre medidas para incremento da cobrança de créditos inscritos em dívida ativa do estado do Rio de Janeiro, altera a Lei nº 1.582 de 04 de dezembro de 1989, e dá outras providências. *Diário Oficial do Rio de Janeiro*, 16 de dezembro de 2008.

TRISTÃO, José Américo Martelli. *A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação*. Tese (doutorado em Administração). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

**Resumo – Resumen – Abstract****Dívida Ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro**

*Marcello Sartore de Oliveira e Waldir Jorge Ladeira dos Santos*

Este estudo tem como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento do controle sobre a dívida ativa. A metodologia utilizada recaiu sobre pesquisas bibliográficas, documental e de campo, envolvendo Municípios do Rio de Janeiro. Os dados analisados demonstram que a ausência de leis mais rígidas na cobrança desses créditos, a impunidade, as falhas do Judiciário, por ainda adotar o modelo burocrático de administração, e, especialmente, os fatores políticos, servem de justificativa para se apontar a necessidade de estudos sobre esse tema. Por fim, pode-se concluir que deve o Judiciário utilizar-se da Lei de Improbidade Administrativa e eliminar as disfunções da burocracia, como forma de aumentar a eficiência na cobrança dessa receita. Quanto aos Municípios, sugere-se instituição de lei que determine a criação de órgãos que trabalhem exclusivamente com a receita pública, em especial com a cobrança da dívida ativa, contribuindo para a mudança cultural da administração pública brasileira, que muita ênfase despende ao controle da despesa e pouco se volta à gestão da receita pública.

**Palavras-chave:** dívida ativa; prefeituras; judiciário; controle

**Deuda Activa: análisis del cobro administrativo y judicial en municipios del Río de Janeiro**

*Marcello Sartore de Olivo y Waldir Jorge Ladeira de Santos*

Este estudio tiene como objetivo contribuir para la mejora del control sobre la deuda activa. La metodología utilizada fue la investigación bibliográfica, documental y estudio de campo, en municipios del Río de Janeiro. Los datos analizados demuestran que la ausencia de leyes más rígidas en el cobro de esos créditos, la impunidad, los errores judiciales, por aún adoptar el modelo burocrático de administración, y, especialmente, los factores políticos, sirven de justificación para señalar la necesidad de estudios sobre este tema. Por fin, se puede concluir que debe el Poder Judicial utilizarse de la Ley de Improbidad Administrativa y eliminar las disfunciones de la burocracia, como una medida para aumentar la eficiencia en el cobro de los ingresos. En cuanto a los municipios, se sugiere establecimiento de ley que determine la creación de órganos que trabajen exclusivamente con los ingresos públicos, en especial con el cobro de la deuda activa, contribuyendo para el cambio cultural de la administración pública brasileña, que mucha énfasis despende al control del gasto y poco se vuelve a la gestión de los ingresos públicos.

**Palabras clave:** deuda activa; ayuntamientos; poder judicial; control

**Active debt: an analysis of the administrative and judicial collection in Rio de Janeiro municipalities**

*Marcello Sartore de Oliveira and Waldir Jorge Ladeira dos Santos*

This paper aims to contribute for the improvement of the active public debt control, by using bibliographic, documental, and field research on Rio de Janeiro municipalities. The data show that the lack of strict laws for credit collection, impunity, flaws from the Judiciary, the adoption of a bureaucratic model of management, and especially political factors justify the importance of studies on this subject. One important conclusion from this paper is that the Judiciary must make use of the Administrative Improbability Law and eliminate bureaucratic

disfunctions, in order to improve the efficiency of credit collection. Regarding municipalities, we suggest the institution of a law to force the creation of departments exclusively dedicated to revenue, especially on the collection of the active debt, thereby contributing for a cultural change in the Brazilian public administration, which is mainly focused on public spending control.

**Keywords:** public debt; municipalities; Judiciary; control

---

Marcello Sartore de Oliveira é mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e atua como professor de Contabilidade Empresarial na Universidade Candido Mendes (UCAM). Contato: msartoliveira@gmail.com

Waldir Jorge Ladeira dos Santos é doutor em Política Pública e Formação Humana pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e professor adjunto do Programa de Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ. Contato: wcladeira@uol.com.br

# A transversalidade dos direitos humanos na gestão pública<sup>1</sup>

*Maria do Rosário Nunes*

Durante um largo período, no Estado, nós não trabalhamos planejamento, nós não trabalhamos com metas. Isso foi agravado no período em que se primou pela diminuição do tamanho do Estado, pela aplicabilidade de pressupostos que na verdade não tinham a ver com os compromissos humanos do Estado, com os compromissos de promoção e defesa dos direitos humanos. A Constituição de 1988 oferece o patamar fundamental para o Brasil, mas os anos que se seguiram estruturaram o modelo de gestão de diminuição do Estado, que não permitiu a execução das políticas e dos compromissos democráticos estruturados pela própria Carta Magna, considerando a declaração universal, o pacto sobre os direitos civis e políticos, mas também os direitos econômicos, sociais e culturais.

Nos últimos 10 anos, não ao acaso, estamos invertendo essa lógica, pensando gestão associada a um projeto de desenvolvimento, a uma perspectiva política, a um entendimento político de que gestão é ferramenta essencial para a qualidade de serviços públicos de um Estado que precisa democratizar-se para atender às necessidades de milhões de brasileiros e brasileiras que estiveram durante muitos anos à margem das garantias fundamentais.



Precisamos estabelecer um encontro entre a capacidade de gestão, a qualidade da gestão e as práticas políticas em direitos humanos. Temos que compreender que as estruturas de gestão devem ser absolutamente transparentes e claras, além de permitir a participação direta da sociedade. É fundamental entendermos essas ferramentas transformadoras e participativas da gestão, cuja qualidade final tem a ver com a qualidade do atendimento das necessidades humanas e da superação das violências praticadas pelo Estado brasileiro em toda a sua estrutura federativa. Não apenas no plano do Poder Executivo, mas dos demais poderes também.

Portanto, temos um interesse claro: democratizar ainda mais o Estado e constituir, por meio dos gestores públicos, bases sólidas para se atingir a desejada qualidade, a partir da perspectiva dos direitos humanos. O Presidente Lula, no seu período de governo, fez uma junção que para alguns parecia impossível, entre o desenvolvimento econômico e as garantias sociais. O grande desafio é erradicarmos a pobreza. Para isso, trabalhamos aceleradamente o tema das terras indígenas, das terras quilombolas, enfrentamos o tema da democratização das universidades, ampliamos o acesso a serviços públicos, enfrentamos o trabalho escravo, entre tantos outros avanços. Essas medidas foram desencadeadas pelo olhar e pela opção política do Presidente Lula, ao determinar que o crescimento econômico só tinha sentido para o Brasil se associado à superação das violações de direitos, fazendo com que as pessoas pudessem acessar serviços públicos e direitos aos quais elas não tinham tido acesso até então. Milhões de brasileiros foram incluídos. Hoje o desafio deste atual período é pensarmos em chegar aonde ainda não conseguimos

chegar, porque infelizmente as violações de direitos humanos permanecem e desequilibram as nossas certezas. A mortalidade juvenil, as violações dos direitos dos indígenas, as mortes no campo, os grupos de extermínio no interior, as milícias nas cidades grandes são desafios permanentes, que fazem com que o Brasil esteja na ponta dos números de mortes por causas violentas, em que pese a trajetória que estamos cumprindo de assegurarmos direitos constitucionalmente.

