

Roger Goulart Mello
Patrícia Gonçalves de Freitas
(Organizadores)

ADMINISTRAÇÃO EM FOCO:

DIÁLOGOS SOBRE

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL



2020

Roger Goulart Mello
Patrícia Gonçalves de Freitas
(Organizadores)

ADMINISTRAÇÃO EM FOCO:

DIÁLOGOS SOBRE

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL



Publicar e Editor is a member of the Publicar Group, a leading provider of publishing solutions for the public sector. The group is committed to providing high-quality, innovative publishing solutions for the public sector. Publicar e Editor is a member of the Publicar Group, a leading provider of publishing solutions for the public sector. The group is committed to providing high-quality, innovative publishing solutions for the public sector. Publicar e Editor is a member of the Publicar Group, a leading provider of publishing solutions for the public sector. The group is committed to providing high-quality, innovative publishing solutions for the public sector.



2020

2020 by Editora e-Publicar
Copyright © Editora e-Publicar
Copyright do Texto © 2020 Os autores
Copyright da Edição © 2020 Editora e-Publicar
Direitos para esta edição cedidos à Editora e-Publicar
pelos autores.

Editora Chefe

Patrícia Gonçalves de Freitas

Editor

Roger Goulart Mello

Diagramação

Roger Goulart Mello

Projeto gráfico e Edição de Arte

Patrícia Gonçalves de Freitas

Revisão

Os Autores

ADMINISTRAÇÃO EM FOCO: DIÁLOGOS SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Todo o conteúdo dos artigos, dados, informações e correções são de responsabilidade exclusiva dos autores. O download e compartilhamento da obra são permitidos desde que os créditos sejam devidamente atribuídos aos autores. É vedada a realização de alterações na obra, assim como sua utilização para fins comerciais.

A Editora e-Publicar não se responsabiliza por eventuais mudanças ocorridas nos endereços convencionais ou eletrônicos citados nesta obra.

Conselho Editorial

Dr^a Cristiana Barcelos da Silva – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Dr^a Elis Regina Barbosa Angelo – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Dr. Rafael Leal da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Dr. Fábio Pereira Cerdera – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Dr^a Danyelle Andrade Mota – Universidade Tiradentes

Dr^a Rita Rodrigues de Souza – Universidade Estadual Paulista

Dr. Helio Fernando Lôbo Nogueira da Gama – Universidade Estadual de Santa Cruz

Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Me. Doutorando Mateus Dias Antunes – Universidade de São Paulo

Me. Doutorando Diogo Luiz Lima Augusto – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Me. Doutorando Francisco Oricelio da Silva Brindeiro – Universidade Estadual do Ceará

M^a Doutoranda Bianca Gabriely Ferreira Silva – Universidade Federal de Pernambuco

M^a Doutoranda Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Me. Doutorando Milson dos Santos Barbosa – Universidade Tiradentes

M^a Doutoranda Jucilene Oliveira de Sousa – Universidade Estadual de Campinas

M^a Doutoranda Luana Lima Guimarães – Universidade Federal do Ceará

M^a Cristiane Elisa Ribas Batista – Universidade Federal de Santa Catarina

M^a Andrelize Schabo Ferreira de Assis – Universidade Federal de Rondônia

Me. Daniel Ordane da Costa Vale – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais



2020

Me. Gláucio Martins da Silva Bandeira – Universidade Federal Fluminense

Me. José Henrique de Lacerda Furtado – Instituto Federal do Rio de Janeiro

M^a Luma Mirely de Souza Brandão – Universidade Tiradentes

2020 by Editora e-Publicar

Copyright © Editora e-Publicar

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Editora e-Publicar

Direitos para esta edição cedidos à Editora e-Publicar
pelos autores

Editora Chefe

Patrícia Gonçalves de Freitas

Editor

Roger Goulart Mello

Diagramação

Patrícia Gonçalves de Freitas

Projeto gráfico e Edição de Arte

Patrícia Gonçalves de Freitas

Revisão

Os Autores

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

A238 Administração em foco [recurso eletrônico] : Diálogos sobre a administração pública no Brasil / Organizadores Roger Goulart Mello, Patrícia Gonçalves de Freitas. – Rio de Janeiro, RJ: e-Publicar, 2020.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-87207-23-0

1. Administração de empresas. 2. Administração pública.
3. Planejamento estratégico. I. Freitas, Patrícia Gonçalves de, 1992-.
II. Mello, Roger Goulart, 1992-.

CDD 658.4

Elaborado por Ana Carolina Silva de Souza Jorge – CRB6/2610

Editora e-Publicar

Rio de Janeiro – RJ – Brasil

contato@editorapublicar.com.br

www.editorapublicar.com.br



2020

APRESENTAÇÃO

É com imensa satisfação que a **Editora e-Publicar** traz a obra intitulada “Administração em foco: Diálogos sobre a administração pública no Brasil” que possui como proposta trazer discussões capazes de agregar conhecimentos e contribuir para o desenvolvimento da administração pública no Brasil. A qualidade da administração pública é essencial para a prestação de serviços de qualidade para a população e desenvolvimento econômico e social de um país.

A obra abrange discussões acerca de legislações, tecnologias aplicadas ao setor público, gestão e qualificação de pessoal, práticas de gestão pública e demais assuntos relevantes para o segmento. O livro é destinado a estudantes, professores, pesquisadores, profissionais da área e demais interessados que desejem expandir seus conhecimentos a partir da presente leitura, que traz a tona múltiplas reflexões acerca das práticas exercidas na gestão pública contemporânea.

Por fim, agradecemos a todos os autores pela dedicação e empenho que possibilitaram a construção da presente obra a qual esperamos ser capaz de agregar novos conhecimentos a todos os interessados sobre o assunto.

Desejamos a todos uma excelente leitura!

Roger Goulart Mello
Patrícia Gonçalves de Freitas
Equipe e-Publicar

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - A EFETIVAÇÃO DA REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS

.....09

Brian O'neal Rocha
Anne Karoline Nobre Pinto
João Noilton da Costa

CAPÍTULO 2 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA DE ESTADO: ANÁLISE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

.....34

Nara Antonio Francisco
Luís Carlos Zucatto

CAPÍTULO 3 - AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS DA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE: ESTUDO BASEADO EM VARIÁVEIS DO INSTRUMENTO AVALIAÇÃO PARA MELHORIA DA QUALIDADE

.....34

Dartagnan Ferreira de Macêdo
João Antônio da Rocha Ataíde
Antonio Carlos Silva Costa

CAPÍTULO 4 - COMO ALCANÇAR A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NOS PROCESSOS LEGISLATIVOS FRENTE AO DESPREPARO DOS VEREADORES?

.....49

Gilberto Martins Santos
Mariângela Ravello
Priscila de Andrade

CAPÍTULO 5 - COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NECESSÁRIA DESCORRUÇÃO

.....56

Patricia Dino Araujo
Thayline Estevam Soares

CAPÍTULO 6 - CONTANDO E RECONTANDO A HISTÓRIA DAS ÁGUAS DE CRATO - CEARÁ

.....86

Maria Francimar Teles de Souza
Rosa Cruz Macêdo
Antonia Lucélia Santos Mariano
José Edivan da Silva França
Johnnys Eliel Torcate

CAPÍTULO 7 - Controle Social e Transparência Pública: Valores Orçados Versus Valores Executados na Construção e Reforma das Arenas para a Copa do Mundo 2014.

.....96

Giuseppe Alessandro Carneiro Grisi

Fernando José Vieira Torres

Erlon Machado Grisi Neto

Kliver Lamarthine Alves Confessor

CAPÍTULO 8 - Cooperação sim, competição não: o bem-estar em harmonia política. Visões e permanências do corporativismo no Brasil e seus impactos na administração pública.

.....118

Sara Esther Dias Zarucki Tabac

CAPÍTULO 9 - CORRELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E GESTÃO UNIVERSITÁRIA

.....133

Dauana Berndt Inácio

Daniel Nascimento-e-Silva

Pedro Antônio de Melo

CAPÍTULO 10 - CUSTOS NO SETOR PÚBLICO: ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE CUSTOS NODNIT BASEADA NA MODELAGEM DO SISTEMA ALEMÃO SAP R/3

.....157

Gabriel Jesus de Souza

CAPÍTULO 11 - ELEMENTOS PARA FOMENTO DE DEPÓSITO DE PATENTES NO NÚCLEO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA DA UTFPR

.....178

Alessandra Redua Leonardecz

Dario Eduardo Amaral Dergint

Rosângela de Fátima Stankowitz

Carina Rau

CAPÍTULO 12 - IMPLANTAÇÃO DA DEPRECIACÃO DE BENS MÓVEIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: ANÁLISE DO ESTÁGIO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

.....190

Keli da Silva Machado

Débora Gomes de Gomes

Francisca Francivânia Rodrigues Ribeiro Macêdo

Márcio André Leal Bauer

CAPÍTULO 13 - INTRAEMPREENDEDORISMO: PERSPECTIVAS E DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

.....210

Elane de Souza Mafra
Tássia Patrícia Silva do Nascimento
Marcos Carneiro da Silva
Jules Pereira Gomes

CAPÍTULO 14 - ORÇAMENTO PÚBLICO E O INCENTIVO AO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2010 A 2018

.....221

Larissa Chaves
Saulo Joli Diuba
Oswaldo Malta Callegari

CAPÍTULO 15 – PERCEPÇÃO ACADÊMICA DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

.....232

Valkyrie Vieira Fabre

CAPÍTULO 16 - PLANEJAMENTO FAMILIAR NO BRASIL: ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE A TEMÁTICA

.....249

Carolina Maria Ferreira Gomes
Dartagnan Ferreira de Macêdo

CAPÍTULO 17 - RESTOS A PAGAR: AS IMPLICAÇÕES DAS REGRAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA GESTÃO E SUAS CONSEQÜÊNCIAS NAS DESPESAS PÚBLICAS DO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO 2000 A 2009

.....272

Luiz Reis Ferreira Neto
Fábio Anderson Costa
Marilia Matos Monteiro Gonçalves Ferreira
Diego Ventura Magalhães
Luciana Tupinambá Dessy
Joana Cláudia Aleixo de Amorim Seixas

CAPÍTULO 1

A EFETIVAÇÃO DA REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS

Brian O’neal Rocha, Professor, UNIVS
Anne Karoline Nobre Pinto, Professora, FSC
João Noilton da Costa, Professor, IFCE

RESUMO

O presente estudo objetivou analisar o instituto da revisão geral da remuneração dos servidores públicos municipais diante a sua não efetivação no mundo da prática, demonstrando que há desobediência de diversos princípios da administração pública quando não realizada. A prática de não enviar o projeto de lei, para eventual aprovação, pode levar o gestor público municipal a responder por improbidade administrativa e não contribui para a boa prestação do serviço público. Ao final, são propostas melhorias ao setor de tributos para que haja maior arrecadação ao ente municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Revisão Geral da Remuneração. Princípios da Administração Pública. Necessidade. Improbidade.

ABSTRACT

The present study aimed to analyze the institute of the general review of the remuneration of municipal civil servants in the face of its failure to take effect in the world of practice, demonstrating that there is disobedience to several principles of public administration when not carried out. The practice of not submitting the bill, for eventual approval, may lead the municipal public manager to respond for administrative improbity and does not contribute to the good performance of the public service. In the end, improvements are proposed to the tax sector so that there is greater collection from the municipal entity.

KEYWORDS: General Review of Remuneration. Principles of Public Administration. Necessity. Improbability.

INTRODUÇÃO

A revisão geral da remuneração dos servidores públicos se trata de direito garantido, previsto em nossa Carta Magna, inclusive, este ato revisional deve ser realizado de forma anualizada, ou seja, de ano em ano. A aplicação de um reajuste sobre o valor da remuneração, sempre na mesma data e sem distinção de índices, fornece uma garantia ao servidor público de uma organização salarial frente à crescente inflação que se assola em

nosso país. Visto que, o valor percebido tem caráter alimentício e está ligado diretamente à subsistência do servidor público, esta quantia exerce a função de satisfazer as necessidades daquele e contribuir, de certa forma, para uma boa prestação do serviço público.

De forma resumida, o reajuste geral da remuneração no serviço público busca recompor e preservar o poder aquisitivo, do servidor público, frente às perdas inflacionárias verificadas. Sem o dito reajuste, o Gestor Público, suprime o rendimento esperado do servidor, pois, nem sequer, as satisfações de necessidades básicas são completamente abrangidas. Esse trabalho tem como foco a análise da necessidade do gestor público em cumprir com este dever de atualização da remuneração dos servidores públicos, todos os anos, sem ferir o princípio da impessoalidade e os demais princípios da Administração Pública.

Porém, diante da recorrente dificuldade financeira apresentada pelos Municípios de pequeno porte, um fator que permanece em evidência é a importância da captação de recursos financeiros. A receita municipal, geralmente, decorre do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e apresenta-se como a principal fonte de recursos financeiros, a ponto de garantir o pagamento da folha dos servidores públicos, despesas/ investimentos públicos e demais fornecedores.

Portanto, buscou-se reunir informações com o propósito de responder ao seguinte problema: Quais os procedimentos e técnicas que melhor se adequam, no direito público, com o intuito de solucionar o reajuste anual da remuneração dos servidores públicos?

O objetivo ao buscar soluções para o reajuste da remuneração tem como propósito alcançar exatamente o cerne do problema em relação à falta de receita. Isso, porque, à medida que, o Município consegue, através de recursos próprios, garantir a receita necessária para tal feito, existe a probabilidade da concretização do reajuste. Um dos passos a serem realizados para alcançar tal objetivo se trata de fiscalizar a forma que está ocorrendo a cobrança de receitas por vias municipais e se há suporte necessário ao órgão responsável por tal fiscalização/cobrança. O segundo objetivo tem como propósito a compreensão de onde há necessidade de busca de melhorias na arrecadação, de fato, implementá-la. O terceiro, e último, tem como finalidade buscar a garantia que não haja ilegalidades que venham a ser cometidas pelo gestor público no momento da concessão do citado reajuste.

Para tanto, os Municípios precisam posicionar-se quanto à sua real função: servir à população. Nesse contexto, a proposta de pesquisa científica visa apresentar conceitos,

definições e ferramentas necessárias às decisões desses gestores, baseando-se em princípios da Administração Pública e na própria legislação vigente.

Para o desenvolvimento do presente trabalho foram utilizadas pesquisas bibliográficas baseadas em publicações científicas e de jurisprudências na área do Direito Público.

As considerações a seguir expostas fazem parte de uma reflexão do texto da lei, bem como da discussão levantada pelos próprios servidores públicos do âmbito municipal. Devemos entender, mais precisamente, do que se trata o reajuste anual diante da legislação e como obedecer aos princípios da administração pública de maneira que não venha a agir com displicência frente à máquina estatal.

A PREVISÃO CONSTITUCIONAL E A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A avaliação deste processo histórico auxilia interpretar toda a trajetória do serviço público brasileiro. Compreender estes episódios é um fator muito importante para podermos avaliar quais práticas devem ser realizadas para efetivação do direito de revisão geral da remuneração dos servidores públicos. Em todas as dimensões da administração pública, há a necessidade de se obedecer aos princípios norteadores expressos na Carta Magna, artigo 5º, *caput*. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (Brasil, 1988)

Como bem nos assegura Carvalho, Matheus (2020), pode-se dizer que o administrador público somente pode atuar conforme determina a lei. É a garantia de que toda a atuação seja solucionada por meio de texto legal, não podendo o gestor público praticar condutas, que, mesmo que possam ser consideradas devidas, não haja embasamento legal específico. Tal comportamento se encontra no preceito do princípio da legalidade, onde o legislador cita que o administrador público só pode fazer aquilo que a lei o autorize, de forma prévia e expressa. Diferente da administração particular, onde é lícito fazer tudo que não há proibição legal.

Conforme explicado acima, é interessante, inclusive, afirmar que o princípio da legalidade é responsável por esta ideia: a atuação do ente público e qualquer conduta praticada ao arrepio do texto legal será considerada ilegítima, mesmo que não se trate, necessariamente, de ato ilícito, porém, será contra a lei, ilegal. Pode-se entender que o

princípio da legalidade é baseado na indisponibilidade do interesse público, visto que, na administração pública não há espaço para vontades pessoais.

Conforme Carvalho Filho (2012), a lógica é que o administrador não pode atuar de forma a dispor do interesse público e, portanto, sua atuação fica dependendo da autorização do titular do interesse público: o povo. Autorização, esta, feita através da elaboração das leis, por meio de seus representantes legitimamente escolhidos e empossados no Poder Legislativo. Assim, revestindo-o de legalidade, o gestor público alcança o interesse público por meio dos seus atos administrativos.

Percebe-se que, o Administrador Público, quando concede reajustes remuneratórios a cargos distintos, sem que haja critério legal algum, claramente, fere o Princípio da Impessoalidade dentro do serviço público, quiçá, o Princípio da Moralidade administrativa. A Constituição Federal do ano de 1988 e a maioria das Leis Orgânicas rezam pela revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre as categorias. O mais preocupante é que, além de ferir diretamente o Princípio da Legalidade, essa conduta, também, fere o Princípio da Impessoalidade, como citado anteriormente, pois é possível perceber que essas práticas faz o gestor público atuar aquém ao interesse público. Comportamento, este, muito parecido com a conduta enraizada no modelo de administração pública patrimonialista, onde o aparelho estatal funcionava como extensão do poder do soberano, ou seja: o que é público é confundido com o que é privado (confusão patrimonial).

A moralidade como sinônimo de boa-fé e probidade passa longe de ser atingida, a personificação de seu desvio pode ser vista no artigo 11 da lei Nº 8.429 de 04 de Junho 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.

X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.(BRASIL, 1992)

Ora, objetivamente, é notório que, quando a gestão municipal faz a escolha do servidor público que deve ou não ser agraciado com reajuste salarial, está ferindo o princípio da impessoalidade, também, o princípio da legalidade, e acaba tendo um comportamento que foge da moralidade administrativa (logo, também, fere o princípio da moralidade da Administração Pública), que não deve ser confundida com a moral comum, e se distancia, ainda mais, de uma possível eficiência no serviço público. Conforme explicado anteriormente, o Princípio da Impessoalidade estabelece o dever do comportamento imparcial na defesa do interesse público, ou seja, a impessoalidade reflete uma atuação do gestor público que não discrimina e, ainda, proíbe de priorizar a possibilidade de qualquer inclinação.

Há duas hipóteses que podem ser consideradas discriminatórias: quando um terceiroutiliza meios para privilegiar alguém; ou quando um terceiro utiliza meios para prejudicar alguém. Neste caso, dentro da situação abordada nesta pesquisa, o gestor público não pode utilizar a sua posição para privilegiar determinados cargos e acabar prejudicando os demais.

Importante salientar que este ato de demissão, quando praticado, tem seu renovamento mês a mês, porquanto perdurar a ilegalidade, pois, cada remuneração recebida, fora da atualização devida, pelo servidor público, representa uma grave violação da dignidade da pessoa humana.

Espera-se, dessa forma, que a solução, da situação trazida por este trabalho, não deverá ser resolvida com base no critério de equidade, onde a regra é adaptada a um caso específico, mas, sim, com base no Princípio da Legalidade, com o intuito de atingir toda a classe de servidores. Uma vez que, o artigo 37, inciso X, da Constituição da República,

assegura em seu corpo legal que a revisão geral anual de vencimentos do servidor público, conferindo-lhes, individual e coletivamente, um direito fundamental, também, no artigo 5º, §1º e §2º, da Constituição da República, de não terem seus vencimentos ou benefícios diminuídos em decorrência da inflação. (Brasil, 1988) ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E ASPECTOS TÉCNICOS RESOLUTIVOS

Avaliar este direito como uma garantia fundamental tem como objetivo a preservação do poder aquisitivo do servidor público frente às perdas inflacionárias verificadas no período de um ano. Tecnicamente falando, essa preservação pode ser concretizada através da revisão geral anual dos vencimentos em patamares correspondentes ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

É notória a grave omissão quando o projeto de lei não é encaminhado ao representantes do Poder Legislativo municipal, tendo em vista a previsão legal e constitucional da necessidade de envio deste, ano a ano, tratando de revisão geral anual referente à remuneração do serviço público municipal, no intuito de preservar o poder aquisitivo dos servidores públicos que sofrem pela inflação e aumento dos preços dos produtos e serviços essenciais à subsistência do ser humano.

É interessante, aliás, lembrar que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se acerca do assunto por meio de decisão na análise do Recurso Extraordinário (RE) 565089. Esta, afirma que não gera obrigação de indenização por parte do Poder Executivo ao não conceder revisões gerais anuais no vencimento de servidores públicos.

“O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso 10 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”. (STF, 2019)

Afirmou o ministro que, a figura do chefe do Poder Executivo municipal ou de qualquer outra entidade federativa, deve apresentar, nesse caso, uma justificativa ao Poder Legislativo. Não há muito o que ser dito factualmente, mas é notório que o Poder Executivo Municipal, quando não envia projeto de lei de revisão geral anual dos vencimentos dos seus servidores, também, não o justifica.

Importante destacar que o conceito de aumento e de reajuste, mesmo entendidos como sinônimos para alguns, são institutos bem diferentes. Enquanto o aumento remuneratório implica em acréscimo real do poder de compra do beneficiário; o reajuste garante, tão somente, a preservação do poder aquisitivo do vencimento do servidor público, não significando aumento do valor, mas, apenas, sua recomposição.

Passado todo esse cenário, aqui, explicado. Então, poderia o servidor público requerer o aumento do seu vencimento por meios administrativos, como por requerimento?

Nesta conjectura, por mais que seja legítima a pretensão da parte requerente em solicitar reajuste salarial, não poderá a Administração Pública conceder tal reajuste sem a devida indicação legal específica, em respeito ao princípio da legalidade, citado mais acima e explanado. A falta de norma regulamentadora depende de lei anual para tornar viável o exercício do direito à revisão geral anual de vencimentos.

A norma constitucional que assegura revisão geral anual é de eficácia limitada. (STF, 2019). Sendo assim, cabe ao legislador ordinário um conjunto importantíssimo de juízos políticos discricionários sobre o conteúdo final da “lei específica” a ser editada anualmente. Um dos pontos mais relevantes, referente à fixação do próprio índice, deve, também, cobrar do Poder Executivo municipal respostas e justificativas para a revisão da remuneração aos servidores públicos uniformemente. Deve ser evitada, veementemente, a votação de apenas um só cargo, ou de meia dúzia destes, como forma de coibir que servidores específicos sejam privilegiados e, assim, proteger o instituto princípio lógico da impessoalidade da administração pública.

A negação do reajuste no nível do percentual da inflação, por força de baixas receitas, importa um sopesamento, mas, a restrição ao reajuste, trará maiores prejuízos aos servidores e ao serviço público.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise de como a revisão geral da remuneração deve ser exercida pelos gestores municipais. Uma reflexão, acerca dos institutos, mostra que a não realização, da discutida revisão, poderá implicar no ferimento de diversos princípios, sendo sabido que, o desrespeito a eles, pode gerar ações de improbidade administrativa.

De um modo geral, os municípios tendem a alegar dificuldades financeiras para atender o reajuste a todos os servidores públicos. Para combater a falta de receita municipal é necessário desenvolver formas para equipar e estimular os órgãos de arrecadação, seja por meio de pessoal capacitado, ou seja por meio de incentivos financeiros por produtividade.

Podemos constatar a atualidade do entendimento colacionado, pois estamos falando de milhares de Municípios que baseiam sua receita basicamente pelo FPM, não implantando cobranças ou fiscalização de seus tributos com finalidade puramente eleitoreira.

Sabe-se que a cobrança nos termos do Código Tributário Nacional (CTN) é compulsória, não podendo mais ser tolerado que os municípios abram mão de receitas por motivos injustificados. Dada à importância do tema, torna-se necessário o desenvolvimento de projetos que visem à formação dos servidores públicos (por meio de cursos e reciclagem), abertura para realização de concurso público para as áreas de arrecadação, para que, assim, possam desencadear competências e habilidades para garantir uma melhor prestação do serviço público e uma satisfação pessoal que há muito não se vê no serviço público municipal.

Nesse sentido, busca-se a resolução de um dos maiores problemas enfrentados pelo servidor público municipal, ao mesmo tempo em que blinda o gestor público de eventuais ações de improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 565089. Relator Ministro Marcos Aurélio, Brasília, 25 de Setembro de 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=15342958094&tipoApp=.pdf>>. Acesso em 28 Mai. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 23ª Ed. 2012

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 7.ed. Bahia: editora JusPODIVM 2020.

MIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CAPÍTULO 2

AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA DE ESTADO: ANÁLISE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Nara Antonio Francisco, Mestra em Gestão de Organizações Públicas, UFSM
Luís Carlos Zucatto, Doutor em Administração, UFRGS

RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi analisar o tratamento das políticas públicas para Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) na Constituição Federal de 1988(CF/88) verificando se estão alinhadas com o conceito de política de Estado. A pesquisa é de cunho qualitativo, documental e, explora os dados com suporte na análise de conteúdo. Para compreensão dos significados latentes no texto constitucional foram elencados os verbos presentes no artigo 218 e, após fez-se a interpretação e inferência. A análise foi composta por oito verbos: apoiar, estimular, promover, incentivar, articular, solucionar, formar e aperfeiçoar. Concluiu-se que apesar do avanço com a inclusão do tema na Carta Magna, as políticas públicas para CT&I não estão consolidadas em termos de política de Estado, comumente, não são implementadas ou são interrompidas por insuficiência de investimentos. Parte dessa situação deve-se às mudanças em relação ao papel do Estado, que passou de ente responsável para promotor-regulador dessas políticas. Isso resulta em um novo cenário no qual se inserem novas estratégias para o desenvolvimento econômico. Essas estratégias baseiam-se principalmente em fortalecer certas áreas mais competitivas ao país, porém esse movimento tende a enfraquecer aquelas que podem não ter um retorno financeiro, mas que contribuem para desenvolvimento social do país.

Palavras-chave: Ciência, tecnologia e inovação; políticas públicas; Constituição.

INTRODUÇÃO

Os investimentos em políticas voltadas para a CT&I (Ciência, Tecnologia e Inovação) geram mudanças econômicas e sociais, pois ao se incorporarem tecnologias em produtos e serviços, ou ainda nos processos de produção, frequentemente, esse cenário obtêm uma redução de custos que os tornam acessíveis para um número maior de pessoas, colaborando para a transformação e inclusão social. Shumpeter (1957) afirma que o desenvolvimento de um País depende da sua capacidade de transformar o conhecimento em inovação o que pode alterar os métodos de produção, de organização, do trabalho, criando novas funcionalidades.

A área de CT&I começa a receber atenção no Brasil a partir de 1970 quando as empresas, em especial as multinacionais, iniciam um processo de fragmentação das suas bases

de produção deslocando-as para países que ofereçam mão-de-obra e matérias-primas a baixo custo como evidenciam Sguissardi e Silva JR(2009, p.27) “uma empresa nacional forte num ramo industrial se descentraliza em unidades em diversos países ou regiões, com menores custos e vantagens quanto à força de trabalho, matéria-prima, leis trabalhistas e universidades a serviço das empresas”.

A questão que surge é como tornar o país atrativo para essas empresas, de que forma participar de modo bem sucedido dessa competição mundial pelo capital. Uma das consequências da influência do cenário mundial é que o Brasil inicia a partir dos anos 1990 algumas reformas. A insuficiência de recursos do Estado para financiar a acumulação de capital é marcada pela onda de privatizações com objetivo de enxugar o Estado e fortalecer o mercado, pela redução dos gastos públicos e pouco investimentos em áreas sociais. Schwartzman (1995) destaca que a ciência é colocada a serviço do desenvolvimento industrial competitivo. Portanto, essas reformas buscavam promover o capital estrangeiro e o desenho institucional é direcionado para servir ao mercado por meio da descentralização e flexibilização (BAUMGARTEN, 2008).

Os anos 90 são marcados pela privatização de segmentos importantes com objetivo de enxugar o Estado e fortalecer o mercado, outra mudança foi a descentralização que transferiu para estados e municípios novas responsabilidades. Além disso, nos anos 90 buscou-se reduzir os gastos públicos principalmente nas áreas sociais, esse é o cenário de transição de um Estado de Bem-Estar Social para um Estado Mínimo. A partir dessas reflexões o objetivo desta pesquisa é analisar o tratamento das políticas públicas para CT&I no ordenamento jurídico, em especial na Constituição Federal de 1988, enquanto política de Estado.

Para compreender o modo como o Estado trata essas políticas foi feita a busca e interpretação de informações pelo viés qualitativo, que “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2010, p.21-22)”.

Para avançar nesse processo, é preciso verificar o documento que possui conexão com o tema, assim foi analisado o artigo nº 218 da Constituição Federal que trata das políticas públicas para CT&I. A pesquisa apoia-se na análise documental e se configura como um estudo descritivo. Segundo Gil (p. 26, 2017) as pesquisas descritivas têm como objetivo a

descrição das características de determinada população ou fenômeno, podendo ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre as variáveis estudadas.

Para compreender o sentido do que foi produzido por meio desse dispositivo legal considerou-se adequada a análise de conteúdo de Bardin (1977). A autora discorre sobre o assunto e assim define a análise de conteúdo:

[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens [...] o interesse não reside na descrição dos conteúdos, mas sim no que estes nos poderão ensinar após serem tratados (p. 38).

O próximo passo foi definir a unidade de registro, para representar o conteúdo com base na semântica foi escolhido o verbo, sua definição vai além do dicionário, por meio do verbo é possível captar seu sentido simbólico. A finalidade dessa análise é a partir do conteúdo manifesto nos documentos desvendar o conteúdo latente, pois o pesquisador não deve ater-se somente a análise documental, mas desvelar o conteúdo colocando em pauta as perspectivas, contextos e ideologias obscurecidos (TRIVIÑOS, 2008). Nesta lógica de buscar o real significado, a investigação utilizar-se-á do paradigma interpretativo.

Assim, a análise de conteúdo se inicia a partir da comunicação e tem como finalidade a produção de inferências. Campos (2004) afirma que:

Produzir inferências sobre o texto objetivo é a razão de ser da análise de conteúdo; confere ao método relevância teórica, implicando pelo menos uma comparação onde a informação puramente descritiva sobre o conteúdo é de pouco valor. Um dado sobre conteúdo de uma comunicação é sem valor até que seja vinculado a outro e esse vínculo é representado por alguma forma de teoria. Segundo este ponto de vista, produzir inferência, em análise de conteúdo significa, não somente produzir suposições subliminares acerca de determinada mensagem, mas em embasá-las com pressupostos teóricos de diversas concepções de mundo e com as situações concretas de seus produtores ou receptores. Situação concreta que é visualizada segundo o contexto histórico e social de sua produção e recepção (CAMPOS, 2004, p. 613).

Após a definição do verbo como unidade de registro partiu-se para a próxima etapa, acategorização dessas unidades de registro, também conhecidas como temas. A categorização é um enunciado maior no qual se abrigam essas unidades de registros, quando estiver pré-definida a categorização é considerada apriorística e quando emerge no decorrer da investigação é não apriorística, nessa pesquisa foram constituídas categorias não apriorísticas.

DESENVOLVIMENTO

Para dar sustentação à pesquisa, inicialmente, são apresentados os fundamentos referentes às políticas para CT&I no Brasil com uma breve trajetória dos aportes legais, posteriormente, com objetivo de subsidiar a discussão é feita uma reflexão sobre a condição dessas políticas enquanto políticas de Estado.

Desse modo, o Estado é visto como protagonista no desenvolvimento de políticas públicas, seu papel é discutir, formular, implementar e avaliar as políticas públicas. No caso da CT&I o Brasil deve formar uma base científica e tecnológica com recursos humanos qualificados, infraestrutura e articulação com instituições públicas, agências de fomento, universidades e empresas. Com esse objetivo o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) vem atuando em conjunto com outros órgãos, instâncias políticas e pesquisadores, para diagnosticar a situação atual e a esperada, propondo alterações, mapeando as potencialidades e as diretrizes para o País.

Para discutir essas diretrizes no ano de 1985 foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia que buscou resgatar o diálogo com a sociedade e fornecer subsídios para o recém-criado MCT¹, órgão que juntamente com outros importantes atores institucionais e comunidade científica, vem articulando e coordenando essas políticas, no sentido de melhor posicionar o Brasil no contexto de CT&I. Em 2001 aconteceu a 2ª Conferência que discutiu o novo modelo de financiamento para área, os fundos setoriais e a criação do CGEE-Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, órgão vinculado ao MCTIC. Em 2005 ocorreu a 3ª Conferência para discutir a importância da CT&I para gerar riqueza e distribuí-la por meio de mecanismos de inclusão social. Essas reflexões resultaram na formulação do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional 2007-2010 (BRASIL, 2010).

Em 2010 a 4ª Conferência reuniu mais de 4 mil participantes em Brasília para discutir ações e prioridades com base nas prioridades do PAC-Plano de Ação em Ciência, Tecnologia

¹No governo de Sarney, em 1980, foi criado o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), sendo extinto em 1990 no governo Collor e recriado em 1992 no governo de Itamar Franco. Em 2011 no governo Dilma foi acrescentada a palavra inovação, passou a chamar-se Ministério de Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI). Cabe destacar que em 12 de maio de 2016 a Medida Provisória nº 726 foi convertida na Lei nº 13.341 de 29/09/2016 que extinguiu o Ministério das Comunicações e transformou o MCTI em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

e Inovação para o Desenvolvimento Nacional no período 2007-2010. A principal contribuição do evento é que a política para CT&I foi discutida como uma política de Estado.

Nesse contexto, apresenta-se uma breve evolução legislativa quanto à CT&I no sistema de normas brasileiro e alguns eventos de destaque realizados na área.

Quadro 01: Marcos legais e eventos relacionados à CT&I no Brasil

Ano	Marco Legal	Descrição
1824	CF/1824, art.179, XXII, XXIII, XXVI	Garantia o direito a propriedade das descobertas e o ensino de ciências, belas letras e artes.
1948	Criação da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)	Criada em 08/07/1948 a SBPC com objetivos: apoiar e estimular o trabalho científico, lutar pela qualidade e universalidade da educação em todos os níveis, defender os interesses dos cientistas e disseminar o conhecimento científico.
1949	Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF)	É um instituto de excelência internacional na área de pesquisa e pós-graduação em física e suas aplicações.
1951	Criação do CNPQ Lei nº 1310/1951	Promover e estimular o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica, mediante a concessão de recursos para pesquisa, formação de pesquisadores e técnicos, cooperação com as universidades brasileiras e intercâmbio com instituições estrangeiras.
1961	LEI 4024/1961- LDB (art.69)	Menciona a possibilidade dos cursos de pós-graduação nos estabelecimentos de ensino superior.
1965	Parecer Sucupira -Parecer 977/1965	Nesse parecer elaborado por Newton Sucupira é apontada a necessidade de regulação da pós-graduação no país.
1967	Criação FINEP -Decreto 61.056/1967	Objetivo de financiamento de projetos e programas de desenvolvimento econômico.
1968	Lei nº 5.540/1968	Regulamentação dos cursos de pós-graduação.
1969	Criação do FNDCT -Decreto 719/1969	Finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico.
1985	Criação do MCT pelo Decreto nº 91.146/1985	Órgão responsável pela formulação e implementação da política nacional de C&T.
	I Conferência Nacional de C&T	Primeiro debate nacional com a participação de atores de diversos setores.
1988	Constituição Federal-CF/1988	O tema C&T ganha destaque sendo contemplado no Capítulo IV da CF/88.
1990	Programa Nacional de Desestatização-MP nº 155/1990	Transfere à iniciativa privada setores estratégicos para o crescimento do país.
1996	Lei nº 9394/1996-LDB	Exige que no ensino superior 1/3 do corpo docente seja formado por mestres e doutores
1997	Criação do Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural-Lei nº 9.478/1997	Provável início da indução da política de financiamento público voltada para a pesquisa aplicada, destinava uma percentual fixo dos royalties do petróleo para investimento em pesquisas do setor
2000	Institui a contribuição de domínio econômico-Lei nº 10.168/2000	O objetivo é estimular a interação universidade-empresa para inovação
2001	Criação de outros fundos setoriais	Criação dos fundos setoriais, aeronáutico, agronegócio, biotecnologia e outros

2001	II Conferência Nacional de C&TI	Previamente foi elaborado o Livro Verde e após a conferência o Livro Branco com as estratégias
2003	Publicação das diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior-PITCE	A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior teve os seguintes objetivos: aumentar a eficiência da estrutura produtiva, a capacidade de inovação das empresas e a expansão das exportações.
2004	Lei de Inovação Tecnológica-Lei nº 10.973/2004	Estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo visando o desenvolvimento industrial do País, nos termos dos artigos 218 e 219 da Constituição.
	Lei da Informática-Lei nº 11.077/2004	Concede incentivos fiscais para empresas do setor de tecnologia (hardware e automação) que realizem investimentos em P&D.
2005	III Conferência Nacional de C&TI	Utilizar a CT&I como estratégia para promover o desenvolvimento econômico, político e social.
	Lei do Bem-Lei nº 11.196/2005	Concede incentivos fiscais para empresas do regime de Lucro Real que realizarem pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica.
2007	Lei nº 11.487/2007	Lei que altera os mecanismos de concessão fiscal.
2008	PDP-Política de Desenvolvimento Produtivo	A PDP é um desdobramento da PIT CE e visa o aumento das exportações e dos gastos em P&D.
2010	IV Conferência Nacional de CT&I	Convocada por Decreto Presidencial de 3 de agosto de 2009, com o título “Política de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação com vista ao Desenvolvimento Sustentável” teve o objetivo de consolidar o SNCTI como política de Estado.
	ENCTI 2012-2015	A partir dos debates da IV Conferência Nacional de CT&I foi elaborada a ENCTI-2012-2015
2015	Emenda Constitucional n.85/2015	Incentiva às estratégias de interação entre empresas e Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICTs) e institucionaliza o SNCTI sob o regime de colaboração entre os Entes Federados
	Lei n. 13123/2015 Lei da Biodiversidade	Tem-se como objetivo central dessa Lei a desburocratização de processos e o estímulo ao desenvolvimento sustentável e à pesquisa científica no País associada à biodiversidade.
2016	ENCTI 2016-2020	São apontados onze temas estratégicos a serem priorizados em consonância com os desafios elencados e com as diretrizes delineadas para o SNCTI.
	Lei n. 13243/2016	Visa a redução dos entraves burocráticos enfrentados nas atividades de pesquisa científica, além de admitir novas possibilidades de articulação entre as atividades inovadoras empresariais e as infraestruturas laboratoriais e de recursos humanos presentes nos institutos públicos de pesquisa.

Fonte: Elaborado a partir de documentos relativos à CT&I

Conforme demonstrado no quadro 01 o ordenamento jurídico estabelece uma série de dispositivos para que o Estado promova as políticas para a CT&I, entretanto algumas dessas ações podem ser desenvolvidas em conjunto com outros órgãos do governo e setor privado. O ex-secretário executivo do MCTaborda a questão:

A ênfase dada pelo Governo Federal do Brasil, no período 1999 a 2002, às políticas de incentivo à inovação tem poucos precedentes. Em um curto espaço de tempo

ampliou-se o espaço da política de C&T. Se iniciativas legislativas anteriores tinham sido importantes para a regulação das atividades de C&T (Lei de Propriedade Industrial, Lei de Cultivares, Lei do Software e de Biossegurança), quase não haviam afetado sua estrutura de incentivos à inovação, fomento e financiamento à C&T, com exceção da criação do CTPetro. A reforma realizada depois de 1999 abrangeu aproximadamente 15 leis, duas aprovadas depois de 2002 (Lei de Inovação e a Regulamentação do FNDCT) (PACHECO, 2007, p. 192).

As políticas que podem ser delegadas ou terceirizadas são consideradas políticas de governo, Aith(2006) destaca que são políticas pontuais que usam uma estrutura estatal já existente para sua execução, por possuírem um caráter complementar tornam-se transitórias, podem ser interrompidas pela mudança de governante. Já as políticas de Estado, pela sua relevância na consolidação do papel do Estado, configuram-se como permanentes e exclusivas do Estado, pois envolvem atividades essenciais (AITH, 2006).

Nesse sentido, a 4ª Conferência Nacional de CT&I chama a atenção para a necessária consolidação das políticas para CT&I por meio de um planejamento de longo prazo, visto como um requisito para lançá-las ao patamar de políticas de Estado. Essa conferência foi convocada por Decreto Presidencial de 3 de agosto de 2009, com o título “Política de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação com vista ao Desenvolvimento Sustentável” teve o objetivo de discutir a CT&I como uma política de Estado o que pressupõe a sua continuidade, entretanto questiona-se como essas políticas acabam suscetíveis às restrições orçamentárias ocasionando cortes nos recursos destinados para essas políticas.

O aparente protagonismo do Estado nas políticas para CT&I encontra-se em terreno pantanoso, por um lado se reconhece a importância dessas políticas dando-lhe um espaço na Constituição, entretanto não se reveste de proteção pelo Estado, o inciso § 5º que trata dos recursos orçamentários para fomentar ensino e pesquisa em entidades públicas expõe: “É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.” Portanto, a utilização do termo “facultado” demonstra que inexiste a garantia de um percentual mínimo das receitas para a pesquisa e nem identifica as fontes dos recursos.

As políticas de Estado conforme destaca Aith (2006) são permanentes e exclusivas do Estado por que envolvem as atividades essenciais, entretanto os incisos § 4º e § 6º tratam do apoio do Estado para as empresas e também do estímulo para a articulação entre entes públicos e privados. Parece haver uma flexibilização das ações do Estado.

Segundo Aith (2006) pode haver a participação da sociedade civil na implementação de políticas de Estado de modo complementar e sob subordinação ao Estado. Nessa direção Lobato (2006, p. 304) afirma que:

A intervenção estatal em forma de política significa uma necessidade dada pela impossibilidade de que essas demandas sejam canalizadas por outros mecanismos, sejam do Estado ou não. Assim, há um momento em que a intervenção é requerida e um movimento circunscreve essa intervenção, em que o Estado precisa abrir-se para a negociação de interesses diversos.

O Estado sabe da importância de acomodar os interesses de diversos atores e o poder que setores privados especialmente as grandes empresas, de modo que contempla esses interesses ao mencionar que a lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País. Acontece que setores influentes e que possuem capital podem ser beneficiados por outras políticas, a passagem a seguir esclarece ainda mais a questão “[...] para os setores do capital, a divergência pode ser recompensada com privilégios na máquina estatal ou mesmo em outras políticas (LOBATO, 2006, p. 305)”.

Uma das formas do Estado induzir as empresas para os investimentos em inovação é dispor de instrumentos como a renúncia fiscal, nesses casos, de modo geral o governo concede as empresas uma redução no recolhimento de algum tributo sob a condição de que essas empresas realizem investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Nesse sentido, algumas leis como a Lei do Bem e Lei da Informática foram criadas para mitigar os riscos dos investimentos em pesquisa pelos empresários. A investigação de Memória (2014) sobre o uso da Lei do Bem reconhece que muitas empresas utilizam a lei apenas como forma de desoneração tributária, mas que a maioria das empresas reconhece que lei contribui para criar uma cultura voltada à inovação.

Embora a criação do MCTI em 1985 e de um aparato jurídico para tratar e ajustar o país a um novo cenário mundial com ênfase no capital com o objetivo de vincular as pesquisas ao setor produtivo Schwartzman (2008) afirma que os empréstimos do Banco Mundial, entre 1986 e 1996, totalizaram 220 milhões de dólares, não impactaram o setor produtivo. Schwartzman (2008) destaca que, segundo os avaliadores do Banco Mundial, poucos projetos ofereceram algum benefício para o setor industrial: somente um terço desenvolveram produtos, 18% solicitaram patentes, menos de 5% desenvolveram produtos comercializáveis e apenas 6% resultaram em transferência de tecnologia. Somente, a partir de

1994, com a estabilização econômica a preocupação com a autonomia tecnológica cede lugar para a proposta de inovação voltada para a indústria, esse processo culmina com a criação dos Fundos Setoriais em 1999, um novo modelo de financiamento da pesquisa científica tendo em vista a produção de um conhecimento com resultados de aplicação prática (SCHWARTZMAN, 2008).

Dada à relevância, o tema ganhou destaque na Constituição de 1988 no capítulo IV que trata da ciência e tecnologia. Esse foi o documento escolhido para compreender o tratamento dispensado à política de CT&I. A análise de conteúdo é baseada na semântica, optou-se por trabalhar com os verbos presentes no texto constitucional, já que amplitude de seu significado vai além do documento escrito. Desconsideradas as duplicações foram encontrados onze verbos, considerou-se mais adequado apresentá-los junto ao texto constitucional para posterior análise. O quadro 2 apresenta os resultados:

Quadro 2: Relação dos verbos encontrados no artigo nº 218 da CF/88

Texto constitucional	Verbos
Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. (EC no 85/2015)	promover, incentivar
§ 1o A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação. § 2o A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.	Solucionar
§ 3o O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.	Apoiar
§ 4o A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.	apoiar, estimular, formar, aperfeiçoar, assegurar, participar
§ 5o É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.	Vincular
§ 6o O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.	estimular, articular
§ 7o O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no caput.	promover, incentivar

Fonte: Elaborado pela autora a partir da CF/88 (2018).

Após a leitura do texto constitucional, busca-se o conteúdo latente e para isso foram elaboradas categorias que são apresentadas no quadro 3:

Quadro 3: Elaboração de categorias a partir do texto constitucional

Categorias	Verbos
Papel do Estado	apoiar, estimular, promover, incentivar
Modelo de inovação	Articular
Tipo de pesquisa	Solucionar
Recursos humanos	formar, aperfeiçoar

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Quanto ao papel do Estado em relação a essas políticas verificou-se que os verbos presentes no texto são apoiar, estimular, promover, incentivar. Destaca-se que os verbos não remetem a ideia de um compromisso responsável, tendem para um Estado indutor das políticas de CT&I. Para aprofundar-se na discussão é preciso situar o momento histórico que o país estava inserido quando da elaboração do texto constitucional. Os anos 1980 foram marcados no Brasil pela recessão causada pela escassez de recursos públicos devido ao desequilíbrio nas contas públicas, o aumento do desemprego e a precarização do trabalho.

Na segunda metade do século XX, o Estado, até então voltado para a função de sancionar e punir os comportamentos indesejáveis, teve acrescentada a função promocional com vistas a estimular e promover comportamentos desejáveis. Bobbio (2007) afirma que o Estado passou a encorajar certas ações, como, por exemplo, alíquotas reduzidas para pesquisa e desenvolvimento em empresas e bonificação de ações privadas que gerem lucro, conseqüentemente, o bem comum. Bobbio (2007) conclui que nas constituições liberais clássicas a função do Estado é de garantir e tutelar, já nas constituições pós-liberais há destaque para a função de promover.

O inciso 4º da CF/88 retrata este ponto ao afirmar que “A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa [...]. Uma das formas de o Estado induzir as empresas a investir em inovação é dispor de incentivos como a renúncia fiscal. Nesses casos, de modo geral, o governo concede as empresas uma redução no recolhimento de algum tributo sob a condição de que essas empresas invistam em P&D. Entretanto, Viotti (2008) e Cavalcante (2013) afirmam que os incentivos ao setor produtivo são reduzidos devido à legitimidade, uma vez que os investimentos para as universidades e os centros de pesquisa públicos são mais bem-vistos pela sociedade do que investimentos no setor produtivo.

Segundo o Livro Verde, a partir da experiência das nações que estão na liderança tecnológica, o financiamento público à P&D privada e a outras atividades relacionadas com a inovação nas empresas pode ser distribuído em dois conjuntos principais: o apoio direto, por meio do uso do poder de compra do Estado ou do aporte de recursos sem retorno, e o financiamento indireto, com base na concessão de incentivos fiscais geralmente por meio de deduções do Imposto de Renda (BRASIL, 2001).

Para reduzir a dependência tecnológica externa e ampliar os investimentos privados em pesquisa, o Brasil empreendeu, a partir dos anos 1990, um esforço para estimular as empresas a investir em atividades que potencializem a inovação. Por essa lógica, algumas leis, como a Lei da Informática (Lei 11.077 de 1991) e a Lei do Bem (Lei nº 11.196 de 2005), foram criadas para mitigar os riscos dos investimentos em pesquisa pelos empresários. A Lei nº 8.661 de 1993 tratou dos incentivos fiscais concedidos para empresas que executassem os Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial e Agropecuário (PDTI e PDTA).

Nesse sentido, o estudo de Memória (2014) sobre a renúncia fiscal da Lei do Bem concluiu que embora as empresas reconheçam que a lei contribui para criar uma cultura de inovação, o fato é que muitas empresas utilizam a lei apenas como forma de desoneração tributária. Além disso, o fomento das atividades de P&D por meio de incentivos fiscais alcança as grandes empresas que pagam Imposto de Renda, entretanto as micro e pequenas empresas não se beneficiam desses incentivos, pois a maioria não paga Imposto de Renda por terem outras formas de tributação simplificada (BRASIL, 2001).

A necessidade de se avaliar os impactos desses incentivos fiscais é uma discussão de longa data. O estudo de Marcovitch et. al (1991) sobre a temática, há mais de duas décadas já apontava para carência de avaliações no País “ [...] a tônica na experiência brasileira, ao contrário do que se verifica em todos os países desenvolvidos, é a completa ausência de avaliações da eficácia e da eficiência dos incentivos (p.58)”. A partir de um comparativo entre países desenvolvidos e os de industrialização recente, Marcovitch et al (1991) expõe que nos Estados Unidos a avaliação de eficácia é com base no aumento dos gastos com P&D pelas empresas em função do crédito recebido, no Canadá e França a intenção é medir a capacidade de uso dos benefícios pelas empresas, considerando os seus diferentes portes. Na Coreia, Índia e Japão não havia, na época do estudo sinais de avaliação (MARCOVITCH et al, 1991).

Quanto ao modelo de inovação, o linear estabelece uma relação entre quantidade de insumos (investimentos em pesquisa, o número de pesquisadores, formação de recursos humanos) e os resultados da inovação que podem ser medidos por indicadores como as publicações científicas e a produção técnica. No modelo sistêmico o ambiente propício para que aconteça o processo de inovação é aquele em que há a participação de instituições de ensino, empresas, institutos de pesquisa e depende ainda da situação econômica, política e financeira do país (VIOTTI, 2003).

Nesse sentido, Schwartzman (2005) afirma que:

A partir dos anos 90 começa a tomar peso uma outra maneira de pensar na ciência, estimulando-a a se vincular mais fortemente com o setor produtivo. A ideia é que, vivendo somente à custa de dinheiro público, a ciência tenderia a se burocratizar, não produzir resultados significativos, e acabaria não conseguindo recursos adicionais para continuar se desenvolvendo. Se, no entanto, a pesquisa científica fizesse parte de um sistema de inovação mais amplo, que incluísse também o setor produtivo e empresarial, ela passaria a ser avaliada pelos seus resultados, se tornaria muito mais relevante, e teria muito mais facilidade de conseguir apoio (p. 5).

O inciso § 6º aborda essa questão ao mencionar que o Estado estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo. A partir do verbo progredir é estabelecido o modelo de inovação sistêmico, com a participação de diversos atores, trabalhando em conjunto, para que o país avance em seu processo de desenvolvimento econômico.

Em relação ao tipo de pesquisa surge a necessidade de orientar a produção de conhecimento para o avanço científico, tecnológico e para a indução da inovação no país. O § 2º afirma que a pesquisa tecnológica voltará-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros, a pesquisa passa a ser um elemento central para o desenvolvimento do país. Para se adequar ao contexto neoliberal e um mundo competitivo é preciso conhecimento, especialmente um conhecimento que favoreça a acumulação de capital (MANCIBO, MAUÉS, CHAVES; 2006).

Schwartzman (2002) faz uma crítica a esse pensamento de utilitarismo científico sem desacreditar da importância da ciência, assim discorre:

Esta maneira de entender a ciência como a portadora do progresso, da racionalidade e do futuro faz parte do contexto social e político em que a ciência se desenvolveu no mundo moderno desde o Renascimento, dentro de um processo muito mais amplo de racionalização e desenvolvimento das economias capitalistas, e tem sido retomada, nos últimos anos, pelas novas teorias do Capital Humano e da Sociedade do Conhecimento, que seria a característica central da economia globalizada de nossos dias. A ingenuidade com que a comunidade acadêmica abraça esta visão

triumfante de seu próprio papel não consiste em acreditar no grande potencial da ciência e da tecnologia, que é inegável em termos gerais; mas sim em deixar de considerar a complexidade, contradições e armadilhas que existem na prática da implementação de políticas científicas, tecnológicas e educacionais em condições específicas, que acabam produzindo resultados inesperados (Schwartzman, 2002, p.365).

Em relação à pesquisa científica foram criados indicadores, critérios de seleção de projetos e revisão por pares, ficando a cargo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a avaliação dos cursos de pós-graduação. Schwartzman (2005) afirma que a pesquisa é colocada como elemento central nessas avaliações, induzindo a uma produção científica para atender a essas avaliações, enquanto a solução de problemas sociais fica em segundo plano. Este autor afirma, ainda, que “os grandes problemas sociais requerem pesquisa, requerem conhecimento (2005, p.8)”.

O propósito de permear a agenda da comunidade científica com temas de interesse externos oriundos da sociedade em geral, de empresas e de instituições não governamentais encontra uma barreira apontada por Balbachevsky (2011), que é a relação entre o órgão de fomento e o pesquisador. As agências de fomento, por meio de editais, selecionam determinadas pesquisas com base em temas² (oriundos das instâncias políticas) e, portanto, esperam que o pesquisador, quando contemplado com recursos financeiros dessas agências, execute a pesquisa a que se propôs e alcance de modo satisfatório os seus objetivos. Entretanto, as temáticas de pesquisa propostas pelas agências de fomento podem não ser as mais valorizadas e prestigiadas pela comunidade científica, ocorre que o interesse do cientista pode ser justamente a progressão na carreira por meio de publicações, ou seja, o reconhecimento e validação junto à comunidade científica. Esse conflito de interesses pode levar o cientista a manipular os objetivos de suas pesquisas, não produzindo o resultado pactuado com a agência de fomento (BALBACHEVSKY, 2011).

Nesse contexto, o estudo de Kim e Lee (2014) analisou a diferença entre os países da Ásia Oriental (Coreia, Taiwan, Malásia, Indonésia, Filipinas e Tailândia) e países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile e México). Enquanto na Ásia Oriental a importação de tecnologia é feita por empresas nacionais capazes de adaptar e assimilar essas tecnologias por meio de incentivos, nos países da América Latina, como o Brasil, são as multinacionais que

²Usa-se a palavra “temas” no sentido de proposta de pesquisas que vise à solução de algum problema público ou que atenda às demandas de setores estratégicos para o desenvolvimento do país.

importam de seus países de origem, promovendo, como consequência, o afastamento da indústria nacional que, sem muitos incentivos, não gera demanda por conhecimentos aplicados.

Os autores concluem que, na América Latina, prioriza-se a produção acadêmica baseada em artigos, em vez de produção tecnológica baseada em patentes. Nesse sentido, Kim e Lee (2014) afirmam que a ausência de demanda por tecnologia estimula a produção científica sem aplicação prática, e um dos motivos é o fato de que as indústrias podem recorrer à importação de tecnologia.

Outro aspecto é que para alcançar o desenvolvimento é preciso progredir e isso depende da formação de recursos humanos e esses devem ser cada vez mais qualificados, o § 3º o cita que o Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação. No passado onde o elemento central para o desenvolvimento dos países era a matéria-prima, agora se trata do recurso humano, o sujeito é visto como um insumo e, portanto deve ser abundante, ou seja, uma mão-de-obra de baixo custo que possa ser exportada, mas principalmente colocada à disposição de grandes empresas estrangeiras instaladas no país.

O ex-secretário do MCT (1999-2002) discorre:

O fortalecimento da interface MCT/MEC não é apenas importante, é vital para a reconstrução das políticas públicas, bem como para inserção externa do País. Leva em conta as desvantagens da globalização – hoje amplamente reconhecidas – mas não se esgota em sua condenação ou no negativismo, mas procura melhor explorar os recursos humanos que integram a comunidade acadêmica brasileira e mobilizar o patrimônio de conhecimento que esta amealhou, dentro da avaliação de que, dados esses fatores e outros, é possível, buscar a adaptação dinâmica do País às realidades do processo de globalização (PACHECO, 2007, p.195).

O papel de algumas instituições como CNPq é direcionado para essa nova perspectiva de formação de recursos humanos e pesquisa aplicada, outra consequência é que a CAPES inicia um processo de avaliação da pós-graduação com foco na produção acadêmica (SGUISSARDI, 2009).

CONCLUSÃO

O objetivo desta pesquisa foi analisar o tratamento das políticas públicas para CT&I no ordenamento jurídico, em especial na Constituição Federal de 1988, enquanto política de Estado. Preliminarmente, foi elaborado um quadro com os principais dispositivos que tratam

das políticas para CT&I, para o estudo foi selecionado o artigo 218 da Constituição Federal. Para extrair o conteúdo latente a análise de dados foi apoiada na análise de conteúdo proposta por Bardin (1977).

Observou-se que o Estado assume um papel de indutor e não de responsável pelas políticas públicas para CT&I, no texto constitucional do artigo 218, os verbos utilizados são apoiar, estimular, promover, incentivar. Não são citadas expressões como direito, dever, garantia, ou a forma que o Estado fará para garantir o orçamento para essas políticas, nesse sentido, existe a possibilidade dos Estados e ao Distrito Federal vincularem parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica, além disso, ser facultado aos Estados e Distrito Federal, não é determinada uma participação da esfera federal. É possível que o tratamento distanciado dessas políticas se agravou com a reestruturação do Estado

Por fim, a amplitude do tema merece o devido aprofundamento em futuras pesquisas, sugere-se que outros dispositivos legais e as estratégias nacionais sejam objeto de análise, dando ênfase nos atores envolvidos, o contexto de formulação, as perspectivas e correntes teóricas latentes nesses documentos. Justifica-se essa recomendação pelo fato conhecido que na formação das agendas políticas alguns temas ganham destaque, outros são sombreados e alguns desprezados. Assim, analisar de forma crítica o que é seguido e o que é rechaçado por meio dos documentos desvela outras facetas dessas políticas.

BIBLIOGRAFIA

AITH, Fernando. **Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas - reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo: Saraiva, 2006.

BALBACHEVSKY, E. Políticas de ciência, tecnologia e inovação na América Latina: as respostas da comunidade científica. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 63, p. 503-518, set./dez. 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUNGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and instability in American politics.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BOBBIO, N. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela BeccacciaVersiani. Barueri: Manole, 2007.

BRASIL. Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951. Cria o Conselho Nacional de Pesquisas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1 - 16/1/1951, Página 809.

BRASIL. Decreto nº 55.820, de 08 de março de 1965. Cria o “Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas - FINEP” e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1 - 9/3/1965, Página 2511.

BRASIL. Decreto nº 91.146, de 15 de Março de 1985. Cria o Ministério da Ciência e Tecnologia e dispõe sobre sua estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1 - 15/3/1985, Página 4708.

BRASIL. Lei n. 8.010, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2 abr. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8010.htm>. Acesso em: 26 out. 2016.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012 – 2015. Brasília: Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2012.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. História e Missão. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/historia-e-missao>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

BRASIL. Financiadora de Estudos e Projetos. Histórico. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/a-finepexterno/historico>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

CAMPOS, C. J.G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. Revista Brasileira de Enfermagem, Brasília, n.57, v. 5, p. 611-614, set./out. 2004.

CAVALCANTE, L. R. **Consenso difuso, dissenso confuso**: paradoxos das políticas de inovação no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1867.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2018.

GIL, Carlos, A. (07/2017). **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6ª edição. São Paulo: Atlas. 2017. Disponível em <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597012934>>. Acesso em: 19 dez. 2017

KIM, Y. K.; LEE, K. Different impacts of scientific & technological knowledge on economic growth: contrasting s&t policy in East Asia and Latin America. **Asian Economic Policy Review**, 2014. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/270456031>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, H.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. V. 1.

MANCEBO, D.; MAUÉS, O. ; CHAVES, V. L. J. Crise e reforma do Estado e da universidade brasileira: implicações para o trabalho docente. *Educar*, Curitiba, n. 28, p. 37-53, 2006. Editora UFPR.

MARCOVITCH, J. ; SBRAGIA, T. ; STAL, E. ; TERRA, J.C.C. Inovação tecnológica e incentivos fiscais. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 26, n.1, p. 43-60, jan./mar. 1991.

PACHECO, C. A.A Criação dos Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 191-223, jan./jun. 2007.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico, uma investigação sobre lucro, capital, crédito, juros e o Ciclo Económico**. Editora Nova Cultural, São Paulo, 1997

SCHWARTZMAN, S. Modos de produção do conhecimento científico e tecnológico e as oportunidades para o setor de ensino superior particular. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO NAS IES PARTICULARES, 6., 2005, Salvador. Anais... Salvador, 2005. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/2005_salvador.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2013

SCHWARTZMAN, S. Pesquisa universitária e inovação no Brasil. Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, p. 19-43, 2008.

SCHWARTZMAN, S. A pesquisa científica e o interesse público. *Revista Brasileira de Inovação*, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p. 361-395, 2002.

SCHWARTZMAN, S. Ciência, universidade e ideologia: a política do conhecimento [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2008. Ciência, tecnologia, tecnocracia e democracia. pp. 7-17. ISBN 97885-99662-50-2. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

SGUISSARDI, V.; SILVA JÚNIOR, J. R. **Trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtividade acadêmica**. São Paulo: Xamã Editora. 2009

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2008.

VIOTTI, E. B. Brasil: de política de ciência e tecnologia para política de inovação? Evolução e desafios das políticas brasileiras de ciência, tecnologia e inovação. In: Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogos entre experiências estrangeiras e brasileiras. Seminário Internacional de Avaliação de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília: CGEE, 2008. Disponível em: http://www.cgee.org.br/publicacoes/seminario_internacional.php

CAPÍTULO III

AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS DA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE: ESTUDO BASEADO EM VARIÁVEIS DO INSTRUMENTO AVALIAÇÃO PARA MELHORIA DA QUALIDADE

Dartagnan Ferreira de Macêdo, Universidade Federal de Alagoas (UFAL)
João Antônio da Rocha Ataíde, Universidade Federal de Alagoas (UFAL)
Antonio Carlos Silva Costa, Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

RESUMO

Os serviços da Atenção Básica em Saúde têm grande importância para a efetividade do sistema público de saúde. O objetivo desse artigo foi avaliar os serviços no âmbito da atenção básica, por meio de um estudo de caso em unidades de saúde da família localizadas no município de Maceió. Para tanto, realizou-se um estudo qualitativo mediante a aplicação de um *checklist* com algumas indagações do instrumento Avaliação para a Melhoria da Qualidade, proposto pelo Ministério da Saúde. Os resultados demonstram que existem diversos problemas que prejudicam a qualidade dos serviços, considerando as dimensões estrutura, processo e resultado. Assim, os problemas evidenciados impedem a eficiência e comprometem a eficácia das ações das equipes de saúde e, nesse sentido, faz-se necessário uma atuação mais efetiva da gestão municipal na solução dos entraves existentes.

Palavras-chave: Avaliação em Saúde. Atenção Básica. Gestão da Qualidade. Administração Pública.

ABSTRACT

The services of Primary Health Care have great importance for the effectiveness of the public health system. The objective of the article was evaluated by the services in the scope of basic care, through a case study in family health units located in the municipality of Maceió. To this end, a qualitative study was carried out through a checklist with some questions from the evaluation instrument for quality improvement proposed by the Ministry of Health. The results show that there are several problems that hinder the quality of services, considering the dimensions, structure, process and outcome. Thus, the problems highlighted impede efficiency and compromise the effectiveness of the actions of health teams and, in this sense, it is necessary to act more effectively in the public management in resolving the existing obstacles.

Keywords: *Keywords: Health Assessment. Primary Care. Quality management. Public administration.*

Introdução

O SUS foi uma conquista social assegurada pela Constituição Federal, apontando a saúde como universal e um dever do estado. Uma de suas diretrizes é o atendimento integral, onde deve haver uma prioridade para os serviços preventivos, que são ofertados pela atenção primária ou atenção básica em saúde, que corresponde ao primeiro nível de complexidade do sistema e que a população tem acesso com mais facilidade (BRASIL, 1988; STARFIELD, 2002).

A avaliação em saúde é fundamental para promover possíveis aperfeiçoamentos que se fizerem necessários na implementação dos serviços, uma vez que permite a concepção de um diagnóstico, o qual aponta um cenário global dos serviços, auxiliando significativamente os gestores públicos.

Nesse contexto, o instrumento Avaliação para a Melhoria da Qualidade (AMQ), criado pelo Ministério da Saúde, foi fundamental para ampliar a noção de importância da autoavaliação entre os profissionais das equipes e entre os gestores em saúde (BRASIL, 2005).

Ademais, houve um maior incentivo para mensuração da qualidade, de forma a produzir um diagnóstico da estruturação e organização dos serviços, com o intuito de identificar os aspectos problemáticos e as potencialidades da estratégia de saúde, que possam contribuir, assim, para a melhoria da qualidade dos serviços. Dessa forma, justifica-se a realização de pesquisas que tenham tal finalidade.

O objetivo do estudo foi avaliar os serviços no âmbito da Atenção Básica, por meio de um estudo de caso em unidades de saúde da família localizadas no município de Maceió, considerando algumas variáveis do instrumento AMQ, de forma a ilustrar o contexto situacional.

Referencial Teórico

Avaliação dos serviços na Atenção Básica em Saúde

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado a partir da Constituição Federal de 1988, preconizando como diretrizes a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade. O sistema, que deve visar a equidade, é universal, no sentido que trata-se de um “direito de todos e dever do Estado” (BRASIL, 1988).

Com a descentralização político-administrativa, que determina direção única em cada esfera governamental, os municípios passaram a ter a maior responsabilidade na implementação das políticas públicas de saúde, inclusive arcando financeiramente com parcela significativa do financiamento desses serviços. Ademais, a ênfase dos serviços centra-se na atenção básica em saúde, primeiro nível de complexidade do sistema de saúde (MACÊDO et al., 2015; STARFIELD, 2002).

Os serviços de saúde, conforme explica Starfield (2002), são organizados por níveis de atenção à saúde, considerando a complexidade dos serviços. A alta complexidade abrange os hospitais e casos mais complexos, enquanto a média complexidade envolve o acesso à exames e especialidades, conforme encaminhamentos da atenção primária. Por fim, a atenção básica corresponde ao primeiro contato dos indivíduos com o sistema de saúde e deve ser resolutiva, no sentido de atender aos cidadãos de forma integral, universal e igualitária.

Dessa forma, a atenção básica tem grande importância para a efetividade dos serviços de saúde, mediante ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde, com ênfase nos aspectos preventivos. Os serviços de atenção básica buscam evitar o surgimento e o agravamento das doenças, enfatizando ações de promoção em saúde que contribuam para o desenvolvimento de hábitos saudáveis pelos usuários (BRASIL, 2011). A Estratégia Saúde da Família, criada em 1994, inicialmente como um programa, é considerada a política prioritária para a expansão e consolidação dos serviços de saúde (BRASIL, 2011).

Registra-se a importância da realização de avaliações sistemáticas, de forma a proporcionar subsídios para a melhoria contínua das políticas implementadas. Sobre avaliação em saúde, Conrandriopoulos et al. (2000) afirma que o conceito de avaliação envolve um

juízo sobre um processo interventivo e seus componentes, a fim de contribuir para o processo decisório.

Nesse sentido, alguns atributos são inerentes à avaliação em saúde: cobertura, acessibilidade, equidade, eficácia, efetividade, impacto, eficiência, qualidade técnico-científica e satisfação dos usuários. Todavia, o uso desses atributos variará, considerando as perspectivas de cada pesquisador. Em específico, a análise da qualidade é um dos aspectos mais analisados, pois permite mensurar o nível de adequação dos serviços de saúde (SILVA; FORMIGLI, 1994; SERAPIONI, 2006).

O conceito de qualidade é amplo e complexo, especialmente no setor de saúde. Tal definição relaciona-se a conformidade com normas e padrões determinados que, por sua vez, não são absolutos (SERAPIONI, 2006; MEZOMO, 2001; DONABEDIAN, 1990). Donabedian (1988), observando os preceitos da teoria sistêmica da administração, aponta três categorias interdependentes para a avaliação da qualidade do cuidado em saúde: estrutura, processo e resultado. Uma síntese dos conceitos de cada categoria pode ser visualizada no Quadro 1:

Quadro 1 – Categorias para avaliação da Qualidade

Dimensão	Exemplos
Estrutura	Ambiente e condições físicas onde os serviços são prestados. Inclui recursos materiais (instalações, equipamentos), recursos humanos (força de trabalho e qualificação do pessoal) e estrutura organizacional.
Processo	Adequação das atividades realizadas pelos profissionais de saúde, em conformidade com o que foi estabelecido, assim como a busca do paciente pelos serviços. Inclui relacionamento, o processo de comunicação e a transmissão de informações entre profissionais e usuários dos serviços.
Resultado	Resultado dos serviços para a saúde dos pacientes, ou seja, as melhorias nas condições de saúde dos usuários. Deve incluir, também, o grau de satisfação do paciente.

Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de Donabedian (1988)

Avaliação para a Melhoria da Qualidade

O Ministério da Saúde, em 2005, compreendendo a importância da avaliação em saúde, criou o projeto Avaliação para a Melhoria da Qualidade (AMQ), com o objetivo de avaliar os serviços de atenção básica no país, especialmente relacionados à Estratégia Saúde da Família, impulsionando o desenvolvimento dos estabelecimentos de saúde (BRASIL, 2005). O instrumento é uma metodologia que busca, por meio da gestão interna e melhoria contínua, utilizando-se a avaliação das dimensões descritas por Donabedian (1988) estrutura, processos e resultados, estimular e consolidar um processo de autoavaliação pelos profissionais e gestores dos serviços (secretário de saúde, o coordenador municipal da ESF e os gerentes das unidades de saúde), sendo, entretanto, facultativa a sua implementação (BRASIL, 2005).

Como dimensões do AMQ, registra-se a dimensão “gestão” e a “equipes”. Este estudo centrou-se nas variáveis de gestão. As dimensões e subdimensões da unidade de análise gestão podem ser observadas no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Unidade de análise gestão, dimensões e subdimensões do instrumento Avaliação para a Melhoria da Qualidade (AMQ)

Unidade de Análise	Dimensão	Subdimensões
Gestão	Desenvolvimento da Estratégia Saúde da Família	Implantação/Implementação no município Integração da rede de serviços Gestão do trabalho Fortalecimento da coordenação
	Coordenação Técnica das Equipes	Planejamento e integração Acompanhamento das equipes Gestão da educação permanente Gestão da avaliação Normatização
	Unidades de Saúde da Família	Infraestrutura e equipamentos da USF Insumos, imuno-biológicos e medicamentos

Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de BRASIL (2012).

Considerando o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ), criado a partir do AMQ, de acordo com o Ministério da Saúde (2016), pode contribuir diretamente para a melhoria da qualidade dos serviços, para os profissionais de saúde quanto para os usuários, tendo como objetivo central:

[...] incentivar os gestores e as equipes a melhorar a qualidade dos serviços de saúde oferecidos aos cidadãos do território. Para isso, propõe um conjunto de estratégias de qualificação, acompanhamento e avaliação do trabalho das equipes de saúde. [...] O programa eleva o repasse de recursos do incentivo federal para os municípios participantes que atingirem melhora no padrão de qualidade.

Trabalhos anteriores estudaram os serviços no âmbito da Atenção Básica, considerando o instrumento AMQ como modelo de análise. O estudo de Cardoso et al. (2015) avaliou a gestão da ESF em municípios mineiros, por meio dos resultados da autoavaliação de qualidade pontuados. No geral, os gestores avaliaram de maneira positiva a qualidade dos serviços. Entretanto, identificaram-se algumas dimensões que obtiveram avaliação mais negativa, como a gestão do trabalho, educação permanente, insumos e medicamentos, e infraestrutura e equipamentos.

Nunes et al. (2014) analisaram, por meio de um estudo comparativo, a qualidade da ESF em dois municípios de portes diferentes. Concluíram que os resultados para ambas as localidades avaliadas não é o ideal, considerando as variáveis analisadas por meio do instrumento AMQ, apontando a existência de dificuldades para a consolidação dos serviços na Atenção Básica.

Por sua vez, Silva e Caldeira (2011) registraram que existem diversas ferramentas que contribuem diretamente para o funcionamento adequado dos serviços. Contudo, os autores identificaram ações de saúde desenvolvidas que estavam em não conformidade com as normas preconizadas pelo modelo de atenção em saúde. Ainda segundo Silva e Caldeira (2011), houve uma percepção positiva pela maioria dos profissionais para as dimensões analisadas - unidades de saúde, consolidação do modelo de atenção, e atenção à saúde. Entretanto, foram observadas diferenças significativas entre as equipes analisadas e que os profissionais com qualificação específica em saúde da família apresentaram melhor desempenho geral.

As questões foram adaptadas de acordo com algumas indagações propostas pelo instrumento para Avaliação para a Melhoria da Qualidade (AMQ), do Ministério da Saúde (MS). Vale destacar que a maioria dos estudos que adotam o modelo proposto pelo MS utilizam uma abordagem quantitativa. Entretanto, na análise dos resultados, descreveu-se os principais achados, em uma abordagem qualitativa, analisando as implicações para a gestão em saúde pública.

Resultados

Inicialmente, no que se refere a um dos aspectos da dimensão estrutura, a infraestrutura física das Unidades de Saúde, apontou-se um cenário de diversos problemas, que podem interferir diretamente no processo de trabalho e nos resultados. A maioria das unidades não possui quantidade de consultórios suficientes para o atendimento concomitante dos profissionais de nível superior (87,5%), o que acarreta prejuízos diretos para a população com uma quantidade inferior de consultas e atendimentos, decorrente do problema evidenciado. Em pelo menos 50% dos consultórios não há ao menos equipamentos básicos necessários para a prestação dos serviços à população. Problemas estruturais prejudicam um trabalho eficiente das equipes, interferindo diretamente na qualidade dos serviços e no bem-estar dos servidores e usuários.

As dificuldades encontradas nos estabelecimentos de saúde, durante a aplicação do instrumento, foram diversas, e dentre os problemas, pode-se citar: os prédios são pequenos e inadequados para prestar os serviços oferecidos e comportar a quantidade de servidores lotados, algumas fachadas apresentam pichações e a maioria não possui identificação da USF, as farmácias registram instalações inadequadas, há problemas de acessibilidade, não há equipamentos de segurança (tais como extintores de incêndio), algumas unidades não possuem uma sala exclusiva para o arquivo e gerenciamento dos prontuários médicos, paredes mofadas e com infiltrações, iluminação inadequada, armazenamento de lixo hospitalar em local inadequado, entre diversos outros problemas foram registrados.

Também, observou-se que a maioria das unidades não possui acessibilidade em todas as suas dependências para idosos e portadores de necessidades especiais (87,5%), não possuem local adequado para realização de atividades internas, nem para atividades de promoção à saúde (87,5%). O acesso à internet também foi considerado inadequado para os serviços que necessitam do uso da mesma (75%), como a marcação de exames e consultas por meio do complexo regulador (CORA).

Todas as Unidades de Saúde estavam situadas, no momento da coleta de dados, em prédios alugados ou cedidos, que não pertencem ao município. Em 100% dos locais visitados, as instalações físicas foram consideradas com condições inadequadas, de modo geral, para a

prestação dos serviços de saúde. Especificamente, a sala de vacinação não está funcionando, ou funciona de forma precária, em 50% das unidades. Quanto às informações sobre o funcionamento dos serviços, apenas 50% das USF informam a população de forma eficiente.

No que se refere à relação com a gestão municipal e ao apoio fornecido, os resultados demonstraram que a situação evidenciada é um pouco menos crítica quando comparada com os aspectos estruturais, apesar da existência de alguns problemas. Quase 40% das unidades receberam visita técnica da coordenação da Estratégia Saúde da Família recentemente e em 62,5% os profissionais de saúde conseguem estabelecer um processo de comunicação com a gestão municipal com certa facilidade. Também, os servidores da maioria das unidades realizaram curso de capacitação nos últimos meses (75%), o que é bastante importante para o desenvolvimento da qualificação e das competências dos servidores.

Ainda assim, verificou-se que a gestão estratégica da secretaria de saúde poderia ter uma participação mais ativa na busca pela resolução dos problemas das unidades de saúde, considerando que diversos problemas decorrem de falhas na comunicação e falta de informação adequada.

Quando se observam aspectos que envolvem as necessidades dos usuários, por outro lado, sublinharam-se dificuldades que interferem diretamente na continuidade dos serviços. Observou-se que o sistema de referência e contrarreferência não funciona a contento, pois todas as unidades informaram que a oferta de exames e consultas com especialistas, disponibilizada por meio do Complexo Regulador, não está adequada às demandas e necessidades dos usuários, comprometendo a integralidade da assistência e a efetividade das ações de saúde.

Desse modo, os profissionais realizam o atendimento básico e, quando há necessidade, encaminham os usuários para a realização de exames e consultas com especialistas. Contudo, foram muitas as queixas dos servidores e dos próprios usuários quanto à acessibilidade a esses atendimentos de média e alta complexidade.

O Complexo de Regulação municipal (CORA) é o setor responsável por essas marcações, mas a rede credenciada e as unidades de referência municipais se demonstraram insuficientes para o atendimento da demanda crescente por esses serviços, que ainda inclui usuários de outros municípios alagoanos que encaminham os pacientes para a capital.

Em relação à gestão de recursos materiais, evidenciou-se um constante desabastecimento do estoque de medicamentos, insumos e correlatos (87,5%), principalmente materiais para a realização de curativos, durante o mês, incluindo materiais para a educação em saúde, o que acarreta improvisações, impossibilidade de realização de alguns procedimentos e até a interrupção ou adiamento do tratamento fornecido aos pacientes.

Nesse sentido, vários são os fatores que interferem para essa situação, sejam problemas gerenciais e de planejamento da secretaria de saúde e das coordenações administrativas, considerando os entraves burocráticos para a realização dos procedimentos licitatórios, mas também dos próprios profissionais de saúde que solicitam os insumos. Outros materiais impressos como, por exemplo, fichas, receituários e cartões de inscrição também não chegam em quantidade suficiente, comprometendo o trabalho dos profissionais.

A atualização dos registros de atendimentos e procedimentos é imprescindível para a atualização do sistema de informações da atenção básica (e-SUS). Porém, essa atualização também não é feita por todos, devido ao desabastecimento desses materiais impressos e a um problema de falta de equipamentos e/ou de profissionais administrativos para realizarem esse trabalho, em algumas unidades.

Uma das atividades que diferenciam as equipes de saúde da família das Unidades que adotam o modelo tradicional na atenção básica são as visitas domiciliares realizadas pelos profissionais. Contudo, registrou-se que, apesar de a maioria dos profissionais realizarem visitas regularmente, esta não é uma atividade diária e sistemática para parte dos servidores. Dessa forma, existe a necessidade de um acompanhamento da coordenação administrativa sobre a execução dessa função pelos profissionais que não a realizam de forma regular, já que a realização de visitas é uma atribuição de todas as categorias que compõem as equipes.

Em relação às atividades de promoção e educação em saúde, outro fator diferencial da ESF, todas as unidades de saúde realizariam grupos e reuniões para o acompanhamento de grupos de risco, especialmente hipertensos e diabéticos. Porém, aspectos já citados anteriormente, como problemas estruturais, ausência de espaço físico adequado e de materiais educativos fornecidos pela gestão, dificultam uma realização regular dessas ações, que são essenciais para o fortalecimento das práticas preventivas junto à comunidade.