Por isso, enfrentamos permanentemente esta cultura da desinformação, assim como buscamos as conexões que existem entre direitos humanos, democracia e paz, como Norberto Bobbio nos apresenta em sua obra *A Era dos Direitos*. O filósofo italiano revela o significado contemporâneo de direitos humanos, que, antes mesmo da Declaração Universal, pode ser identificado nas declarações americanas, de 1776, ou na Revolução Francesa, em 1789. Os significados que essas declarações trouxeram são fundamentais para a noção de direitos, noção de direitos imprescritíveis, noção de direitos inalienáveis. Mas é somente com as grandes guerras que vamos percebendo e organizando os direitos humanos não apenas como princípios gerais, mas agora como sistemas – sistemas internacionais, sistemas regionais, no nosso caso no âmbito da Organização dos Estados Americanos, mas que tem suas contrapartes no território europeu, na África etc.

O sistema interamericano é referência fundamental. A partir da Carta de São José da Costa Rica, temos um conceito formado a partir de um amplo espectro de possibilidades que precisam ser permanentes do ponto de vista sociológico, político, filosófico, econômico e geográfico. São questões relacionadas, nos dias

atuais, ao meio ambiente ou à biotecnologia, pressupostos éticos que orientam todo conhecimento, a ciência, a produção teórica, as possibilidades de reflexão sobre quem somos, e como nos relacionamos com o meio em que estamos. É hora de questionarmos: qual o sentido de humanidade? Que, aliás, é uma questão integrante do preâmbulo da Declaração Universal de Direitos Humanos, numa das expressões que eu considero das mais bonitas, quando chama a atenção para nos posicionarmos como parte de uma família humana e, portanto, para além das fronteiras geográficas nacionais.

O servidor público tem uma tarefa decisiva para assegurar a universalidade dos direitos humanos. Principalmente porque seu princípio ético é um compromisso intrínseco de fazer todo o possível pela dignidade humana. É estar movido pela igualdade de direitos e não por hierarquias. Entre os elementos constitutivos desses pressupostos éticos, reside a observância dos tratados, os pactos e, especialmente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos. O servidor público deve agir a partir desses pressupostos, e não apenas o servidor da Secretaria de Direitos Humanos, mas o servidor lotado no Ministério da Justiça, Defesa, Educação, ou qualquer outro órgão do nosso governo.

É importante sabermos que direitos humanos não é um tema estático. Por exemplo, até bem pouco tempo o tema dos mortos e desaparecidos era tratado apenas pelas famílias. Eram as famílias dos mortos e desaparecidos que erguiam os seus nomes, os seus cartazes e que não nos deixaram esquecer. Temos que fazer essa referência com muita gratidão. No âmbito das Nações Unidas, é muito recente a afirmação do direito à memória, à verdade e à justiça como um elemento constitutivo.

O Brasil tem uma importância grande, em que pese nosso país ter sido um dos últimos a viverem ditaduras e a terem instituído uma Comissão da Verdade. Aqui vale, portanto, pensarmos que as políticas de direitos humanos devem ser aperfeiçoadas permanentemente, porque as violações também ocorrem de forma constante. Estamos no atual período debatendo, por exemplo, as questões relacionadas à população LGBT no mundo. Debates, por exemplo, resoluções no âmbito dos direitos dos idosos. No âmbito dos direitos das pessoas com deficiência, aprovamos, com *status* de emenda constitucional, a Convenção das Nações Unidas para os Direitos da Pessoa com Deficiência. De forma geral, todos os tratados e convenções internacionais sobre direitos

---

***“Temos que compreender que as estruturas de gestão devem ser absolutamente transparentes e claras, além de permitir a participação direta da sociedade.”***

---

humanos aprovados por 3/5 dos votos recebem equivalência de emenda constitucional. Isso não é pouca coisa.

O Brasil está na terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos, o chamado PNDH-3, que deve ser estudado com profundidade pelos gestores públicos. O PNDH-3 dialoga com cada uma das temáticas dos direitos humanos. Ele é uma base fundamental porque cumpre diretrizes internacionais, que surgiram justamente para superar uma lacuna, em termos de planejamento em matéria de direitos humanos, metas claras,

prazos e orientações sobre como chegar a essas metas. Desde que reconstruímos a democracia no Brasil e participamos do sistema interamericano, estabelecemos compromissos perante a comunidade internacional. Compromissos diante dos povos do mundo, compromisso diante das nações, mas compromissos para serem cumpridos em primeiríssimo lugar diante da nossa própria população.

Temos que lidar com a participação das pessoas como algo fundamental. O lema do movimento de pessoas com deficiência é “*nada sobre nós sem nós*”, e isso vale para cada segmento populacional. A conferência de pessoas com deficiência foi uma grande aula de gestão para todos nós. Um ano antes, já tínhamos assegurado os quartos adaptados para receber os participantes. Tínhamos os números de pessoas; a conferência estava realizando-se nos Estados e nos Municípios. Mobilizamos o Brasil em torno da participação das pessoas com deficiência e produzimos uma

---

***“O servidor público tem uma tarefa decisiva para assegurar a universalidade dos direitos humanos. ... compromisso intrínseco de fazer todo o possível pela dignidade humana.”***

---

conferência totalmente acessível. Mas ao longo da conferência, deparamo-nos com menos quartos do que pessoas com deficiência. Como isso aconteceu? Vieram mais pessoas com deficiência do que esperávamos, pois muitos dos acompanhantes escolhidos também eram pessoas com deficiência – não contávamos com isso. E

quem de nós ia dizer que uma pessoa com deficiência não podia ser acompanhada de outra pessoa com deficiência? E a equipe de gestão teve que resolver. Outro exemplo foi a aprovação pelo Conselho Nacional do Idoso de uma maioria das pessoas com mais de sessenta anos como participantes na respectiva conferência. A propósito, a Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa nos ensinou muito sobre como receber as pessoas. Muitos tinham oitenta anos, alguns mais do que isso e, portanto, naturalmente, sua mobilidade era reduzida. O tipo de atendimento muda, a atenção que os gestores precisam dedicar a esse público não é a mesma dada, por exemplo, a uma conferência da juventude. O tipo de planejamento é outro. Na última conferência dos direitos da criança e do adolescente, decidimos garantir a participação das próprias crianças, de modo que recebemos 600 adolescentes em Brasília, de todos os cantos do País, a fim de discutir de igual para igual as políticas públicas do segmento. E para garantir esse nível de participação, foi preciso obtermos um elevado nível de gestão e planejamento.

A diversidade, portanto, é matéria-prima do gestor. E exige, como visto, uma capacidade de adaptação constante: quando vamos a uma comunidade quilombola, quando chegamos ao interior da Amazônia, quando temos de fazer atendimento de pessoas ameaçadas de morte. A gestão de direitos humanos exige uma capacidade política de interlocução permanente, de diálogo permanente e de soluções criadoras e criativas para cumprir os pressupostos que temos diante de nós.

Para irmos além, cabe perguntar: como é possível afirmar direitos humanos sem uma reforma contundente e democrática das polícias no Brasil? A tarefa de direitos humanos está inconclusa. Não há

possibilidade de seguir avançando sem contarmos com as estruturas do Estado plenamente voltadas aos princípios de direitos humanos. E para isso, temos que, necessariamente, contar com gestores públicos capazes de compreender todas essas dimensões, assim como implementar as políticas públicas que estejam à altura

desse desafio. Isso significa que o Governo Federal precisa dar respostas ao povo, superando a violência e produzindo uma cultura de paz, porque direitos humanos, democracia e paz são parte de uma mesma ciranda, que gira em torno da construção da sociedade que queremos e precisamos realizar.

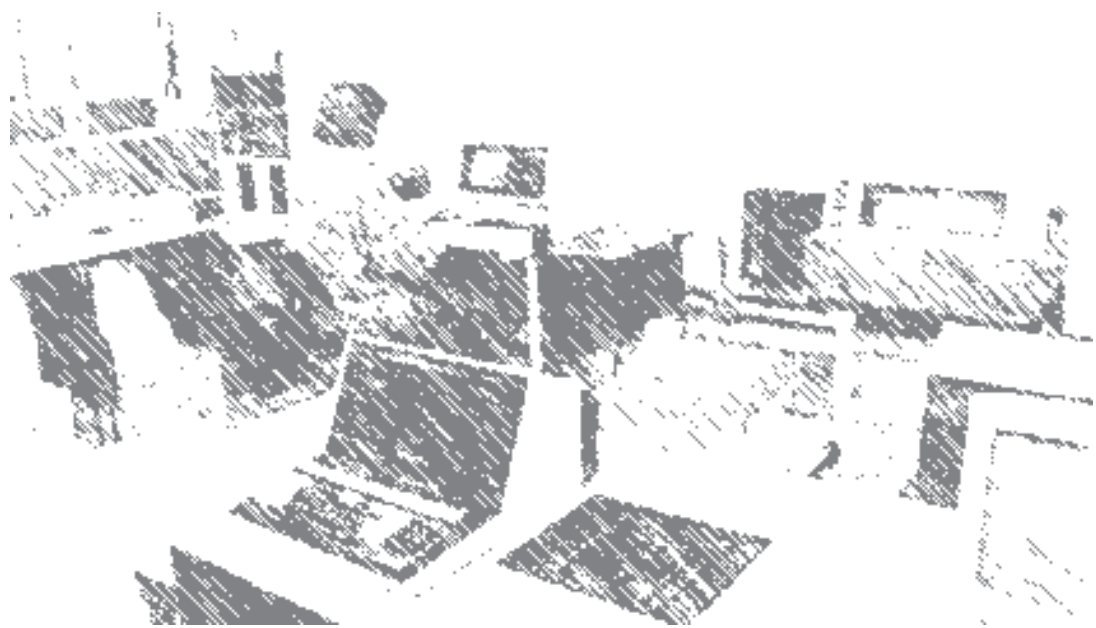
---

### Nota

<sup>1</sup> O artigo é baseado no discurso proferido pela Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Maria do Rosário Nunes, na aula inaugural do curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos da ENAP, em 21/8/2013.

---

Maria do Rosário Nunes é Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).



## *RSP Revisitada*

# A revolução da informática chega à administração

*Paulo Jobim Filho*

*Texto publicado na RSP, vol. 113, nº 1, março de 1985.*

As inovações tecnológicas e a crescente demanda dos cidadãos por informações acerca da atuação do Estado vêm convergindo na consolidação de instituições garantidoras da transparência governamental. Esse diagnóstico é um desdobramento recente da introdução da informática e de outras tecnologias de informação no funcionamento da administração pública no Brasil. Os desafios de implantação e possibilidades iniciais dessas tecnologias são abordados pelo economista Paulo Jobim Filho, no texto *A revolução da informática chega à administração*, de 1985. Nesse sentido, a informática e suas constantes transformações vêm desempenhando um importante papel na mudança de postura dos agentes públicos quanto ao fornecimento de informações ao público interessado. Antes restrita ao âmbito técnico-operacional, a informática, hoje, faz parte do cotidiano da administração pública brasileira e das interações entre Estado e sociedade civil. Apesar dos nítidos avanços, o tema das tecnologias de informação representa um desafio constante para a administração pública, especialmente no tocante à formação de servidores capacitados para atender às exigências de uma sociedade democrática cada vez mais informatizada, o que torna muito atual a “estratégia apoiada na educação”, desenvolvida pelo artigo revisitado.

### **1. A administração pública em uma sociedade a caminho da informatização**

Tudo indica que a informática já está provocando mudanças profundas na nossa forma de pensar e agir, que acabarão refletindo na organização política, econômica e cultural da sociedade brasileira.

Muito mais que as revoluções tecnológicas do passado, a “revolução informática” está destinada a afetar a sociedade de forma global, criando novas relações entre os agentes econômicos, definindo novas fórmulas de convivência política, mudando concepções tradicionais de educação, interferindo na cultura e, até mesmo, ameaçando a soberania das nações (TOFFLER, 1980; NAISBIT, 1983). A informática constituir-se-á no fator comum de facilitação e indução de todo o processo de inovação tecnológico nas outras áreas do conhecimento.

A informática da década passada era elitista. Utilizada pelas grandes organizações, era muito cara e esotérica para a maioria das pessoas. O desenvolvimento surpreendente da eletrônica e das telecomunicações tem permitido sua gradativa massificação. Há dez anos seria difícil imaginar que a informática se tornasse tão popular, despertando o interesse do cidadão comum, do profissional, do jovem em idade escolar, de segmentos tão expressivos e diferenciados da sociedade.

Os computadores herméticos, reservados aos profissionais da área, começam a ser operados por leigos e até por crianças. Estão deixando também, gradativamente, de ser isolados, isto é, estão passando a se comunicar por meio de redes cada vez mais interconexas.

Tudo isso representa, afinal, a caminhada para a sociedade da informação e nada melhor para caracterizá-la que seus efeitos visíveis, isto é, a enorme variedade de aplicações do computador no cotidiano do cidadão, no ambiente profissional, na educação, no lar.

A passagem da sociedade industrial para a sociedade da informação transfere a ênfase da automatização do trabalho muscular para o processamento da infor-

mação mediante recursos técnicos, significando a abstração do material e a representação do mundo físico por figuras informacionais.

Visto que a administração pública lida essencialmente com o processamento de informações, ela será particularmente afetada por todo esse processo de mudança desencadeado pela informática, o que sugere sua preparação para absorver, de forma produtiva e racional, os impactos dessas transformações (REINERMANN, 1985).

No momento em que se inicia em nosso país um novo esforço de reforma da administração pública e se aproxima a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, é de todo conveniente discutir a oportunidade de utilização da informática com instrumento viabilizador de transformações no panorama da administração pública brasileira e, por que não dizer, da própria sociedade. Esse trabalho foi desenvolvido com o intuito de iniciar esses debates, oferecendo sugestões que poderão servir como ponto de partida para uma discussão mais aprofundada em torno do tema.

## **2. O desenvolvimento da informática e os impactos sobre os usuários**

A revolução informática, caracterizada por um conjunto vertiginoso de inovações tecnológicas que conduzem à sociedade da informação, tem cerca de trinta anos e o que mais distingue esse desenvolvimento tem sido a velocidade com que evoluem os diversos aspectos dessa tecnologia.

Os primeiros computadores eram grandes, lentos (para os padrões de hoje), caros e apresentavam defeitos com frequência. Entre 1950 e 1980, as dimensões externas foram reduzidas na ordem

de 1.000 vezes; a velocidade de operação, multiplicada em mais de 60.000; o tempo médio entre defeitos, então medido em horas, é agora medido em anos; o custo caiu verticalmente: um custo computacional de 1 dólar hoje teria custado, em 1950, 28.000 dólares; e um armazenamento de dados de alta velocidade que hoje custa 1 dólar, teria custado 2.600 dólares em 1950 (HALL, 1982).

O fator preponderante para o rápido desenvolvimento da informática foi o progresso verificado nas áreas da eletrônica (miniaturização de circuitos) e de telecomunicações.

A miniaturização da eletrônica começou com o transistor e seu desenvolvimento posterior foi grandemente influenciado pelo programa espacial norte-americano, tendo sido o circuito integrado a inovação fundamental. Esses circuitos permitiram que se pudessem construir computadores cada vez mais potentes e menores. Atualmente, computadores inteiros podem ser colocados em uma pastilha de material semicondutor (silício), de aproximadamente 1 cm<sup>2</sup> de área.

Para os usuários da informática, o desenvolvimento tecnológico nesse campo pode ser dividido, na prática, em dois momentos: antes e depois do aparecimento do mini e dos microcomputadores nos anos 70, inovações que, de fato, começaram a abrir novas perspectivas de utilização maciça dos computadores pelo conjunto da sociedade.