Assim, para tentar superar essa lacuna, muitas unidades buscam uma integração com espaços disponíveis na comunidade, tais como igrejas, associações de moradores e escolas, apesar da limitação para a abordagem de determinadas temáticas em alguns desses lugares.

De um modo geral, o diagnóstico dos serviços no âmbito da atenção básica apontou a existência de diversas problemáticas vivenciadas por profissionais e usuários nas Unidades de Saúde analisadas, uma vez que alguns aspectos levantados comprometem significativamente a efetividade das ações desenvolvidas pelas equipes de saúde.

Considerações finais

O estudo teve como objetivo avaliar os serviços no âmbito da Atenção Básica em Saúde, por meio de um estudo qualitativo baseando-se em algumas variáveis propostas por um instrumento governamental, o AMQ.

Os resultados demonstraram uma inadequação dos principais fatores avaliados, especialmente em relação aos problemas de infraestrutura física, gestão de sistemas de informação, acesso a exames e consultas e gestão de recursos materiais. Como aspectos positivos, verificou-se que existe a realização de capacitações e há certa abertura por parte da alta gerência em ouvir as demandas dos gestores das unidades e dos profissionais, ainda que os problemas persistam.

Registrou-se, também, que a maioria das unidades não aderiu ao Programa de Avaliação para a Melhoria da Qualidade (PMAQ), do Ministério da Saúde, o que é um aspecto bastante negativo, uma vez que o acompanhamento das ações, por meio dos indicadores do programa, pode contribuir para a melhoria dos serviços.

Dessa forma, faz-se necessário que a gestão municipal implante o programa e a sistemática de avaliação da qualidade em todas as unidades básicas de saúde, de forma efetiva e por meio da participação ativa de uma equipe multiprofissional, a fim de possibilitar a melhoria na efetividade da Atenção Básica no município, com auxílio de um instrumento gerencial que se demonstrou efetivo em outros exemplos apontados pela literatura.

Por fim, em relação às limitações do estudo, destaca-se que os dados restringem-se à amostra pesquisada, havendo a necessidade da realização de outros estudos mais aprofundados e que envolvam outros atores sociais, de forma a corroborar os resultados encontrados.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. **Aprova a Política Nacional da Atenção Básica**, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Avaliação para melhoria da qualidade da Estratégia Saúde da Família**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2005.
- CARDOSO, A. V. L. et al. Avaliação da gestão da Estratégia Saúde da Família por meio do instrumento Avaliação para Melhoria da Qualidade em municípios de Minas Gerais, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 4, p. 1267-1284, 2015.
- CONTANDRIOPOULOS, A. et al. *L'évaluation dans le domaine de la santé: concepts et méthodes*. **Rev Epidemiol Sante Publique**, v. 48, n. 6, p. 517-539, 2000.
- DONABEDIAN, A. *The quality of care: How can it be assessed?* **Jama**, v. 260, n. 12, p. 1743-1748, 1988.
- DONABEDIAN, A. *La dimensión internacional de la evaluación y garantía de la calidad*. **Salud Publica Mex**, v. 32, n. 2, p. 113-7, 1990
- MACÊDO, D. F. et al. Análise da Judicialização do Direito à Saúde, Subfinanciamento do setor e Políticas Públicas: Estudo de Caso no Estado de Alagoas. **Revista de Administração de Roraima**, v. 5, n. 2, p. 300-325, 2015.
- MACEIÓ. Secretaria Municipal de Saúde. **Plano Municipal de Saúde: 2014-2017**. Maceió, 2014.
- MEZOMO, J. C. **Gestão da qualidade na saúde: princípios básicos**. São Paulo: Manole, 2001.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ)**. Disponível em: http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_pmaq.php. Acesso em: novembro de 2016.
- NUNES, A. A. et al. Qualidade da Estratégia Saúde da Família: comparação do desempenho de municípios de pequeno e grande porte. **Saúde em Debate**, v. 38, n. 102, p. 452-67, 2014.

SERAPIONI, M. **Avaliação da qualidade em saúde**: delineamentos para um modelo multidimensional e correlacional. In: Bosi M. L.; Mercado F. (Org.). Avaliação qualitativa de programas de saúde: enfoques emergentes. Petrópolis: Vozes, 2006.

SILVA, J. M. da; CALDEIRA, A. P. Avaliação para melhoria da qualidade da Estratégia Saúde da Família e a qualificação profissional. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 9, n. 1, p. 95-108, 2011.

SILVA, L. M. V.; FORMIGLI, V. L. A. Avaliação em Saúde: Limites e Perspectivas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 10, n. 1, p. 80-91, 1994.

STARFIELD, B. **Atenção primária**: Equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia. Brasília: UNESCO, Ministério da Saúde, 2002.

CAPÍTULO 4

COMO ALCANÇAR A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NOS PROCESSOS LEGISLATIVOS FRENTE AO DESPREPARO DOS VEREADORES?

Gilberto Martins Santos, Doutor em administração pela Universidade de São Paulo - USP

Mariângela Ravanello, Mestre em Gestão de Organizações Públicas - UFSM

Priscila de Andrade, Mestre em Gestão de Organizações Públicas - UFSM

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo apresentar um produto/serviço gerado a partir do estudo de caso realizado no município de Estrela Velha, Rio Grande do Sul. A metodologia utilizada consistiu na contextualização do seguinte problema: “Como os servidores do legislativo Municipal de Estrela Velha, Rio Grande do Sul, podem inovar na busca pela eficiência e eficácia nos processos legislativos, e considerando o despreparo dos vereadores a desenvolverem as atividades da vereança com afincamento e dedicação?” Posteriormente, com base nas principais experiências de sucesso e conhecimento de profissionais/mestrandos da área de Gestão Pública e afins, foi realizado o debate do estudo de caso, inspirados pela crise crescente da perda de legitimidade e credibilidade do povo e a imperiosa necessidade de executar mudanças estruturais na forma tradicional de atuação das organizações públicas. Como resultado um relatório de propostas e alternativas para a inovação dos processos do legislativo, sendo que de imediato foi sugerida a elaboração de uma palestra de apresentação e capacitação dos vereadores recém-eleitos, seguindo o mapeamento dos processos da Câmara dos Vereadores, com a elaboração dos procedimentos operacionais e fluxogramas dos processos de vereança.

PALAVRAS-CHAVE: Governança, Vereador, Serviço Público.

ABSTRACT

This report aimed to present a product/service generated from a case study worked in the Municipal Star Old city. The methodology consisted in the contextualization of the problem: "How does the servers of the Municipal Legislative of Star Old city can innovate in the search for efficiency and effectiveness in legislative processes, considering the lack of preparation of the aldermen to develop their duties with obstinacy and dedication? Later, based on the main successful experiences and knowledge of the present professionals, it was conducted a debate of the case study. Inspired by the growing crisis of the loss of legitimacy and credibility of the people, and the urgent need to implement structural changes in the traditional way of operation of public organizations, at this case, the legislative, resulting in a report with proposals and alternatives to the innovation of the alderman work processes. Immediately it was suggested the elaboration of a lecture to presentation and training the newly elected aldermen, following the mapping of the House of Councilors processes, with the elaboration of the operational procedures and flowcharts of the alderman work processes.

KEYWORDS: Governance; Alderman; Public Service.

Introdução

Este estudo foi realizado na disciplina de Administração da Inovação em Processos do Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas – UFSM, cujo objetivo era relatar um problema vivenciado pelos mestrandos em suas organizações, e contextualizar através de um estudo de caso. Com a participação do grupo, buscar possíveis soluções técnicas e inovadoras, a fim de gerar um produto para melhorias dos processos da organização.

De imediato, na apresentação do problema com o grupo foi diagnosticada a precária atuação de vereadores, como uma triste realidade vislumbrada em muitos municípios gaúchos, com níveis de escolaridade baixa, sem vivência comunitária e política, com pouco conhecimento das funções e atribuições legislativas, absorvidos com o bônus – a remuneração mensal, conseqüentemente o ônus é todo da população.

Assim, o eixo principal do legislativo que é representar a população, viabilizando projetos – planos de ação que atendam as demandas e o bem-estar social fica violado e prejudicado, pois, o que se observa na grande maioria, são vereadores buscando atendimento de interesses particulares e políticos e esquecem (muitas vezes desconhecem) da verdadeira função do vereador. O vereador deve ter noção exata da sua responsabilidade, pois o custo da omissão de quem representa a sociedade é a corrupção.

Neste sentido, o debate girou em torno das possíveis soluções e alternativas aos servidores efetivos, os quais podem inovar e transformar essa cultura organizacional auxiliando os vereadores a desenvolverem suas atribuições com afinco e dedicação nos Municípios, focados na eficiência e a eficácia no desempenho das funções legislativas e na interatividade com a população a qual representam buscando uma atuação efetiva na função.

Na sequência, foi realizada uma relação de propostas de soluções e alternativas para amenizar e solucionar o problema, embasadas nas experiências de cada membro do grupo, a fim de elaborar o relatório e gerar o produto objeto principal do estudo.

Referencial Teórico

Grande pensador e pesquisador das áreas de Sociologia, Ciências Políticas e Administração, além de ter sido um político atuante na vida pública, Guerreiro Ramos assume que a racionalização do trabalho na administração pública é antes de tudo uma questão de

natureza social (RAMOS, 2008). É sob esse ponto de vista, que o presente trabalho se desenvolve.

Na obra de Guerreiro Ramos, observa-se sua eminente preocupação com o “estado social”, que para o autor, a administração pública moderna deveria assumir, em detrimento ao patrimonialismo que àquele momento era a prática administrativa pública recorrente. Em sua visão, o “estado social” deveria suprir as demandas sociais coletivas.

No contexto da administração pública contemporânea, passados sessenta e sete anos da publicação da obra original de Guerreiro Ramos, o Estado Democrático de Direito promulgado com a Constituição Federal de 1988, instaura um novo conceito de governança a partir do qual, segundo a definição de Silva (1988), trataria além da junção conceitual do Estado de Direito e do Estado Democrático, abrangeria um conceito novo, onde a qualificação do Estado Democrático vem pelo Direito, ou seja, segundo Silva, “o ‘democrático’ qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também, sobre a ordem jurídica. O Direito, imantado por esses valores, se enriquece do sentir popular e terá de ajustar-se ao interesse coletivo [...]” (SILVA, 1988, p.21).

Contudo, antes, o que ainda se verifica são as mesmas manobras e mazelas do jogo político aplicada com métodos escusos de manipulação da informação, em vista a interesses próprios dos políticos e administradores, ante ao interesse comum e social, que retornam ao que Guerreiro Ramos definiria, como sendo uma administração patrimonial que “é nada mais que uma espoliação legitimada pela tradição, em que os cargos públicos são distribuídos como dádivas ou prebendas” (RAMOS, 2008, p. 86).

Mudar tal prática, tão enraizada na *má (grifo nosso)* cultura organizacional da administração pública brasileira, e no pensamento popular, é quebrar com o paradigma cultural do ideário brasileiro do político “*rouba-mas-faz*”, ou seja, visa primeiro interesses próprios, e à sociedade que o elegeu como representante lhe sobra “migalhas” de seus espólios políticos.

No processo evolutivo da administração pública brasileira, como consequência da tentativa de modernização desta, o modelo da administração pública burocrática idealizada por Max Weber intencionava desde sua criação, diminuir as práticas de apadrinhamentos através da racionalização dos meios e do emprego de profissionalismo técnico (WEBER, 1982). A intenção primária da burocracia de Weber, que trouxe a criação do princípio de

competência, com a clara delimitação da atuação dos funcionários, era afastar as arbitrariedades impostas por autoridades, do tipo patriarcal. (RAMOS, 2008, p. 85)

Outra consequência esperada dessa transformação dos processos administrativos públicos era a de que gradativamente o tecnicismo documental da administração burocrática trouxesse agilidade e transparência aos serviços públicos. O que se observa, passado os anos foi que o excesso de documentos mudou o foco da burocracia, não mais para a meta e o resultado final, mas para o mero cumprimento formal de preenchimento de documentos como tarefa finalística. A palavra burocracia passou a ser usada como sinônimo pejorativo de má governabilidade no imaginário de domínio público da sociedade brasileira.

A Constituição de 1988, além de introduzir o conceito de governança no setor público, através do caput de seu art. 1º, onde declara que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”, também consagrou “um sistema harmônico, integrado e sistêmico de perfeita conveniência entre os controles internos de cada Poder e o controle externo exercido pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 74, IV)”.

O Tribunal de Contas da União (2014) destaque que “o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo”. Em linhas gerais para a governança isso significa dizer que o poder de escolher seus representantes é do cidadão. (2014, TCU)

Pode-se afirmar como resume Souza (2016), que em uma democracia, o poder legislativo representa a sociedade e o poder executivo o governo. Nessa coerência, cabe ao poder legislativo, por seus membros, a responsabilidade de discutir e decidir o que deve o poder executivo fazer. O prefeito, assim sendo, só pode agir de acordo com o que a câmara delibera e as decisões da Câmara são formalizadas por lei. Desta forma, o poder executivo só pode agir conforme a lei, nunca contra ou no silêncio da lei.

Presume-se assim, que o que a Câmara decide, pelo fato de que na Câmara a sociedade estar representada pelos vereadores, é o que caracteriza o interesse público, gerando legitimidade aos atos do governo. Neste sentido, a função de controle externo, prevista pela constituição, em seu art. 31 onde especifica que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, sistematiza as funções básicas do vereador: legislar, fiscalizar, sugerir e representar.

Além da Constituição Federal, a Lei Orgânica Municipal detalha a organização do executivo, do legislativo, da organização administrativa municipal e da ordem econômica e

financeira, e o Regime Interno estabelece o funcionamento da Câmara auxiliando o vereador na sua vereança.

Um dos maiores problemas que atinge as administrações públicas contemporâneas é a corrupção, que muitas vezes está relacionada à falta de controle adequado sobre uma determinada gestão, implica um conjunto de atos que resultam no uso indevido dos recursos pertencentes ao Estado em benefício próprio ou de terceiros. Como alimento para o vício da corrupção, encontra-se, entre outras falhas, um crescimento da burocracia sem a devida adaptação, dos sistemas de controle, acompanhado de desordem administrativa, falta de transparência nas transações governamentais realizadas, incoerência das leis ou ausência delas, clientelismo político, influência dos partidos políticos nos processos de controle, inexistência, obsolescência e inadequação dos sistemas de controle. (GRATERON, 1999)

Em consequência, a sociedade tem exigido que as ações da Administração Pública, no tocante a aproveitamento de recursos públicos seja cada vez mais eficientes e eficazes, resultando em maior qualidade dos serviços oferecidos a população. O atendimento a essas vontades exige das organizações públicas a adoção de novas ferramentas de gestão que promovam a implantação de uma cultura inovadora. (TCE/RS, 2014)

A administração pública voltada para o cidadão é a premissa básica da administração pública gerencial, conforme define Coutinho, 2000. Complementando Lima (2009) destaca “A gestão de qualidade é a busca permanente da melhor combinação entre recurso, ação e resultado”.

O Estado brasileiro na década de 90 passou pela reforma administrativa gerencial, apoiada nos princípios da nova administração onde o foco passa a ser centrado no cidadão-usuário, retomando assim o aspecto inicial do pensamento de Guerreiro Ramos de racionalização dos meios com o foco no lado social e da burocracia de Weber que buscava afastar o patrimonialismo arraigado da época. Tal reforma, constituiu-se de instrumentos de gestão que visam modernizar o Estado, mas dentro de um contexto democrático (BRESSER-PEREIRA, 1999). Nesse novo foco, todos os serviços são voltados ao cidadão, distanciando a administração dos interesses exclusivos do aparelho Estado, passando assim a ofertar um serviço de melhor qualidade (COUTINHO, 2000).

Bresser-Pereira destaca que “os serviços prestados pelo Estado em uma democracia são definidos por lei e, em princípio, são ‘gratuitos’, isto é, financiados por impostos. É esse

fato que os converte em direitos, não necessidades, mas isso não significa que não tenham um custo” (p. 178, 2009). O autor ainda complementa, “o aparelho do Estado não deve ser apenas eficaz: deve também ser eficiente. Tendo em vista os limitados recursos fiscais com que pode contar, quanto mais eficiente ele for, mais eficaz poderá ser, porque será capaz de fornecer uma maior quantidade de serviços pelo mesmo custo” (BRESSER-PEREIRA, p,179, 2019).

A qualidade em serviços pode variar de conceito de acordo com cada teoria administrativa, porém, na administração gerencial seu conceito é inverso aos das teorias administrativas tradicionais: na Administração da Qualidade Total, os clientes são as pessoas mais importantes (Osborne e Gaebler, 1994 apud Coutinho, 2000). No caso da administração pública, o cidadão usuário é o cliente mais importante do processo.

De acordo com Pleguezuelos (apud Coutinho, 2000) “A Qualidade supõe, portanto, maior eficácia e eficiência. Isto é, supõe que os serviços prestados ao público tenham um impacto real nas suas necessidades e expectativas, enquanto melhora a relação entre os recursos empregados e os resultados obtidos”.

Portanto, desde a idealização da burocracia por Weber, passando pelos pensamentos da administração em prol do social de Guerreiro Ramos até as práticas da administração gerencial contemporânea preconizados por Bresser-Pereira, todas elas convergem para um ponto ideal comum: foco no resultado em busca do bem comum social através do controle pela própria sociedade dos interesses do coletivo. E para o cumprimento de tornar efetiva, a missão do bem-estar da sociedade e do controle de seus interesses, figura o papel do vereador como um dos protagonistas da governança pública.

O papel do vereador, suas atribuições e competências, Souza (p.27, 2017) descreve com muita clareza e simplicidade:

“Ser vereador é servir ao povo e não se servir do povo. Ser vereador é abrir mão de parte da vida pessoal, familiar e profissional para se dedicar, por um determinado tempo, ao município e a comunidade local. Ser vereador é pensar com a sociedade e com ela responsabilmente decidir. Ser vereador é viver a democracia representativa, intermediando as relações de governo e a comunidade local, legitimada pelo mandato popular. Ser vereador é ficar vigilante ao exercício do governo local, impedindo abusos, excessos, subtrações e omissões. Ser vereador é não se apropriar do cargo, mas trabalhar por qualidade de vida e pela dignidade do cidadão. Ser vereador é não omitir e responder com habilidade e com competência aos desafios de representar, de forma honesta, autêntica, competente, comprometida e legítima a comunidade que integra.”

Para exercer a contento seu papel de representante do povo, com eficiência e eficácia, o vereador deve ter grande disciplina partidária para que a ação de minorias não obstrua matérias de interesse da maioria, pois só desta forma parecerá coerente aos olhos do eleitor. Esta, também, é a melhor forma do político cuidar bem de sua cidade e de sua carreira. Quando o Legislativo trabalha bem, há o reconhecimento público e a reversão da imagem de morosidade e inoperância que a atuação legislativa acabou cunhando com tantos indícios de corrupção recente.

Ocorre que a eficácia do Legislativo, seja federal ou municipal, tende a ser medido pelo número de leis que produz o que é uma maneira enviesada de analisá-lo. O Legislativo, para ser eficiente, há de ser ágil. Afinal, as funções legislativas precisam acompanhar a dinâmica do desenvolvimento e a premência das demandas sociais. (Câmara dos Deputados, 2017).

Método de Pesquisa

Para analisar quais as ações que poderão contribuir para solucionar o problema: “Como os servidores do legislativo Municipal de Estrela Velha podem inovar na busca pela eficiência e eficácia nos processos legislativos, considerando o despreparo dos vereadores que possuem um grau mínimo de instrução, a desenvolverem as atividades da vereança com afinco e dedicação?”, inicialmente foi realizada a contextualização da situação apresentada com base na experiência profissional e prática dos mestrandos/pesquisadores. Na sequência, uma complementação bibliográfica, embasada em documentação já publicada, buscando identificar os principais conceitos relacionados.

A pesquisa bibliográfica foi escolhida por ser considerado um método de investigação onde a fonte de pesquisa é tida como secundária. Esta “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo [...]” (LAKATOS E MARCONI, 2010). De acordo Gerhardt e Silveira (2009, p.37)

“A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto.”

Os exemplos mais característicos do tipo de pesquisa bibliográfica são sobre investigações sobre ideologias ou aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema. (GIL apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009)

Em seguida, para a apresentação do problema foram ilustrados os personagens envolvidos no problema de pesquisa, buscando melhor interação com os membros do grupo de discussão. O problema de pesquisa levantado inicia-se com a indagação da funcionária efetiva, contadora da Câmara Municipal de Vereadores de Estrela Velha, que observou no exercício de sua função as dificuldades de alguns dos vereadores eleitos para o exercício da vereança. Contudo Souza (2017) ressalta que para ser Vereador não é necessário ter curso superior, todavia, estar aberto e demonstrar interesse para o aprendizado parlamentar no constante exercício das suas características de liderança.

A Câmara de Vereadores conta com a colaboração de dois servidores comissionados e três servidoras efetivas, inclusive a contadora em questão. Em suas observações, a servidora arrolou algumas das dificuldades apresentadas pelos vereadores durante o exercício do mandato. Alguns vereadores não conseguem nem mesmo interpretar os projetos de leis, elaborar pareceres e proposições, quanto à função de fiscalizar a atuação do executivo fica ainda mais prejudicada pela falta de conhecimento. Enfim, muitas dificuldades em todas as atividades exercidas por um vereador nos processos legislativos.

Para tanto, a Agente Administrativa Técnica e Assessora Legislativa encarregam-se de ajudá-los na redação, digitação e correção dos textos. O assessor jurídico é responsável pelo auxílio aos vereadores em relação ao aspecto legal de suas atribuições. Com base nas observações é que surgiu a questão da presente pesquisa.

O grupo de discussão era composto por graduados em administração, ciências contábeis e direito, com especialização em gestão pública e controladoria, e mestrandos em gestão de organizações públicas. Todos os participantes possuem cargo e função pública, nas áreas de licitação, contratos e convênios, gestão de pessoas, gestão de projetos, gestão de processos e qualidade, controladoria e finanças, e educação.

Dos participantes do debate, estava presente uma participante do processo analisado, que trouxe suas observações diretas sobre o problema de pesquisa. Após exposição foi aberto espaço para debate, cujas habilidades e experiências profissionais dos participantes que opinaram de forma crítica, foram consideradas como objeto da análise e dos resultados obtidos.

Apresentação e discussão dos resultados

A Câmara Municipal de Vereadores do Município de Estrela Velha é uma unidade administrativa descentralizada, com orçamento próprio, com um quadro de servidoras efetivas composto por: Agente Administrativa Técnico, Auxiliar de Serviços Gerais e Contadora; dois servidores comissionados: Assessor Jurídico e Assessora Legislativa, que desempenham as atividades administrativas, de conservação e limpeza, de contabilidade, assessoria jurídica e assessoria legislativa, dando suporte aos nove vereadores que compõe a base política dos partidos.

Neste agradável ambiente de trabalho, como relatou a servidora, com colegas engajadas no bom andamento do serviço, verifica-se a grande dificuldade na execução das atividades legislativas, no desempenho das funções básicas do vereador: legislar, fiscalizar, sugerir e representar, e que acima de tudo “as servidoras” podem fazer algo a mais para contribuir para a melhoria deste processo. Assim, após a contextualização e apresentação da unidade de análise, e com o relato do problema de pesquisa proposto para estudo de caso, foram organizadas sugestões com base nas principais experiências de sucesso e conhecimento dos profissionais presentes, no “debate de pesquisa” que resultaram nas seguintes soluções elencadas em ordem de prioridade:

1- Por se tratar 2016 de ano de eleições municipais, e o período da pesquisa ser pós-eleição e antecedente a posse dos novos vereadores, foi sugerida a elaboração de uma palestra de apresentação e capacitação dos vereadores recém-eleitos para o período de 2017-2020, com o objetivo de nivelar conhecimentos e apresentar os processos organizacionais da Câmara, e ainda contratar um profissional renomado e especializado na área para sensibilizar a população a se engajar neste processo.

2- Mapeamento dos processos da Câmara dos Vereadores, com a elaboração inicial dos Procedimentos Operacionais (e fluxogramas dos processos) que envolvem o *processo de vereança*, a fim de balizar os trabalhos dos vereadores e padronizar o processo do legislativo.

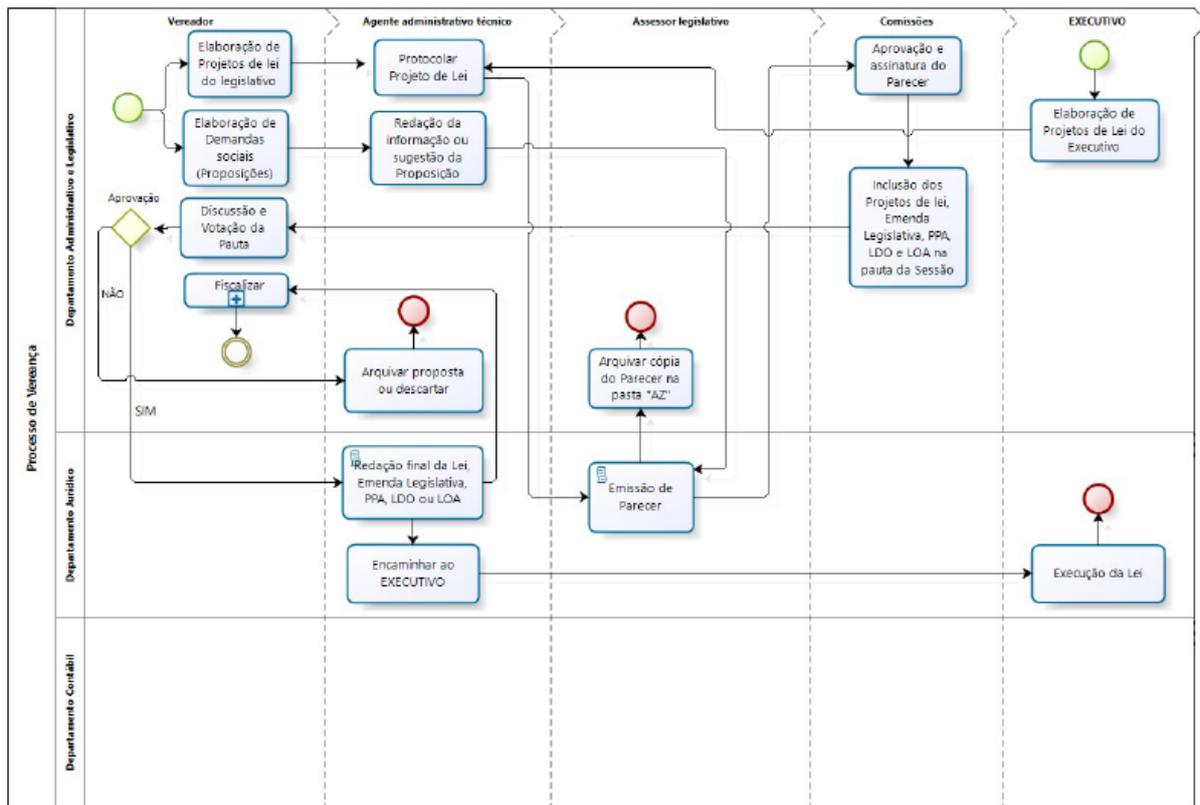
3- Mapeamento dos processos dos demais departamentos e elaboração de seus Procedimentos Operacionais, com a finalidade de criação de um Manual da Qualidade com os fluxos dos processos.

4-Criação de uma Comissão permanente de estudos jurídicos para a capacitação do legislativo municipal.

5-Envolvimento da comunidade, propondo o Projeto Vereador Mirim entre a Câmara dos Vereadores e as escolas do município.

Todas as sugestões foram repassadas através de relatório para o presidente do legislativo de Estrela Velha, ainda no exercício de 2016, as quais após estudo e análise da viabilidade foram colocadas em prática, inclusive complementando as ações 1 e 4, apresentando na sequência. Para a proposta nº 5 seguem em estudo com a secretaria de Educação para execução de atividade conjunta, já a sugestão nº 2 foi elaborada na disciplina “Gestão da Qualidade e Indicadores” do curso do mestrado profissional de Gestão em Organizações Públicas da UFSM, Figura 01, com descrição do Fluxograma do Processo de Vereança. Por outro lado, os demais procedimentos operacionais e seus respectivos fluxogramas bem como o mapeamento dos processos dos demais departamentos e elaboração de seus Procedimentos Operacionais, proposta 03, com a finalidade de criação de um Manual da Qualidade com os fluxos dos processos serão realizados posteriormente pelas autoras em conjunto com as servidoras do legislativo

Figura 1: Fluxograma de vereança.



Fonte: Elaborado pelos autores (2016).

Visando aproximar o Vereador da Sociedade e principalmente fortalecer a atuação dos Vereadores, resgatando a credibilidade da sociedade com o Poder Legislativo, a Câmara Municipal de Vereadores de Estrela Velha após análise das propostas indicadas pela servidora, estudante do Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas, criou no ano de 2016, através da Resolução nº de 17 de outubro de 2016 o Programa “Câmara Cidadã – Preparação para o Exercício do Mandato”.

Com o objetivo de implementar ações que valorizem o papel do Vereador como representante da população, visando transmitir nos Vereadores uma identidade popular cada vez mais forte e legítima, o Programa é constituído por ações que buscam a capacitação dos Vereadores eleitos, como Treinamentos Técnicos, Grupos de Estudo e medidas que fortalecem o papel de legislar e fiscalizar do Vereador, ressaltando que os trabalhos desenvolvidos observam o disposto no Regimento Interno e Lei Orgânica Municipal.

O foco principal do programa é a interação e aproximação entre o Legislativo e a

População Estrelavelhense. Posteriormente através do Decreto Legislativo nº 08, de 26 de outubro de 2016 foi normatizado as atividades do Programa. Com a normatização foi realizada a primeira atividade, o Treinamento Técnico promovido pelos servidores do legislativo sobre a estrutura e funcionamento do legislativo, atribuições e deveres dos Vereadores e servidores, como base na legislação específica e regimento interno, o qual teve como público-alvo os Vereadores eleitos para a próxima legislatura, a qual foi realizada ainda em outubro de 2016.

Já a segunda atividade do programa deu-se através do Convênio de Parceria entre a Câmara Municipal de Vereadores de Estrela Velha e a Escola Estadual de Ensino Médio Estrela Velha, que teve por objetivo a realização do Concurso de Desenho e Slogan do Programa “Câmara Cidadã – Preparação para o Exercício do Mandato”.

Finalizando as atividades do ano de 2016, foi realizada no final do mês de novembro palestra para toda a comunidade sobre “Processo Legislativo: o Vereador e a Interação com a Sociedade” ministrada pelo Sr. André Leandro Barbi de Souza, Sócio-Diretor e Fundador do IGAM, Advogado, Professor com Especialização em Direito Político. Na oportunidade, visando despertar nos estudantes o interesse pelos temas do Poder Legislativo foram expostos os belíssimos trabalhos do Concurso de Slogan e Desenho do Programa Câmara Cidadã, realizado em parceria com a Escola Estadual de Ensino Médio Estrela Velha e a seguir, apresentado os vencedores do concurso. Além disso, solidariedade também foi resultado do Programa, pois a comunidade que se fez presente na palestra realizou doações de alimentos não perecíveis, que foram entregues à Casa de Amparo de Salto do Jacuí que abriga entorno de 40 idosos.

Como o Programa foi bem recebido tanto pelos Vereadores como pela comunidade, pois, ambos estão em busca de maior interação e aprimoramento de trabalhos, a nova Mesa Diretora normatizou através da Resolução nº 01 de 20 de março de 2017 as atividades do Programa Câmara Cidadã para o ano de 2017. Iniciando com o “I Encontro de Servidores das Câmaras de Vereadores do Rio Grande do Sul.”, realizado com o apoio da APUSM, Observatório Social de Santa Maria, e Câmara Municipal de Vereadores de Estrela Velha, o evento trouxe uma programação de extrema importância para o enriquecimento das atividades dos servidores e vereadores, buscando disponibilizar a estes informações de qualidade, além

de proporcionar um intercâmbio de ideias, conhecimentos e experiências, através de palestras, mesas redondas, debates e grupos de trabalho, que discutiram a vida do servidor em termos profissionais.

No mês de agosto do ano de 2017, iniciando os trabalhos do segundo semestre do ano foi realizado o Treinamento Técnico: “Noções básicas sobre o PPA”, promovidos pelos servidores do legislativo, proporcionando conhecimento sobre o processo de planejamento estratégico com a definição dos Programas e Metas de longo prazo. Na oportunidade também foi definido a inclusão do Programa “Câmara Cidadã” como o programa temático norteador do planejamento estratégico do legislativo para o período de 2018 à 2021, buscando desenvolver um planejamento organizacional para assegurar e ampliar os sistemas administrativos de forma integrada, objetivando a otimização dos fluxos de trabalho padronizados e capacitados tecnológico e funcionalmente buscando um atendimento com eficiência, eficácia e efetividade nas atividades prestadas.

Para o acompanhamento e monitoramento do programa foi definida a realização de avaliação da eficiência e eficácia do programa anualmente através dos indicadores: percentual de satisfação dos servidores; satisfação dos vereadores; satisfação dos cidadãos; participação dos cidadãos e percentual de acesso às ferramentas de transparência. Corroborando com Pleguezuelos (apud Coutinho, 2000) “A Qualidade supõe, portanto, maior eficácia e eficiência. Isto é, supõe que os serviços prestados ao público tenham um impacto real nas suas necessidades e expectativas, enquanto melhora a relação entre os recursos empregados e os resultados obtidos”.

Pois no setor público, especialmente na área em questão, é difícil a mensuração do custo-benefício, é necessário que os indicadores comprovem a satisfação da população para com os serviços que são prestados pela organização ou órgão público, refletindo em melhoria na qualidade de vida da população. Grateron (1999) descreve que os instrumentos de medição devem estar relacionados com objetivos que justificam a existência e permanência da entidade.

Neste sentido, ainda estão previstos para o ano de 2017 Treinamentos Técnico sobre a LDO e LOA, Semana do Vereador, com palestras debates e mesa redonda entre vereadores e comunidade, reuniões nos distritos focando na participação e na interação com a comunidade

e encontro alusivo ao dia do servidor público do legislativo. Por fim, pode-se dizer que a disseminação de conhecimento no Legislativo Municipal e deliberação de uma gestão ética, responsável e eficiente para a instituição e, especialmente, para a sociedade, estão sendo o resultado do Programa Câmara Cidadã.

A atuação dos vereadores pode ser acompanhada através do site da Câmara Municipal de Vereadores de Estrela Velha, onde constam todas as atividades desempenhadas pelos vereadores, áudio das sessões e respectivas imagens, atas e projetos de lei que tramitam na casa legislativa, portal da transparência, ouvidoria e sic, publicações oficiais, bem como as proposições de cada vereador que são: indicações, pedido de providências, pedido de informação, moção, emendas e requerimentos. E ainda foi criada uma página no *Facebook* buscando aproximação com a população estrelavelhense.

Considerações finais

Este trabalho possibilitou diagnosticar que os servidores públicos são profissionais atuantes em suas organizações e estão se aperfeiçoando, e buscando melhorias nos processos onde atuam, focando a melhoria da qualidade dos serviços disponibilizados a população. O objetivo do setor público não é o lucro, mas a satisfação das necessidades da sociedade. Demonstra-se dessa maneira que a inovação é o caminho para resgatar a legitimidade e credibilidade do sistema legislativo frente aos anseios da sociedade.

Corroborando com Grateron (1999), as entidades públicas procuram, ou pelo menos deveriam buscar, atender às necessidades da população no que se refere a qualidade e quantidade, na forma de prestação de serviços. Para retribuir os impostos que arrecadam, os quais são pagos pela referida população.

Passados quase duas décadas, Grateron (1999) apresenta um interessante e ainda atual estudo sobre a necessidade de executar mudanças estruturais na forma tradicional de administrar os recursos públicos e conseqüentemente de prestar contas e faz referência a crítica citação de Hélio J. Teixeira (1994):

A administração pública e suas entidades, em certo sentido, pertencem aos cidadãos. No entanto, não há, entre nós, em geral, canais adequados para que os cidadãos façam ouvir suas reivindicações, nem há meios efetivos de informação sobre o que se passa dentro da administração pública. Daí agravar-se a larga margem de insatisfação popular para com os serviços prestados pelo Estado e a desconfiança do público em geral sobre a forma como são geridos os recursos, pagos direta ou indiretamente pela população.

Pouco se evolui no que se refere a satisfação popular, ou seja, foram criadas Leis: Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei da Transparência, Lei de Acesso a Informação –LAI, com obrigatoriedade da criação dos canais de ouvidoria, coagindo todos os órgãos públicos ou entidades que recebam dinheiro público a prestar informações claras e em tempo real para a população. No entanto, o povo cada vez mais descontente, incrédulo com os gestores públicos e principalmente com seus representantes, os quais os representam ou deveriam representar o povo nas suas reivindicações junto ao poder executivo.

Isto requer que a gestão se atualize no que se refere a eficiência, eficácia e economia para poder retribuir os investimentos feitos através dos impostos arrecadados. De acordo com Grateron (1999) para medição e avaliação da gestão pública, os instrumentos de medição devem estar relacionados com os objetivos que justificam a existência e permanência da entidade. Para isso, o sistema de informação deve fornecer dados que permitam obter indicadores de eficiência e economia; ou seja, dados que relacionem os custos incorridos com: a) os objetivos programados ou esperados; b) os objetivos atingidos; c) o efeito nos usuários e comunidade.

Assim, avaliando que o programa “Câmara Cidadã – Preparação para o Exercício do Mandato”, criado em outubro de 2016, com o objetivo de implementar ações que valorizem o papel do vereador como representante da população, visando transmitir nos vereadores uma identidade popular cada vez mais forte e legítima, pode-se afirmar, com base nas informações divulgadas no site oficial do legislativo de Estrela Velha, que os vereadores aprimoraram a performance analisando as proposições realizadas no ano de 2016 e as propostas até o primeiro semestre de 2017, conforme tabela 01.

Tabela 01: Atividades legislativas 2016 x 2017

Tipos de Proposições	Número registrado no ano de 2016	Número registrado no semestre de 2017
Indicação	11	23
Emendas	02	02
Moções	02	01
Pedido de Informações	00	01
Pedido de providência	00	18

Requerimento	03	01
Total	18	46

Fonte: Site oficial da Câmara Vereadores de Estrela Velha

Deve-se ressaltar que além de quantidade, as indicações propostas traduzem também qualidade, ou seja, reivindicações da população. Reflexo do programa, contemplando parte do objetivo principal que é a aproximação e a interatividade do legislativo com a comunidade. Ainda se espera até o final do ano uma participação mais expressiva da população nas sessões realizadas, que pouca evolução foi anotada neste período. Ela é a coautora neste processo, além de exigir por melhorias, precisa se fazer presente.

Por outro lado, cabe aqui ressaltar e corroborar que o Estado brasileiro possui normatizado o protagonismo das associações civis e demais organizações da sociedade civil, dentro do sistema político nacional, com o papel de exercer democraticamente o controle social das políticas públicas - informações do IPEA e do IBGE revelam que somente para as políticas públicas de assistência social, saúde, criança e adolescente, desenvolvimento rural, habitação e meio ambiente tem-se um conjunto de aproximadamente 20.000 conselhos municipais, o que corresponde a mais de três vezes o número de Câmaras de Vereadores, locus da democracia representativa, atualmente totalizando 5.564. Esse papel tão importante pela defesa dos interesses e necessidades do povo, contudo, tem sido exercido com fragilidade e falta de estímulo oficial.