O problema do excesso de centralismo dos recursos de processamento eletrônico de dados originou-se, sem dúvida alguma, no alto custo (cerca de 1 milhão de dólares) dos computadores nos anos 60, na ideia, então generalizada, de que se obteria economia de escala nos grandes computadores (lei de Grosch) e

no mito da complexidade do processamento eletrônico de dados.

O conjunto desses fatores acabou sugerindo às empresas que centralizassem seus recursos de processamento em um único órgão, reunindo os meios e as atividades relacionadas ao desenvolvimento e à operação dos sistemas de interesse de toda a organização. Surgiam, desta forma, os CPDS (Centros de Processamento de Dados).

A verdade é que a “tecnologia de processamento eletrônico de dados impôs aos usuários finais, como preço de seus benefícios, não só um órgão centralizado para criar e processar os sistemas, mas também o ajustamento das estruturas, métodos e técnicas de trabalho dos usuários às ferramentas computacionais disponíveis a época” (BURGOS, 1985).

---

***O setor público vem realizando expressivos investimentos no processamento de dados desde 1970, mas sua utilização continua restrita ao ambiente técnico-operacional de apoio a atividades-meio. O computador, enfim, tem sido usado com timidez e ineficiência.***

---

Em oposição a essa concepção centralizadora, e portando “fechada”, de interação entre o prestador de serviços e o usuário, surge nesta década uma nova concepção “aberta” de automatização, em que os recursos computacionais são colocados à disposição dos usuários no seu próprio local de trabalho, para que estes



desenvolvam e operem as aplicações de seu interesse. Essa filosofia de descentralização, como veremos ao longo deste trabalho, sugere inúmeras oportunidades de renovação organizacional que podem ser aproveitadas pela Reforma.

### 3. O panorama atual da informática na administração pública

Desde o início da década de 70, o setor público vem realizando investimentos expressivos no processamento de dados apoiados em computador.

Como resultado desses investimentos, a maioria dos órgãos públicos (administração direta e indireta) dispõe de modernos centros de processamento de dados, equipados com grandes processadores de origem estrangeira, onde são projetados e operados os sistemas de interesse dessas organizações.

A despeito dos investimentos realizados na constituição desses centros de processamento de dados, percebem-se problemas do seguinte tipo:

- Destinado a uma utilização quase sempre restrita ao ambiente técnico-operacional de apoio a atividades meio, o processamento de dados tem sido usado com timidez na melhoria dos resultados das agências governamentais, isto é, no aumento da capacidade de executar programas, no acompanhamento, avaliação e atuação frente às modificações ambientais e na formulação e desenvolvimento de políticas governamentais.

- Os usuários, em grande número de organizações públicas, se queixam de que o centro de processamento de dados não atende adequadamente às suas necessidades, não lhes fornece as informações indispensáveis para o seu trabalho e costuma adotar postura inflexível sempre que se

solicita alguma alteração, buscando adequar os sistemas às suas necessidades reais, atuais e potenciais.

Fora esse clima de tensão entre usuários e prestadores de serviços, a verdade é que o processamento eletrônico de dados não tem sido, até o momento, na maioria das organizações governamentais, um instrumento de efetiva renovação dos métodos de trabalho e da própria melhoria do desempenho gerencial. Por mais que se imaginasse que a informática provocaria mudanças drásticas na forma de atuação dos órgãos públicos, isso de fato não aconteceu no panorama da administração pública até agora, pelo menos sob a égide dos grandes centros de processamentos de dados.

### 4. A informática distribuída como uma oportunidade para provocar mudanças

A rigidez e a baixa produtividade inerentes ao modelo centralizado de prestação de serviços na área do processamento eletrônico de dados eram problemas praticamente insolúveis no quadro da tecnologia disponível nas décadas de 60 e 70. Os avanços posteriores em *hardware* e *software*, coroados pelo aparecimento dos microcomputadores, acabaram sugerindo uma solução natural para os problemas anteriormente apontados, ou seja: colocar à disposição do usuário recursos computacionais para que ele próprio desenvolva as aplicações de seu interesse, capacitando-o, dessa forma, a resolver seus problemas mais imediatos sem a interferência dos centros de processamento de dados.

Essa abordagem descentralizada de utilização de recursos abre novas e fundadas expectativas nas organizações, considerando-se, entre outras, as seguintes razões:

---

***O sucesso da reforma na administração pública passa necessariamente pela melhoria do desempenho na execução de programas (eficácia gerencial) e na busca de novas formas de administrar os negócios públicos, baseada na maior capacidade organizacional de atender aos anseios da comunidade. Nesse sentido, a busca da racionalidade interna e o propósito social da organização são duas dimensões que devem ser tratadas conjunta e harmonicamente, não só na formulação de objetivos, mas também na estruturação da própria organização.***

---

- Tarefas de rotina poderão ser transferidas para a máquina, induzindo-se a gerência a dedicar-se a atividades não mecânicas, mais criativas e mais analíticas.

- A divisão do trabalho pode ser reduzida, obtendo-se vantagens decorrentes da maior motivação do funcionário pelo seu trabalho (*job enrichment*), menores despesas de comunicação e maior integração das diversas atividades organizacionais.

- A descentralização, por meio da delegação, pode ser alcançada com mais facilidade, uma vez que os dirigentes podem dispor de um maior número de

informações sobre a qualidade na execução das tarefas delegadas.

- O relacionamento entre os centros de processamento de dados e os usuários deve melhorar, na medida em que estes últimos incorporem uma cultura técnica na área, através de uma maior familiarização com o computador.

- A ideia de microaplicações desenvolvidas diretamente pelo usuário, de modo que as transformações se dão de forma incremental e progressiva, deve produzir resultados mais favoráveis no que tange ao seu potencial de provocar mudanças nas organizações efetivas.

- No que se refere às questões de resistência à mudança e às ações de contra implementação, as perspectivas são igualmente otimistas. Isso porque as modificações propostas no modelo descentralizado não invadem o “território” do usuário, mas, pelo contrário, são por ele geridas e controladas, o que, na prática, significa uma menor resistência à introdução da tecnologia do processamento eletrônico de dados nas organizações.

O funcionário do guichê, por outro lado, pode passar a dispor de mais poder decisório, mais autoridade funcional, em vez de ser um mero preenchedor de papéis ou distribuidor de informações incompletas e às vezes conflitantes.

Não há dúvida, portanto, de que o processamento distribuído, descentralizado, possui um elevado potencial para provocar mudanças organizacionais, melhorar o apoio à tomada de decisões do administrador público e aumentar a flexibilidade, presteza e correção no atendimento ao cidadão que se dirige aos órgãos públicos. A grande questão que deve ser colocada passa a ser, então, a seguinte: como transformar esse potencial em resultados concretos?

## 5. Uma estratégia apoiada na educação

O sucesso do esforço de reforma da administração pública brasileira passa necessariamente pela melhoria do desempenho na execução de programas (eficácia gerencial) e na busca de uma nova forma de administrar os negócios públicos, baseada na maior capacidade organizacional de atender aos anseios da comunidade. Nesse sentido, a busca da racionalidade interna e o propósito social da organização são duas dimensões que devem ser tratadas conjunta e harmonicamente, não só na formulação de objetivos, mas também na estruturação da própria organização (MOTTA, 1985).

A tecnologia da informática distribuída pode ser, como vimos ao longo deste trabalho, um importante instrumento de aperfeiçoamento gerencial, mormente no que se refere à mudança de um estilo de trabalho centrado no ritual processualístico para outro estilo mais voltado para resultados no atendimento a objetivos, com ênfase na própria dimensão social da organização pública.

Mas o aperfeiçoamento gerencial via informática pressupõe o desencadeamento de uma ampla ação de natureza educacional no âmbito do serviço público, com as seguintes características:

- Oferecimento pelos órgãos de treinamento do serviço público de uma linha de programas educacionais em microinformática para gerentes, dentro de uma abordagem prática de solução de problemas, a partir de pacotes genéricos de *software* de fácil assimilação e utilização por não especialistas (planilhas eletrônicas, plotadores de gráficos, editores de textos e gerenciadores de base de dados), que

seriam utilizados na solução de problemas decisórios característicos do ambiente de trabalho do usuário;

- Elaboração de um material instrucional completo para treinamento de usuários à distância ou por meio de autoinstrução (módulo e vídeos, por exemplo), de forma a permitir a mais ampla disseminação de conhecimentos nessa área e a efetiva democratização das oportunidades educacionais na aquisição desses conhecimentos;

- Desenvolvimento de estudos e pesquisas ligados à microinformática na administração pública, visando a disseminar conhecimentos e recomendar procedimentos nessa área, além de indicar prioridades para investimentos governamentais;

- Promoção de eventos que possibilitem o intercâmbio de experiências, o desenvolvimento de ações conjuntas e impulsionem mudanças nesse campo (encontros, feiras de experiências, concurso de monografias, oficinas de microinformática para os funcionários públicos e para a comunidade, e assim por diante).

## 6. Conclusões

Valendo-se da própria evolução tecnológica que se tem verificado nas áreas de microeletrônica e telecomunicações, a Reforma Administrativa pode ajudar a mudar o panorama atual, fazendo com que a informática no setor público seja, de fato, um instrumento viabilizador de transformações profundas que privilegiem a sociedade brasileira, oferecendo-lhe serviços de boa qualidade, e que possibilitem, afinal, o aumento da capacidade de gestão dos negócios públicos nos vários níveis da administração.

## Referências

- BURGOS, A. Mujica. Micro nas Empresas: Tábua de Salvação dos Usuários, *Dados e Idéias*, maio de 1985, págs. 47 a 56.
- HALL, K. A. Computer — Based Education, in H.E. Mitzel, ed. *Encyclopedia of Educational – Reseach*, Vol. I; NY, Free/Macmillan, 1982.
- MOTTA, P. Roberto. *A Realidade da Administração Pública Brasileira*, texto apresentado para discussão na Comissão Geral da Reforma Administrativa, Brasília, 1985.
- NAISBITT, J. *Megatendências*. São Paulo, Abril, 1983.
- REINERMANN, Heinrich. A Moderna Teconologia da Informação: Uma convocação aos gerentes para iniciar reformas na Administração Pública, *DataNews*, nº 272, de 21 de maio de 1985, págs. 33 e 34.
- TOFFLER, A. *A Terceira Onda*, Rio de Janeiro, Record, 1980.

**RSP**

## Para saber mais

### Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José; KRUGLIANSKAS, Isak. Um enfoque sobre a lei de inovação tecnológica do Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1011-1028, 2005.

### Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil

ASSONI FILHO, S. *Transparência fiscal e democracia*. 1. ed. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2009. v. 1, 280p.

TÁVORA, Fernando Lagares. A política agrícola brasileira : análise e histórico recente. *Revista de informação legislativa*, v. 40, n. 157, p. 153-207, jan./mar. de 2003..

### Compras públicas e promoção do desenvolvimento local

MENDES, Marcos (Org.). *Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro e São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e Topbooks Editora e Distribuidora de Livros Ltda, 2006.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. *Introdução à Análise e Conhecimento das Contas Públicas*. Políticas Públicas e Desenvolvimento local: Instrumentos e proposições de análise para o Brasil. 1. ed. Curitiba: Editora Vozes, 2012. v. 1., p. 1-192.

### Dívida ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em municípios do Rio de Janeiro

CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.); SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Org.). *Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União*. 1. ed. Brasília: IPEA, 2013. v. 1, 297p.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. *Dívida Ativa Municipal: como evitar seu crescimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

## 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](mailto: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.

RSP

# Acontece na ENAP

## ENAP realiza Café com Debate sobre controle da administração pública

A ENAP promoveu, no dia 8 de novembro, mais uma edição do Café com Debate. O evento abordou aspectos do atual modelo de controle e os principais desafios enfrentados pelos órgãos de controle. Nos últimos anos, tais organismos brasileiros têm atuado em múltiplas frentes, ampliando seu papel para além da defesa da legalidade nos procedimentos.



Os debatedores do evento foram o Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União (CGU), Carlos Higino de Alencar, e o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Francisco Gaetani. A apresentação dos convidados foi feita pelo Presidente da ENAP, Paulo Carvalho. A moderação do debate ficou a cargo do Diretor de Comunicação e Pesquisa da ENAP, Pedro Cavalcante.

Carlos Higino ressaltou as transformações gerenciais e tecnológicas ocorridas na CGU, nos últimos anos: “Mudamos consideravelmente o perfil da Controladoria. Antes, o foco era de natureza contábil. Desde os anos 1990, gradativamente, o foco tem migrado para a avaliação das políticas públicas, para o alcance dos seus objetivos e resultados”.

Os avanços em relação ao aumento da transparência foram destacados pelo Secretário-Executivo da CGU como um dos fatores que mais contribuiu para mudanças nas instituições públicas e no comportamento de servidores públicos. Ele enfatizou, ainda, a importância da Lei de Acesso à Informação (LAI), em vigor desde maio de 2012.

O representante da CGU também citou avanços promovidos com a edição de dois marcos legais neste ano: a Lei 12.813/13, que dispõe sobre conflito de interesses, e a Lei 12.846/13, que dispõe sobre a responsabilização da pessoa jurídica que pratique atos de corrupção. Higino finalizou mencionando, como o grande desafio para os órgãos de controle, a avaliação das obras de infraestrutura, que envolvem projetos de médio e longo prazo.

Já o Secretário-Executivo do MMA prosseguiu dizendo que a CGU tem sido uma das áreas que mais tem avançado e inovado, atuando de forma preventiva e estratégica. “As mudanças na Controladoria mostram uma profunda redefinição quanto ao controle na esfera pública. A CGU vem atuando de maneira estratégica em relação a aspectos como eficiência, desempenho e governança do setor público”, ressaltou.

Francisco Gaetani destacou, no contexto de modernização da CGU, a organização dos concursos. Segundo ele, “a Controladoria, deliberadamente, passou a recrutar especialistas em tecnologia da informação, economistas, engenheiros – e não somente profissionais das áreas de direito e contabilidade –, redefinindo o seu perfil e ampliando a capacidade de interlocução com a Esplanada dos Ministérios”.

Ao final, o representante do MMA mencionou três áreas estratégicas para a atuação do governo federal: terceiro setor, universidades públicas e cooperação técnica internacional. Segundo ele, é preciso um marco regulatório equilibrado que permita que o governo aprimore as parcerias com essas áreas.



## Iniciativas vencedoras do 18º Concurso Inovação são anunciadas

O 18º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal já tem as 10 iniciativas vencedoras desta edição. A definição ocorreu no dia 26 de novembro, durante reunião do comitê julgador, que é composto por especialistas em gestão, servidores públicos e professores com atuação reconhecida.



A classificação somente será anunciada na solenidade de premiação, prevista para março de 2014. Na ocasião, será conhecida a classificação das experiências vencedoras e os prêmios a elas atribuídos. As equipes responsáveis também terão oportunidade de apresentar suas práticas inovadoras ao público.

## “Compras Estratégicas Compartilhadas” são debatidas em Seminário

A ENAP realizou, no dia 28 de novembro, o Seminário “Compras Estratégicas Compartilhadas”. O evento foi direcionado aos servidores públicos federais. As palestras foram ministradas pelo professor e servidor da Câmara dos Deputados, Renato Ribeiro Fenili, e pelo Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Renato Cader da Silva. O Diretor de Desenvolvimento Gerencial da ENAP, Paulo Marques, realizou a abertura do Seminário.