Mas, apesar dos problemas, a participação social permanece como aposta para melhorar este cenário. Conforme destaca Pedro Pontual, coordenador da CEAAL/ Brasil – Conselho Latino Americano de Educação “a participação não é um fim em si mesmo. A participação é estratégica para construir a possibilidade de uma democracia efetiva, que presente os interesses do conjunto da sociedade e que seja um espaço de tolerância e de reconhecimento. A participação também é estratégica para a universalização de direitos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais) assim como para a promoção do desenvolvimento (Ciconello, 2006)

O trabalho legislativo começa no município, especificamente na Câmara Municipal, onde o sentimento de valorização do bem-estar local é a força motriz do trabalho dos vereadores, conforme artigo publicado pela Câmara do Senado (2016). Onde cada

Município dispõe de um número específico de vereadores, conforme faixa populacional, para legislar. Visando acolher às necessidades em setores básicos, como educação, segurança e saúde, o prefeito carece do amparo de legislação enxuta e harmônica, capaz de lhe conferir melhor operacionalidade e maior agilidade, aí surge o papel ao Legislativo desempenhar.

As propostas aqui relatadas como sugestões para a melhoria do processo de vereança de uma Câmara Municipal de Vereadores são pautadas no interesse pela melhoria do processo de vereança e na disposição em contribuir no processo de mudança. Demonstrou-se que a população, aqui representada por mestrandos/profissionais, tem cada vez mais interesse em participar dos assuntos relacionados ao legislativo, mas que muitas vezes lhe faltam oportunidade ou mesmo conhecimento de como participar, o que foi possível com o curso em questão: que propicia a troca de experiências, a proximidade com realidade do problema de pesquisa e a possibilidade do acompanhamento do processo de inovação.

As dificuldades encontradas no dia a dia do processo de vereança não se restringem apenas a este caso. Esse é um problema encontrado em todo o território nacional: baixa escolaridade e falta de interesse dos vereadores pela atividade pública, e corroborando com Souza (2017) o problema é o parlamentar pensar que pode permanecer no cargo sem se dedicar ao aprendizado parlamentar, essa arrogância não é imunizada pelo grau de escolaridade.

As limitações desse projeto podem residir na não aderência e interesse dos vereadores em participar das atividades de capacitação propostas. Contudo, como relatado, a existência de profissionais engajados não só no exercício de suas funções, mas além, no exercício da cidadania, proporciona ao serviço público a renovação dos processos com a melhoria contínua dos mesmos, ofertando a qualidade e a eficiência tão cobrada pela população aos entes públicos nos dias atuais. Esses profissionais entusiastas da *new public management*, contrabalanceiam a falta de qualificação de alguns legislativos com assessoramento de alta qualidade e capacitação.

Neste sentido, ressalta-se que a capacidade de fazer bem o que precisa ser feito vai muito além da competência técnica específica para cumprir a missão da organização ou a sua atividade-fim. É uma capacidade que pressupõe planejar, organizar, conduzir, coordenar e controlar, para que a simples capacidade de fazer agregue valor ao que é feito, em outras palavras, seja bem-feito, não só para a organização pública, como também para seus

servidores e para o governo, mas, principalmente, para o destinatário de seus serviços: o cidadão, seja na condição de usuário, seja na condição de mantenedor. (LIMA, 2009)

“O progresso verdadeiro para a inovação pode começar quando os membros coletivamente acreditam que podem mudar partes importantes do mundo que as rodeia, e que o que parece ser uma ameaça na realidade é uma oportunidade para a mudança.” (SCHERMERHORN, 1999)

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **From poverty to power**, 2008.

COUTINHO, M.J.V. *Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual*. Brasília: Revista do Serviço Público. Ano 51, Número 3, Jul-Set 2000

GERHARDT, T.E., SILVEIRA, D. T. *Métodos de pesquisa*. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009

GRATERON. IVAN RICARDO QUEVARA. *Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público*. Cad. Estud. Nº 21. São Paulo. May/Aug.1999.

LAKATOS, E.M., MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*, 7ª edição. Atlas, 03/2010. VitalSource Bookshelf Online

LIMA, P. D. B. *Perfil contemporâneo da capacidade de gestão dos órgãos e entidades da administração pública brasileira*. XIV Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *O legislativo municipal e a importância do vereador*. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/mesa/pre-sidencia/gestoes-anteriores/michel-temer-2009-2010/artigos/O LEGISLATIVO MUNICIPAL E IMPORTANCIA DO VEREADOR.pdf](http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/mesa/pre-sidencia/gestoes-anteriores/michel-temer-2009-2010/artigos/O%20LEGISLATIVO%20MUNICIPAL%20E%20IMPORTANCIA%20DO%20VEREADOR.pdf). Acessado em 04/10/2016.

QUEIROZ, B. R. *Formação e gestão de políticas públicas*. 3. ed. Curitiba: Ibpex, 2011

RAMOS, G. *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. *Orientação do Tribunal de Contas para gestores*. Porto Alegre: TCE/RS. 2014.

SCHERMERHORN JR., J. R. *Fundamentos do comportamento organizacional*. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 1999.

SOUZA, A. L. B. *O vereador, as Políticas Públicas e o agir do Prefeito*. Disponível em: <http://www.OnaciOnal.com.br/colunistas/conversandoSobreeleicoes/67>>. Acessado em 04 de out. de 2016.

SOUZA, A. L. B. *O que é ser vereador*. Porto Alegre: Editora Instituto Gamma de Assessoria a órgãos Públicos, 2017.

WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

CAPÍTULO 5

COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NECESSÁRIA DESCORRUPÇÃO

Patricia Dino Araujo
Thayline Estevam Soares

RESUMO

A governança é a estrutura dentro do Estado que abarca os processos administrativos de direção e controle, como o objetivo das agências públicas é resolver os problemas públicos (como o desemprego, o analfabetismo, a poluição etc.) através de políticas públicas ou incorporado-os à agenda governamental ou da sociedade civil organizada, através da ação política dos seus membros em uma determinada comunidade política (a cidade, a região, o país, a comunidade internacional) – essas práticas contribuem diretamente para aprimorar o resultado das soluções oferecidas pelos agentes públicos e elevar a sua responsividade perante os atores interessados. Esta pesquisa aborda o tema “*Compliance*”, a importância da implementação dos programas de “*Compliance*” e os pilares que os norteiam, bem como a implantação do “*Compliance*” no Brasil e seus desdobramentos, como a lei de lavagem de dinheiro e a lei anticorrupção. O método adotado é o dedutivo, com pesquisa bibliográfica baseada na legislação, doutrina, e em fatos históricos e jornalísticos.

Palavras-chave: compliance, governança, administração pública, lavagem de dinheiro, anticorrupção.

ABSTRACT

Governance is the structure within the State that encompasses the administrative processes of direction and control, as the objective of public agencies is to solve public problems (such as unemployment, illiteracy, pollution etc.) through public policies or incorporated them to the government or organized civil society agenda, through the political action of its members in a given political community (the city, the region, the country, the international community) - these practices directly contribute to improving the results of the solutions offered by public agents and increase their responsiveness to interested actors. This research addresses the theme "Compliance", the importance of implementing "Compliance" programs and the pillars that guide them, as well as the implementation of "Compliance" in Brazil and its consequences, such as the money laundering law and the law anti-corruption. The method adopted is deductive, with bibliographic research based on legislation, doctrine, and historical and journalistic facts.

Keywords: compliance, governance, public administration, money laundering, anti-corruption.

INTRODUÇÃO

A administração pública, a gestão de riscos e a integridade (esta aqui analisada como transparência dos atos administrativos), constituem uma rede de práticas e leis articuladas

com o objetivo de gerir os bens e serviços públicos, em todas as esferas do governo. Visando agregar valor às agências públicas e corporativas, as instituições e órgãos públicos devem atuar dentro de limites constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e eficiência, de forma coordenada e eficaz para garantir o alcance dos objetivos estatais. Os modelos de Programas de “*Compliance*” tal como se concebem hoje são fruto da evolução de práticas e leis internacionais, onde países - como os Estados Unidos - buscavam formas seguras e transparentes de controlar o mercado e inibir atos ilícitos, punindo práticas quando necessário. A evolução evidenciada nesta pesquisa, ganhou status de lei ordinária no ordenamento jurídico brasileiro com a adesão do Brasil a tratados e convenções internacionais de combate à corrupção.

Esses modelos desenvolvem e coordenam as capacidades de todos os níveis de uma organização favorecendo um desempenho sustentável e manipulando-os de forma íntegra, considerando as incertezas, observando os processos internos, em conformidade com as normas jurídicas. As boas práticas de “*Compliance*” em governança, gestão de riscos e integridade promovem o desempenho sustentável das agências públicas e corporativas quando orientam decisões, ações e controles para o alcance de resultados, quando alinham os objetivos com os propósitos organizacionais (missão, visão e valores), quando garantem a conformidade entre princípios éticos e legais aumentando a confiança e a legitimidade de autoridades ou administradores e quando agregam ou elevam o valor econômico e social de uma organização.

Oferecendo inclusive meios de controle e auditoria dos atos, punindo-os penalmente e administrativamente quando desviam suas ações do fim único do interesse público e da impessoalidade. Tudo isso orientado por princípios como a responsividade, a transparência e a integridade que contribuem para fortalecer a legitimidade do governo democrático.

Esta pesquisa aborda o conceito de “*Compliance*”, na visão de autores como o ex-ministro de justiça Sérgio Moro, Moreira Neto e Carlos Bresser, bem como da Advocacia Geral da União e das convenções internacionais sobre o tema, os programas de “*Compliance*” e os pilares que os sustentam, a importância dos valores e boas práticas do “*Compliance*” para a governança e a administração pública, bem como a implantação do “*Compliance*” no Brasil e seus desdobramentos, como a lei de lavagem de dinheiro e a lei anticorrupção. O método adotado é o dedutivo, com pesquisa bibliográfica baseada na legislação, doutrina, e em fatos históricos.

COMPLIANCE: CONCEITO

Os debates sobre “*compliance*” em contexto mundial tem sido de reflexões a respeito de uma boa conduta por parte de agentes públicos e empresas, com base na integridade, a transparência de suas ações e as práticas administrativas, surgindo a necessidade de compreensão do termo. O termo “*compliance*” possui derivação originária do verbo “*to comply*”, que significa “*cumprir*” o determinado, agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido.

No âmbito institucional e corporativo, “ ‘*compliance*’ refere-se ao conjunto de disciplinas a fim de cumprir e se fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa, bem como detectar e tratar quaisquer desvios ou inconformidades que possam ocorrer” (MOREIRA NETO, 2013).

É de alta relevância visualizar que, vai muito além de obedecer a regras e estar de acordo com leis e códigos, trata-se aqui de padrões morais de conduta em sua plenitude, fazer a coisa certa e mudar a cultura de corrupção, por meio de um Programa de *Compliance* efetivo e bem elaborado que preserve a responsabilidade pela prestação de serviço, seja privado ou público, com dignidade e transparência. Um programa que tem como foco manter processos e procedimentos em conformidade com parâmetros pré-estabelecidos (leis, normas, controles internos, etc.).

O também chamado Programa de Integridade, segundo a Controladoria Geral da União-CGU, órgão para controle interno principal do Poder Executivo Federal possui cinco pilares: “o comprometimento e apoio da alta direção, com a finalidade de fomentar uma cultura ética e de respeito como exemplo aos subordinados; uma instância responsável pelo Programa, imbuída de autonomia e independência; análise de perfil e de riscos para o cometimento de atos lesivos e corruptos; a estruturação das regras e dos instrumentos de forma clara e precisa; e estratégias de monitoramento contínuo de todos os envolvidos” (CGU, 2020, online).

Vale mencionar que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica-CADE, órgão de atuação e controle repressivo e preventivo do sistema empresarial, afirma que, “o comprometimento se concretiza por meio dos seguintes atributos: envolvimento da alta

direção, recursos adequados, e autonomia e independência do gestor do programa” (CADE, 2020, online).

Importa ainda que, além de instituir de forma clara e de fácil entendimento o código de ética e canais de comunicação para denúncias, é importante “proporcionar melhorias na comunicação entre seus atores interessados (*stakeholders*), dando maior força e credibilidade à Governança e de seus proprietários (*shareholders*), que devem dar o exemplo” (LOPES, 2018).

PROGRAMA DE COMPLIANCE

A ideia de programas de “*Compliance*” tem origens nos Estados Unidos, e pode ser datada na virada do século XX, quando as agências reguladoras começaram a emergir,” (MOTTA, 2003). Em 1906, com a promulgação do *Food and Drug Act* e a criação do FDA, o governo norte-americano criou um modelo de fiscalização centralizado, como forma de regular determinadas atividades relacionadas à saúde alimentar e ao comércio de medicamentos.

Porém, foi devido às instituições financeiras que o *compliance* avançou, “em 1913 foi criado o *Federal Reserve System* (Banco Central dos EUA), o qual teve como objetivo a criação de um sistema financeiro mais estável, seguro e adequado às leis” (HABERMAS, 2001).

Assim, surgiu o programa de *Compliance* como “marco regulatório em 1930, na conferência de Haia, na qual foi instituído o *Bank for International Settlements* (BIS), sediado em Basileia, na Suíça, cujo objetivo principal era conduzir a cooperação entre os bancos centrais e tornar suas atividades mais seguras e confiáveis” (HABERMAS, 2001). Nesse sentido, verificou-se que em 1960, “a *Securities and Exchange Commission* iniciou um movimento de orientação à contratação de *compliance officers* a fim de criar procedimentos internos de controle, treinamento de pessoas e o monitoramento e supervisão de atividades suspeitas” (HABERMAS, 2001).

Em 1977, foi “promulgado o FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act*), a lei anticorrupção transnacional norte-americana, obrigando as empresas a manter livros e registros que reflitam precisamente as suas transações e a estabelecer um sistema adequado de controles internos” (HABERMAS, 2001). Na década seguinte, após um escândalo envolvendo a indústria de defesa, 32 empresas do setor criaram voluntariamente a DII

(Iniciativa da Indústria de Defesa), que estabeleceu um conjunto de princípios para práticas empresariais éticas e de boa conduta.

Já em 1997, foram divulgados os 25 princípios para uma supervisão bancária eficaz, incluindo a recomendação aos bancos, de um programa de “*Compliance*”. Embora a história do “*Compliance*” tenha sua origem em instituições bancárias, a eficácia de seus resultados, fizeram com que a ferramenta ganhasse o mundo corporativo. Surgiu no âmbito do mercado de capitais, para detectar violações e responsabilizar quem os praticou. Diante disto, houve necessidade de aplicação de políticas de integridade frente as práticas corruptas que violavam os regramentos existentes.

Em 1991, a Comissão de Penas dos EUA publicou o “documento Diretrizes Federais para a Condenação de Organização, articulando os elementos específicos de um programa de *Compliance* e ética eficiente” (HABERMAS, 2001). Segundo esse documento, as empresas que apresentarem tais programas terão penas mais brandas, o que fomentou e estimulou a implementação dos programas de “*Compliance*” no âmbito corporativo.

OS NOVE PILARES DE UM PROGRAMA DE COMPLIANCE

Para delinear um programa de integridade temos os seguintes pilares:

a) o Suporte da Alta Administração: onde qualquer programa de “*Compliance*” deve ter adesão total dos diretores da empresa. A alta administração deve apoiar e se envolver no planejamento e na execução das ações. Da mesma forma, é preciso contar com um “profissional especializado em *compliance*, que será o responsável pela implantação de todo o projeto” segundo MESQUITA (2019).

b) a Avaliação de Riscos: também chamada de Mapeamento de Riscos de *Compliance* (*Compliance Risk Assessment -CRA*), é “uma das etapas mais importantes da implantação de um programa de integridade” conforme MESQUITA (2019). Isso porque é nela que se conhece todos os riscos potenciais e seus impactos para que a organização alcance seus objetivos. Afinal, cada empresa está sujeita a problemas diferentes, de acordo com seu tamanho, mercado de atuação e cultura organizacional ainda seguindo MESQUITA (2019).

c) o Código de Conduta e Políticas de *Compliance*: que é a adoção de um código de conduta ética. “Ele traz todas as políticas a serem adotadas na empresa, não apenas para manter a conformidade com as leis, como também garantir uma cultura de integridade e

valorização de comportamentos éticos” mediante MESQUITA (2019).

d) os Controles internos: A empresa deve criar mecanismos de controle para assegurar que os riscos sejam minimizados, tanto no nível interno quanto no externo. “Os próprios registros contábeis e financeiros são usados para transparecer a realidade do negócio” conforme MESQUITA (2019).

e) o Treinamento e Comunicação: o programa de “*Compliance*” deve fazer parte da cultura de toda a empresa. Para isso, além da adesão da alta administração, os colaboradores precisam entender os objetivos, as regras e o papel de cada um para que ele seja bem-sucedido. Para isso, “é fundamental investir em treinamentos e na comunicação interna” aduz MESQUITA (2019).

f) os Canais de denúncias, uma vez que estejam conscientes sobre a importância do “*Compliance*”, os colaboradores precisam alertar sobre violações ao Código de conduta. Ou seja, deve-se manter e-mails, telefones e outras formas de comunicação à disposição dos colaboradores. Em caso de Investigações internas, quando feita uma denúncia, a empresa precisa investigar qualquer indício de comportamento antiético e ilícito que tenha sido noticiado. Em seguida, deve-se tomar as providências necessárias, com as devidas correções e, conforme o caso, punições.

g) o “*Due Diligence*” - processo em que são levantados vários tipos de informações sobre uma empresa que pode ser adquirida, fundida ou estabelecer parceria com outra organização - o programa de *compliance* não pode ficar restrito ao comportamento da organização, segundo MESQUITA (2019). Fornecedores, representantes, distribuidores e outros parceiros devem ser submetidos a uma rigorosa “*due diligence*”. Ou seja, é importante avaliar o histórico de cada um deles antes de se estabelecer uma relação contratual. O “*Due Diligence*” não elimina nenhum risco, mas tem o papel fundamental de munir o investidor com o máximo de informações possível sobre as ameaças e oportunidades que o negócio envolve.

h) na Auditoria e monitoramento: o último dos pilares de um programa de “*Compliance*” trata, exatamente de sua manutenção. Ele deve ser contínuo, avaliando sempre se está sendo bem executado e se as pessoas estão, de fato, comprometidas com as normas, se cada um dos pilares está funcionando como o esperado.

O *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) - a Lei Americana anticorrupção - “é uma lei estadunidense promulgada pelo Congresso dos EUA em 1977 destinada a criar sanções cíveis, administrativas e penais no combate à corrupção comercial internacional” (MOREIRA NETO, 1998). Esta lei se aplica a pessoas e empresas americanas que, em atividade comercial no exterior, utilizam de corrupção no poder público estrangeiro para obter ou reter transações comerciais naquele país. Da mesma forma, esta lei cria uma estrutura administrativa para combater a prática de corrupção em transações comerciais internacionais.

Até então os EUA eram um dos poucos países que proibiam suas empresas de pagarem propinas para autoridades públicas estrangeiras. A partir de então, após esforços diplomáticos sob os auspícios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ocorreu a ratificação e entrada em vigor da “Convenção sobre o Combate da Corrupção de funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, informalmente conhecida como Convenção Anti-Propina” (ARANHA, 2018).

Cumprir informar que, a mencionada Convenção foi ratificada pelo Brasil em 15 de junho de 2000, efetuando alterações no Código Penal e na Lei de Lavagem Dinheiro (Lei nº 9.613/98). A Lei de Práticas Corruptas no Exterior (FCPA), promulgada em 1977, proíbe o pagamento de subornos a funcionários estrangeiros para ajudar na obtenção ou manutenção de negócios. A FCPA pode se aplicar a conduta proibida em qualquer lugar do mundo e se estende a empresas de capital aberto e seus executivos, diretores, funcionários, acionistas e agentes. Os agentes podem incluir, agentes de terceiros, consultores, distribuidores, parceiros de joint venture e outros.

A FCPA também exige que os “emissores mantenham livros e registros precisos e tenha um sistema de controles internos suficientes para, entre outras coisas, fornecer garantias razoáveis de que as transações são executadas e que os ativos são acessados e contabilizados de acordo com a autorização da administração” (ARANHA, 2018). As sanções por violações da FCPA podem ser significativas. O governo americano pode intentar ações de execução civil contra emissores e seus executivos, diretores, funcionários, acionistas e agentes por violações das disposições antissuborno ou contábeis da FCPA.

EXIGÊNCIAS DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Decreto nº 9.203 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conceitua em seu artigo 2º, inciso I, a governança pública como: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Ademais, segundo VIEIRA/BARRETO (2019): “A governança é a estrutura que abarca os processos de direção e controle”, e a prática de uma boa governança é pautada na transparência, controle de riscos e na administração prática destes elementos de forma efetiva e de forma a garantir o desempenho eficiente da Administração Pública e de seus agentes. Dito isto, é possível analisar que, quando indivíduos que deveriam pautar suas decisões e medidas em consonância com o interesse público, preza por seus interesses pessoais e se utilizam de seus postos ou cargos para benefício próprio, estão infligindo todo um sistema de boa governança.

Sendo importante verificar que, este ato não é de ocorrência somente entre os dirigentes da administração pública e sim, de toda uma base social que se vincula com o sistema estatal e governamental, desde os servidores, até os chefes de governos daquela sociedade, fazendo com que esta cadeia de atos ilegais, desencadeie por vezes, grande impacto nos valores da administração dos órgãos públicos e enfraquecendo a confiança entre os entes da sociedade e a administração pública.

Diante da grande e desastrosa quantidade de ocorrências fraudulentas, permeando a gestão pública de modo geral, houve a necessidade de uma Nova Governança Pública que passou a exigir das agências públicas, a implantação de sistemas de prevenção e punição, incorporando gestão de riscos e a integridade, a fim de mitigar a corrupção, por meio de princípios normativos como a capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência.

É muito importante mencionar que, transparência (*compliance*) é um dos princípios da governança pública, como mencionado no artigo 3º, inciso VI, do Decreto nº 9.203 de 2017, consistindo na ampliação, preservação e priorização de valores éticos normativos, visando o bom funcionamento dos interesses sociais, bem como coerência entre os interesses privados sobre os públicos, agregando valor à administração pública.

O COMPLIANCE NO BRASIL

O “*Compliance*” é a ferramenta que, nos dias atuais, acaba por estimular uma cultura de integridade, internalizando um padrão ético internacional a ser seguido por todos os integrantes dos órgãos públicos, com o objetivo de prevenir e impedir desvios de toda a ordem. São adotadas, assim, “regras claras que devem nortear a ação dos agentes públicos inseridos nos múltiplos processos e contextos de trabalho desenvolvidos nas instituições, firmando-se, dessa forma, uma verdadeira cultura organizacional e ética do órgão” (BRESSER, 2018).

Estimular o “*Compliance*” à cultura da atuação administrativa de modo a ligar diretamente a conduta do agente público à satisfação da lei é um desafio que merece destaque, principalmente quando o objetivo perseguido é justamente a consolidação da identidade ética das instituições de Estado.

LAVAGEM DE DINHEIRO

A luta contra a lavagem de dinheiro é o método mais eficaz de combate ao crime organizado hierarquizado (*societas sceleris*). O ataque preciso ao capital que gira sofisticadas estruturas criminosas no mundo inteiro, notadamente no tráfico de drogas, e interliga diferentes redes de corrupção, é a melhor estratégia para ao menos tentar a redução das atividades de seus agentes, ou seja, praticar a política criminal que os norte-americanos chamaram de *follow the money* (BRESSER, 2018).

Como determinados grupos agem de forma transnacional, exige-se a cooperação internacional de diversos Estados por meio de legislações convergentes, a exemplo da “Convenção de Viena (1988) originada de reunião da organização das nações unidas (ONU) e da Convenção de Palermo (2000), não sendo suficientes apenas as políticas nacionais localizadas” (FRAZÃO, 2018). Em 2012, a lei nº 9.613/98, alterada pela lei 12.683/12, demonstra em seu artigo 1º que a lavagem de dinheiro:

“é a sequência de ações praticadas pelo sujeito ativo com fins de ocultação da origem, natureza, disposição, localização, propriedade ou movimentação de determinado bem, direito ou valor de origem em crime ou contravenção penal para que, em último escopo, possa inseri-lo novamente na economia formal com falso aspecto lícito.”

Além Disto, por força da alteração supra mencionada, determinadas pessoas jurídicas, conforme artigo 10, inciso III: “deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte de volume de operações, que lhes permitam atender ao disposto

neste artigo e no art. 11, na forma disciplinada pelos órgãos competentes”. Ou seja, um programa de *Compliance* Antilavagem:

“O citado artigo determina a comunicação ao COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras o nome de qualquer pessoa, no prazo de 24 horas, que formule proposta ou realize transações em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais e qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro que ultrapassar limite fixado pela Autoridade competente e nos termos das instruções por ela expedidas. As empresas identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, devendo, porém, preservar o sigilo das informações prestadas.” (AMENDOLARA, Leslie. 2013, online)

Para Sérgio Moro (Moro, 2010, p.36), a extinção do rol de crimes antecedentes “facilita a criminalização e a persecução penal de lavadores profissionais, ou seja, de pessoas que se dedicam profissionalmente à lavagem de dinheiro”. Prevendo este autor a possibilidade de realizar delação premiada a qualquer tempo, ainda que posterior à sentença condenatória (artigo 1º, §1º) e possibilitou o afastamento cautelar de bens disposto no artigo 127 do Código de Processo Penal.

Classicamente, a doutrina divide o crime de lavagem de dinheiro em três fases, são elas: “I) ocultação (*placement*), na qual visa a afastar a visibilidade dos bens adquiridos criminosamente; II) dissimulação (*layering*), em que se objetiva separar o capital de sua origem ilícita, dissimulando os resquícios do modo como fora conseguido; III) e integração (*integration* ou *recycling*), na qual o dinheiro sujo reingressa na economia formal coberto pelo manto da aparência de licitude, segundo” (FRAZÃO, 2018).

CONVENÇÕES RATIFICADAS PELO BRASIL E QUE IMPACTAM NO COMBATE A CORRUPÇÃO

A Convenção adota como princípios o livre consentimento, a boa-fé e a norma de direito internacional *pacta sunt servanda*. Determina, ademais, que um Estado não pode invocar sua lei interna para justificar o descumprimento de um tratado de que seja parte. O Brasil é parte da Convenção de Viena desde outubro de 2009, mas a ratificou com ressalvas conforme Decreto nº 7030/09. Destarte, as Convenções que forem assinadas pelo Brasil no tocante ao combate à Corrupção devem ser cumpridas.

A Convenção da ONU é o mais abrangente tratado internacional sobre prevenção e combate à corrupção. Ela é o maior instrumento internacional juridicamente vinculante, ou seja, que obriga os Estados Partes que a ratificaram a cumprir os seus dispositivos, sob pena

de serem pressionados pela comunidade internacional. Pelo seu caráter global, “a Convenção demonstra a preocupação de todos com os problemas da corrupção” (RAMINA, 2009). Além disso, a partir da ratificação da Convenção pelo Brasil, ela ingressa no ordenamento jurídico pátrio como lei ordinária, ou seja, a partir desse momento, torna-se lei interna brasileira, exceto para as cláusulas de direito penal, e seu cumprimento é obrigatório por todos.

OBJETIVOS DA CONVENÇÃO DA ONU CONTRA A CORRUPÇÃO

Segundo RAMINA, 2009:

“Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção. Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos. Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos”

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção trata de quatro temas principais:

a) a prevenção, 2) criminalização dos atos de corrupção, 3) a cooperação internacional e 4) a recuperação de ativos. No que se refere à prevenção, foram previstas medidas como a criação de agências anticorrupção, maior transparência no setor público, participação da sociedade, criação de códigos de conduta para funcionários públicos e regras para contratação pública e gestão da Fazenda Pública (Decreto 5.687/2006).

Com relação à criminalização, os Estados Partes se comprometeram a penalizar diversos atos considerados atos de corrupção, muitos dos quais já tipificados pela legislação brasileira. No que tange à cooperação internacional estão previstas ações em conjunto voltadas para a prevenção, investigação e assistência jurídica, além da possibilidade da extradição de réus. A recuperação de ativos é um princípio fundamental da presente Convenção e tem por objetivo restituir ao Estado parte lesado, os bens desviados e transferidos a outros Estados Partes, em decorrência de delito qualificado como ato de corrupção de acordo com a convenção.

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF tem como missão produzir inteligência financeira e promover a proteção dos setores econômicos contra a

lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. O COAF: 1. recebe, 2. examina e 3. identifica ocorrências suspeitas de atividade ilícita e comunica às autoridades competentes para instauração de procedimentos (Coaf, online). Além disso, coordena a troca de informações para viabilizar ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou

dissimulação de bens, direitos e valores. O Conselho aplica penas administrativas nos setores econômicos para os quais não exista órgão regulador ou fiscalizador próprio

ACORDO DE LENIÊNCIA

As duas palavras que formam a expressão “acordo de leniência” transmitem a ideia de colaboração, de harmonia e de boa vontade na consecução de objetivos comuns. Acordo significa concordância, concórdia, conformidade, consonância. A leniência ou lenidade corresponde à qualidade do que é lene, suave; doçura, leniência, mansidão, brandura, suavidade (Aurélio, online).

Seguindo por esta trilha, segundo Cambi/Guaragni/Bertoncini (2014, p. 189):

“é possível se afirmar genericamente que o denominado acordo de leniência pressupõe um comportamento caracterizado por uma relação de concordância, de colaboração entre os interessados, que ao firmarem a avença apresentam-se dispostos à consecução de fins comuns, protegendo a investigação de condutas real ou potencialmente anticompetitivas, passando a constituir uma das prioridades do sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência”.

Dentre estas condutas, o cartel é visto como a mais grave lesão à concorrência, ocupando, assim, o alvo central das autoridades antitruste brasileiras, tendo em vista, a concentração do poder econômico de uma empresa, que interfere em outra de menos capacidade econômica e preservando, de outra parte, os seus próprios interesses.

Do ponto de vista jurídico, tendo como modelo definido nos artigos 16 e 17 da LAC, o professor Mateus Bertoncini (2014, p.190) conceitua o Acordo de Leniência como o ato administrativo bilateral e discricionário, firmado entre a autoridade competente nacional ou legitimada a defender a administração pública estrangeira, em razão de proposta formulada em primeiro lugar pela pessoa jurídica envolvida em atos lesivos à administração pública definidos ou apontados na Lei 12.846/2013, mediante o compromisso de efetiva cooperação na identificação dos demais envolvidos e da obtenção célere de informações e documentos indispensáveis à apuração da verdade nas fases de investigação e do processo administrativo, isentando a proponente de sanções administrativas (publicação extraordinária de decisão condenatória) e judicial (proibição temporária de receber benefícios econômicos do Poder Público), reduzindo-lhe a multa aplicável no processo administrativo, na senda de combater a corrupção na esfera pública e preservar a leal concorrência entre as pessoas jurídicas privadas.

A LEI ANTICORRUPÇÃO

Tendo como inspiração a lei federal dos Estados Unidos da América de 1977 *Foreign Corrupt Practices Act* (Lei de Práticas de Corrupção) e origem no caso *Watergate* (escândalo político ocorrido em 1974), onde para atender aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil com os Estados Unidos, por meio da “Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico”, como signatário, seguindo o estudo de BLOK, Marcella (2014, online).

A Lei 12.846 de 2013 prevê a responsabilidade objetiva, civil e administrativamente, de pessoas jurídicas que pratiquem atos lesivos, direta ou indiretamente à administração pública, nacional ou estrangeira, bem como prevê ainda que a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual tanto de seus dirigentes e administradores, quanto de qualquer pessoa que pratique ou atue como partícipe ou coautor dos atos ilícitos.

Cumprir mencionar ainda, que a lei também prevê a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária, vejamos:

Art. 4º “Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

§ 1º Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.

§ 2º As sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado” (BRASIL. 2013, online).

Conforme analisado, diante da responsabilidade objetiva prevista pela lei, não se faz necessária a comprovação de dolo ou culpa da empresa para que esta seja devidamente punida, tampouco que tenha havido benefício pela pessoa jurídica através do ato ilícito, bastando apenas que tenha ocorrido o ato de corrupção.

Cabe ressaltar, que a responsabilização na esfera administrativa, não impede a possível responsabilização na esfera judicial, onde poderão ajuizar a ação com pedido das sanções, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme artigo 19 da Lei nº 12.846 de

2013 prevê ainda sanções por via judicial no artigo 4º, neste diapasão, resta claro que é muito mais vantajoso para que as empresas e órgãos cumpram com o Programa de Integridade, do que sofrer as sanções previstas na lei anticorrupção, tendo em vista ser melhor a prevenção e combate interno.

CONCLUSÕES FINAIS

Com origens em instituições bancárias para tornar o sistema financeiro mais estável e seguro, além de fiscalizar as atividades relacionadas para que se tornem confiáveis, o Programa de Compliance se tornou marco regulatório onde tornou amplo o movimento de orientação à contratação de compliance officers com a finalidade de criar controles e monitorar as atividades suspeitas dentro da empresa, inclusive com elaboração de códigos de ética e de conduta para os *stakeholders* proporcionando maior credibilidade e confiança aos *sherholders* que estão na função maior do compliance dando o exemplo de conduta.

Verifica-se que a formação de um programa de compliance eficaz torna-se possível por meio de nove pilares importantíssimos para o cumprimento da finalidade *compliance*, aos quais trata-se de delinear o suporte da alta administração, onde mesmo contando com o profissional especializado, é necessário total apoio e suporte dos administradores e gestores para a execução do planejamento de forma eficaz; a avaliação e mapeamento de riscos de compliance, que se mostra como etapa mais importante, pois é onde detecta-se a problemática a ser resolvida, os potenciais riscos do empreendimento e os impactos decorrentes, onde será o ponto de partida para a elaboração do programa; o código de conduta e o código de políticas de compliance demonstra todas as políticas a serem seguidas para a valorização dos cumprimentos normativos, bem como de conduta entre funcionários e demais atores do empreendimento; os controles internos também devem ser os mecanismos de minimização assegurada dos riscos, onde será demonstrado que o negócio, bem como a empresa possui transparência em suas atividades; a cultura da empresa também necessita de treinamento e comunicação com adesão total de todos os colaboradores e principalmente da alta gestão, com a finalidade de entender cada etapa e cada funcionalidade do programa e proporcionar o bom funcionamento inclusive dos canais de denúncias, por meio de conscientização da importância do compliance e das medidas punitivas do descumprimento.

E diante de descumprimento das normas e do programa, necessária se faz a tomada de providências com a finalidade de correções dos atos antiéticos e corruptos. Ademais,

empresas podem passar por processos de transformações, fusões, cisões e incorporações, onde é de extrema importância a realização de *Due Diligence* que nada mais é do que o processo em que é feito o levantamento do histórico de relações contratuais, bem como o máximo de informações, para o fim de munir o investidor com as informações necessárias a respeito do risco e quais ameaças estão envolvidas no negócio; na auditoria e monitoramento é onde está o pilar do programa responsável pela manutenção e da continuidade do programa, verificando o comprometimento de todos os envolvidos para o pleno e eficaz funcionamento.

Em âmbito internacional está sendo de grande relevância as medidas legislativas por meio da *Foreign Corrupt Practices Act* e da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico*, combatendo a corrupção comercial internacional, inclusive proibindo o pagamento de propinas para autoridades públicas estrangeiras.

Diante de anos e anos de uma Governança que esteve permeada aos enlaces da corrupção e da falta de ética e de transparência por meio de seus agentes, que priorizavam seus interesses pessoais em detrimento dos interesses da sociedade que neles colocaram sua confiança, levando este exemplo de má conduta a todos a volta, desde os servidores até a alta governança, bem como empresas que com o sistema público contratavam, surgiu a necessidade de reaver a confiança e a transparência havendo exigências para a implantação de uma Nova Governança Pública dentro Administração Pública, que encontra no compliance o meio de implementar um programa que mitigue a corrupção envolta e se tornando responsável por uma nova cultura de integridade tanto dentro da administração pública, como em toda a sociedade ao redor.

O acordo de leniência é um meio de colaboração e de demonstração da boa vontade em investigações de corrupção, tendo como recompensa penas mais brandas, com o fito de preservar a leal concorrência entre as pessoas jurídicas privadas.

Diante do exposto, é de total relevância que o “*compliance*” esteja inserido em toda e qualquer empresa, pública ou privada, para mitigar a corrupção e prevenir eventos que causem danos ao patrimônio público, tais como multas por descumprimentos, ações trabalhistas e de indenizações cíveis, e até mesmo atos de licitações realizadas de forma irregular. Sendo certo de que o “*compliance*” gera uma cadeia de bons hábitos e moralidade dentro da instituição, como meio de chegar mais rápido, inclusive aos que estão agindo em desacordo com as diretrizes, por meio de implementação de canais de denúncias anônimas.

Portanto, o “*Compliance*” possui o objetivo de permitir que as empresas busquem orientar-se por padrões e modelos de condutas e práticas voltadas à preservação da ética e da integridade; “proteger a imagem da empresa, inibir a ocorrência de fraudes internas ou externas, e afastar a empresa do risco de sofrer penalizações por entes reguladores, judiciais e demais autoridades públicas; dar suporte a organização quanto à regulamentação local, bem como políticas e normas específicas do setor em que atua, buscando manter os mais altos padrões éticos; prevenir que a empresa promova a corrupção ou viole a livre concorrência, seja de forma direta ou indireta, em todas as suas áreas e níveis de atuação”, conforme LOPES (2018).

Resultados – concluiu-se que o “*Compliance*” público, implantado através de programas normativos de integridade, configura um autêntico instrumento jurídico regulatório e inovador de integração social sistêmica, decorrente da materialização jurídica da função administrativa de direção e controle nas práticas de governança.

REFERÊNCIAS

ABRES, Hevellyn. **Fundamentos da Integridade Pública**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/pmimf/frentes-de-atuacao/gestao-de-riscos/arquivos/1-mf-hevellyn-abres.pdf>> Acesso em: 02 de março de 2020.

AMENDOLARA, Leslie. **Compliance e a nova lei sobre lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/174970/compliance-e-a-nova-lei-sobre-lavagem-m-de-dinheiro>> Acesso em 02 de março de 2020.

ARANHA, Márcio Iório. **Compliance governança e regulação**. In: CUEVA, Ricardo Vilas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). *Compliance* Perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

AURELIO, Dicionário. disponível em: <<https://www.dicio.com.br/acordo/>> Acessado em 29 de abril 2020.

BLOK, Marcella. **Compliance e Governança Corporativa: atualizado de acordo com a Lei Anticorrupção Brasileira (Lei 12.846) e o Decreto-Lei 8.421/2015**. Prefácio: Nelson Eizirik. Rio de Janeiro. Editora: Freitas Bastos. 2017.

BLOK, Marcella. **A Nova Lei Anticorrupção e o Compliance**. Disponível em: <<https://emd-public.nyc3.digitaloceanspaces.com/eusouempreendedor-uploads/RT-Marcella-Blok-Nova-lei-anticorrupt%C3%A7%C3%A3o-e-compliance-.pdf>> Acesso em 02 de abril de 2020.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução de Daniela Baccaccia Versani. Barueri-SP: Editora Manole, 2007.

BRASIL, Planalto. **Lei Nº 9.613 de Março de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613compilado.htm> Acesso em 02 de abril de 2020.

BRASIL, Planalto. **Decreto nº 5.687, DE 31 DE JANEIRO DE 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acessado em 10 de maio de 2020.

BRASIL, Planalto. **Decreto nº 7.030**, de 14 de dezembro de 2009, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acessado em 10 de maio de 2020.

BRASIL, Planalto. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acessado em 10 de maio de 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora 34 Ltda, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial como uma forma de legitimar o estado social** [online]. SciELO em Perspectiva: Humanas, 2017 [viewed 30 July 2018]. Disponível em: <<http://humanas.blog.scielo.org/blog/2017/07/26/a-reforma-gerencial-como-uma-forma-de-legitimar-o-estado-social/>> Acesso em: 25 de abril de 2020.

CADE, Ministério da Justiça. **Gui Programa de Compliance: Orientações sobre Estruturação e Benefícios da Adoção dos Programas de Compliance Concorrencial**. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf> Acesso em: 02 de abril de 2020.