Ambos os palestrantes destacaram as vantagens das “Compras Públicas Compartilhadas” em termos de racionalidade processual, ganho de escala, melhor especificação e qualidade dos produtos adquiridos, bem como a contribuição para o fortalecimento das relações institucionais e da cultura da transparência.

## ENAP participa do 18º Congresso Internacional do Clad, no Uruguai

O Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) realizou o “18º Congresso Internacional do Clad sobre a Reforma do Estado e Administração Pública”, em Montevideu/Uruguai, entre os dias 29 de outubro e 1º de novembro. O objetivo foi debater e proporcionar o intercâmbio de experiências sobre temas como a modernização da administração e gestão pública.



O encontro reuniu servidores públicos, pesquisadores, acadêmicos, representantes da iniciativa privada e do terceiro setor dos países ibero-americanos (América Latina, Espanha e Portugal). Participaram, como representantes da ENAP: o Presidente da Escola, Paulo Carvalho; o Assessor da Presidência, Ciro Fernandes; a Coordenadora-Geral de Pesquisa, Marizaura Camões; e a Coordenadora-Geral de Formação, Cláudia Antico.

## Nossos pareceristas

*A RSP agradece as suas atentas leituras e pertinentes observações*

Adalmir de Oliveira Gomes	Daniel de Aquino Ximenes
Alex Rabelo Machado	Danilo Nolasco Cortes Marinho
Alexander Cambraia Nascimento Vaz	Débora Almeida
Alexandre Gomide	Divonzir Gusso
Alisson Maciel de Faria Marques	Élida Graziane Pinto
Ana Cláudia Niedhardt Capella	Ednaldo Ribeiro
Ana Márcia de Oliveira Fonseca	Edson Wanderlei Fontana
Ana Maria Malin	Eduardo Granha Magalhães Gomes
Andrea Filatro	Eduardo Raupp de Vargas
Angélica Baptista Silva	Eneida Bastos Paes
Antônio Oliveira	Érica Castilho
Antônio Sérgio Araújo Fernandes	Eugenio Felippetto
Bruno César Grossi de Souza	Fabício Vieira dos Santos
Bruno Lazzarotti Diniz Costa	Fernando César Lima Leite
Carla Bronzo Ladeira	Francisco Ricardo Duarte
Cecília Olivieri	Frederico Barbosa
Célia Maria Silva Carvalho	Frederico Tescarolo
Cilair de Abreu	Frederico Campos Guanais de Aguiar
Cinthia Helena de Oliveira Bechelaine	Gabriela Spanghero Lotta
Clarice Costa Calixto	Gustavo Angelim
Cláudia Muller	Helena Tonet
Clítia Helena Backx Martins	Hélio Lemes Costa Júnior
Clóvis Henrique Leite de Souza	Iraneth Monteiro
Cristina Filgueiras	Itiberê de Oliveira Castellano Rodrigues

Jackson De Toni	Martinho Isnard Ribeiro de Almeida
James Batista Vieira	Natália Guimarães Duarte Sátyro
João Mendes da Rocha Neto	Paulo Cesar Vaz Guimarães
Jorge Otávio Maia Barreto	Paulo Roberto Alonso Viegas
José Angelo Machado	Pedro Luis Costa Cavalcante
José Fernando Travassos Vieira	Pedro de Carvalho Pontual
José Luiz Pagnussat	Pedro Lucas de Moura Palotti
José Soares Filho	Pedro Paulo Costallat Bruno
Karen Sasaki	Rafael Silveira e Silva
Laura Ibiapina Parente	Regis Dudena
Leila Giandoni Ollaik	Renata Mirandola Bichir
Liderau dos Santos Marques Junior	Renato Balbim
Luciana Assis Costa	Renato Jorge Brown Ribeiro
Ludmila Ribeiro	Ricardo Chaim
Márcia Miranda Soares	Ricardo de João Braga
Márcio Luiz Albuquerque de Oliveira	Rodrigo Baroni de Carvalho
Marco Antonio Carvalho Teixeira	Romualdo Anselmo dos Santos
Marco Antônio Carvalho Teixeira	Rosana Denaldi
Marco Antonio Vargas	Santiago Falluh Varella
Marconi Fernandes de Sousa	Sérgio Soares Braga
Marcos Tostes	Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Maria Isabel Araújo Rodrigues	Simone Cerqueira da Silva
Maria Júlia Pantoja	Sônia Goulart
Maria Tereza Aina Sadek	Takeyoshi Imasato
Maria Teresa Gonzaga Alves	Telma Maria Gonçalves Menicucci
Marina Figueiredo Moreira	Tomás de Aquino Guimarães
Marizaura Reis de Souza Camões	Trajano Augustus Tavares Quinhões
Marta Maria Assumpção Rodrigues	Yves Basto Zamboni Filho

# Índice alfabético – Vol. 64

## Por autor e assunto

Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

### Índice alfabético - autor

ARAÚJO, Wellington Pinheiro de; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 447-464, out./dez. 2013.

BATISTA, Fábio Ferreira; COSTA, Veruska da Silva. Alinhando o modelo, o método de implementação e a prática de gestão do conhecimento (GC): o caso do Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (RCIpea). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 59-76, jan./mar. 2013.

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 465-480, out./dez. 2013.

COSTA, Laís Silveira; GADELHA, Carlos Augusto Grabois; MALDONADO, José; SANTO, Marcelo; METTEN, Antoine. O complexo produtivo da saúde e sua articulação com o desenvolvimento socioeconômico nacional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 177-199, abr./jun. 2013.

CRESSY, Paul F. RSP Revisitada: O sistema de exame para o serviço público e sua influência na civilização chinesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 273-275, abr./jun. 2013.

FILATRO, Andrea; MOTA, Natália Teles da. Ambientes virtuais de aprendizagem: desafios de uma escola de governo. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 109-122, jan./mar. 2013.

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Ramier Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do poder executivo federal. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 7-29, jan./mar. 2013.

- FURTADO, Bernardo Alves. Índice de vulnerabilidade das famílias: resultados espacializados para a década de 2000 no Brasil e regiões. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 147-176, abr./jun. 2013.
- JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 291-307, jul./set. 2013.
- JOBIM FILHO, Paulo. RSP revisitada: A revolução da informática chega à administração. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 513-519, out./dez. 2013.
- LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula Dias. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 351-376, jul./set. 2013.
- LÍCIO, Elaine Cristina. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 309-326, jul./set. 2013.
- LOPES, Lucas. RSP Revisitada: O São Francisco e a interligação com as bacias vizinhas. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 123-129, jan./mar. 2013.
- NUNES, Maria do Rosário. A transversalidade dos direitos humanos na gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 507-511, out./dez. 2013.
- OLIVEIRA, Marcello Sartore de; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Dívida ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 481-506, out./dez. 2013.
- RAUEN, André Tortato. Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 427-445, out./dez. 2013.
- SANTOS, Diana Leite Nunes dos; SOUZA NETO, João. Avaliação da percepção da conformidade de processos de contratação de soluções de Tecnologia da Informação com a Instrução Normativa nº 4/2010 da SLTI. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 77-107, jan./mar. 2013.
- SILVA, Flávia de Araújo e; MARTINS, Túlio César Pereira Machado; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos tribunais de contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 249-271, abr./jun. 2013.
- SILVA, Lucas Ambrózio Lopes da. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 327-350, jul./set. 2013.
- SIQUEIRA, Rubens de. RSP Revisitada: Notas para um “*planning*” alimentar brasileiro. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 393-412, jul./set. 2013.
- SOARES NETO, Joaquim José; KARINO, Camila Akemi; JESUS, Girlene Ribeiro de; ANDRADE, Dalton Francisco de. A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 377-391, jul./set. 2013.
- TAVARES-SILVA, Tania; DIAS, Paulo; VALENTE, José Armando. Os suportes de uma comunidade virtual de aprendizagem: uma experiência do Governo do Estado de São

Paulo, Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 223-247, abr./jun. 2013.

TEIXEIRA, Joaúlio Rodolpho; PINHEIRO, Danielle Sandi; FERREIRA, Paula Felix. Política econômica brasileira frente à crise mundial recente: uma análise baseada nas contribuições de Kaldor. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 201-222, abr./jun. 2013.

ZIMBRÃO, Adélia. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 31-58, jan./mar. 2013.

## Índice alfabético por assunto

### *Ação Social*

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 291-307, jul./set. 2013.

### *Administração Municipal*

OLIVEIRA, Marcello Sartore de; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Dívida ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 481-506, out./dez. 2013.

### *Administração Pública*

JOBIM FILHO, Paulo. RSP revisitada: A revolução da informática chega à administração. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 513-519, out./dez. 2013.

NUNES, Maria do Rosário. A transversalidade dos direitos humanos na gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 507-511, out./dez. 2013.

SANTOS, Diana Leite Nunes dos; SOUZA NETO, João. Avaliação da percepção da conformidade de processos de contratação de soluções de Tecnologia da Informação com a Instrução Normativa nº 4/2010 da SLTI. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 77-107, jan./mar. 2013.

### *Alimentação*

SIQUEIRA, Rubens de. RSP Revisitada: Notas para um “*planning*” alimentar brasileiro. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 393-412, jul./set. 2013.

### *Aspecto Histórico*

CRESSY, Paul F. RSP Revisitada: O sistema de exame para o serviço público e sua influência na civilização chinesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 273-275, abr./jun. 2013.

### *Audiência Pública*

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Ramier Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do poder executivo federal. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 7-29, jan./mar. 2013.

*Censo Demográfico*

FURTADO, Bernardo Alves. Índice de vulnerabilidade das famílias: resultados especializados para a década de 2000 no Brasil e regiões. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 147-176, abr./jun. 2013.

*Cobrança Administrativa*

OLIVEIRA, Marcello Sartore de; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Dívida ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 481-506, out./dez. 2013.

*Cobrança Judicial*

OLIVEIRA, Marcello Sartore de; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Dívida ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 481-5-6, out./dez. 2013.

*Compras Governamentais*

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 465-480, out./dez. 2013.

*Concurso Público*

CRESSY, Paul F. RSP Revisitada: O sistema de exame para o serviço público e sua influência na civilização chinesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 273-275, abr./jun. 2013.

*Contrato Público*

SANTOS, Diana Leite Nunes dos; SOUZA NETO, João. Avaliação da percepção da conformidade de processos de contratação de soluções de Tecnologia da Informação com a Instrução Normativa nº 4/2010 da SLTI. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 77-107, jan./mar. 2013.

*Crise Econômica*

TEIXEIRA, Joanílio Rodolpho; PINHEIRO, Danielle Sandi; FERREIRA, Paula Felix. Política econômica brasileira frente à crise mundial recente: uma análise baseada nas contribuições de Kaldor. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 201-222, abr./jun. 2013.

*Cultura*

ZIMBRÃO, Adélia. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 31-58, jan./mar. 2013.

*Curso de Especialização*

NUNES, Maria do Rosário. A transversalidade dos direitos humanos na gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 507-511, out./dez. 2013.

*Degradação Ambiental*

LOPES, Lucas. RSP Revisitada: O São Francisco e a interligação com as bacias vizinhas. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 123-129, jan./mar. 2013.

*Descentralização Política*

ZIMBRÃO, Adélia. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 31-58, jan./mar. 2013.

*Desenvolvimento Regional*

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 465-480, out./dez. 2013.

LOPES, Lucas. RSP Revisitada: O São Francisco e a interligação com as bacias vizinhas. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 123-129, jan./mar. 2013.

*Desenvolvimento Socioeconômico*

COSTA, Laís Silveira; GADELHA, Carlos Augusto Grabois; MALDONADO, José; SANTO, Marcelo; METTEN, Antoine. O complexo produtivo da saúde e sua articulação com o desenvolvimento socioeconômico nacional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 177-199, abr./jun. 2013.

*Direitos Humanos*

NUNES, Maria do Rosário. A transversalidade dos direitos humanos na gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 507-511, out./dez. 2013.

*Discurso*

NUNES, Maria do Rosário. A transversalidade dos direitos humanos na gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 507-511, out./dez. 2013.

*Dívida Ativa*

OLIVEIRA, Marcello Sartore de; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Dívida ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 481-506, out./dez. 2013.

*Educação a Distância*

FILATRO, Andrea; MOTA, Natália Teles da. Ambientes virtuais de aprendizagem: desafios de uma escola de governo. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 109-122, jan./mar. 2013.

TAVARES-SILVA, Tania; DIAS, Paulo; VALENTE, José Armando. Os suportes de uma comunidade virtual de aprendizagem: uma experiência do Governo do Estado de São Paulo, Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 223-247, abr./jun. 2013.

*Efetividade*

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Ramier Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do poder executivo federal. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 7-29, jan./mar. 2013.



*Escola de Governo*

FILATRO, Andrea; MOTA, Natália Teles da. Ambientes virtuais de aprendizagem: desafios de uma escola de governo. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 109-122, jan./mar. 2013.

*Escola Pública*

SOARES NETO, Joaquim José; KARINO, Camila Akemi; JESUS, Girlene Ribeiro de; ANDRADE, Dalton Francisco de. A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 377-391, jul./set. 2013.

*Estudo de Caso*

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Ramier Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do poder executivo federal. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 7-29, jan./mar. 2013.

*Gestão do Conhecimento*

BATISTA, Fábio Ferreira; COSTA, Veruska da Silva. Alinhando o modelo, o método de implementação e a prática de gestão do conhecimento (GC): o caso do Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (RCIpea). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 59-76, jan./mar. 2013.

*Governança*

SANTOS, Diana Leite Nunes dos; SOUZA NETO, João. Avaliação da percepção da conformidade de processos de contratação de soluções de Tecnologia da Informação com a Instrução Normativa nº 4/2010 da SLTI. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 77-107, jan./mar. 2013.

SILVA, Flávia de Araújo e; MARTINS, Túlio César Pereira Machado; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos tribunais de contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 249-271, abr./jun. 2013.

TEIXEIRA, Joanílio Rodolpho; PINHEIRO, Danielle Sandi; FERREIRA, Paula Felix. Política econômica brasileira frente à crise mundial recente: uma análise baseada nas contribuições de Kaldor. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 201-222, abr./jun. 2013.

*Grupo Social*

FURTADO, Bernardo Alves. Índice de vulnerabilidade das famílias: resultados espacializados para a década de 2000 no Brasil e regiões. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 147-176, abr./jun. 2013.

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 291-307, jul./set. 2013.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula Dias. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 351-376, jul./set. 2013.

LÍCIO, Elaine Cristina. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 309-326, jul./set. 2013.

SILVA, Lucas Ambrózio Lopes da. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 327-350, jul./set. 2013.

#### *Indicador Social*

FURTADO, Bernardo Alves. Índice de vulnerabilidade das famílias: resultados espacializados para a década de 2000 no Brasil e regiões. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 147-176, abr./jun. 2013.

#### *Informática*

JOBIM FILHO, Paulo. RSP revisitada: A revolução da informática chega à administração. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 513-519, out./dez. 2013.

#### *Infraestrutura*

SOARES NETO, Joaquim José; KARINO, Camila Akemi; JESUS, Girlene Ribeiro de; ANDRADE, Dalton Francisco de. A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 377-391, jul./set. 2013.