CAMBI, Eduardo Cambi. GUARAGNI, Fábio André. BERTONCINI, Mateus. **Lei Anticorrupção - Comentários à Lei 12.846/2013**. Editora: Edições Almedina, formato epub. São Paulo-SP, 2015.

CARVALHO, André Castro. [et all]. **Manual de Compliance**. 2ª Ed. Editora: Forense. Rio de Janeiro. 2020.

CASA CIVIL, Presidência da República: **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>> Acesso em 02 de abril de 2020.

CASTRO, Manuella Santos de. [et all]. **Governança, Compliance e Corrupção**. Editora: Almedina. São Paulo. 2019.

CGU, Controladoria Geral da União. **Programas de Integridade Diretrizes para Empresas Privadas**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/>>

programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 28 de abril de 2020

CGU, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual para Implementação de Programas de Integridade. Orientações para o Setor Público.** Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf>. Acesso em 28 de abril de 2020.

COAF, Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/conselho-de-controle-de-atividades-financeiras-coaf>> Acesso em: 29 de abril de 2020.

DRCI, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **ENCCLA: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado.** Ed. comemorativa – Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

HABERMAS. Jürgen. **Factidad y Validez.** Tradução Manuel Jimenez Redondo. Madrid: Editorial Trotta, 3ª ed., 2001.

LOPES, Othon Azevedo. **Fundamentos da regulação.** Rio de Janeiro: Editora Processo, 2018.

MARTINEZ, Rafaela. **Desafios para a efetividade dos Programas de Compliance.** In: CUEVA, Ricardo Vilas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). *Compliance* Perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

MESQUITA, C. B. C. de. **O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU).** Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito Regulatório.** Rio de Janeiro. Renovar. 2003, p.179.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Administração Pública gerencial.** Disponível em:<http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1998/revdireito1998B/est_adminpublica.pdf>. Acessado em 20 de março de 2020.

MORO, Sérgio. **Crime de Lavagem de Dinheiro.** Editora Saraiva. 2010.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **A regulação como instituto jurídico.** In: Revista de Direito Público da Economia. Belo Horizonte: Fórum, nº 4, pp.183 e seg., out/dez, 2003.

NEVES, Daniela Paschoal. **Risco e Compliance.** Editora: Senac. São Paulo. 2020

OCDE, Organização para de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Integridade Pública: Uma Estratégia Contra a Corrupção.** Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>> Acesso em: 02 de março de 2020.

O GLOBO, Jornal. **A incômoda companhia dos escândalos: casos de corrupção estouraram em todos os governos**, 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/a-incomoda-companhia-dos-escandalos-casos-de-corrupcao-estouraram-em-todos-os-governos-15598762>>. Acesso em: 30 de maio de 2020.

Portaria de nº 1.089 de 25 de abril de 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-lanca-regulamentacao-para-programas-de-integridade-no-governo-federal/portaria-cgu-1089-2018.pdf/view>>. Acessada em 30 de março de 2020.

RAMINA, Larissa. **A Convenção Interamericana Contra a Corrupção: Uma Breve Análise**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. Vol. 6 (2009).

ROCHA, Lilian Rose Lemos [*et all*]. **Caderno de Pós-Graduação em Direito: Lei Anticorrupção**. UniCEUB: ICPD. Brasília. 2019. Disponível em: <https://repositorio.uni-ceub.br/jspui/bitstream/prefix/12798/1/E-book%20_%20LEI%20ANTICORRUP%C3%87%C3%83O.pdf> Acesso em 02 de abril de 2020.

TERNI, Flavio. **Prevenção à Lavagem de Dinheiro no mercado de investimentos brasileiro**. Disponível em: <<https://gscap.com.br/prevencao-a-lavagem-de-dinheiro-no-mercado-de-investimentos-brasileiro/>> Acesso em: 02 de maio de 2020.

UNB, Periódicos. **O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1089 (25 de abril de 2018) da Controladoria Geral da União (CGU)**. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/20587/21695>> Acesso em: 16 de maio de 2020.

VIEIRA, James Batista e BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília. Editora: Enap. 2019.

CAPÍTULO 6

CONTANDO E RECONTANDO A HISTÓRIA DAS ÁGUAS DE CRATO - CEARÁ

Maria Francimar Teles de Souza, Mestra em Gestão e Política da Educação, CLAEH
Rosa Cruz Macêdo, Mestranda do Curso de Desenvolvimento Regional Sustentável, UFCA
Antonia Lucélia Santos Mariano, Especialista em Informática na Educação, UECE
José Edivan da Silva França, Especialista em Gerenciamento da Construção Civil, URCA
Johnnys Eliel Torcate, Mestre em História, URCA

RESUMO

Este trabalho refaz um pouco da trajetória das águas do município de Crato – Ceará, destacando aspectos como as características do município e de seus aquíferos, bem como a formação, os percursos e utilização dessa água. Para isso, fez-se uma revisão bibliográfica como o objetivo de contar e recontar os percursos feitos pelas águas do Crato, e também fazer uma descrição da localização da cidade do Crato e de seus principais mananciais, caracterizando e analisando a situação atual desses mananciais e quais as políticas públicas para sua preservação. Pôde-se verificar as condições do rio Batateira e da bacia à qual pertence, falando um pouco sobre as políticas desenvolvidas para auxiliar na gestão das águas dessa cidade. Em 2019, foi apresentado na modalidade de Comunicação Oral no VI Congresso Nacional de Educação – CONEDU.

Palavras-chave: Água, Crato, Chapada do Araripe. Água, Crato, Chapada do Araripe.

INTRODUÇÃO

A cidade do Crato é detentora das principais fontes de água da Bacia Sedimentar do Araripe, e localiza-se no sopé dessa chapada, na porção sul do estado do Ceará, região Nordeste do Brasil, com uma população de 121.428 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010). Nessa chapada, entre as cotas de 600 e 750 metros de altitude, jorram 256 fontes que drenam a região do Cariri. Desse total, 76 fontes são encontradas no município do Crato. Dentre elas a mais importante, a Fonte da Batateira, com uma vazão máxima de 376,0 m³ /h (MAGALHÃES, 2006, p.21).

Com essa localização privilegiada, dispõe de muitos aquíferos e são muitas as pessoas que buscam explorá-los, na maioria das vezes de forma inadequada, infelizmente. Isso faz com que mananciais de grande potencial não mantenham a água com a qualidade que a população precisa. Mas muitos desses recursos hídricos são utilizados pelas pessoas da localidade, como o Rio da Batateira, que tem suas águas utilizadas para abastecimento

humano e animal, irrigação, nas piscinas das chácaras e balneários da região, além dessas áreas servirem como fonte de lazer e recreação.

Como são muitas fontes naturais que banham esse município chegam a chamá-lo de “oásis”. Porém, algumas das atividades urbanas realizadas, aliadas ao crescimento desorganizado da população nas encostas, fazem surgir problemas para a circulação da água na cidade. Além da relação entre o sítio da cidade e sua planta urbana que exacerbaram as direções de escoamento das águas nessas áreas, limitando sua área central e causando problemas de drenagem quando chove nos bairros de áreas mais altas, provocando quase sempre enchentes no centro da cidade (TAVARES, s/d, p. 3).

Nesse contexto, o principal objetivo desta pesquisa é contar e recontar os percursos feitos pelas águas do Crato. Para isso tem-se como objetivos específicos: Fazer uma descrição da localização da cidade do Crato e seus principais mananciais, bem como a utilização pela população ao longo do tempo; Descrever o percurso das águas e a participação da população nesse processo; Caracterizar e analisar a situação atual desses mananciais e examinar se há políticas públicas para sua preservação, pois sabe-se da importância de bem mineral, que é a água para o desenvolvimento de qualquer região, sobretudo para o abastecimento do homem e desenvolvimento do setor produtivo.

Nessa perspectiva existem, na região do Cariri, várias fontes de água mineral reconhecidas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, sendo duas delas no município de Crato: na Batateira e no Sítio Cafundó, estando em 1999 na fase de Concessão de Lavra e Alvará de Pesquisa, respectivamente (DPNM, 10º Distrito apud VERÍSSIMO, 1999, p. 24). Entretanto, “O sistema público de abastecimento tem origem nas águas subterrâneas, captadas pelos poços tubulares e nas fontes naturais, com o município do Crato destacando-se na utilização das fontes (VERÍSSIMO, 1999, p. 42)”.

Essas águas são utilizadas para diversos fins: consumo humano, agrícola, animal, indústria, etc. Porém ainda faltam os cuidados com as fontes e também com os reservatórios para que a água a ser utilizada seja sempre de boa qualidade e adequada ao fim a que se destina. Como observaram Magalhães e Oliveira (..) “Na análise da ocupação da terra no alto curso do Rio da Batateira”, mesmo esses espaços naturais e territoriais locais tendo grande importância ambiental e sócio-econômica, nessas áreas ainda se observam níveis consideráveis de transformação e antropização ambiental. Isso acontece principalmente, nas

unidades ecossistêmicas com localização próxima à sede da zona de expansão urbana do Crato, “embora parte dessa área esteja inserida legalmente nas Unidades de Conservação da Floresta Nacional do Araripe - FLONA ARARIPE e na Área de Proteção Ambiental da Chapada do Araripe - APA do Araripe, ou ainda nas áreas de influências desses espaços (MAGALHÃES e OLIVEIRA, s/d, p. 13)”.

METODOLOGIA

Considerando os objetivos, de acordo com Gil (2008) trata-se de uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, pois busca proporcionar uma maior familiaridade com o problema e explicitá-lo, através um levantamento bibliográfico e consultas a órgãos governamentais e não governamentais.

Então, para realizar este trabalho fez-se uma pesquisa bibliográfica das produções que tratam do tema, sendo analisados artigos, livros, documentários, revistas, dissertações e também os conteúdos de sites como IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, SAAEC - Sociedade Anônima de Água e Esgoto do Crato, Jornal Digital Brasil 247, Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos, entre outros, que aprofundaram os conhecimentos sobre as características do município do Crato e de seus aquíferos, destacando aspectos como a formação e utilização da água nesse município.

DESENVOLVIMENTO

Dentre os rios da Região do Cariri tem o Rio Batateira, que Segundo Veríssimo (1999, p. 20) faz parte da Chamada Formação Rio da Batateira, que foi proposto por Ponte e Appi, 1990 (*apud* Veríssimo, 1999, p.20) para determinar a seção terrígena que compõe a unidade basal do Grupo Araripe. “O nome deriva de uma seção-tipo que aflora por cerca de 3 km ao longo do rio da Batateira (direção norte-sul), a partir da vila da Batateira na zona suburbana da cidade do Crato – CE. [...] (PONTE E APPI, 1990 *apud* VERÍSSIMO 1999, p.20)”.

Segundo esses mesmos autores a Formação Santana encontra-se subdividida em três membros: Crato, Upubi e Romualdo, tendo o Crato as seguintes características:

Membro Crato – identificado como a base da Formação Santana e constituído da base para o topo, por folhelhos cinza, castanho-escuros e negros, calcíferos, laminados e calcários micríticos cinza-claros e creme argilosos. Tem espessura média de 50 metros. SILVA, 1983 (*apud* OLIVEIRA, 1998) denominou esses sedimentos de “Lago Araripe”, por representarem fácies centrais de um sistema deposicional lacustre. (VERÍSSIMO, 1999, P. 21)

Magalhães (2006, p. 22), afirma que as fontes Batateira e Luanda correspondem às nascentes do Rio da Batateira, principal recurso hídrico da cidade do Crato. Desde suas nascentes, na escarpa superior da Chapada do Araripe, até o baixo curso na confluência com o Rio Granjeiro, seu principal afluente. O Rio da Batateira apresenta muitos problemas ambientais, tais como mobilização de formações superficiais e antigos aluviões, impermeabilização dos solos, modificações no escoamento das águas pluviais, formação de ravinas e voçorocas, aceleração do fluxo no rio durante as cheias, entre outros. Essas modificações são decorrentes das formas irregulares de uso e ocupação do solo como desmatamentos indiscriminados, queimadas, acúmulo de lixo, poluição hídrica superficial e subterrânea, assoreamento, ocupações desordenadas no sítio urbano, e também nas áreas próximas as encostas da Chapada que apresentam riscos de deslizamentos e desmoronamentos. Essas alterações contribuem negativamente para a transformação dessa paisagem, causando sérios problemas ambientais, que direta ou indiretamente afetam as populações ribeirinhas, e as atividades econômicas locais e regionais.

Esse Rio faz parte da rede de drenagem da bacia hidrográfica do Jaguaribe, da microbacia 03, pertencendo à sub-bacia hidrográfica do Rio Salgado. Com uma área de drenagem total que corresponde a aproximadamente 1.864,1 Km², tem suas nascentes no Crato, mas também drena o município de Juazeiro do Norte, onde recebe a denominação de Rio Salgadinho e depois Rio Salgado (MAGALHÃES, 2006, p. 38).

Essa bacia tem como característica os seguintes fatores:

[...] ausência de rede de drenagem na parte superior da chapada: setor torrencial nas vertentes da chapada até as planícies com contribuições em forma de fontes pontuais ou difusas: e zona de espraiamento (aluviões) depois das vertentes, onde são depositadas as cargas de das torrentes (MONTALVENE, et al, op. cit apud VERÍSSIMO, 1999, p. 32)

Nessa bacia existem vários espelhos d'água entre açudes e lagoas. No município de Crato o principal açude é o Thomás Osternes, também chamado de Açude Umari, tem capacidade máxima de armazenamento 28.787.000 m³, “[...] controlando uma bacia hidrográfica de 116,01 km² e regularizando uma vazão de 0,57 m³/s [...]. (PINHEIRO, CAMPOS e STUDART, 2011, p. 1659)”

Dados recentes da Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos - Funceme (junho, 2019) atribuem volume de 27.67%, que corresponde a 7.960.000 m³, destacando que o registro pluviométrico não permitiu atingir a capacidade máxima, pois como acontece em todo o estado do Ceará, os períodos secos duram em torno de nove meses (ou mais de um ano, quando correm grandes secas).

Nesse contexto surgiu o Projeto do Cinturão de Águas do Ceará – CAC, criado pelo governo do estado, através da Secretaria de Recursos Hídricos - SRH, para integrar as bacias do estado, sendo a principal obra nesse sentido, pois é tida como “[...] a solução definitiva para o problema de falta de água, agravado pelo fenômeno das secas, atendendo todas as bacias hidrográficas do estado (CEARÁ, 2011, s/p)”. Entretanto como a maioria das ações planejadas para solucionar esse problema, sua execução vem se arrastando há vários anos. De acordo com a Superintendência de Obras Hidráulicas (Sohidra): “São, aproximadamente, 1.252,65 km divididos em conjunto de canais, túneis, sifões e sistemas adutores que deverão abastecer todo o Ceará, ampliando sensivelmente a função social e econômica do Projeto de Transposição do Rio São Francisco - PISF(CEARÁ, 2011, s/p)”.

De acordo com o Jornal Digital Brasil 247(2019), no Crato quatro comunidades serão diretamente afetadas, trazendo impactos para a vida das pessoas e também para o meio ambiente. Como afirma o mesmo site ao falar dos prejuízos causados a uma dessas comunidades:

Baixio das Palmeiras é uma das quatro comunidades do distrito homônimo, na zona rural do Crato, que será diretamente afetada pelo projeto, vivenciando uma situação de insegurança, pois, com a construção do canal na área, inúmeras famílias estão ameaçadas de remoção, sendo diretamente afetadas nos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho. “A questão é de interesse coletivo, pois a comunidade pode perder o território que lhe garante a existência há mais de um século. O modo de vida e de produção da comunidade do Baixio das Palmeiras é diretamente associado aos biomas e ecossistemas presentes e que também estão ameaçados pela obra”, observa Renato Roseno (BRASIL 247, 2019, s/p).

Existem sérias ameaças de danos ambientais, pois o território que será impactado pelo Trecho 1 do Cinturão das Águas é caracterizado pela grande riqueza biológica, paleontológica e arqueológica. A comunidade Baixio das Palmeiras e grupos de estudantes e professores vinculados à Universidade Regional do Cariri vêm realizando várias denúncias de ilegalidades cometidas no planejamento e na tentativa de implementação da obra, como a falta de transparência e diálogo com as comunidades afetadas (BRASIL 247, 2019, s/p).

Como se observa ainda não se pode afirmar que esse projeto seja bom para as águas do município do Crato, mesmo algumas pessoas considerando que “O Cinturão das Águas do Ceará é uma das grandes obras de transposição hídrica do Brasil. O projeto pretende perenizar

as 12 bacias hidrográficas do Estado a partir da construção de um sistema adutor com extensão total de aproximadamente 1.300 quilômetros”. No Crato o que se percebe ainda é uma grande insegurança dos moradores, pois como avalia o deputado Renato Roseno: “O seu projeto está concebido em etapas, o que em muito prejudica a avaliação dos impactos ambientais do projeto como um todo”.

Nessa perspectiva

O Cinturão das Águas do Ceará - CAC foi concebido com a finalidade de transferir vazões, advindas do Eixo Norte do Projeto de Integração do rio São Francisco para as Bacias do Nordeste Setentrional (PISFNS), destinadas ao Ceará, com o objetivo de distribuí-las nas principais bacias hidrográficas do estado, alargando as áreas beneficiadas e potencializando os benefícios. (BRASIL 247, 2019, s/p).

Entretanto, ainda está longe de atender as necessidades da população, não apenas do Crato, mas de todo o trecho 1 da obra, que segundo o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), corresponde aos municípios de Jati, Porteiras, Brejo Santo, Abaiara, Missão Velha, Barbalha e Crato, na Bacia do Rio Salgado, além de Nova Olinda, na Bacia do Alto Jaguaribe e não se sabe quando esta obra será concluída, ou mesmo se será concluída.

Mas existem outras ações visando melhorar a conservação e o reflorestamento, para uma melhor qualidade e ampliação da disponibilidade dos recursos hídricos no Crato, a Prefeitura desse município, realizou parceria com a Sociedade Anônima de Água e Esgoto do Crato (SAAEC), através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Territorial (SMADT) fez o lançamento, no dia 07(sete) de junho de 2019(dois mil e dezenove), do Programa “Águas do Araripe”, que beneficiará proprietários de terras com nascentes, levadas e áreas de recarga do aquífero. Nesse programa essas pessoas serão remuneradas para realizar ações que visem conservar e reflorestar essas áreas (SAAEC, 2019).

Segundo a Agência Nacional das Águas (ANA), que criou o conceito de Serviço Ambiental, conceito que consiste no Pagamento aos proprietários das áreas, como um reconhecimento econômico pela preservação e recuperação de áreas naturais. Nessa perspectiva, O “Águas do Araripe” propicia

além do ganho financeiro, o produtor melhora a quantidade e a qualidade da água na sua região, beneficiando toda a população, bem como auxilia na preservação de espécies da fauna local ameaçadas de extinção, como é o caso do Soldadinho do Araripe, ave típica da região que se reproduz necessariamente sobre cursos d’água (SAAEC, 2019, s/p).

Assim, esse programa muda um pouco o foco das ações desenvolvidas para resolver os problemas da água, que antes se voltavam principalmente para a oferta, buscando aumentar a disponibilidade de água para atender às demandas cada dia mais crescentes. E se realmente for colocado em prática, é de certa forma de grande valia do ponto de vista econômico (já que os proprietários serão remunerados e movimentarão a economia) e também ambiental, visto que aumentarão as áreas em conservação.

Como afirmam Campos & Studart (2001) apud Pinheiro (2002, p. 15) “para que a água possa ser utilizada e controlada em níveis satisfatórios de quantidade e de qualidade, seja pela geração atual, seja pela futura, são necessários mecanismos de planejamento e gerenciamento integrados, descentralizados e, sobretudo, participativos”. Então programas como esse, se bem administrados, têm como dar bons resultados. E com a Política Estadual de Recursos Hídricos, instituída em 1992, o usuário de águas passou a ter maior participação para decidir a gestão e o uso deste recurso natural, já que antes dessa política a gestão era centralizada nos órgãos federais e estaduais, enquanto água era usada desordenadamente e de acordo com a conveniência de cada usuário [...]. (PINHEIRO, CAMPOS e STUDART, 2011, p. 1662)”

Mesmo não existindo ações dessa política voltadas diretamente para o município do Crato, tem-se nela mais um subsídio para defender os interesses da população nos processos de definição das operações com os açudes, evitando assim possíveis conflitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode negar que existem várias políticas com o objetivo de melhorar a situação das águas do Crato, mas ver os seus efeitos ainda é difícil, principalmente para a população, que sofre os efeitos da exploração exacerbada dos recursos hídricos de seu município. Sem falar nas conseqüências que essa exploração inadequada vem trazendo: São enchentes, aumento do volume das águas durante as chuvas, inundação dos canais de drenagem, que amplia a energia dos fluxos e produz erosão, pois um desses canais fica a céu aberto e passa pelo cento da cidade e ocasiona danos severos à população.

Os cratenses também sofrem muito com os efeitos da poluição, principalmente onde a população não é atendida com a rede de esgotos, pois ainda faltam ações para evitar a contaminação das águas e também para conscientizar as pessoas de seu papel enquanto

cidadãos, usuários dessas águas e atores principais na mudança dessa realidade. Além disso, as autoridades precisam melhorar o monitoramento na gestão dos recursos hídricos criando instrumentos para a obtenção de informações e também para o acompanhamento das medidas criadas para direcionar as decisões.

Dessa forma, o caminho das águas cristalinas que jorram das fontes do sopé da Serra do Araripe está se desfazendo ao longo do seu percurso pela ação antrópica e pela falta de políticas públicas eficientes capazes de controlar e monitorar o seu uso de forma adequada, pois em virtude da grande baixa na vazão, ao longo de algumas áreas atualmente sequer escorre água onde o curso da água se estabelecia abundantemente.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Crato – Ceará. **IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. v4. 3.25.3. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/crato/panorama>. Acesso em 15 mai. 2019.

BRASIL 247, Jornal Digital. **Renato Roseno discute no Crato os impactos do Projeto Cinturão das Águas**. Disponível em: <https://www.brasil247.com/geral/renato-roseno-discute-no-crato-os-impactos-do-projeto-cinturao-das-aguas?amp>. Acesso em 30 mai. 2019.

CEARÁ. Superintendência de Obras Hidráulicas (Sohidra). **Cinturão de Águas do Ceará – CAC**. Disponível em: <https://www.sohidra.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/40/2011/10/cac-descricao-lucena-17.08.pdf>. Acesso em 10 de abr. 2019.

CRATO. SAAEC - **Sociedade Anônima de Água e Esgoto do Crato**. Disponível em: <https://www.saaeccrato.com.br/index.php/noticias/503-lancado-em-crato-programa-aguas-do-araripe>. Acesso em 02 jun. 2019.

CEARÁ. Funceme - **Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos**. Disponível em: http://www.funceme.br/produtos/script/acudes_e_rios/Boletim_diario_nivel_acudes/. Acesso em 29 jun. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAGALHÃES, A. O. **Análise ambiental do alto curso da microbacia do Rio da Batateira no município de Crato/Ce: subsídios ao zoneamento ecológico-econômico**. Alexandra de Oliveira Magalhães, 2006. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/7516/1/2006_dis_aomagalhaes.pdf. Acesso em 08 mar. 2019.

MAGALHÃES, A. O.; OLIVEIRA, V.P.V. de. **Uso e Ocupação da Terra no Alto Curso do Rio da Batateira - Município do Crato/Ce: Impactos Ambientais, Potencialidades e Limitações**. Disponível em:

http://www.geomorfologia.ufv.br/simposio/simposio/trabalhos/trabalhos_completos/eixo11/002.pdf. Acesso em 15 mai. 2019.

PINHEIRO, Maria Inês Teixeira. **Tipologia de Conflitos de Usos das Águas: Estudos de Casos no Estado do Ceará. Dissertação de Mestrado em Recursos Hídricos.** Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2002. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/18520/1/2002_dis_mitpinheiro.pdf. Acesso em 10 dez. 2018.

PINHEIRO, Maria Inês Teixeira, CAMPOS, José Nilson B. e STUDART. **Conflitos por águas e alocação negociada: o caso do vale dos Carás no Ceará.** Rap — Rio de Janeiro, nov./dez. 2011. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241021387003>. Acesso 15 jan. 2019.

TAVARES, Maria Edilmeire Alves. **A Água na Cidade do Crato - Ce: Uma Contribuição para o Planejamento e Gestão dos Recursos Hídricos em Áreas Urbanas.** Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Disponível em: http://www.geomorfologia.ufv.br/simposio/simposio/trabalhos/trabalhos_completos/eixo3/067.pdf. Acesso em 10 fev. 2019.

VERÍSSIMO, L. S. **A importância das águas subterrâneas para o desenvolvimento socioeconômico do eixo CRAJUBAR, Cariri Ocidental - Estado do Ceará. Dissertação de Mestrado em Geologia.** Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 1999. Disponível em: http://rigeo.cprm.gov.br/xmlui/bitstream/handle/doc/167/diss_liano_verissimo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 15 jan. 2019.

CAPÍTULO 7

CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: VALORES ORÇADOS VERSUS VALORES EXECUTADOS NA CONSTRUÇÃO E REFORMA DAS ARENAS PARA A COPA DO MUNDO 2014.

Giuseppe Alessandro Carneiro Grisi, Graduado em Tecnologia em Gestão Pública, UFPB

Fernando José Vieira Torres, Mestre em Administração, UFPE

Professor, Universidade Federal da Paraíba

Erlon Machado Grisi Neto, Bacharel em Ciências Jurídicas, UFPB

Kliver Lamarthine Alves Confessor, Doutor em Administração, UFPE

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 promoveu a abertura do Estado brasileiro e garantiu além da participação da sociedade no processo de tomada de decisões da Administração Pública, a fiscalização e no controle social dos gastos públicos por parte da sociedade. Reconheceu, dentre outros direitos, que o acesso à informação pública é um direito fundamental do cidadão, do princípio da publicidade. Diante do intenso debate na sociedade civil brasileira sobre o excesso de gastos públicos da Copa do Mundo de 2014, o presente estudo investigou, por meio do método indutivo e pesquisa de natureza exploratória, a divulgação do montante dos recursos públicos inicialmente orçados e os efetivamente gastos pelo Poder Executivo na construção e reforma das arenas nas doze cidades que sediaram os jogos deste evento. Para isso foi realizada pesquisa exploratória no sentido de coletar dados secundários, identificados e agrupados diretamente do Portal da Transparência Copa 2014. Dentre os principais resultados, observa-se uma variação total de 25,2% dos valores inicialmente orçados no ano de 2010, em relação ao valor executado (pago), para construção ou reforma das arenas, registrados em janeiro de 2015.

Palavras-chave: Controle social, transparência pública, Copa do Mundo de 2014, Gasto Público.

INTRODUÇÃO

O início do processo de redemocratização do Brasil, ocorrido na década de 80 e que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidou o país como um Estado democrático de direito. Notadamente reconhecida como uma “Constituição cidadã”, devido a grande quantidade de leis voltadas à área social, a Carta Magna foi elaborada com a participação da sociedade civil brasileira. E consagrou todo um contexto favorável a inclusão do cidadão no processo de tomada de decisões políticas e na fiscalização e controle dos gastos públicos, garantido pelo princípio da soberania popular.

A proposição de aumentar o nível de transparência do Estado brasileiro e das ações do governo foi inserida na agenda política de controle social com o fim do período dos

governos militares que vigorou de 1964 a 1985 (MATIAS-PEREIRA, 2010). A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Cartilha Olho Vivo no dinheiro público, publicação de linguagem simples direcionada para dar orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social, se refere a esse período como “[...] um marco importante, que se caracterizou por um movimento intenso de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos, contribuindo desta forma, no processo de elaboração das políticas públicas” (CGU, 2010, p.18).

Entretanto, para que o cidadão possa acompanhar e fiscalizar a destinação dos recursos públicos é necessário que o mesmo tenha acesso à informação pública. Os órgãos que compõem a estrutura da administração pública brasileira são obrigados por dispositivos constitucionais a disponibilizar dados e informações para a sociedade, respeitando assim, dentre outros princípios da administração pública, o princípio da publicidade. Nesse sentido, Cadenas (*apud* NASCIMENTO, 2014) explica que o princípio da publicidade corresponde à obrigação de da publicidade de tal forma que todos tenham fácil acesso e conhecimento dos atos, contratos e gastos públicos.

A Constituição garante que todos tenham acesso à informação. Em seu Artigo 5º, inciso XXXIII, onde estão estabelecidos os direitos e deveres individuais e coletivos, o texto afirma que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, (CF, 1988). Com isso, a Constituição da República Federativa do Brasil reconhece o direito de acesso à informação pública como um direito fundamental do indivíduo e desde a promulgação do texto constitucional de 1988 várias normas têm abordado a questão do acesso à informação. Isto posto, verifica-se que além da obrigatoriedade da prestação de contas, é notória a necessidade de transparência no uso de recursos públicos, das contas dos entes públicos, constituindo-se num tema de grande importância social (PLATT NETO *et al*, 2007).

Nesse sentido percebe-se a importância dos esforços legislativos com o objetivo de inserir leis no ordenamento jurídico brasileiro que disciplinam a prestação de contas dos gestores públicos e o acesso as informações para o efetivo exercício do controle social, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar n.º 131/2009 e mais recentemente a Lei de Acesso à Informação (LAI).

A Lei Complementar n.º 101, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, é fundamentada em princípios como o planejamento, a Transparência e a participação popular. A participação popular, é o alicerce da prática do Controle Social e depende diretamente da transparência das ações governamentais e das contas públicas.

A Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009 foi sancionada com o intuito de acrescentar novos dispositivos a LRF. Tornando-se mais um instrumento elaborado para aumentar a transparência dos gastos públicos, determinando a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira em todas as esferas de governo (MAFRA FILHO, 2010). Adicionalmente, entende-se a Lei n.º 12.527, como a Lei de Acesso à Informação (LAI) e que regulamenta o direito de acesso a informações públicas. A ideia geral da LAI é que as informações produzidas pelo Estado dizem respeito ao interesse público, portanto devem estar acessíveis a todos os cidadãos, ressalvados casos específicos onde o sigilo é necessário. A Lei estabelece normas para o acesso às informações conforme as previsões constitucionais do artigo 5º, inciso XXXIII, do artigo 37, §3º, inciso II e do artigo 216, §2º.

No contexto de que o controle social e a transparência devem permear a gestão pública, para que o cidadão possa exercer plenamente sua cidadania de forma participativa, verificando o montante e a destinação de recursos públicos, o presente estudo tem como **objetivo geral** investigar os gastos totais de recursos públicos na construção e reforma das arenas que sediaram os jogos da Copa do Mundo 2014, realizando um comparativo entre os valores inicialmente orçados no ano de 2010 e os valores executados em 2014 e como **objetivos específicos**: identificar os valores orçados, em milhões de Reais, constantes na matriz de responsabilidades de cada arena; comparar com os valores executados (pagos) ao final das obras e identificar a variação percentual entre valores orçados e valores executados.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Transparência e o Controle social no Brasil

A transparência do Estado se expressa na possibilidade do cidadão ter acesso às informações governamentais e se constitui num requisito essencial para a democratização do aparelho estatal e na possibilidade de seu controle pela sociedade civil. Configurada como um direito e garantia de igualdade ao acesso à informação, Jardim (1999). Ela emergiu no momento em que a sociedade necessitava conhecer de que maneira foram utilizados os

recursos públicos. O acesso às informações é uma condição para a consolidação da democracia e o Brasil tem acompanhado essa tendência desde a promulgação da Constituição Federal de 1998. A CF garante o direito de acesso às informações, seja de interesse coletivo ou geral, ou mesmo de interesse particular dos indivíduos, desde que não cause riscos à sociedade ou ao Estado (CRUZ, 1992). A respeito da prática da democracia no Brasil, Matias-Pereira (2010) destaca a cobrança cada vez mais intensa da ética e transparência na condução dos negócios públicos.

Os agentes públicos produzem cotidianamente uma grande quantidade de informações. Essas informações produzidas pelo Estado também pertencem à sociedade, pois tem origem no atendimento das finalidades públicas e dizem respeito ao interesse público, sendo assim devem estar acessíveis a toda a sociedade. No Brasil a Transparência pode ser considerada um princípio de gestão fiscal responsável, derivada do princípio constitucional da publicidade (DINIZ, 1996).

Canotilho (*apud* MOTTA, 2008) ao fazer menção ao acesso às informações como direito do cidadão, declara que princípio da publicidade administrativa também se configura como direito essencial do cidadão e indissociável ao princípio democrático.

Nascimento (2010, p. 14) destaca ao se referir ao princípio da publicidade e a Transparência das informações, que a administração pública tem o dever de dar total transparência a todos os atos que praticar e forem solicitados por particulares, já que como regra geral, nenhum ato administrativo pode ser sigiloso.

O acesso às informações públicas contribui diretamente para que os cidadãos brasileiros tenham condições de monitorar as tomadas de decisões de interesse público, minimizando a ocorrência de casos de corrupção, bem como estimulando o Controle Social e promovendo o fortalecimento da democracia. Um governo transparente possibilita o alcance na melhoria de resultados sociais e conseqüentemente de benefícios pessoais. A busca da Transparência nos países democráticos exige a criação de instituições de controle, direito e garantia do bem público (FURTADO, 2006). No que se refere à Administração pública, o novo contexto democrático proporcionou ao cidadão vários canais adicionais para manifestação de suas demandas, bem como o registro de críticas e sugestões sobre os serviços públicos prestados pelo gestor, criando por sua vez a construção de um setor público voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos (COSTIN, 2010).

A concretização de um modelo de gestão pública que privilegie uma relação com a sociedade baseada na livre e transparente circulação de informações é cada vez mais necessária. A publicização dos atos administrativos e das ações do governo permite uma maior participação popular em todo o processo de gestão e na formulação de políticas públicas (DROPA, 2014).

Assim, verifica-se que controle social pode ser entendido como a participação dos cidadãos na gestão pública, fiscalizando, monitorando e controlando as ações da Administração Pública, ou seja, um instrumento da democracia. Através do controle social procura-se garantir que melhores serviços serão prestados pelo setor público e conseqüentemente uma melhor qualidade de vida para a população.

O controle social é um tema em discussão na atualidade, de interesse tanto do Estado quanto da sociedade. Pode-se constatar que nos países desenvolvidos o fortalecimento das relações do Estado com os cidadãos constituiu-se em importante mecanismo direcionado para a melhoria do processo de formulação de políticas públicas e em elemento fundamental da boa governança, possibilitando ao governo obter novas fontes de ideias, informações e recursos que auxiliam na tomada de decisões (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Na Administração Pública o ato de controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem, entretanto em virtude da complexidade das estruturas políticas e sociais do país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não deve ficar limitado ao controle institucional, que conforme a Constituição Federal em seus artigos 70, 71 e 74 cabe ao Poder Legislativo, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas e a cada poder, por meio de um sistema integrado de controle interno (CGU, 2010).

Bresser-Pereira (1997) comenta sobre a relevância do controle social, afirmando que é através do controle social a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mais também as organizações públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Considerada como um marco na política de transparência pública governamental brasileira, a LRF tem como principal objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e com esse fim, instituiu os instrumentos de transparência da gestão fiscal, possibilitando a sociedade tomar conhecimento e acompanhar

as contas e ações governamentais. Matias-Pereira (2006) esclarece que a LRF foi concebida no contexto de redemocratização e descentralização do Estado brasileiro e se constitui como instrumento legal definidor de normas nacionais de finanças públicas.

A LRF possui um capítulo intitulado de “Transparência, Controle e Fiscalização” e conforme o artigo 48 são considerados instrumentos de transparência da gestão fiscal, os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos, (LRF, 2000). Destarte, Crepaldi (2013) afirma que A LRF tem a transparência como um dos princípios basilares.

Com os mecanismos instituídos pela LRF a transparência será alcançada por meio da participação da sociedade na elaboração dos planos e orçamentos referidos no artigo 48. Todos os atos ligados à arrecadação de receitas e realização de despesas devem ter ampla publicidade (NASCIMENTO, 2010).

Em sendo assim, a LRF enfatiza a ação planejada e transparente dos gestores públicos, buscando o equilíbrio das contas públicas e garantindo a participação popular na discussão e na elaboração do planejamento orçamentário, contribuindo para a prevenção de riscos e possibilitando a correção de desvios.

A Lei Complementar Nº 131/2009

A Lei Complementar nº 131/2009 acrescentou novos dispositivos à LRF, dentre eles, o que determina a disponibilização, em tempo real, a publicidade das informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Denominada de lei da transparência, ela alterou a redação da LRF em seu artigo 48, que originalmente determinava que a Transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento. Entretanto, com a nova redação, o parágrafo único passou a vigorar determinando que a transparência seja assegurada também mediante:

Quadro 1. Transparência na Lei Complementar 131/2009.

I	Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
II	Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
III	Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Fonte: BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

Esta Lei Complementar estabeleceu, também, que os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à despesa e à receita, bem como fixou prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do artigo 48-A.

Mafra Filho (2010) comenta sobre a Lei Complementar 131/2009, O que está implícito nos temas abordados pela Lei Complementar 131 é o aumento da Transparência dos gastos do dinheiro público e, desta forma, o aumento, a maior qualificação democrática desta realidade no Brasil.

A Lei de Acesso à Informação – LAI

Apesar dos avanços produzidos pela LRF e pela Lei Complementar nº 131/2009 no que se refere à Transparência pública, ainda faltava no Brasil uma lei que regulamentasse o direito de acesso à informação, previstos desde a promulgação da CF.

A Lei 12.527/2011 estabeleceu um conjunto de regras e procedimentos a serem observados pela administração pública e pela sociedade.

É composta por dispositivos gerais que se aplicam a todos os entes da Federação e específicos, aplicáveis ao Poder Executivo Federal. O parágrafo único do artigo 1º determina quem se subordina ao regime da Lei:

Quadro 2. Órgãos subordinados ao regime da LAI

I	Órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;
II	Autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Fonte: BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Além da Administração Pública a Lei abrange, também, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos. A LAI contribui diretamente para a implantação de uma cultura de transparência e controle social na administração pública, inclusive definindo como duas de suas diretrizes, conforme descrito no quadro 3:

Quadro 3. Diretrizes da LAI

I	Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
II	Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
III	Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
IV	Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
V	Desenvolvimento do controle social da administração pública.

Fonte: BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

É fundamental e necessário o desenvolvimento da cultura da transparência e do controle social na administração pública, e a LAI veio legitimar essas diretrizes. Ela conferiu transparência ao Estado brasileiro e para tanto criou o que se convencionou chamar de transparência ativa e transparência passiva. A primeira consiste na divulgação de informações, por iniciativa da própria Administração, em meios de fácil acesso ao cidadão; a segunda, nos procedimentos para atender a demandas específicas dos cidadãos (CONDEIXA, 2012). A esse respeito o quadro 4 apresenta as informações básicas que devem ser apresentadas.

Quadro 4. Itens mínimos que deverão constar na divulgação das informações.

I	Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
II	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
III	Registros das despesas;
IV	Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
V	Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
VI	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade

Fonte: BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

A LAI estabeleceu, ainda, as condutas ilícitas que ensejam responsabilidades do agente público ou militar, e que em caso de descumprimento das obrigações podem ser punidos no mínimo com suspensão, podendo responder também, por improbidade administrativa.

A pessoa física ou entidade privada que detiver informações e não cumprir o disposto na lei estará sujeito à advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar de licitação e contratos públicos e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar até que seja promovida a reabilitação.

A LEGISLAÇÃO PARA RECEPÇÃO DA COPA DO MUNDO 2014

Para a realização da Copa do Mundo 2014 no Brasil foram necessárias a aprovação de uma série de novas leis que serviram como base para a organização e operacionalização do evento. Dentre as mais significativas e que foram objeto de discussões estão a Lei nº 12.663/2012, conhecida como Lei Geral da Copa (LGC); a Lei nº 12.350/2010, que dispõe sobre medidas tributárias; e a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

A Lei Geral da Copa – LGC

A Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012, foi sancionada pelo governo brasileiro visando contemplar as garantias governamentais firmadas entre o Brasil e a FIFA para a realização da Copa do Mundo 2014. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Jornada Mundial da Juventude 2013, bem como altera as Leis nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e 10.671, de 15 de maio de 2003 e estabelece, ainda, concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970.