#### *Inovação*

JOBIM FILHO, Paulo. RSP revisitada: A revolução da informática chega à administração. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 513-519, out./dez. 2013.

RAUEN, André Tortato. Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 427-445, out./dez. 2013.

#### *Macroeconomia*

TEIXEIRA, Joanílio Rodolpho; PINHEIRO, Danielle Sandi; FERREIRA, Paula Felix. Política econômica brasileira frente à crise mundial recente: uma análise baseada nas contribuições de Kaldor. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 201-222, abr./jun. 2013.

#### *Memória Organizacional*

BATISTA, Fábio Ferreira; COSTA, Veruska da Silva. Alinhando o modelo, o método de implementação e a prática de gestão do conhecimento (GC): o caso do Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (RCIpea). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 59-76, jan./mar. 2013.

#### *Modernização Administrativa*

SILVA, Flávia de Araújo e; MARTINS, Túlio César Pereira Machado; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos tribunais de contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 249-271, abr./jun. 2013.

#### *Participação Social*

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Ramier Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do poder executivo federal. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 7-29, jan./mar. 2013.

*Planejamento Alimentar*

SIQUEIRA, Rubens de. RSP Revisitada: Notas para um “*planning*” alimentar brasileiro. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 393-412, jul./set. 2013.

*Planejamento Estratégico*

SILVA, Flávia de Araújo e; MARTINS, Túlio César Pereira Machado; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos tribunais de contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 249-271, abr./jun. 2013.

*Pobresa*

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 291-307, jul./set. 2013.

*Poder Executivo*

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Ramier Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do poder executivo federal. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 7-29, jan./mar. 2013.

*Política Econômica*

TEIXEIRA, Joanílio Rodolpho; PINHEIRO, Danielle Sandi; FERREIRA, Paula Felix. Política econômica brasileira frente à crise mundial recente: uma análise baseada nas contribuições de Kaldor. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 201-222, abr./jun. 2013.

*Políticas Públicas*

ARAÚJO, Wellington Pinheiro de; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 447-464, out./dez. 2013.

NUNES, Maria do Rosário. A transversalidade dos direitos humanos na gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 507-511, out./dez. 2013.

RAUEN, André Tortato. Desafios da avaliação em políticas de inovação no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 427-445, out./dez. 2013.

ZIMBRÃO, Adélia. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 31-58, jan./mar. 2013.

*Política Social*

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 291-307, jul./set. 2013.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula Dias. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 351-376, jul./set. 2013.

LÍCIO, Elaine Cristina. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 309-326, jul./set. 2013.

SILVA, Lucas Ambrósio Lopes da. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 327-350, jul./set. 2013.

#### *Produtor Rural*

ARAÚJO, Wellington Pinheiro de; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 447-464, out./dez. 2013.

#### *Programa Social*

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 291-307, jul./set. 2013.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula Dias. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 351-376, jul./set. 2013.

LÍCIO, Elaine Cristina. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 309-326, jul./set. 2013.

SILVA, Lucas Ambrósio Lopes da. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 327-350, jul./set. 2013.

#### *Rede Social*

SILVA, Flávia de Araújo e; MARTINS, Túlio César Pereira Machado; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos tribunais de contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 249-271, abr./jun. 2013.

TAVARES-SILVA, Tania; DIAS, Paulo; VALENTE, José Armando. Os suportes de uma comunidade virtual de aprendizagem: uma experiência do Governo do Estado de São Paulo, Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 223-247, abr./jun. 2013.

#### *Regulação*

ZIMBRÃO, Adélia. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 31-58, jan./mar. 2013.

#### *Relações Intergovernamentais*

ZIMBRÃO, Adélia. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 31-58, jan./mar. 2013.

#### *Saúde*

COSTA, Laís Silveira; GADELHA, Carlos Augusto Grabois; MALDONADO, José; SANTO, Marcelo; METTEN, Antoine. O complexo produtivo da saúde e sua articulação com o

desenvolvimento socioeconômico nacional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 177-199, abr./jun. 2013.

#### *Seguridade Social*

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 3, p. 291-307, jul./set. 2013.

#### *Serviço Público*

CRESSY, Paul F. RSP Revisitada: O sistema de exame para o serviço público e sua influência na civilização chinesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 273-275, abr./jun. 2013.

JOBIM FILHO, Paulo. RSP revisitada: A revolução da informática chega à administração. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 513-519, out./dez. 2013.

#### *Setor Público*

SILVA, Flávia de Araújo e; MARTINS, Túlio César Pereira Machado; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos tribunais de contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 249-271, abr./jun. 2013.

#### *Tecnologia da Informação*

SANTOS, Diana Leite Nunes dos; SOUZA NETO, João. Avaliação da percepção da conformidade de processos de contratação de soluções de Tecnologia da Informação com a Instrução Normativa nº 4/2010 da SLTI. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 77-107, jan./mar. 2013.

#### *Transparência Governamental*

ARAÚJO, Wellington Pinheiro de; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 4, p. 447-464, out./dez. 2013.

#### *Transporte Fluvial*

LOPES, Lucas. RSP Revisitada: O São Francisco e a interligação com as bacias vizinhas. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 1, p. 123-129, jan./mar. 2013.

#### *Tribunal de Contas*

SILVA, Flávia de Araújo e; MARTINS, Túlio César Pereira Machado; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos tribunais de contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 249-271, abr./jun. 2013.

#### *Vulnerabilidade*

FURTADO, Bernardo Alves. Índice de vulnerabilidade das famílias: resultados espacializados para a década de 2000 no Brasil e regiões. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 64, n. 2, p. 147-176, abr./jun. 2013.

# 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**

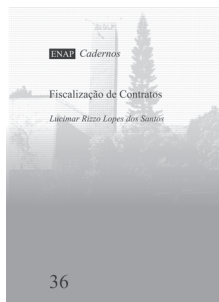
MONTEIRO, Ana Lúcia de Oliveira. *A Relação Estado e Sociedade Civil no Processo de Formulação e Implementação de Políticas Públicas*. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, Universidade de Brasília, Brasília.

#### **Sítio da internet**

Escola Nacional de Administração Pública. Catálogo de Cursos 2009. Disponível em: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br). Acesso em: 8 jan. 2009.

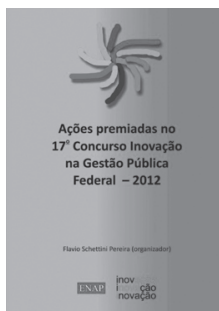
Para mais informações acesse [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública  
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
 SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900  
 Tel: (61) 2020 3327 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)



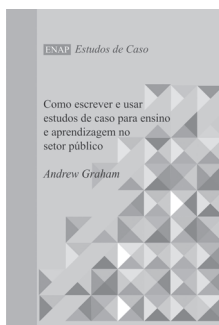
## Caderno Fiscalização de Contratos

O servidor público encarregado de trabalhar com licitações e contratações públicas deve observar os princípios da legalidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável. Na edição 36, dos Cadernos ENAP, o leitor encontrará orientações de como operar com a legislação pertinente ao tema e como aplicar sanções administrativas pelo descumprimento do contrato.



## Ações premiadas no 17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Este livro traz os relatos das 10 iniciativas premiadas no 17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Iniciativa da ENAP, em parceria com o MP, o Concurso conta com o apoio, para as premiações, das embaixadas da França, da Noruega e da Nova Zelândia; da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ); e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Ao longo de 17 anos, o Concurso tem cumprido seu objetivo de estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do governo federal; disseminá-las e valorizar servidores públicos que atuam de forma criativa em suas atividades.



## 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.

*Para conhecer ou adquirir as Publicações ENAP, visite o site [www.enap.gov.br](http://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 64 – 2013

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  36

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](http://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 / 2020 3186 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

[publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@ena.gov.br)