A LGC foi uma exigência da FIFA para a realização do evento, apresentando-se necessária para assegurar as garantias estabelecidas. Nos termos da Federação, a Copa do Mundo gerou uma excepcionalidade, pois no momento em que o Brasil apresentou sua candidatura para sediar os jogos, prestou-se garantias referentes à organização e à realização do evento. Parte dos compromissos assumidos foi contemplada pela legislação nacional vigente, entretanto, para que o conjunto de garantias pudesse ser aplicado pelo Governo Federal foi imprescindível enviar ao Congresso Nacional um Projeto de Lei: a Lei Geral da Copa (ARANTES, 2012).

A votação da LGC provocou uma acalorada discussão no Parlamento Nacional, despertando o interesse da população brasileira. Houve o entendimento que a Lei criou um arsenal de normas de exceção, com modificações legais e administrativas de caráter excepcional, a fim de beneficiar a FIFA e seus parceiros, em detrimento dos interesses nacionais. Em contrapartida, outra corrente entendeu que a referida Lei não se trata de aberração jurídica que criou contexto de exceção, mas sim normatização que atendeu as necessidades do país, adequando-o ao mundo globalizado (PEREIRA, 2012).

Dentre os 71 dispositivos da LGC, merecem destaque o artigo 22 que trata da responsabilidade civil da União na Copa do Mundo da seguinte forma: “A União responderá pelos danos que causar, por ação ou omissão, à FIFA, seus representantes legais, empregados ou consultores, na forma do § 6º do art. 37 da Constituição Federal”.

Pode-se concluir diante da leitura dos citados artigos que a responsabilidade estatal durante a realização do evento foi alterada e aumentada, pois além do Estado se responsabilizar por suas responsabilidades estatais, dentre elas a segurança pública, segundo a

LGC o Estado é objetivamente responsável, por todo o dano gerado pelo evento a terceiros (SILVA, 2013).

Noutro plano, as mudanças que reagiram em favor da FIFA cumularam numa vultosa quantidade de rendimentos lucrativos, em razão de toda infraestrutura ficar a cargo do estado brasileiro, tendo apenas uma porcentagem dos ganhos com os eventos esportivos, e por outro lado garantiu à entidade organizadora do evento a possibilidade de definição de sua própria base de ganhos, como elenca alguns críticos ao projeto da Lei Geral da Copa.

As Medidas Tributárias

A Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, estabeleceu dispositivos que tratam de medidas tributárias referentes à realização da Copa do Mundo 2014, conforme o seu artigo 1º, promovendo desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas; e dá outras providências.

A referida Lei concedeu a isenção de tributos federais incidentes nas importações de bens ou mercadorias para uso ou consumo exclusivo na organização e realização dos eventos citados.

Foi instituído o Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (RECOPA). O RECOPA beneficiou pessoas jurídicas com projeto aprovado para construção, ampliação, reforma ou modernização dos estádios de futebol com utilização prevista nas partidas oficiais dos eventos.

A Lei concedeu também, isenção do imposto sobre a renda os rendimentos pagos, creditados, empregados, entregues ou remetidos pela FIFA, para pessoas físicas, não residentes no país, empregadas ou contratadas para trabalhar de forma pessoal e direta na organização e realização dos eventos. Além das isenções a pessoas físicas, foi concedida à FIFA a isenção dos tributos federais, em relação aos fatos geradores decorrentes das atividades próprias e diretamente vinculadas à organização ou realização dos eventos. O artigo 7º delimita quais os tributos federais, conforme Quadro 5:

Quadro 5. Tributos Federais Isentos à FIFA.

Impostos	Contribuições sociais	Contribuições de intervenção no domínio econômico
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF);	Incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;	Contribuição para o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação;
Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF).	Administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, devidas por lei a terceiros, assim entendidos os fundos públicos e as entidades privadas de serviço social e de formação profissional;	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine).
	Contribuição para o PIS/Pasep-Importação;	
	Contribuição para a Cofins-Importação.	

Fonte: BRASIL. Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC

Aplicável exclusivamente às licitações e contratos para a realização da Copa do Mundo 2014 e outros eventos constantes em seu artigo 1º, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

Originada da Medida Provisória nº 527/2011 a Lei do RDC foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro para ser uma via alternativa, repelindo a aplicação da Lei nº 8.666/93 quando a opção constar no instrumento convocatório. O motivo primordial de sua criação deve-se principalmente ao fato da administração pública desejar conduzir de forma mais célere e eficiente às contratações públicas (KRAWCZYK, 2012).

O artigo 1º da Lei, em seu § 2º, preconiza o afastamento das normas da Lei de Licitações e Contratos, relatando que a opção pelo RDC deverá constar em instrumento

convocatório, exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei. Conforme o § 1º da Lei o RDC o quadro 6 sumariza os seguintes objetivos:

Quadro 6. Objetivos do RDC.

I	Ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;
II	Promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;
III	Incentivar a inovação tecnológica;
IV	Assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Fonte: BRASIL. Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011.

Bendizente à celeridade e eficiência do certame, o presente tipo licitatório previu que a fase habilitação seria posterior à de julgamento. Com isso, pregava o ente estatal por um procedimento menos burocrático, antecipando o que assim teria de propostas mais vantajosas, e só posteriormente seria feita a habilitação do participante interessado, como bem afirma o artigo 12, parágrafo único, da referida lei.

Por outro lado, o RDC trouxe em seu contexto o sigilo do orçamento para contratação, o que gerou diversas discussões no meio político e jurídico, sendo tratado em seu artigo 6º da seguinte forma:

Observado o disposto no § 3º, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas (Lei 12.462, 2011).

O § 3º trata nos seguintes termos o que determina o caput do artigo acima citado: “Se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle interno e externo”.

Percebe-se que o sigilo é temporário, sendo mantido durante todo o procedimento licitatório e tendo fim após o seu encerramento. Vale salientar também que os órgãos de controle tiveram pleno acesso ao valor de referência da licitação. Em tese, o sigilo não trouxe prejuízo, pois todas as especificações do objeto da licitação estariam constantes no edital (LOPES FILHO, 2011).

E não só por isso, o destaque do RDC se concentrou, também, no acréscimo de um novo critério de julgamento, o de maior retorno econômico, descrito em seu artigo 18, conforme quadro 7:

Quadro 7. Critérios de Julgamento do RDC.

I	Menor preço ou maior desconto;
II	Técnica e preço;
III	Melhor técnica ou conteúdo artístico;
IV	Maior oferta de preço;
V	Maior retorno econômico.

Fonte: BRASIL. Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011.

Com a inovação na inclusão deste último inciso, o participante escolhido tinha a capacidade de trazer mais retorno à administração, reduzindo as despesas correntes, o que garantiria a ele uma remuneração baseada no percentual de racionamento.

Carvalho Filho (2013) comenta esse novo critério afirmando que ele é adotado exclusivamente para a celebração nos contratos de eficiência a fim de garantir maior economia para a Administração. Essa, entre outras inovações, garantiu ao processo licitatório maior concorrência entre os participantes que detinham interesse em cooperar com a realização do evento em nosso país, ao apresentar projetos que não só exibissem qualidade estrutural, mas que, por outro lado, trariam benefícios aos cofres públicos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, será apresentado os passos desenvolvido para atender aos objetivos desta pesquisa, como por exemplo, levantamento bibliográfico para elaboração da fundamentação teórica sobre o tema em estudo, a identificação dos dados e sua coleta, a análise dos dados coletados e por fim a redação do relatório.

A presente pesquisa trata-se de uma pesquisa exploratória, visando proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito. Como procedimento técnico foi utilizado o estudo de caso, com o propósito de descrever a situação do contexto da investigação.

Conforme ressalta Gil (2007), o estudo de caso é uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada e que consiste no estudo aprofundado de um ou poucos objetos, permitindo seu amplo e detalhado conhecimento.

Quanto à abordagem do problema trata-se de uma pesquisa qualitativa, visto que a intenção é a de contribuir com o processo de divulgação sobre a aplicação de recursos públicos. Entretanto também pode ser considerada como quantitativa, pois no que se refere ao tratamento dos dados preocupou-se em quantificar os resultados da investigação.

Para subsidiar a elaboração da pesquisa foram coletados dados secundários diretamente no Portal da Transparência Copa 2014 da CGU, obtidos por meio de observação espontânea. A fonte de evidências foram os registros em arquivos, bem como a estratégia utilizada foi à lógica de adequação ao padrão, conforme conceito de Yin (2005), que considera uma das estratégias mais desejáveis a ser utilizada.

Inicialmente foram identificados e tabulados de forma geral os valores orçados, em milhões de Reais, constantes na matriz de responsabilidades de cada arena, divulgadas em janeiro de 2010, comparando-os com os valores executados (pagos) ao final das obras, bem como realizado o cálculo da variação percentual correspondente. Foi possível constatar variação nesses valores em relação ao custo inicial em todas as doze obras construídas ou reformadas para o evento. Foram identificados termos aditivos que permitiram no ano de 2012 o reajuste dos valores iniciais. Concomitantemente foi realizada a análise também do custo das arenas por regiões do território brasileiro.

ANÁLISE DAS ARENAS

A análise dos dados ocorreu no período compreendido entre os meses de junho de 2010 a maio de 2014, conforme resultados apresentados na Tabela 1:

Tabela 1. Tabela Geral das Arenas (Em milhões de Reais).

Arenas	Cidade	UF	Valor Orçado	Valor Executado	Variação (%)
Amazônia	Manaus	AM	515,0	338,7	- 34,2
Baixada	Curitiba	PR	184,5	310,2	68,1
Beira-Rio	Porto Alegre	RS	130,0	366,3	181,7
Castelão	Fortaleza	CE	623,0	495,2	- 20,5

Corinthians	São Paulo	SP	820,0	808,8	- 1,3
Das Dunas	Natal	RN	350,0	400,0	14,3
Fonte Nova	Salvador	BA	591,7	689,4	16,5
Mané Garrincha	Brasília	DF	745,3	1.430,6	92,0
Maracanã	Rio de Janeiro	RJ	600,0	1.217,7	103,0
Mineirão	Belo Horizonte	MG	426,1	465,6	9,2
Pantanal	Cuiabá	MT	454,2	419,9	- 7,5
Pernambuco	São Lourenço da Mata	PE	529,5	532,6	0,6
Total			5.969,3	7.475,0	25,2%

Fonte: Adaptado de BRASIL. Controladoria Geral da União - CGU. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam>>. Acesso em: 06 jun.2014.

Foi constatado uma variação total de 25,2% dos valores inicialmente orçados no ano de 2010, em relação ao valor executado (pago), para construção ou reforma das arenas, registrados em janeiro de 2015, correspondente a 1.505,7 bilhão de Reais, passando de 5.969,3 bilhões para os atuais 7.475,0 bilhões de Reais.

Pode-se verificar que do total das doze arenas analisadas oito apresentaram variação percentual acima dos valores orçados constantes na matriz de responsabilidades divulgadas em janeiro de 2010, enquanto que em quatro arenas esta variação ficou abaixo dos valores orçados, conforme representado na tabela 2:

Tabela 2. Ranking das Arenas por Índices de Variação.

Arenas	Cidade	Varição (%)
Beira – Rio	Porto Alegre	181,7
Maracanã	Rio de Janeiro	103,0
Mané Garrincha	Brasília	92,0
Baixada	Curitiba	68,1
Fonte Nova	Salvador	16,5
Das Dunas	Natal	14,3
Mineirão	Belo Horizonte	9,2
Pernambuco	São Lourenço da	0,6

	Mata	
Corinthians	São Paulo	-1,3
Pantanal	Cuiabá	-7,5
Castelão	Fortaleza	-20,5
Amazônia	Manaus	-34,2

Fonte: BRASIL. Controladoria Geral da União - CGU. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam>>. Acesso em: 06 jun.2014.

A arena Beira-Rio, na cidade de Porto Alegre, apresentou o maior índice de variação em relação ao seu orçamento inicial (181,7%), enquanto a arena Amazônia (-34,2%), em Manaus, registrou a maior redução entre as demais Arenas em relação ao custo inicial previsto.

No que se refere ao custo final da obra no ano de 2014, ou seja, ao valor executado (pago), a arena Mané Garrincha, em Brasília, foi a que registrou o maior aporte de recursos, cerca de 1.430,6 bilhão de Reais, enquanto a arena da Baixada, em Curitiba, registrou o menor custo, correspondente a 310,2 milhões de Reais, conforme sintetizado na figura 1:

Figura 1. Ranking das Arenas por valor executado.



Fonte: Adaptado de BRASIL. Controladoria Geral da União - CGU. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam>>. Acesso em: 06 jun.2014.

Análise das Arenas por Região

A presente pesquisa também investigou os valores executados em cada Arena, agrupadas por região do território brasileiro, no sentido de verificar qual a região foi contemplada com o maior volume dos recursos carreados para a construção ou reforma das obras, assim divididos entre as Unidades da Federação (UF), conforme valores constantes na tabela 3 e representação gráfica na figura 1:

Tabela 3. Alocação dos Recursos por Região (Em Milhões de Reais).

Região	UF	Arena	Valor Executado
Centro Oeste	Distrito Federal	Mané Garrincha	1.430,6
	Mato Grosso	Pantanal	419,9
Total			1.850,5
Nordeste	Bahia	Fonte Nova	689,4
	Ceará	Castelão	495,2
	Pernambuco	Pernambuco	532,6
	Rio Grande do Norte	Das Dunas	400,0
Total			2.117,2
Norte	Amazonas	Amazônia	338,7
Total			338,7
Sudeste	Minas Gerais	Mineirão	465,6
	Rio de Janeiro	Maracanã	1.217,7
	São Paulo	Corinthians	808,8
Total			2.492,1
Sul	Paraná	Baixada	310,2
	Rio Grande do Sul	Beira-Rio	366,3
Total			676,5
Total Geral			7.475,0

Fonte: Adaptado de BRASIL. Controladoria Geral da União - CGU. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam>>. Acesso em: 06 jun.2014.

De todas as cinco regiões do território brasileiro investigadas, a que registrou o maior aporte de recursos foi à região Sudeste, onde se localiza as Arenas Mineirão, Maracanã e

Corinthians, beneficiada com um montante de 2.492,1 bilhões de Reais, correspondente a 33,3% do total dos investimentos.

Percebe-se que a região Nordeste foi a segunda maior beneficiada, registrando o valor de 2.117,2 bilhões de Reais, correspondente a 28,3% do total dos recursos, com as Arenas da Fonte Nova, Castelão, Pernambuco e Das Dunas.

A região Centro Oeste, com suas Arenas Mané Garrincha e Pantanal, recebeu 1.850,5 bilhão, correspondente a 24,8%, seguida pela região Sul com 676,5 milhões de Reais e 9,1% dos recursos, nas Arenas da Baixada e Beira Rio.

E por último a região Norte, com 338,7 milhões, com a Arena Amazônia e 4,5% dos investimentos.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo investigar os gastos totais de recursos públicos investidos na construção e reforma das doze arenas que sediaram os jogos da Copa do Mundo 2014, realizada no Brasil. Para atingir o objetivo foi realizada a modalidade de pesquisa bibliográfica em livros, artigos e outras publicações, no sentido de formular um histórico sobre Transparência e Controle Social no Brasil, bem como na legislação que trata sobre a publicidade e transparência de informações governamentais, desde a Constituição Federal, que destacou o princípio da Publicidade até a legislação específica mais recentemente elaborada que trata do assunto.

Ainda para a consecução do objetivo foram pesquisados os valores inicialmente orçados constantes na matriz de responsabilidades do ano de 2010 para construção e reforma das doze arenas que sediaram os jogos nas doze cidades sede correspondentes. Para isso foi realizada pesquisa exploratória no sentido de coletar dados secundários, identificados e agrupados diretamente do Portal da Transparência Copa 2014 da Controladoria Geral da União. A análise dos dados coletados foi alcançada através da análise dos valores orçados e divulgados em janeiro de 2010, por meio da matriz de responsabilidades e dos valores executados (pagos) em 2014, registrados e disponibilizados para toda sociedade brasileira no referido Portal.

Com base nos resultados obtidos foi elaborado um quadro geral com todas as doze arenas e calculados individualmente e no contexto geral os índices de variação percentual,

verificando-se que houve uma variação percentual total correspondente a 25,2% a mais do valor inicial. Ficou constatado que os reajustes foram permitidos através da assinatura de termos aditivos, em maio de 2012, que tiveram a finalidade de complementar a matriz de responsabilidades, de acordo com os projetos anteriormente definidos.

Foram elaborados um ranking das arenas por índice de variação, bem como por valor executado, sendo possível constatar uma disparidade entre os valores investidos. Foi analisada também a distribuição dos recursos por regiões do território brasileiro, podendo-se comprovar uma desigualdade nos quantitativos alocados entre as regiões.

É perceptível que após a Carta Magna de 88 houve uma evolução por parte do Poder Público no sentido de prestar contas à sociedade, seja pelo motivo de atender os anseios da sociedade ou por meio das exigências da própria legislação em vigor.

Outro fator que precisa ser destacado é que após a redemocratização do país e com o advento da internet a sociedade passou a demandar uma quantidade significativa de informações diante de órgãos públicos, principalmente aquelas ligadas as esferas orçamentárias e financeiras.

Para pesquisas futuras pode-se sugerir verificar a ocorrência da aplicação de mais recursos públicos nas citadas obras no período pós-Copa, bem como a análise do desempenho financeiro em cada uma das doze arenas, no sentido de se investigar a viabilidade econômico-financeira das obras e que benefícios trouxeram para o país, fato que só poderá ser avaliado com o passar dos anos.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Andrea Benedetto. **A soberania nacional frente aos comandos da FIFA no país sede da Copa do Mundo 2014: Brasil**. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 97, fev. 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11157&re_vista_caderno=9>. Acesso em: 29 dez. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000.

_____. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 12.663**, de 5 de junho de 2012.

_____. **Lei nº 12.350**, de 20 de dezembro de 2010.

_____. **Lei nº 12.462**, de 05 de agosto de 2011.

_____. **Controladoria Geral da União - CGU. Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam>>. Acesso em: 06 jun.2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília, v. 1. 1997.

CARTILHA OLHO VIVO NO DINHEIRO PÚBLICO. **Controle Social**: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Publicação da CGU. Brasília, DF. 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CONDEIXA, Fábio. **Comentários à Lei de acesso à informação**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n.3199, 4 abr 2012. Disponível em:< <http://jus.com.br/artigos/21436>>. Acesso em: 22 nov 2014.

COSTIN, Cláudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público: planejamento, elaboração e controle**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **O consórcio intermunicipal de saúde da microrregião de Penápolis como instrumento de viabilização dos sistemas locais de saúde**. São Paulo, EAESP/FGV, 1992. (Dissertação de Mestrado).

DINIZ, Eli. **Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo em Perspectiva, 10(4):13-26, out./dez. 1996.

DROPA, Romualdo Flávio. **Transparência e fiscalização na administração pública**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, VII, n. 17, mai 2004. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3917>. Acesso em: 11 nov 2014.

FURTADO, Lucas R. **A comunidade internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção**. Revista da CGU, Brasília: CGU: p. 43-60, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Rio de Janeiro: EDUFF, 1999

KRAWCZYK, Rodrigo. **Contratação pública diferenciada RDC**. Entendendo o novo regime – Lei nº 12.462/2011. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11678>. Acesso em: 05 jan 2015.

LOPES FILHO, Alexandre Pacheco. **O regime diferenciado de contratações e o sigilo do orçamento da copa.** Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 91, ago 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10138>. Acesso em: 06 jan 2015.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. . **Lei Complementar 131, de 27.05.2009: aumento da transparência nos gastos públicos como instrumento democrático.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 8 mar 2010. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.26229>>. Acesso em: 19 nov 2014.

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

_____. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOTTA, Fabrício. **Notas sobre publicidade e transparência na lei de responsabilidade fiscal.** Revista Eletrônica de Direito do Estado. n. 14, abr./mai./jun. 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE14ABRII2008FABRICIO%20MOTTA.PDF?origin=publication_detail>. Acesso em 06 nov 2014.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Gestão Pública.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PEREIRA, Jeferson Botelho. **Primeiras linhas sobre a Lei Geral da Copa: Uma soberania ultrajada ou relativizada em face da moderna tendência globalizada?** Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 97, fev 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11145>. Acesso em: 29 dez 2014.

PLATT NETTO, O. A. et al. **Contabilidade Vista & Revista.** v. 18, n.1, p. 75 – 94, jan./mar. 2007.

SILVA, Jesmar César da. **A responsabilidade civil do estado na Lei nº 12.663 (LGC – Lei Geral da Copa).** Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 119, dez 2013. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13528&revista_caderno=7>. Acesso em: 29 dez 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CAPÍTULO 8

COOPERAÇÃO SIM, COMPETIÇÃO NÃO: O BEM-ESTAR EM HARMONIA POLÍTICA. VISÕES E PERMANÊNCIAS DO CORPORATIVISMO NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Sara Esther Dias Zarucki Tabac, Doutoranda em Ciências Sociais do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), BolsistaCAPES³

Resumo

Neste artigo pretendemos apresentar uma pesquisa teórica acerca das raízes do corporativismo no Brasil tendo em vista a lei federal nº 11.684/2008 que determina dentre outras ações, a legalização das centrais sindicais no Brasil. Dentre as questões abordadas no artigo a problemática central é: De que maneira, no Estado brasileiro, sua estrutura corporativista se mantém presente? Aspectos relacionados a formação histórica do Estado brasileiro, com a perspectiva de Oliveira Vianna (2010) e sua proposta de um “Estado Pedagogo”, como também de Bresser Pereira (1999) e seu “Estado Gerencial” passando pelo modelo de Alfred Stepan (1980) denominado “Estatista Orgânico” são algumas dessas perceptivas que serão debatidas neste artigo e abrem caminhos para futuras discussões sobre qual modelo de estado brasileiro é necessário para pensarmos uma relação mais harmoniosa entre estado e sociedade. O artigo utilizou-se de uma pesquisa teórica e os resultados apontam que o corporativismo é uma gramática brasileira que está presente nas configurações do Estado brasileiro e observado na esfera pública, mais especificamente em sua administração.

Palavras-chaves: Corporativismo. Democracia. Estado Gerencial. Administração Pública.

INTRODUÇÃO

Este artigo é uma discussão com objeto empírico a lei federal nº 11.684/2008⁴ que determina dentre outras ações, a legalização das centrais sindicais no Brasil, um marco histórico. O ponto da discussão está na formação da estrutura corporativista e sua continuidade, em pleno século XXI, no Estado brasileiro e de que maneira isso se digere na administração pública.

Para ambientar questão proposta, é essencial a problematização da formação do Estado brasileiro e seus desdobramentos, fugindo assim, de uma discussão estática sobre o

³O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

⁴ A lei federal na íntegra : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11648.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.648%2C%20DE%2031%20MAR%C3%87O%20DE%202008.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20reconhecimento%20formal,1943%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. (Acesso em 05/06/2020)

Estado e a sociedade civil. Nessa relação envolve, como na política, disputa de poder. Compreender o Estado brasileiro e sua estrutura corporativista, já foi objeto de inúmeras pesquisas, mas, o objetivo neste artigo é o de questionar a manutenção dessa estrutura, sob a égide da lei federal nº 11.684/2008.

A hipótese é que ela possui não somente base institucional como também está presente na estrutura cultural política brasileira e atinge, portanto, a administração pública. O corporativismo estatal se modelou ao longo dos anos, focada principalmente na consolidação das Leis de trabalho, a CLT na lei nº 5.452 de primeiro de maio de 1943, construída por Getúlio Vargas e se mantém presente em uma estrutura democrática como a nossa.

O debate se inicia pensando primeiramente o Estado Brasileiro. Estamos na busca pelo estado gerencial proposta na reforma de 1995? O ponto é discutir o modelo de Estado a partir da concepção de Bresser Pereira (1995) contrapondo com as percepções de Edson Nunes (1999) Partiremos, portanto, do ponto de que o Estado Brasileiro ainda possui suas *gramáticas* em pleno funcionamento – no caso específico a gramática corporativista, uma vez que seus resquícios ainda estão presentes na estrutura política brasileira e mais especificamente, na sindical.

O corporativismo possui uma base teórica forte e que julgo ser fundamental para compreendermos o Brasil. Como referência teórica geral, irei utilizar o trabalho de Alfred Stepan em Estado, corporativismo e autoritarismo. Qual é o seu desdobramento no Brasil? As obras de Oliveira Vianna servem, sem dúvidas, como um instrumento analítico de grande importância para entender as raízes para a incorporação do corporativismo no Brasil nos anos de 1930, mas para uma conjuntura mais atual, usarei as reflexões de Vanda Maria Ribeiro Costa em Armadilha do Leviatã: A construção do corporativismo no Brasil. O desafio é pensar o corporativismo como instrumento que visa valorizar a cooperação em detrimento da competição, nas relações inter governais, no qual o Estado se torna o coordenador ou o descentralizador nessas relações permitindo assim, benefícios para grupos específicos na luta por poder e direitos.

O CORPORATIVISMO NO BRASIL E SUA GÊNESE NO ANOS 1930/40

Considerado por muitos como o teórico do corporativismo no Brasil, Oliveira Vianna (1883-1951) acreditava que não era necessário somente um Estado forte, mas sim, um Estado pedagogo, pois esse conseguiria fomentar a construção do civismo na sociedade para assim contornar os males de um povo distante dos interesses públicos. Tese essa muito bem aceita nos anos 1930 uma vez que se fazia necessário organizar as demandas de novos e antigos grupos sociais em expansão no país. “cabe ao Estado representar a vontade geral, traduzindo os interesses sociais e subordinando à sua autoridade a nação impossibilitada de manter a liberdade”. Essa é a visão de Oliveira Vianna sobre o papel do estado corporativista. Podemos encontrar em outras passagens exatamente esse Estado passa a ser o regulador do poder público com o anseio de proteger os interesses nacionais.

O livro de Evaldo Vieira denominado “*Autoritarismo e Corporativismo no Brasil*” é um retrato do pensamento político nos anos 1930 no Brasil. Tendo como mote central o trabalho específico do Oliveira Vianna, mais especificamente sua interpretação de Estado Corporativo que foi na verdade, segundo Vieira um Estado autoritário. Esse momento de transição entre o Estado liberal e o agora nacional mostrou a necessidade de se construir uma nação e unir seus diversos interesses em jogo (nesse momento fica claro a importância das corporações)

Essa busca por um interesse comum, segundo Vieira, Oliveira Vianna via que as corporações deveriam ocupar o lugar dos partidos uma vez que essas classes organizadas seriam fontes de democracia uma vez que representariam os interesses desses grupos. O corporativismo representa um instrumento de organização e controle da sociedade sendo assim, ainda segundo Vieira, de suma importância para o crescimento da burocracia estatal no pós 1930.

Os sindicatos não fugiriam dessa análise uma vez que seu sistema seria fundado frente intervenções estatais e a importância da presença das empresas, na formação de uma relação para a resolução de conflitos entre capital e trabalho, presente graças do modelo corporativo, de: “ porque coloca no mesmo pé de igualdade o patrão e o empregado (VIEIRA,2010,p.128). O papel desempenhado pelos sindicatos não tem importância somente para unir as classes, mas também de educar as categorias sindicalizadas para a formação da solidariedade social, segundo Vieira.

Essa harmonia tão desejada por Oliveira Vianna seria necessária para assim, auxiliarem na construção de um Estado – nação. Interessante notar que essa necessidade de controlar representantes da sociedade civil para a manutenção de uma ordem, atravessa basicamente todo o trabalho do autor que observa o povo, como um representante essencial desse conflito existente no país: “ sem povo, sem elite e sem partido, a sociedade para Oliveira Vianna, não possui condições de autonomia nem canais para expressar sua vontade (VIEIRA, 2010, p. 128).

Suas propostas de modernização do país mostram as características mais presentes nesse momento no qual se fazia necessário pensar soluções políticas para as crises que haviam ocorrido e as que viriam ocorrer. A organização tão minuciosa entre o capital e o trabalho, estabelecida por Vianna, mostra uma preocupação à época que também estava presente nas análises de Azevedo Amaral (1881-1942): a solução para resolver o impasse liberalismo / comunismo.

Ambos os autores buscavam a construção de um nacionalismo e visavam soluções para uma renovação política. No texto de Francisco Martins Souza sobre Azevedo Amaral, questões semelhantes a Oliveira Vianna estavam presentes na ideia de Amaral. Principalmente a ideia autoritária e o fortalecimento do Estado.

Em seu trabalho: *O pensamento político do presidente* de 1943, Amaral apresenta de forma clara seu apreço pela necessidade do autoritarismo para o Brasil:

“a revolução chegou a uma etapa característica da sua fisionomia sociogênica com a criação do Estado Nacional. Marca assim uma forma estrutural de certo modo definitiva, porque acentua o momento de separação entre o velho Brasil e um Brasil novo que começa a construir (SOUZA, 1999. pág. 60 apud AMARAL. 1943. pág. 41).

Amaral, diferentemente de Francisco Campos, não achava que o corporativismo surgiria para substituir o capitalismo, uma vez que esse faria parte de desenvolvimento natural do próprio sistema.

“o suposto antagonismo entre o corporativismo e o capitalismo exprime o resultado do confronto entre a organização corporativa e o regime capitalista da época ultra individualista... O que tornava o antigo capitalismo individualista antinômico do corporativismo e fazia com que este não se pudesse adaptar à estrutura do Estado Liberal – democrático era precisamente com a falta de identificação da economia liberal com o conceito de coordenação dos interesses individuais sob o ritmo predominante da ascendência do bem coletivo... no jogo das forças do grande capitalismo contemporâneo , o indivíduo e as organizações particulares do

empreendimento privado acham-se articulados em um sistema coordenado, cujas engrenagens funcionam segundo diretrizes traçadas em proveito de interesses incorporados nas órbitas de grupos associados para uma finalidade comum” (AMARAL, 1943. pág. 63)

Após os conflitos apresentados como dilemas presentes no período no qual Oliveira Vianna e Azevedo Amaral escreveram os anos de 1940 e 1950 ainda passaram pelas consequências da implementação de projetos de matriz corporativista como a do Ministério do trabalho. Quem irá trabalhar a partir desse período e focar nas reações dos empresariados a essas mudanças (que não atingiram somente os trabalhadores) será Vanda Maria Ribeiro Costa em seu artigo “*Origens do corporativismo brasileiro*” publicado no livro “*Corporativismo e Desigualdade*” de 1991.

No auge do debate acerca das regras que regulamentariam as relações entre capital e trabalho, em 1940 vem a público, segundo Costa, a publicação do Decreto –lei 1.402, de 5-7-1939 que regulamentava a associação sindical provocando assim uma reação da elite paulista. Agito esse que culminou em 1943 com a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), mas ela se mostrava a necessidade de apoiar grupos políticos distintos naquele momento: “Se por um lado, a CLT consagrava uma legislação que obedecia, na letra da lei às diretrizes da burocracia do Ministério, por outro, incluía dispositivos de exceção que abriam à elite empresarial os espaços reivindicados pela liderança paulista” (COSTA, 1991, p. 115).

Para o governo, o corporativismo era sim, um programa de interação dos atores ao Estado que teria assim a sua coordenação e controle. Ele nascia de interesses privados e grupos que interessavam o seu domínio. Para a classe empresarial paulista o Ministério do Trabalho estaria assim criando a luta de classes e legitimando um conflito que já iniciara marcado por essa assimetria: “O corporativismo, aquele imaginado para substituir a representação política de interesses locais até então monopolizada pelos partidos políticos torna-se mãos dos paulistas m instrumento de resgate de interesses locais privados, representados agora, pelas federações estaduais da indústria e do comércio. (COSTA, 1991, p.118)

Observamos ao final que temos conflitos que não foram solucionados aos moldes de Oliveira Vianna, por exemplo. A busca por equilíbrio de poder com a tentativa de implantação do corporativismo e assim a organização das relações de classe mostrou um jogo

político assimétrico uma vez que a elite empresarial obteve resultados bem satisfatórios nessa relação.

O ESTADO BRASILEIRO E SUA RELAÇÃO CORPORATIVISTA NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO: O ESTADO GERENCIAL

As transformações do Estado brasileiro podem ser percebidas sobre diversos pilares. O escolhido nesse artigo será feito a partir da classificação muito difundida na acadêmica, pertencente ao Professor Bresser Pereira. Em seus trabalhos, ele apresenta uma configuração diferente para tratar o Estado brasileiro no século XXI, propondo uma revisão na tentativa de transição para um Estado Gerencial. Para compreender melhor esse termo e tentar aproximá-lo ainda mais com as perspectivas atuais será necessário apresentar a evolução desse conceito, feito pelo autor.

Segundo Bresser, em seu artigo *Do Estado Patrimonial do Gerencial*, o Estado brasileiro se configurou no século XX como Oligárquico e patrimonial na qual existia uma sociedade de classes ainda mal resolvida uma vez que havia recém-saída do sistema escravista. Hoje, em um Estado democrático (mas ainda não democratizado) e sob uma economia capitalista pós-industrial, observa-se mudanças claras no sistema administrativo da aparelhagem do Estado, mas ainda encontramos traços claramente elitistas e dispositivos que são caracterizados por Edson Nunes como *gramáticas políticas do Brasil*, dentre elas, irei focar, como já salientado, no corporativismo.

O Brasil ainda se caracteriza por vivermos com altos índices de desigualdade. O Estado hoje precisa representar a todas essas novas configurações, fruto do avanço do capitalismo em um país desigual. A pesquisa busca discutir essas e outras questões a seguir.

A primeira classificação utilizada por Bresser Pereira é a do Estado Oligárquico e Patrimonial, característico de 1900 e descrito minuciosamente por Raymundo Faoro em *Os donos do Poder* (1957/75). Este se caracterizaria principalmente por possuir o poder político do Estado concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados, e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado. O regime político para Faoro constituiu uma elite que aliados à burguesia mercantil, montam um estamento originalmente aristocrático que não é mais senhorial, pois não é oriundo da terra, mas sim do patrimônio do Estado, que em partes se confunde com o patrimônio de cada um dos seus integrantes.

Nesta passagem fica clara a opção de Faoro

“a realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou o capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar” Faoro (1957/75 apud Bresser. 2001).

O Estado nesse momento tinha uma função bem clara, que era a de garantir empregos aos seus agregados que seguindo uma tradição portuguesa, formava uma elite que vivia às suas custas.

Ressalto que não somente Faoro, mas outros autores citando Evaldo Cabral de Mello, Joaquim Nabuco e José Murilo de Carvalho, que são citados por Bresser como ilustradores de um período no qual não havia uma separação clara entre o sistema público e o privado. Distinção essa que continua presente até hoje, por mais que tenha avançado o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos, temos um aspecto cultural desse período muito presente na formulação do Estado, hoje.

O próximo contexto a ser classificado por Bresser é o do Estado Autoritário e Burocrático que se torna característico com a primeira república-período esse que teve o primeiro golpe militar da história – e a estrutura continuava ainda muito parecida (com eleições fraudulentas e baixo *quorum* eleitoral) a constituição de 1891 e sua política descentralizadora, frente às perspectivas dos liberais que visavam uma democracia. Isso levou ao primeiro governo Vargas e seu regime autoritário dá impulso ao processo de industrialização.

O DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) se tornou o órgão executor e formulador de uma nova maneira de pensar a administração pública. Suas realizações envolvem: “ingresso no serviço público por concursos, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos” (Bresser, 2001, pág. 11). Esse período de mudanças e instauração do sistema burocrático durou pouco tempo e nas palavras do Bresser essa condição fica mais evidente

Entretanto, enquanto o Estado Patrimonial teve longa duração no seio da sociedade mercantil e Senhorial, o Estado Burocrático na Sociedade Capitalista Industrial teve vida curta. Curta porque a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta

porque a Reforma burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização imporia e a democracia tornaria possível. (Bresser, 2001. pág. 12).

Essas observações do autor mostram o processo que a inserção do capitalismo brasileiro e suas peculiares configurações frente aos processos de burocratização. Segundo Bresser, já comentando sobre a reforma de 1967 e seus desdobramentos até a grande reforma gerencial de 1995, observou-se que essas reformas burocráticas rígidas constituem um obstáculo tanto quando as distorções patrimonialistas quando no favorecimento de autarquias e fundações para uma autonomia de gestão bem maior do que possuíam anteriormente.

A grande reforma gerencial de 1995 tinha como objetivo claro: “reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capitação das empresas no processo competitivo internacional” (Bresser, 2001. pág. 22).

Reforma essa que procurou dentre outras questões, repensar a estrutura patrimonialista e clientelística ainda presente no país. Descentralização dos serviços sociais para estados e municípios, delimitação mais ampla das funções do Estado, assegurar a formação da *accountability* através de mecanismos democráticos. Outro grande ponto muito discutido é a decisão: “é o da descentralização para os estados e municípios de serviços sociais, foi a decisão de privatizar as empresas estatais que produzem bens e serviços para o mercado. O *plano diretor* previa ainda uma mudança que estava apenas começando no setor público: a terceirização das atividades de apoio para o setor privado, desde serviços simples como segurança e limpeza, até complexos como consultoria e serviços de computação” (Bresser, 1999. pág. 7)

O Estado Gerencial, ainda segundo Bresser, faz parte de um processo de transição de uma política de elites para uma democracia moderna na qual a sociedade civil e a opinião pública sejam cada vez mais importantes na defesa de interesses nacionais e não somente de um grupo da elite.

Em nosso país mesmo com as inúmeras tentativas do Estado de implementação de reformas explicitadas até agora, encontramos sem dúvida obstáculos e resistências. O fim último é claro e de certa forma até simples o patrimônio público deve estar destinado para fins públicos, mas práticas seculares como o corporativismo e o clientelismo ainda são praticados e fazem parte, segundo Edson Nunes das *gramáticas políticas do Brasil* sendo essas, portanto, padrões institucionalizados.

Podemos incluir a essas configurações de gramáticas além do corporativismo e o clientelismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. O insulamento burocrático é a forma nas quais as elites modernizantes tecno burocráticas promovem o desenvolvimento do país, de sair da arena entre os partidos políticos. O universalismo de procedimentos auxilia na construção e tentativa da construção de um regime burocrático racional e ocasionalmente burocrático.

Essas classificações são na percepção do autor, essenciais para se compreender os novos conflitos presentes tanto no âmbito político quando nas organizações sociais no Brasil contemporâneo. O autor afirma: “meu argumento é o de que a institucionalização das quatro gramáticas progrediu de maneira desigual através do tempo, tomando-se como ponto de partida o primeiro governo Vargas (191930/1945)” (NUNES, 2005, p. 18).

O ponto de partida do autor sendo o governo Vargas enriquece esse artigo uma vez que, o foco desse trabalho está exatamente na relação desse Estado que está sempre em profunda transformação frente às perspectivas modernas. A década de 191930 deve-se atribuir especial atenção uma vez que a legislação de 1933, por exemplo, facilitou a representação corporativista e seus dispositivos estão em vigor até hoje como instrumento de controle do Estado ao trabalho.

Nunes ressalta que os primeiros ideólogos do corporativismo imaginavam usar esse sistema para construir uma sociedade solidária sem conflitos de classe. O tipo de corporativismo de Estado, implantado no país na década de 1930 difere e muito da forma de corporativismo societal existente em alguns países capitalistas. E hoje com uma democracia em crescimento, ainda observamos resquícios do corporativismo fundada em jogos de interesses e conflitos entre grupos na luta por poder.

Nessa passagem, a estrutura fica mais evidente: “o corporativismo organiza camadas horizontais de categorias profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas” (NUNES, 2005, p. 41).

Podemos entender na perspectiva do autor que as quatro gramáticas assim por ele descritas, apresentam arranjos que buscam sempre a confluência. Os anos 1930 foram essenciais para a construção do arranjo corporativista e ao mesmo tempo o DASP, uma agência de suma importância a instauração do universalismo de procedimentos.

Essas novas práticas são essenciais para compreender a construção daquele *estado de compromisso* que buscou estruturar os interesses de grupos em crescimento e antigas estruturas arcaicas brasileiras.

Nesse jogo de interesses entre grupos distintos, Vargas organizou a estrutura corporativista com instrumentos presentes até hoje: “As práticas corporativistas foram garantidas pelas novas provisões legais, pelo recém-criado Ministério do Trabalho, pela Justiça do Trabalho, pelos institutos de previdência social e mais tarde pela consolidação das leis do trabalho (CLT)” (Nunes, 2005. pág. 50). A manutenção dessas estruturas nos remete a um momento de consolidação de um Estado centralizador.

Com a determinação de 1932 com a promulgação que apenas os trabalhadores sindicalizados poderiam apresentar suas reclamações à justiça do trabalho, Nunes ressalta que em 1934 além de revogar essa disposição, impediu que os trabalhadores não sindicalizados se beneficiassem de contratos coletivos de trabalho. A carteira de trabalho foi também criada em 1932 e regulamentou as profissões garantindo benefícios a aqueles inseridos nessa relação.

A regulamentação do trabalho estava instaurada e a luta de interesses também: “Corporativismo e insulamento burocrático caminham lado a lado com o processo de centralização e racionalização do Estado brasileiro. Este processo significou a transferência para o governo federal de quase todos os recursos para o exercício do clientelismo” (NUNES, 2005, p. 54). Mais à frente no artigo, perceberemos a presença dessa mesma concepção de Estado nas análises de Oliveira Vianna e Azevedo Amaral nos anos 1930 e que mesmo com o processo de racionalização do Estado, esse espírito centralizador ainda está presente na realidade política.

A CONSTRUÇÃO TEÓRICA DO CORPORATIVISMO: ALFRED STEPAN

Na obra “*Estado, corporativismo e autoritarismo*” de 1980, Alfred Stepan realiza uma análise sobre a complexa relação entre o Estado e a sociedade. O crescimento nos anos 1930 do papel do Estado na vida política e no chamado por ele “terceiro mundo” havia uma forte presença do Estado desempenhando um papel importante na estruturação dos sistemas econômicos e sociais. O autor irá trabalhar nesse livro com modelos dentre eles o liberal e o Marxista para mostrar a importância do que ele chama de “estadista orgânico” que seria parte de tendências presentes na Europa Ocidental e mais especificamente em países ibéricos: “uma variável moderna do modelo estadista orgânico da sociedade fornece uma estrutura analítica

útil com a qual começar a investigar o inter – relacionamento do estado e da sociedade” (STEPAN , 1980, p. 29)

O Corporativismo: continuidade histórica ou reação à crise? No texto, o autor, desmembra as razões e padrões para o corporativismo latino americano e buscar assim a sua peculiaridade frente aos modelos liberais anglo-saxões. Atualmente encontramos a legitimidade de projetos corporativistas através de grupos privilegiados que utilizam dessa estrutura para a manutenção do poder. Ainda segundo Stepan, não é difícil encontrarmos enfoques corporativistas nas relações sociedade – Estado.

O autor busca ultrapassar a análise na qual o corporativismo seria visto como uma continuidade cultural e observa o seu surgimento em períodos de crise, como na necessidade de apoio de grupos sociais no caso do Estado Novo no Brasil.

A necessidade de um ambiente trabalhista previsível, programado por uma elite militar que percebeu a ligação entre: “ a segurança interna e o desenvolvimento nacional e a quererem usar o aparelho do estado para criarem um novo padrão de segurança integral” (Stepan, 1980. pág. 81). A quais estratégias o corporativismo atende? Essa é sem dúvidas uma questão importante tendo em vista a manutenção dessa ordem em pleno século XXI. O padrão de segurança integral promove uma estabilização na qual grupos sociais acabam sendo impedidos de reivindicações.

O modelo de Stepan denominado *Estatista Orgânico* é interessante para compreender a organização teórica feita pelo autor uma vez que ele apresenta um modelo intermediário de análise na qual esse estaria entre o socialismo de comando e o liberalismo clássico possuindo como característica, objetivos políticos determinados por agregados de indivíduos e grupos de interesses específicos.

Nesse caso, o autor buscou claramente encontrar um modelo que concilie interesses de diversos grupos não permitindo depositar peso demais no Estado e nem na sociedade. Nessa passagem fica clara a observação: “No liberalismo clássico o princípio econômico da coordenação maximizado é a competição individual no mercado; no socialismo de comando é o planejamento centralizado do Estado. O conceito *estatista – orgânico* da prioridade da comunidade política e da responsabilidade do Estado pelo bem comum significam fortes restrições ao *Lais-faire* do individualismo de mercado” (Stepan, 1980. pág. 66).

O papel do Estado seria nesse caso garantir a integração entre as partes e o todo.

Ainda sob a ótica do autor, esse modelo *estadista – orgânico* é essencial para compreender a análise sobre desenvolvimento político no caso dos países latino americanos. Há, portanto uma forte tradição normativa de grupos de interesses privilegiados pelo governo que contrasta com padrões associativos pluralistas.

O *estadismo orgânico* e o corporativismo são duas coisas diferentes para Stepan. O estadismo é um enfoque na política que pode ser compreendido também como um modelo de governo e usado pelas Elites modernas que controlam o aparelho do Estado.

O corporativismo seria nesse caso: “conjunto particular de políticas e disposições institucionais para estruturar a representação dos interesses” (STEPAN, 1980, p.71). Interessante notar que nessa relação do corporativista, o Estado concede privilégios a grupos específicos e consegue assim o direito de controlar esses grupos.

Corporativismo para Stepan é a reação de uma elite à crise. Sendo assim, os padrões corporativistas seriam consequência de estruturas políticas impostas pelas elites à sociedade civil.

O autor realiza uma distinção interessante para apresentar duas razões para a inserção do corporativismo no caso latino-americano diferentemente do caso de matriz liberal. Para alguns autores, o corporativismo é visto como continuidade na qual ele se torna um elemento a ser explorado uma vez que sua continuidade será marcada pela tradição histórica – ligados a padrões políticos que continuam a existir. Stepan ainda reforça haver problemas nessa construção do corporativismo como continuidade uma vez que elas se tornam fracas tendo em vista que a questão não é tanto a continuidade, mas sim, a formação de novos e mais fortes modelos de corporativismo.

A tese que mais próxima da opinião do Stepan é a do corporativismo como uma construção do Estado tendo assim o mesmo, como um ator importante nesse processo. Tendo esse ponto de vista, o foco acaba sendo tratar o corporativismo do ponto de vista das características institucionais da representação do grupo de interesse.

Ressalto a importância atribuída ao caráter de ausência de competição caracterizado por Schmitter nessa definição. As essas categorias aparecem como prováveis criações do Estado. A articulação política também acaba sendo destaque uma vez que vejo ser essa uma das maiores características do corporativismo uma vez que ele se molda justamente pelo caráter político de articulação de “exigências e apoios” (STEPAN, 1980, p. 72).

CONCLUSÃO

Nesse artigo, busquei levantar as principais correntes sobre o tema do corporativismo não somente no Brasil como também suas raízes na obra de Alfred Stepan. Não foi o meu objetivo buscar a “verdadeira” concepção sobre o tema uma vez que dentre as conclusões que podemos encontrar está em observar um termo extremamente plural e adaptável a suas condições históricas.

Esse é a meu ver é a grande virtude e perigo desse termo que é utilizado como instrumento de poder e legitimação de decisões. O corporativismo é a solução ou é um problema? Essa pergunta foi feita a todos os teóricos e perpetuou em minha cabeça durante a escrita desse material. Ao mesmo tempo em que ele é visto como algo necessário pode ser visto como obstáculo político.

O levantamento aqui feito ainda tem alguns desdobramentos que com certeza será retomado e ampliado em outras publicações que terá ainda como objeto o caso da legalização das centrais sindicais em 2008 (lei 11.648).

Tendo em vista a legalização das centrais sindicais, o Estado reafirmou seu papel de instaurador de controle sobre as relações trabalhistas uma vez que dentre as diversas reivindicações e necessidades de mudanças nas relações trabalhistas tendo em vista as mudanças presentes com o advento do avanço tecnológico⁵, por exemplo. Mudanças essas que são reivindicações antigas dos trabalhadores.

A necessidade do fim do monopólio da representação dos trabalhadores em cada categoria profissional era uma das reivindicações do chamado “novo sindicalismo” e que não se tornou uma realidade mesmo com a eleição de um sindicalista como o Lula em 2002.

O Fórum Nacional do Trabalho mostrou que a única mudança realmente precisa nesse momento no qual reafirma a regulamentação das centrais e regulamentação do seu financiamento público. A estrutura sindical não foi alterada e seu caráter corporativista se manteve presente e reafirmado após essa decisão.

Está claro que temos questões ainda claras de manutenção do corporativismo no Brasil em pleno século XXI. Problema? Solução? Que questões são essas que solidificam uma

⁵ Para uma melhor análise sobre o processo de mudanças no trabalho, recomendo ler; Richard Sennett : A Corrosão do Caráter de 2004.

característica política tão sólida em nossa cultura e que se mostra tão avessa a transformações. Já dito por Edson Nunes, o corporativismo é uma gramática brasileira que está presente nas configurações do Estado brasileiro e observado na esfera pública, mais especificamente em sua administração .

Não podemos ter a concepção ingênua de Oliveira Vianna e observar essa configuração como um instrumento de condução e construção de um projeto de nação uma vez que a história mostrou que os grupos e classes envolvidos nesse projeto obtiveram benefícios distintos não sendo assim, tratados de forma igualitária como bem gostaria do autor fluminense.

Vanda Ribeiro Costa salienta que devemos separar o corporativismo do sindicalismo. São duas questões distintas, mas que pode ser observada conjuntamente. Isso mostra que temos que separar essas duas questões para assim compreender melhor as consequências e desdobramentos dos dois para outras esferas do Estado.

Reafirmo então a real necessidade de se rever esse tema que foi muito estudado por cientistas políticos nos anos 80 e que hoje merece sim uma visita para compreender suas configurações. Julgo ser de extrema importância a reforma gerencial de 1995 conduzida por Bresser Pereira que auxiliou no início de formatação de uma nova estrutura nunca antes vista no país. A polissemia de um termo como esse se estruturou no Brasil e ainda apresenta fôlego em pleno século XXI.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, George F.R.de. **Uma análise sobre o corporativismo em Oliveira Vianna**. In II Seminário de Sociologia e Política da UFPR: “Tendências e Desafios Contemporâneos”, 2010. Acessado em 25/06/2011 in: <http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais/GT07/George%20Freitas%20Rosa%20de%20Araujo.pdf>

BRESSER- Pereira, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Estado gerencial**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (org.). Brasil: Um século de transformações. SP: Cia. das letras, 2001:222-259.

BRESSER- Pereira, Luiz Carlos. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. In Revista do Serviço Público, 50(4), 1999: 5-1930.

BOSHI, Renato. **Corporativismo e Desigualdade: a construção do espaço público no Brasil** – Rio de Janeiro. Ed.: Iuperj, 1991.

VIEIRA, Evaldo. **Autoritarismo e Corporativismo no Brasil**. São Paulo, UNESP. 2010.3ª edição.161 pág.

NUNES, Edson. **Gramáticas políticas do Brasil**.RJ: Zahar,2005, segunda edição.

Souza, Francisco Martins de; PAIM, Antônio. Raízes teóricas do corporativismo brasileiro. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.

STEPAN, Alfred C. **Estado, corporativismo e autoritarismo**. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 1980. 375p

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **A Armadilha do Leviatã**. 1. ed. Rio de Janeiro: Eduerj, 1999. v. 1. 200 p

CAPÍTULO 9

CORRELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Dauana Berndt Inácio, Mestranda em Administração Universitária (UFSC), Universidade Federal de Santa Catarina

Daniel Nascimento-e-Silva, Pós-doutorado em Administração (UFSC), Professor e Pesquisador do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas

Pedro Antônio de Melo, Pós-doutorado em Administração (IESALC), Professor e Pesquisador da Universidade Federal de Santa Catarina

RESUMO

Ao desenvolver uma política pública para as universidades, diversos desafios podem surgir, uma vez que, as universidades possuem características estruturais e operacionais mais complexas que outras organizações, quer sejam elas públicas ou privadas. Este ensaio tem como objetivo fazer uma correlação entre políticas públicas, estratégias e gestão universitária. Primeiro procurou-se saber uma definição do que são políticas públicas e estratégia a partir de um levantamento feito junto a literatura nacional e internacional. Depois buscou-se a correlação entre as políticas públicas e as estratégias institucionais. A conclusão mostra que o gestor universitário precisa ter uma visão detalhada da instituição e que as políticas públicas têm um impacto relevante no funcionamento da universidade, podendo esses impactos serem benéficos a universidade ou podendo ocasionar conflitos com as políticas institucionais, por isso, o gestor universitário deve estar preparado para enfrentar os desafios.

Palavras Chave: Estratégia; políticas públicas; gestão universitária.

INTRODUÇÃO

O gestor universitário é compelido pela política pública e pelas diretrizes da política institucional. No entanto, é a postura do gestor na visão de homem, mundo e sociedade que vai fazer com que se possa trilhar alguns caminhos ou não, como instituição ou como organização. O grande desafio é, portanto, fazer com que o processo da gestão universitária, envolva e sensibilize as pessoas, a sociedade para a construção de uma universidade melhor. Deste modo, tem-se como grande responsabilidade dos gestores, a prestação de serviços à sociedade, bem como promover a transformação da mesma.

Para Heidemann (2014), as políticas públicas são as ações e intenções do governo, com relação as tomadas de decisões que o governo precisa fazer para gerar algum impacto. As ações de mudanças praticas na sociedade são feitas por meio da materialidade das leis, decretos e regulação pública.

Neste sentido, este ensaio tem como objetivo apresentar uma correlação entre políticas públicas, estratégia e gestão universitária, ou seja, compreender seus conceitos e atributos e como eles estão relacionados para resolver ou tratar problemas da sociedade ou de um grupo da sociedade. Para isso, primeiro foi feito um levantamento junto à literatura nacional e internacional em torno do que, atualmente, é considerada política pública e estratégia. Após buscou-se entender como estes conceitos podem influenciar a gestão universitária. Os resultados mostraram que a ação é o elo que liga a estratégia e a política pública no desenvolvimento de soluções e tratamentos para os problemas identificados na sociedade.

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS

As políticas públicas têm papel importante na vida em sociedade. Sabe-se da sua importância e incipiência nas áreas da educação, saúde, segurança e tantos outros setores que englobam a população de uma cidade, Estado ou país. Desta forma, através das políticas públicas, diversos problemas de interesse público são enfrentados e, é por meio delas que o governo entra em ação. Portanto, as mudanças que ocorreram no âmbito das ações governamentais, acabam resultando na adoção de políticas públicas como estratégias e diretrizes (SILVA, 2003). Neste sentido, as políticas públicas acabam sendo, muitas vezes, as estratégias institucionais adotadas para que determinado objetivo seja alcançado.

Ao tomar como exemplo as políticas públicas para a educação superior, pode-se observar uma infinidade delas. Um exemplo seria as ações afirmativas, que de acordo com Guarnieri e Melo-Silva (2007, p.70) “podem ser compreendidas como medidas de caráter social que visam à democratização do acesso a meios fundamentais – como emprego e educação – por parte da população em geral”. Corroborando ainda com este estudo, Fonseca (2009), afirma que as ações afirmativas são políticas públicas voltadas para atender grupos sociais que estejam em condições de desvantagem ou vulnerabilidade social devido aos fatores históricos. Assim, dentro da política pública de Ações Afirmativas encontra-se as cotas. Outro exemplo de políticas públicas no ensino superior seria a questão da evasão. Os motivos para tal acontecimento podem ser os mais diversos, entre eles pode-se citar: as variáveis socioculturais e econômicas, o curso escolhido não atendia as expectativas do estudante... Questões como estas apresentadas acabam impactando a sociedade, por não receberem no mercado mão-de-obra qualificada, como também a própria instituição. Deste modo, percebe-se que políticas públicas, ação e estratégias estão interligadas.

As políticas públicas e seus atributos

As definições conceituais existentes na literatura mostram que políticas públicas vista como um conjunto de ações é a mais frequente (SILVA, ANDRADE, 2019; NICHEL, 2019; PEIXOTO, 2019; KUKUL, 2018; SANTOS, 2015; SILVA, 2018; VELLOSO, 2015). Uma ação pode ser considerada um movimento para que algo aconteça, ou seja, é algo dinâmico e não estático e que está sempre em movimento. Isso quer dizer que, esse conjunto de ações é capaz de exercer influência sobre algo ou alguém de modo a seu desempenho ou a sua funcionalidade.

Afora a natureza como um conjunto de ações, a literatura apresenta outros termos de equivalência com frequência considerável. As políticas públicas também podem ser consideradas campo do conhecimento (MERCES et al, 2015; BARROS, 2018b; DALLAGNOL, 2015; KUKUL, 2018), no qual pode-se entender como o espaço onde estão as informações adquiridas, ou seja, o saber sobre determinados assuntos bem como, formulação de hipóteses e teorias. É no campo do conhecimento que as políticas públicas guardam as informações estudadas, analisadas para poder efetivamente lançar a política pública.

A literatura também apresenta as políticas públicas como conjunto de programas, ações e atividades (NETO, 2015; SILVA, 2017; FERNANDES, 2018). Por outro lado, existem outros termos de equivalência que aparecem na literatura com menor frequência. Por exemplo, o estudo de Andrade e Remígio (2018) e de Lima (2018) mostram as políticas públicas como um contrato entre as autoridades, diferentemente da pesquisa de Mursyidah e Abadi (2016) e Mosala (2016) que apresentam como uma decisão governamental, a de Leonardo (2017) e Gonzaga (2017) como um conjunto de decisões. Também Santos (2015) e Secchi, Coelho e Pires (2019) interpretam como a elaboração de uma diretriz para resolver determinado problema público, por outro lado, ela também pode ser definida como a escolha do governo (OLIVEIRA, 2016; JABEEN et al, 2016), um programa do governo (EBERLIN, 2018; PACHECO, 2019) ou somente como ação (ANJOS, 2015; DIAS et al., 2019; MIŠKOLCI, KOVÁČOVÁ, KUBÁNOVÁ, 2017).

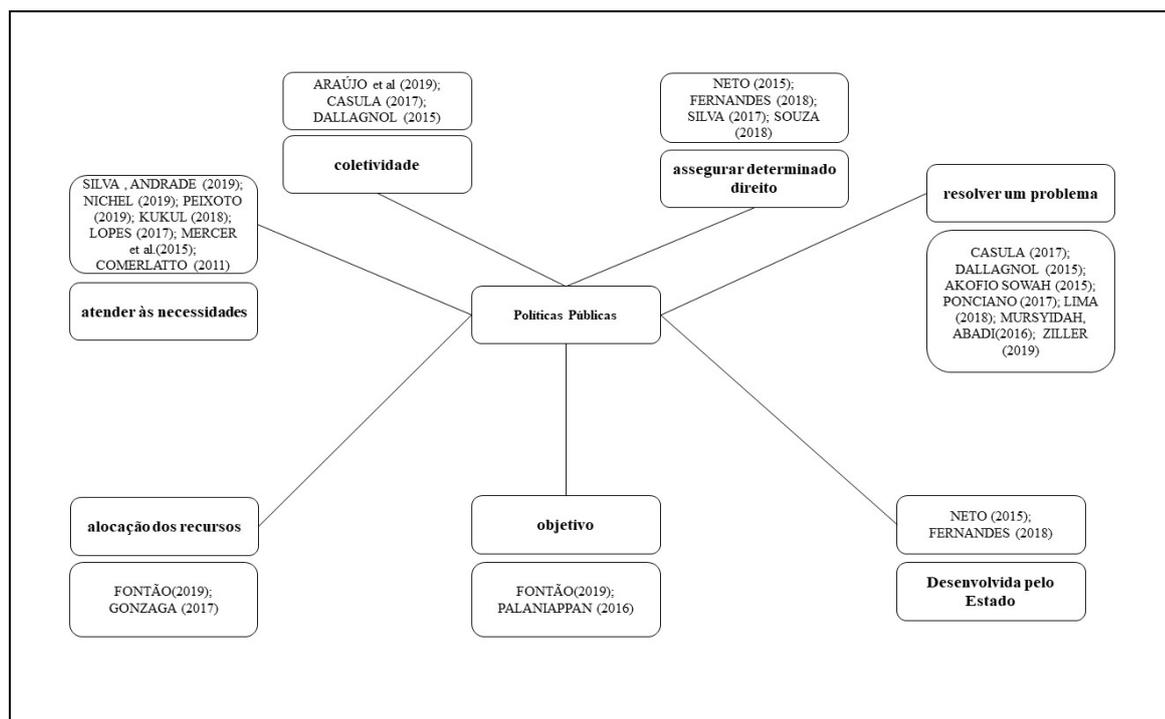
A literatura não apresenta outros termos equivalência com frequência considerável. O estudo de Faria (2018) considera as políticas públicas como equivalente a adoção, diferentemente da pesquisa de Santos (2018) que a considera como alocação de recursos públicos, a de COMERLATTO et al. (2011) que a percebe como a concretização de

decisões. Também pode ser definida como um conjunto de instituições (MELO, 2017), de medidas (CASULA, 2017), de objetivos coletivos (DELLAGNOL, 2015), de decisões, ações e opções coerentes (ARAÚJO et al., 2019), de decisões e ações (CRAVEIRO, 2015), de decisões e direções (GARRO, 2015) e de procedimentos (PONCIANO, 2017). Por outro lado, as políticas públicas também são percebidas como curso de ação (AKOFIO SOWAH, 2015), decisões básicas (SANTOS, 2017), desenvolvimento de ações (SANTOS, 2018), dispositivo (SABOURIN, 2017), formulação de ações (SOUZA, 2018a), governo em ação (TROTSMANN et al, 2017), integração de atividade (MOURA et al, 2016), intervenção pública (ALVES et al, 2017), multiplicidade de decisões, orientações ou diretrizes (NAK-AI, et al., 2018), princípios norteadores de ações (CORDEIRO, 2016), produto de práticas (DUBOIS, 2018), questão pública e sistema de ações (DELLAGNOL, 2015), relações do governo (DELYARAHMI, HUSIN, REMRANDT, 2019), resultado de processos (ZILLER, 2019), sistema de decisões (FONTÃO, 2019; PALANIAPPAN, 2016), soma de atividades (LOPES, 2017) e união de ações (SOUZA, 2018a).

Os atributos num conceito é tudo aquilo que caracteriza determinado conceito, produto, objeto, enfim, todo fato e fenômeno do mundo, como as políticas públicas.. A literatura apresenta os atributos, as particularidades, ou seja, as características das políticas públicas. Desta forma, resolver um problema é seu atributo mais frequente (CASULA, 2017; DALLAGNOL, 2015; AKOFIO SOWAH, 2015; PONCIANO, 2017; LIMA, 2018; MURSYIDAH, ABADI, 2016; ZILLER, 2019; MOSALA, 2019). Segundo a percepção desses autores, não há políticas públicas que não foquem na resolução de um problema.

A literatura apresenta outros atributos com frequência considerável que caracterizam as políticas públicas. Por exemplo, atender as necessidades (SILVA, ANDRADE, 2019; NICHEL, 2019; PEIXOTO, 2019; KUKUL, 2018; LOPES, 2017; MERCER et al., 2015; COMERLATTO, 2011) da coletividade (ARAÚJO et al, 2019; CASULA, 2017; DALLAGNOL, 2015). Também as políticas públicas devem assegurar determinado direito (NETO, 2015; FERNANDES, 2018; SILVA, 2017; SOUZA, 2018a) e serem desenvolvidas pelo Estado (NETO, 2015; FERNANDES, 2018). Além disso, elas precisam ter um objetivo traçado (FONTÃO, 2019; PALANIAPPAN, 2016) para bem alocar os recursos (FONTÃO, 2019; GONZAGA, 2017).

Figura- 1. Atributos das políticas públicas encontrados na literatura



Fonte: elaborado pelos autores

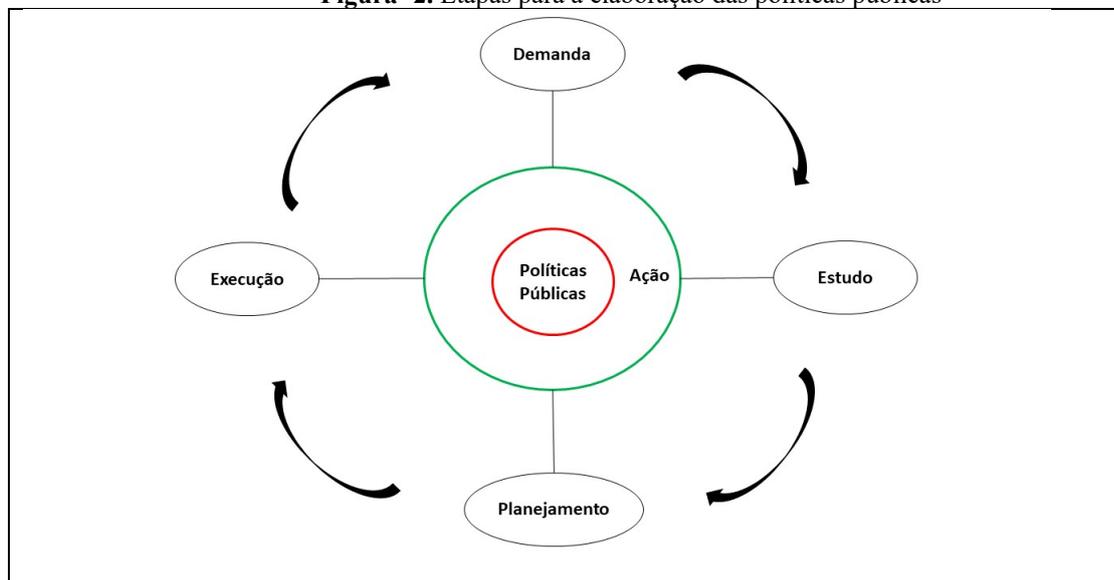
Os demais atributos não apresentam uma frequência considerável como é o caso apresentado por Fontão(2019) que considera como característica das políticas públicas as ações ou omissões, bem como uma estratégia que tenta manter ou modificar a realidade ou ainda, o de Farias (2018) que considera como inovações em diferentes ambientes. Ademais existem outras particularidades das políticas públicas levantadas na literatura. As políticas públicas se caracterizam por serem um benefício (ANDRADE, REMÍGIO, 2018), um bem comum (SILVA, ANDRADE, 2019), capaz de garantir direitos (ANJOS, 2015) que impactam na vida da população (MOURA et al, 2016), envolvendo determinado segmento (VELLOSO, 2015), esfera da sociedade ou área geográfica (PACHECO, 2019). Os atributos apresentados por outros autores apontam que as políticas públicas produzem efeitos específicos (SANTOS, 2015; VELLOSO, 2015), além de mediar as relações da sociedade (CORDEIRO, 2016; CRAVEIRO, 2015), elencando prioridades (EBERLIN,2018), propondo mudanças (KUKUL, 2018) utilizando-se de regras(SANTOS, 2018), regulação (DIAS et al., 2019) e legitimidade (ALVES, 2017), atendendo ao interesse público (ARAÚJO et al, 2019) a fim de maximizar o bem-estar (GARRO,2015) da coletividade. Isso quer dizer que as políticas públicas devem implantar vários programas na sociedade (SOUZA, 2018b) para solucionar determinado problema.

Resolver um problema, ter um objetivo, atender as necessidades da coletividade, alocar recursos e assegurar direitos continuam sendo os atributos essenciais das políticas públicas. Como mostram os dados contidos na figura 1, os atributos parecem se relacionar, apesar de pequenas divergências no posicionamento de alguns autores. É por meio das políticas públicas que um problema da sociedade é tratado ou resolvido, por exemplo, as políticas públicas para o acesso ao ensino superior, onde o governo criou estratégias para que tal problema fosse solucionado, como o sistema de cotas.

Dessa forma, o estado da arte sobre o que é políticas públicas pode ser assim sintetizado: as políticas públicas são um conjunto de ações desenvolvidas para resolver determinado problema da coletividade ou do todo. Sendo assim, as políticas públicas são a maneira como o governo age, podendo ser dividido em etapas de um longo processo: demanda, estudo, planejamento e execução.

Para Secchi, Coelho e Pires (2019), o processo de elaboração das políticas públicas consiste em um esquema para melhor visualizar e interpretar a vida de uma política pública, incluindo suas fases sequenciais e interdependentes. Desta forma, a figura 2 apresenta as etapas de resolução de problemas por meio das políticas públicas.

Figura -2. Etapas para a elaboração das políticas públicas



Fonte: elaborado pelos autores.

Alguns estudos mostram que não há um ponto de início e um ponto de término de uma política pública. Seu processo é incerto, possui decisões e revisões frequentes, além de não haver uma definição certa entre as fases (SECCHI, COELHO, PIRES, 2019). Vários autores

desdobrariam as fases mencionadas na figura 2 da seguinte forma: identificação do problema, elaboração da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção das políticas públicas.

A figura 2 ilustra resumidamente as fases mencionadas anteriormente. Tomando como base os estudos de Secchi, Coelho e Pires (2019), tem-se na primeira fase a identificação do problema, o que foi identificado nesta pesquisa como demanda. Assim, a demanda seria a manifestação, o desejo ou a solicitação, neste caso por parte da população, para a resolução de determinado problema público que vise a melhora de determinado contexto. Seguindo a lógica apresentada, tem-se a fase do estudo, onde após a identificação do problema/demanda será transformado em objeto de estudos para que seja conhecido e analisado detalhadamente.

A terceira fase seria o planejamento, ou como descrito por Secchi, Coelho e Pires (2019), a formação da agenda, elaboração de alternativas. Assim, após o problema ser identificado e analisado, se o ator político tiver interesse na sua resolução, deverá buscar para que este problema entre na lista de prioridades, ou seja, na agenda do governo. Caso o problema entre na agenda, começam a ser estabelecidos os objetivos e estratégias e também começam a ser feitos os estudos das principais consequências para cada alternativa (SECCHI, COELHO, PIRES, 2019).

A próxima etapa seria a tomada de decisão. “A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, COELHO, PIRES, 2019, p. 65). Seguindo, tem-se a implementação da política pública ou como sugerido a execução. É nesta fase que são produzidos os resultados efetivos da política pública, onde todas as regras, rotinas e processos transformam as intenções em ações (SECCHI, COELHO, PIRES, 2019). De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2019), ainda teriam as fases de avaliação e extinção das políticas públicas. Isto é, seria necessário avaliar se houve sucesso ou fracasso nas ações que foram colocadas em práticas. Por fim, para esses autores a política pública tem início e fim, sendo que para que a extinção ocorra, os motivos podem ser os mais variados possíveis, por exemplo, o problema pode ter sido resolvido, o problema acabou se agravando, foi considerada ineficaz ou acabou sendo substituída por uma mais nova.

Isso significaria dizer que as políticas públicas seriam formas de ações do estado, ou seja, formas de o estado agir e, portanto, a figura 2 vem justamente ilustrar essa questão,

demonstrando a quão dinâmica e envolvida pela ação é a política pública. Por fim, a política pública está envolvida em um ciclo, no qual, a execução poderá gerar uma nova demanda seja para solucionar outro problema ou para tratar o já existente. Diante da complexidade do assunto abordado, faz-se necessário entender qual a relação das políticas públicas com a estratégia. Neste sentido, buscou-se na literatura o conceito de estratégia.

As Estratégias Institucionais e seus Atributos

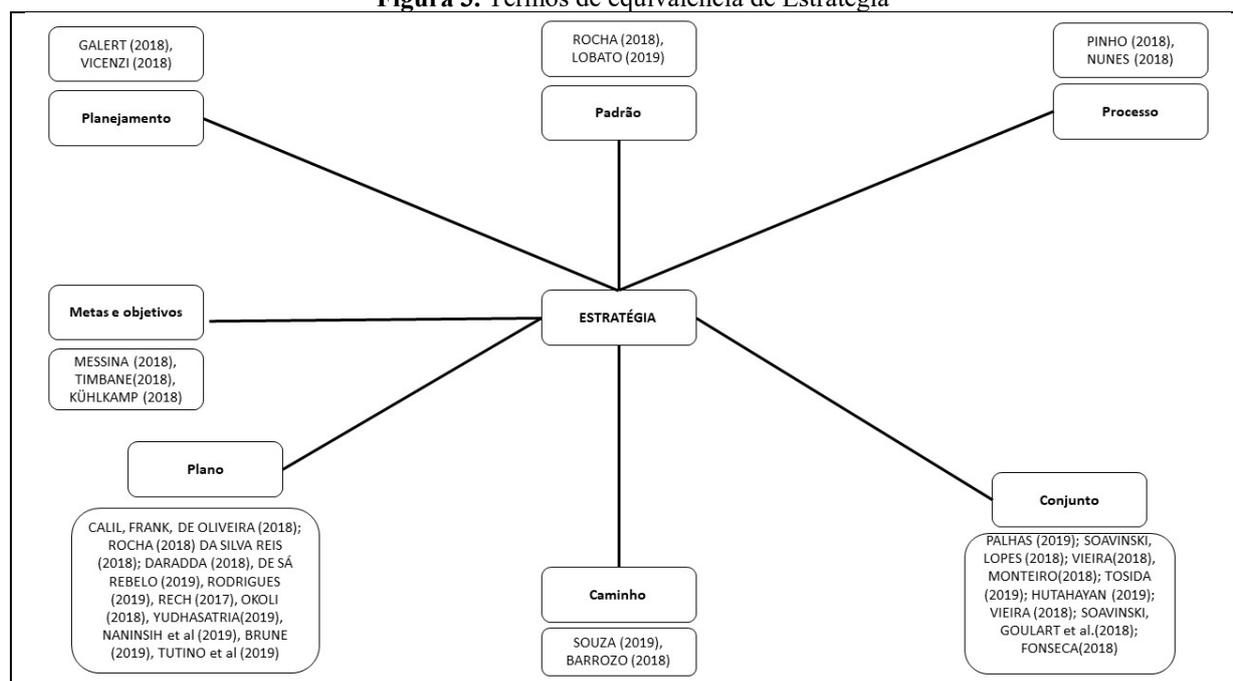
Em busca detalhada na literatura nacional e internacional, as definições conceituais existentes mostram que a estratégia é vista como plano (CALIL, FRANK, DE OLIVEIRA, 2018; DA SILVA REIS, 2018; DARADDA, 2018; ROCHA, 2018; REBELO, 2019; RODRIGUES, 2019; RECH, 2017; OKOLI, 2019; YUDHASATRIA, 2019; NANINSIH et al, 2019; BRUNE, 2019; TUTINO et al, 2019) e como conjunto (PALHAS, 2019; SOAVINSKI, LOPES, 2018; VIEIRA, 2018; MONTEIRO, 2018; TOSIDA, 2019; HUTAHAYAN, 2019; VIEIRA, 2018; SOAVINSKI, GOULART et al., 2018; FONSECA, 2018) são as mais frequentes. Um plano é uma intenção, um projeto, um modelo daquilo que se deseja, planeja, em outras palavras, um plano é um documento, no qual se registra o planejamento, como também define as ações a serem tomadas. Já o conjunto diz respeito a totalidade de elementos, ações, escolhas, objetivos que precisam ocorrer simultaneamente. Para Costa (2007, p.35), “o propósito de uma organização pode ser definido como um conjunto de elementos básicos que caracterizam aquilo que a organização gostaria de ser no futuro, a sua vontade, seu desejo de ser e de agir”.

A literatura apresenta outros termos de equivalência considerável. Por exemplo, estratégia pode ser definida como metas e objetivos (MESSINA, 2018; TIMBANE, 2018, KÜHLKAMP, 2018) ou como um caminho (SOUZA, 2019; BARROZO, 2018). Por outro lado, outros autores a percebem como um padrão (ROCHA, 2018; LOBATO, 2019), planejamento (GALERT, 2018; VICENZI, 2018) e processo (PINHO, 2018; NUNES, 2018).

Ademais a literatura apresenta certo grau de dissenso nesse particular. Por exemplo, o estudo de Lopes (2018), interpreta a estratégia como a totalização teleológica, o de Costa (2018), como ultrapassar um problema, o de Okoli (2019) como uma forma, o de Wato, Maina e Stephen (2019) como o equilíbrio de ações e o de Hudson (2019) como um procedimento, enquanto o de Neves, Barbosa, Martins (2019) a vê como uma atividade. Outros autores acreditam que a estratégia é uma teoria (BARROS, 2018a) ou a sistematização

das relações (2018) ou ainda, uma chave para sobreviver (WIDURI, 2019). Por fim, Diniz (2018) tem a estratégia como uma ferramenta, Prestes (2018) como um método, Vicenzi (2018) como a busca de resultados e como escolha, Hasen (2018) como uma visão, Untari, Fajariana e Ridwan (2019) como um programa e Magalhães (2019) como uma trajetória. Em termos globais, portanto, parece não haver uma visão consensual. No entanto, uma análise mais detida leva à percepção de que planejamento, determinação de metas, plano e ferramenta fazem parte de um conjunto de ações a serem desenvolvidas numa organização.

Figura 3. Termos de equivalência de Estratégia



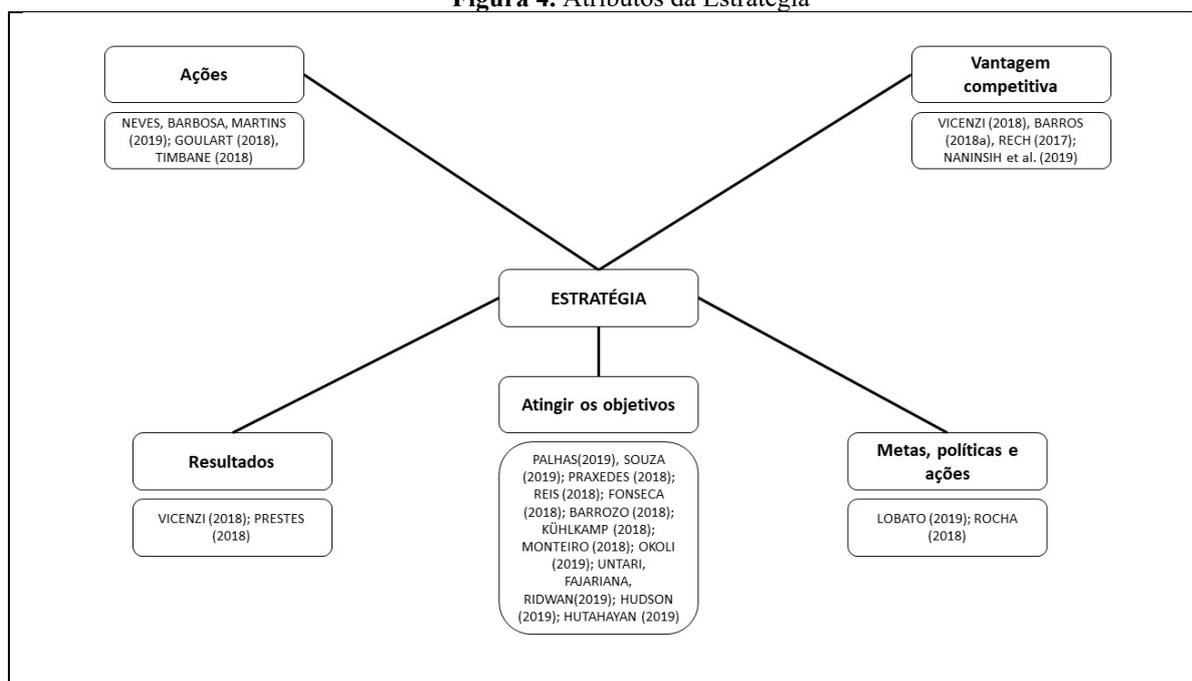
Fonte: Elaborado pelos autores.

Como mostram os dados contidos na Figura 3, os termos de equivalência parecem se complementar. Isso quer dizer que ao pensar em estratégia existe um conjunto de ações para que as metas e os objetivos traçados no planejamento sejam executados, podendo-se utilizar ferramentas, um padrão ou plano. De acordo com Mintzberg e Quinn (2001), é por meio de seu plano ou padrão que a estratégia integra as principais metas, políticas e sequência de ações de uma organização. O plano, portanto, permite que as ideias desenvolvidas sejam de fato executadas, praticadas. A trajetória está ligada ao percurso, caminho que o gestor ou dirigente utilizará para chegar ao objetivo, incluindo diversas atividades por meio de interações com o ambiente interno e externo. Esse caminho ajuda a alcançar, o mais rápido possível o objetivo (JÚLIO, 2005). A estratégia trata-se, portanto, de um processo formal,

controlado e consciente, uma vez que, deve-se fazer um acompanhamento estratégico, de modo, a atualizar as ações planejadas.

Além disso, a estratégia possibilita que a organização tenha maior vantagem com relação as outras organizações, pois ela permite entender a missão, a visão e como fazer para atingir os objetivos (LUECKE, 2008). Ou seja, é pensar no futuro da organização, realizando o mapeamento do passo-a-passo para alcançá-lo, por meio de uma clara comunicação, portanto, a estratégia permite que a organização alcance o seu futuro (MCKEAN, 2012). Isso quer dizer que “[...] a estratégia [...] se refere ao processo global de escolher para alcançar conscientemente um futuro desejado [...] que de outro modo não ocorreria pelo fluxo natural dos eventos sem a nossa intervenção para fazer isso” (FERENCE; THURMAN, 2012, p.4). Por ser considerada também um plano, as organizações desenvolvem planos para o futuro, mas também acabam extraindo padrões do seu passado, ou seja, gerando uma coerência ao longo do tempo (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010). E nesse esforço os atributos ajudam bastante.

Figura 4. Atributos da Estratégia



Fonte: Elaborada pelos autores.

O levantamento da literatura mostrou que o atributo mais frequente da estratégia é a ideia de atingir objetivos (PALHAS, 2019; SOUZA, 2019; REIS, 2018; FONSECA, 2018; BARROZO, 2018; LOBATO, 2019; KÜHLKAMP, 2018; MONTEIRO, 2018; OKOLI, 2019; UNTARI, FAJARIANA, RIDWAN, 2019; HUDSON, 2019; HUTAHAYAN, 2019). Seguida

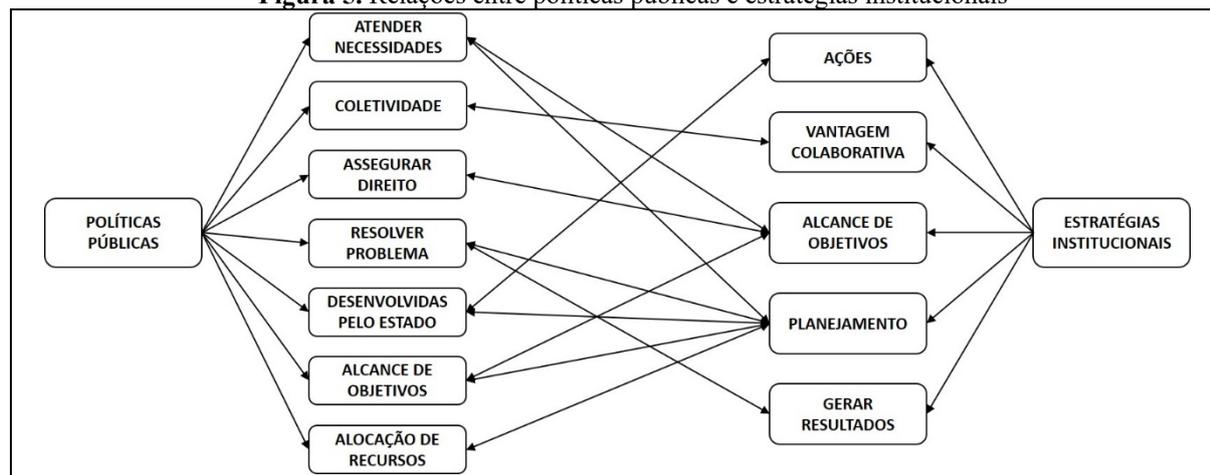
de se ter uma vantagem competitiva (VICENZI, 2018; BARROS, 2018a; RECH, 2017; NANINSIH et al., 2019). Por outro lado, a estratégia tem como atributo as metas, políticas e ações (LOBATO, 2019; ROCHA, 2018), ou somente as ações (NEVES, BARBOSA, MARTINS, 2019; GOULART, 2018, TIMBANE, 2018), ou ainda, conforme Vicenzi (2018) e Prestes (2018), a busca por resultados. Isso permite dizer que a estratégia é um plano e um conjunto de elementos, ações, escolhas que buscam atingir objetivos traçados. A figura 4 possibilita uma visão geral dos atributos da estratégia.

CORRELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS

O estado da arte da literatura mostra possíveis correlações entre as políticas públicas e as estratégias institucionais. As políticas públicas fazem parte de um conjunto de ações e as ações podem ser definidas como as estratégias para se resolver um problema. Muito mais que isso, a estratégia nas políticas públicas é capaz de coordenar uma ação ou inação do governo, pois o agir ou não agir pode ser uma estratégia do governo para determinadas situações. Além disso, é por meio das estratégias que o governo realiza suas manobras para chegar ao objetivo, resultado esperado, seja na solução ou no tratamento do problema. Por outro lado, a estratégia nas políticas públicas pode fazer parte da habilidade ou esperteza do governo.

A ação é o termo que é capaz de englobar ambos os conceitos. Isso demonstra que a ação é algo maior e que sem ela nem a estratégia nem as políticas públicas se realizam. Isso quer dizer que sem ação não há estratégia e sem estratégia não há políticas públicas, inclusive e principalmente nas universidades.

Figura 5. Relações entre políticas públicas e estratégias institucionais



Fonte: elaborado pelos autores.

A figura 5 ilustra as conexões, ou seja, as relações entre as políticas públicas e as estratégias institucionais e a forma como elas se conectam. Observa-se que “atender necessidades” está diretamente relacionado ao “alcance de objetivos” e “planejamento”. Isto significa dizer que para suprir as necessidades dos indivíduos, organizações e instituições é necessário um esquema planejado que permita alcançar os objetivos institucionais traçados. Desta forma, o alcance dos objetivos institucionais é, portanto, a materialização do atendimento das necessidades das políticas públicas.

Outra relação é a de “coletividade” conectada a “vantagem colaborativa”. Entende-se que a vantagem colaborativa é gerada pela colaboração interpessoal, de modo que, ela ocorra não apenas por meio de uma única pessoa, mas através de um grupo de pessoas, podendo ir além das fronteiras, fortalecendo o engajamento das pessoas na busca por políticas públicas que sejam capazes de gerar um benefício mútuo. Ou seja, a vantagem competitiva é focada na criação conjunta de valor na relação entre indivíduos. Deste modo, os indivíduos trabalham juntos em direção aos objetivos comuns e obtêm mais benefícios mútuos do que os que podem ser alcançados por meio de ações isoladas (MILHOMEM, 2018). Assim, a coletividade acaba impactando na criação de uma vantagem colaborativa, proporcionando avanços tecnológicos, econômicos e inovativos e até mesmo, diminuindo o lead time nas operações de reações ao ambiente (AMORIM et. al, 2017). Por fim, a vantagem colaborativa acaba sendo o resultado de um esforço coletivo simultâneo na busca da resolução de determinada situação, na qual individualmente não seria possível (AMORIM et. al, 2017).

Percebe-se que as políticas públicas também são formas de assegurar direitos e quando isso acontece, também é possível atingir um objetivo, sendo este para o bem comum. Estes

direitos podem ser os respaldados na Constituição Federal de 1998, no qual o **art. 6º declara que** “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2012). Neste sentido, muitas vezes as políticas públicas vêm para atingir um único objetivo, o de assegurar direitos a todos os cidadãos.

Como já abordado, as políticas públicas são geradas para resolver um problema que atinja a sociedade ou um grupo da sociedade. No entanto, para que o problema seja de fato resolvido é preciso que seja feito um planejamento, ou seja, elaborar “métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos” (SECCHI, COELHO, PIRES, 2019). Assim, só é possível gerar resultados satisfatórios se for estabelecida a melhor forma de lidar com o problema e isso somente ocorrerá, se a etapa do planejamento for executada.

Do mesmo modo, as políticas públicas são desenvolvidas pelo Estado, a partir de um planejamento e da análise das suas prioridades. De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2019), o termo política pública é comumente utilizado no Brasil como um sinônimo de “Estado em ação” ou para tratar do interesse público. Ainda, para os mesmos autores, o Estado se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas, uma vez que, o Estado controla os recursos, podendo elaborar políticas consistentes; além de obter o monopólio do uso da força legítima. Igualmente o estudo de Souza (2006) aponta que a política pública coloca o governo em ação e/ou para analisar a ação, e, quando necessário, propõe mudanças nas ações. Assim, a formulação de políticas públicas faz parte de um estágio na qual os governos democráticos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças na vida em sociedade. Após as políticas públicas serem colocadas em ação, são implementadas, devendo sofrer acompanhamento e avaliação.

Tanto as políticas públicas quanto as estratégias institucionais buscam alcançar objetivos. Mas como já mencionado os objetivos só serão alcançados na medida em que se planeja. Assim, a política pública está lado a lado com a gestão pública, por meio da gestão, o que envolve planejamento, direção, coordenação e controle nas organizações públicas (SECCHI, COELHO, PIRES, 2019).

Evidentemente, toda a alocação de recursos envolve planejamento. Nas políticas públicas e estratégias institucionais não é diferente. Para Medeiros (1999, p.2)

Quando se discute o uso de recursos públicos em um regime democrático, especialmente em casos de escassez, é inaceitável que o princípio ético da distribuição dos bens norteie-se por valores que não são reconhecidos como legítimos pela maioria das pessoas, o que pode ocorrer mais facilmente quando as decisões são tomadas individualmente. Por isso, na gestão de recursos públicos, é fundamental que as diretrizes éticas referentes aos princípios de alocação sejam claras e, ao máximo possível, elaboradas com a participação coletiva. Se essas diretrizes não parecerem adequadas à sociedade, os regimes democráticos possuem diversos mecanismos (como as leis e as eleições) que permitem que elas sejam alteradas.

Por fim, a partir de um bom planejamento é possível realizar uma alocação de recursos justa, de forma, a atingir um maior número de pessoas.

As universidades, principalmente, as públicas, precisam se adaptar as novas demandas do mercado, além das exigências do público, no qual, ela interage. Isto quer dizer, que as universidades precisam buscar estratégias e práticas organizacionais que tornem suas atividades mais sustentáveis a longo prazo (GARCIA, 2011).

Zanelli (2019) corrobora afirmando que as mudanças na tecnologia, legislação, competências e itens semelhantes exigem um esforço para que os objetivos da organização sejam realizados. Fazer o maior número de pessoas contribuir com sua inteligência e buscar a criatividade de todos os participantes da comunidade organizacional é um fator indispensável.

Além disso, o sistema de educação superior no Brasil é regulamentado por um órgão do governo federal, o Ministério da Educação e demais órgãos da estrutura de governo que atendem ou não a demanda vinda da sociedade para o desenvolvimento da instituição. Assim, pode-se dizer que a concepção de desenvolvimento “se materializa agora por intermédio de políticas públicas decididas pelo conjunto dos atores sociais sob a coordenação e responsabilidade última do Estado” (HEIDEMANN, 2014, p.46). Nota-se que as políticas públicas podem impactar diretamente nas políticas institucionais, podendo causar uma ruptura no desenvolvimento da instituição. Por outro lado, a gestão universitária precisa se adaptar as diretrizes das políticas públicas na sua política institucional.

Ademais o gestor universitário possui um grande desafio quando o assunto é a implementação das políticas públicas, e embora muitas vezes, ela seja uma estratégia criada pelo governo, nem sempre são fáceis de executar. Um exemplo seria a implementação dos programas das ações afirmativas, onde a universidade implementa as políticas públicas advindas do governo, promovendo a demanda solicitada pela sociedade e por outro lado, a

gestão universitária necessita continuar promovendo a excelência e a qualidade do ensino superior após o aumento da demanda, influenciando em inúmeros fatores dentro da instituição.

Um exemplo clássico das políticas públicas ligadas a gestão universitária seriam as estratégias para a permanência dos alunos nas universidades, principalmente os de classes sociais menos favorecidas, já que muitas vezes a educação fica comprometida por não possuírem condições financeiras necessárias para arcar com os custos de transporte, alimentação, aquisição de livros, por exemplo. O resultado disso é, quase sempre, o abandono ou o prolongamento da permanência, pois precisam conjugar o tempo de estudo com o tempo de trabalho para que possam dar conta dos custos naturais e dos custos do processo formativo. Portanto, estas questões precisam fazer parte da pauta a serem dirimidas por meio de ações planejadas institucionalmente e também por parte do governo, sob pena da permanência dos estudantes continuar comprometida, com consequências perversas sobre qualquer possibilidade de ampliação de vagas.

CONCLUSÃO

Este estudo apresentou algumas correlações entre o fenômeno das políticas públicas e as estratégias institucionais. As políticas públicas representam uma das modalidades de ação do poder do estado, enquanto a estratégia diz respeito ao caminho que as instituições percorrem para a construção do futuro desejado contido em seus planos estratégicos. Esses dois fenômenos estão correlacionados, ou seja, influenciam-se reciprocamente a partir de suas dimensões analíticas, como este estudo mostrou.

Inúmeros são os desafios traçados ao desenvolver políticas públicas para as universidades, uma vez, a universidade tem características estruturais e operacionais que tornam seu processo mais complexo que as demais organizações, quer sejam elas públicas ou privadas. O que caracteriza genericamente a universidade é o conceito de universalidade do conhecimento, a partir do qual ele desenvolve suas atividades. (SANTOS; PEREIRA). Neste sentido, Moritz et al.(2012) afirma que as universidades possuem objetivos extensos e complexos, dificultando sua gestão.

Neste sentido, faz-se necessário desenvolver uma gestão estratégica capaz de aproximar os níveis de decisão aos níveis de execução, por meio do desenvolvimento da

estratégica e conseqüentemente, da realização dos objetivos, sendo eles: a produção do conhecimento e a promoção da inovação de bens e serviços (GARCIA, 2011).

Portanto, deve fazer parte da gestão universitária a transparência e o diálogo com toda a comunidade acadêmica, podendo dar amplo conhecimento dos objetivos e das estratégias traçadas para que os objetivos sejam alcançados. Ao tornar público, inúmeras ideias podem surgir, facilitando a conquista dos objetivos. Além disso, o gestor precisa ter uma visão detalhada, microscopia da organização, como apresenta a estratégia como prática. Ademais, “a partir de elementos da rotina diária é que emergem estratégias, ou ações estratégicas, que não haviam sido previstas ou prescrita” (LAVARDA, CARNEIRO, RESE, 2019, p. 160), como é o caso das políticas públicas que pode ser benéfica a universidade ou pode entrar em conflito com as políticas institucionais. Por isso, o gestor universitário precisa estar preparado para enfrentar esses desafios.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Matheus Henrique da Silva; OLIVEIRA, Lucas Carvalho de; OLIVEIRA, Lucas Carvalho de; GOHR, Cláudia Fabiana. Atributos do relacionamento interorganizacional e fontes de vantagem colaborativa: um estudo em uma indústria calçadista. **Revista Eletrônica de Administração**, [s.l.], v. 16, n. 1, p. 178-197, 2017.

ANDRADE, Mariana Dionísio de; REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro. A organização da política de zoneamento especial urbano pelo município de Recife. **Revista de Direito da Cidade**, [s.l.], v. 10, n. 2, p.728-754, 20 abr. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2018.31112>.

ANJOS, Mayara Abadia Delfino dos. Políticas públicas de comunicação nos planos de governos dos candidatos à presidência do Brasil nas eleições 2014. **Gestão Tecnologia e Ciência - Getec**, [s.l.], v. 7, n. 4, p.22-40, jan. 2015.

ANJOS, Mayara Abadia Delfino dos. **Comunicação pública da ciência no ensino superior: diagnóstico preliminar e proposições sobre a divulgação científica na Universidade Federal de Uberlândia**. 2015. 162 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologias, Comunicação e Educação). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.

ARAÚJO, Saullus Eduardo Silva. **Inovação em Goiás: proposta de um modelo de avaliação dos impactos do Programa Inova Goiás (2015-2018)**. 2019. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

ALVES, Maria Juliana de Souza. **A atuação do programa territórios da cidadania no estado do Maranhão: uma análise da efetividade em promover o desenvolvimento socioeconômico do Território Médio Mearim, através da gestão social, no período de 2006 a 2012**. 2017. 142 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

- BARROS, Ícaro Olavo Alves. **Comportamento estratégico: uma análise nas empresas de economia criativa do segmento de artes cênicas em Sergipe**. 2018. 60 f. TCC (Graduação em Administração). Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2018a.
- BARROS, Luiz Antonio dos Santos. **Modelo para uma política de promoção do design centrada no designer e apoiada pelo poder público**. 2018. 172 f. Tese (Doutorado em Design). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018b.
- BARROZO, Maycon. **As capacidades dinâmicas de uma indústria de eletrodomésticos de linha branca do Sul do Brasil: um estudo de caso**. 2013. 104 f. Dissertação (Mestrado em Gestão). Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Porto, 2018.
- BORU, Salad Wato; RUGAMI, Maina; MUATHE, Stephen. Influence of drug demand reduction strategy implementation on organizational performance of national authority for the campaign against alcohol and drug abuse (NACADA), KENYA. **International Journal of Project Management**. [s.l.], p. 1-19. abr. 2017.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- BRUNE, Henriette. **Same, same but different: a strategic framework for attraction-oriented employer branding strategies under the consideration of employee preference profiles**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado em Administração). University of Twente, Twente, 2019.
- CALIL, Carlos Frank Elias; PAULA, Fábio de Oliveira. Uma tipologia para análise do posicionamento social e desempenho financeiro. **Observatorio de La Economía Latinoamericana**, [s.l.], p.1-14, dez. 2018.
- CASULA, Mattia. Who governs in (local) governance? Theoretical considerations and empirical evidence. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 51, n. 6, p.1121-1138, dez. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612161618>.
- COMERLATTO, Dunia et al. Diálogo intersetorial entre conselhos gestores de políticas públicas: apontamentos para um debate. **Drd - Desenvolvimento Regional em Debate**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.179-189, 9 dez. 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.24302/drd.v1i1.70>.
- CORDEIRO, Raquel Alves. **O empoderamento das mulheres através das políticas públicas**. 2016. 44 f. TCC (Graduação) - Curso de Serviço Social, Faculdade Asces Unita, Caruaru, 2016.
- COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão Estratégica: Da empresa que temos para a empresa que queremos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 424 p.
- CRAVEIRO, Silvia da Silva. **Desigualdades na rede de creches conveniadas da prefeitura de São Paulo: Um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas**. 2015. 180 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2015.
- DALLAGNOL, Raquel. **Política educacional e espaço físico escolar: a infraestrutura como dimensão na garantia de padrão de qualidade**. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2015.
- DARADDA, Lidiane Fernanda Rocha. **Mensuração do desempenho estratégico no terceiro setor: O caso AMIC**. 2018. 130 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2018.

DELYARAHMI, Sucy; HUSIN, Sukanda; REMRANDT, Remrandt. Thesis on the Rearrangement of the Reclamation and Post-Mining Supervision System According to Law No. 4 of 2009 Concerning Mineral and Coal Mining. **International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding**, [s.l.], v. 6, n. 4, p.144-155, 18 ago. 2019.

DIAS, Wesley Afonso da Silva. **Avaliação das ações de acessibilidade propostas no plano diretor de Goiânia (Lei nº 171/2007)**. 2019. 84 f. Dissertação (Mestrado em Projeto e Cidade). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

DINIZ, Vinícius Abreu. **Uma proposta de planejamento estratégico para uma microempresa do ramo imobiliário**. 2018. 56 f. TCC (Graduação em Engenharia de Produção). A Universidade Federal de Ouro Preto, João Monlevade, 2018.

DUBOIS, Vincent. What do public policies do to their publics? **Archive Ouverte En Sciences de L'homme Et de La Société**, França, p.1-14, 2018.

EBERLIN, Fernando Büscher von Teschenhausen. Cidadania nas políticas públicas de consumo no Brasil. **Revista Direito em Debate**, [s.l.], v. 27, n. 49, p.277-298, ago. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2018.49.277-298>.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. As organizações internacionais como difusoras de políticas públicas. **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 13, n. 7, p.29-49, abr. 2018.

FERNANDES, Rebeca Vasconcelos. **Programa de bolsa permanência: uma avaliação das possibilidades para a conclusão do ensino superior do estudante vulnerável na UFT/campus de GU**. 2018. 152 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018.

FONSECA, Rafael Simoneti. **Estudo de adesão à governança de tecnologia da informação (TI) em pequenas e médias empresas**. 2018. 60 f. Monografia (Especialização em Gestão de Tecnologia de Informação e Comunicação). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

FONSECA, Dagoberto Jose. **Políticas Públicas e ações afirmativas**. São Paulo: Selo Negro, 2009. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Ckd1vhx84dkC&oi=fnd&pg=PP4&dq=%22a%C3%A7%C3%B5es+afirmativas%22+&ots=VNMsIgjTrI&sig=qbYTY3qNNYV3MxvwpDQs6j1kkmQ#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 25 jun. 2020.

FONTÃO, Mariana Machado Barreto. **Análise da formulação da política pública de ensino integral no estado do Espírito Santo: programa escola viva**. 2019. 92 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.

GARRO, Pedro Maria Ugartemendia. **Public policy actors, processes, decisions, and evaluation: the case of FLOSS in Spain (2003-2013)**. 2015. 209 f. Tese (Doutorado em Ciências Económicas y Empresariales). Universidad de Deusto, San Sebastian, 2015.

GONZAGA, Yone Maria. **Gestão universitária, diversidade étnico-racial e políticas afirmativas: o caso da UFMG**. 2017. 225 f. Tese (Doutorado em Educação, Conhecimento e Inclusão Social). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

GOULART, Daniel Franco. **A importância do ambiente de não-mercado para a formulação da estratégia das empresas produtoras de biodiesel: um estudo usando**

grounded theory. 2018. 256 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

GUARNIERI, Fernanda Vieira; MELO-SILVA, Lucy Leal. Ações afirmativas na educação superior: rumos da discussão nos últimos cinco anos. **Psicologia & Sociedade**, [s.l.], v. 19, n. 2, p. 70-78, ago. 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-71822007000200010>.

HANSEN, Adriana de Oliveira. Implantação de tecnologias na usina Santa Adélia – PI: dificuldades e obstáculos enfrentados. **Revista de Administração**, [s.l.], v. 16, n. 28, p.3-24, 2018.

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2014.

HUDSON, Keshia N. **School as a context for development: examining first-graders' strategy use across domains**. 2019. 204 f. Tese (Doctorate in Neuroscience). University of North Carolina, Chapel Hill, 2019.

HUTAHAYAN, Benny. Factors affecting the performance of Indonesian special food SMEs in entrepreneurial orientation in East Java. **Asia Pacific Journal of Innovation and Entrepreneurship**, [s.l.], v. 13, p.231-246, 2019.

JABEEN, Nasira et al. Revisiting public policy making process and strategies in Pakistan: a governance perspective. **South Asian Studies: A Research Journal of South Asian Studies**, [s.l.], v. 31, n. 2, p.17-26, 2016.

KÜHLKAMP, Clarice. **Planejamento estratégico: uma aplicação no terceiro setor**. 2018. 102 f. TCC (Graduação em Administração). Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2018.

KUKUL, Ivandro Marcelo. **Gestão da política de saúde municipal e os impactos da judicialização da saúde: uma análise das percepções do gestor de saúde em um município do Paraná**. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento). Universidade Federal da Integração Latino-americana, Foz do Iguaçu, 2018.

LEONARDO, Vera Sirlene. **Do desenho nacional à dinâmica local: a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Maringá (PR)**. 2017. 365 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2017.

LIMA, Paulo Giordanni Dias. **Determinantes para a implementação de contratações públicas sustentáveis no Brasil: o caso do Sistema Ministério do Meio Ambiente**. 2018. 188 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

LOBATO, Josiane de Oliveira. **A utilização dos indicadores de desempenho e de qualidade na elaboração das políticas institucionais das universidades federais brasileiras**. 2019. 476 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Nove de Julho, São Paulo.

LOPES, Bruno de Jesus. **Análise da implementação do programa nacional de alimentação escolar – PNAE a partir de instrumentos de avaliação de políticas e fiscalização de programas governamentais**. 2017. 168 f. Tese (Doutorado em Extensão Rural). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

LOPES, Paulo Eduardo. Contribuições da semiótica greimasiana para a estratégia empresarial. **Estudos Semióticos**, [s.l.], v. 14, n. 1, p.83-107, mar. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1980-4016.esse.2018.144313>.

MAGALHÃES, Felipe de Miranda. **O jogo da colaboração premiada: o uso das prisões cautelares como tática de obtenção da colaboração a partir da teoria dos jogos**. 2019. 21 f. TCC (Graduação em Direito). Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2019.

MEDEIROS, Marcelo. **Princípios de justiça na alocação de recursos em saúde**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2855/1/td_0687.pdf. Acesso em: 26 jun.2020.

MELO, Cristiano Santos Lúcio de. **Coalizões políticas em processos de mudança institucional: uma abordagem utilizando value-focused thinking associado aos mapas cognitivos**. 2017. 191 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

MERCES, Gustavo Figueiredo et al. **Construindo uma política pública para o enfrentamento aos acidentes de consumo na Bahia**. 2015. 31 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, Salvador, 2015.

MESSINA, Alexandre. **O impacto da maturidade digital no desempenho de transportadoras brasileiras**. 2018. 71 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2018.

MILKOLCI, Jozef; KOVÁČOVÁ, Lucia; KUBÁNOVÁ, Martina. Trying to include but supporting exclusion instead: constructing the Roma in Slovak educational policies. **European Education**, [s.l.], v. 49, n. 1, p.71-88, jan. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/10564934.2017.1280337>.

MILHOMEM, Letícia de Sousa. **O impacto do business analytics na continuidade das alianças organizacionais: uma análise dessa relação por meio da mediação do gerenciamento dos custos de transação**. 2018. 89 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018.

MONTEIRO, Beatriz Pimenta Sá. **Análise dos indicadores de gestão de recursos humanos na empresa Frutorra Pimenta, Lda**. 2018. 122 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial). Instituto Superior de Contabilidade e Administração, Coimbra, 2018.

MORITZ, Mariana Oliveira et al. A implantação do planejamento estratégico em organizações complexas: o caso da Universidade do Estado de Santa Catarina. **Revista Gestão Universitária na América Latina - Gual**, [s.l.], v. 5, n. 1, p.1-22, mai. 2012.

MOSALA, Josial Seshupo. **The national democratic revolution as a basis for public policy formulation in South Africa: economic policy and transformation, 1994-2013**. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos Políticos). North-West University (South Africa), Potchefstroom Campus.

MOURA, Abiderman Lima de et al. Avaliação da eficiência dos gastos públicos na microrregião de Feira de Santana. In: XXVII ENANGRAD, 27., 2016, Campinas. **Anais...** [s.l.]: Enangrad, 2016. p. 1 - 18.

MURSYIDAH, Lailul; ABADI, Totok Wahyu. Policy and evaluation of industrial and trade road performance in Sidoarjo, East Java Province. In: Borobudur Conference on Public Administration, 2016, [S.l.]. **Prosiding**. [S.l.]: BCPA, 2016. p. 65 - 72.

NANINSIH, Nur et al. Analysis of business performance of housing developers in Makassar City. **Proceedings of The First International Conference on Materials Engineering and Management - Management Section (ICMEMM 2018)**, [s.l.], v. 75, p.149-154, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.2991/icmemm-18.2019.12>.

NAK-AI, Worayuth et al. Community public policy process for solving cadmium contamination problems in the environment: a case study of Mae Sod district, Tak Province. **Kasetsart Journal of Social Sciences**, [s.l.], v. 39, n. 1, p.59-66, Jan. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.kjss.2017.11.006>.

NETO, Severino Santino do Nascimento. **Programa saúde na escola no contexto da política pública**. 2015. 32 f. Tese (Doutorado em Gestão de Saúde). Universidade Estadual da Paraíba, Aracaju, 2015.

NEVES, Thayse Kiatkoski; LAVARDA, Rosalia Aldraci Barbosa; MARTINS, Cibele Barsalini. Práticas estratégicas de internacionalização de programas de pós-graduação: estudo de caso em uma universidade pública do Sul do Brasil. **Internext**, [s.l.], v. 14, n. 2, p.93-110, Mar. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18568/internext.v14i2.465>.

NICHEL, Dalton José. **A (in)eficácia do direito do idoso no município de Encantado - RS**. 2018. TCC (Graduação em Direito). Universidade do Vale do Taquari, Lajeado, 2019.

NUNES, Gustavo Henrique. **Gestão de desempenho através da metodologia balanced scorecard em uma empresa de desenvolvimento de software**. 2017. 42 f. TCC (Graduação em Administração), Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2017.

OKOLI, Constance I.; MUNONYE, A. Bethel. Perceived effectiveness of work-based learning as a strategy for students training for improved performance in business organizations in South-East Nigeria. **European Journal of Education Studies**, [s.l.], v. 6, p.297-306, 2019.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de. **Implementação de políticas de gestão de pessoas do estado de Minas Gerais: uma análise das políticas avaliação de desempenho individual e certificação ocupacional**. 2016. 220 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

PACHECO, José Pedro Scarpel. **Gestão do esporte e do lazer: mapeamento e análise dos espaços públicos no município de Rio Claro - SP**. 2019. 171 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Motricidade). Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2019.

Palaniappan, Ramya. **Title X: Examining the Impact of Family Planning Policy in the U.S. (2016)**. Undergraduate Honors Theses. Paper 1077. University of Colorado, Boulder, 2016.

PALHAS, Gonçalo da Cruz Pardal. **Proposta de BSC como sistema de controlo de gestão numa empresa de peritagens do sector automóvel**. 2019. 37 f. Dissertação (Mestrado em Gestão). Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019.

PEIXOTO, Shirley Cintra Portela de. **Estudo das relações socioculturais e o turismo como atividade econômica entre comunidades da reserva de desenvolvimento sustentável do**

Rio Negro. 2019. 214 f. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia). Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2019.

PEREIRA, Sidney Spacini. **Colaboração e apropriação mercadológica em financiamentos coletivos**. 2018. 138 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Territorialidades). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018.

PINHO, Beatriz Alice Menezes de; ANJOS, Edenise Aparecida dos; PETRI, Sergio Murilo. Estratégia organizacional: perfil das publicações em periódicos nacionais. In: Congresso UFSC, 08., 2018, Florianópolis. **Anais**. [s.l.]: UFSC, 2018. p. 1 - 13.

PONCIANO, Edinalva. Compras públicas sustentáveis da agricultura familiar: um estudo multicaso dos processos de compras para a merenda escola. 2017. 122 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Organizacional). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

PRESTES, Beatriz Nunes et al. Proposta de um modelo de planejamento estratégico estruturado para a empresa Choco'Gi. 2018. 50 f. TCC (Graduação em Processos Gerenciais). Faculdade de Tecnologia Senac, Jaraguá do Sul, 2018.

UNTARI, Dewi; FAJARIANA, Dewi Endah; RIDWAN, Muchamad. Preparing the Asean Economic Community (MEA) with the development strategy of small and medium enterprises (UMKM) to get business credit in Kelurahan Cibaduyut Bandung. **International Journal of Economics, Business and Accounting Research (IJEBAR)**, [s.l.], v. 3, n. 03, p.215-224, 1 out. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.29040/ijebar.v3i03.587>.

REBELO, Adriana Guimarães Sá. **Plano de negócio e Estratégia de Internacionalização**: um caso no Ramo da Joalheria. 2019. 63 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Gestão Internacional). Universidade do Porto, Porto, 2019.

RECH, Munique. **Evolução do crédito consignado no estado do Rio Grande do Sul**: aplicação da metodologia de Box & Jenkins. 2017. 118 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2017.

REIS, Hugo da Silva. **Alinhamento estratégico com informação clarificada, comunicação assertiva, estratégia pré-definida e recursos qualificados**. 2018. 69 f. Dissertação (Mestrado em Gestão). Instituto Superior de Gestão, Lisboa, 2018.

ROCHA, Sara Regina Alves da. **Elaboração de um plano de marketing para a empresa Antônio Carlos Rocha, Construção e Obras Públicas, Lda**. 2018. 93 f. Dissertação (Mestrado em Direção Comercial e Marketing). Instituto Superior de Administração e Gestão, Porto, 2018.

RODRIGUES, Sarah Miranda. Potential risks in the preparation and administration of intravenous drugs: a literary review of integrated actions for pain relief and health education. **Revista de Pesquisa: Cuidado é fundamental**, [s.l.], v. 11, p.1353-1359, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.9789/2175-5361>.

SANTOS, Adelcio Machado dos; PEREIRA, Maurício Fernandes. Universidade e modificação organizacional: do modelo burocrático à organização intensiva de conhecimento. **GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p.1-27, 2012.

SABOURIN, Eric. Reciprocidade e redes sociais aplicadas a análise e a promoção de dinâmicas territoriais. In: VIII Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento Regional, 08. 2017, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2017. p. 1 - 18.

SANTOS, Isabela Amâncio. **Economia ecológica e políticas públicas: um olhar sobre o cerrado brasileiro.** 2018. 98 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

SANTOS, Diana Grazielle dos. **A macropolítica da assistência farmacêutica e a programação de ações e serviços do sistema único de saúde (SUS).** 2015. 91 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Farmacêuticas). Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2015.

SANTOS, Bruna Ramos dos. **Ascensão profissional feminina como instrumento para redução de pobreza: uma análise sobre desigualdades de gênero com ênfase racial.** 2015. 90 f. TCC (Graduação em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

SANTOS, Luciana Santana Lordelo. **Políticas e práticas de formação para a inclusão: um estudo de caso exploratório na UFRB (BRASIL).** 2017. 259 f. Tese (Doutorado em Ciências da Educação). Universidade do Minho, Portugal, 2017.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso.** 3. ed. 2019: Cengage, 2019. 250 p.

SILVA, Elana Maira da Paz; ANDRADE, Cintia Maria de Melo. Políticas públicas e o direito do idoso: estudo realizado na Estratégia de Saúde da Família do município de Campo Maior - PI. **Una - Sus**, [s.l.], p.1-10, mai. 2019.

SILVA, Lívia Maria Ferreira da. **Políticas públicas de educação: avaliação de impacto do programa um computador por aluno (PROUCA).** 2017. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2017.

SILVA, Alexandre Rezende. **O programa produzir: Goiás e o impacto na promoção de emprego, renda e arrecadação local.** 2018. 97 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

SILVA, Solange Teles da. **Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. Rede comum de conhecimento.** [S.I.], 2003.

SOAVINSKY, Elza Rumiko Wagatsuma. A contribuição da utilização das ferramentas da PNL para os resultados em uma instituição bancária de Curitiba. **Percursos**, Curitiba, v. 4, n. 23, p.214-245, 2017.

SOUZA, Ellen Doralice da Silva. **Análise sobre as perspectivas de fomento a interiorização do turismo no município de Barcelona/RN.** 2018. 67 f. TCC (Graduação em Turismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Currais Novos, 2018a.

SOUZA, Mariana Toniato de. **Formação humanística nos cursos de direito: um diálogo a partir dos movimentos sociais.** 2010. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais). Faculdades de Direito de Vitória, Vitória, 2018b.

SOUZA, Lucas José de. **Indicadores de desempenho para a agroindústria: proposta às indústrias beneficiadoras de arroz de Rondônia.** 2019. 133 f. Dissertação (Mestrado em Gestão da Informação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

SOUZA, Cecília. Políticas Públicas: Uma revisão da Literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, v.8, n.16, p. 20-45, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOWAH, Margaret Avis Naa Anyeley Akofio. **A conceptual framework and approach for enhancing transportation asset management (TAM) implementation for sustained TAM programs.** 2015. 293 f. Tese (Doctorate in Civil and Environmental Engineering). Georgia Institute of Technology, Georgia, 2015.

TIMBANE, Sansão Albino. **Inovação Tecnológica.** [S.I]: Universidade Virtual Africana, 2018. Disponível em: <<http://oer.avu.org/handle/123456789/651>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

TOSIDA, Eneng Tita; WAHYUDIN, Irfan. Strategi Pengembangan Industri Kecil Menengah Telematika Di Indonesia. **Jurnal Penelitian Pos Dan Informatika**, [s.l.], v. 9, n. 1, p.37-52, 1 out. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.17933/jppi.2019.090104>.

TROTTMANN, Paula et al. A produção científica em políticas públicas no Brasil: descrição e análise de alguns resultados de uma investigação sobre a primeira década dos anos 2000. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, [s.l.], v. 5, n. 2, p.223-253, set. 2017.

TUTINO, Marco et al. Corporate governance, CSR and financial performances: what types of relationships exist between these dimensions. **Corporate Governance: Search for the Advanced Practices**, [s.l.], p.231-240, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.22495/cpr19p12>.

VELLOSO, Maria Jacy Maia. **Práticas de letramento no contexto digital:** usos da leitura e da escrita no telecentro de uma comunidade quilombola. 2015. 236 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

VICENZI, Marcus Aurélio. **O desempenho de empresas da indústria metal mecânica sob a ótica das estratégias genéricas de Porter.** 2018. 130 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2018.

VIEIRA, Bruno Martins. Proposta de indicadores de desempenho em uma associação atlética acadêmica a partir do Balanced Scorecard (BSC). 2018. 72 f. Monografia (Graduação em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Ouro Preto, João Monlevade, 2018.

ZILLER, Conrad. Policy Effects on Political Engagement. **Kzfss Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie**, [s.l.], v. 71, n. 1, p.285-312, mai. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s11577-019-00613-x>.

WIDURI, Retnaningtyas; SUTANTO, Jennifer Evelin. Differentiation strategy and market competition as determinants of earnings management: **advances in economics, business and management research**, In: **International Conference on Tourism, Economics, Accounting, Management, and Social Science (TEAMS 2018)**, v. 69, p.171-176, jan. 2019.

YUDHASATRIA, Ebma; SUDRAJAT, Ajat. Comparison of Indonesian history learning model science class and social class in senior high school. **Proceedings...The International Conference of Ethics on Business, Economics, And Social Science (ICEBESS 2018)**, [s.l.], v. 313, p.113-119, abr. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.2991/icebess-18.2019.20>.

CAPÍTULO 10

CUSTOS NO SETOR PÚBLICO: ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE CUSTOS NODNIT BASEADA NA MODELAGEM DO SISTEMA ALEMÃO SAP R/3

Gabriel Jesus de Souza, Mestrando em Ciências Contábeis, Universidade Federal da Bahia

RESUMO

A maioria dos doutrinadores sustenta que o Sistema de Custos no setor público é importante pois permite, entre outros, a melhoria da qualidade do gasto no setor público e a aferição da eficiência dos gastos públicos. Por essas razões, a Contabilidade de Custos Aplicada ao Setor Público vem ampliando seu espaço no ambiente democrático, provendo à Sociedade de informações que permita avaliar: e a eficiência do uso dos recursos; a eficácia dos gestores na obtenção de suas metas; a efetividade das políticas públicas na resolução dos problemas enfrentados pela sociedade. Quanto à metodologia, a natureza é de caráter descritivo e sua abordagem é qualitativa, assim para consecução dos objetivos do estudo, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e foram concatenados os conceitos e objetivos da Contabilidade de Custos a partir do embasamento doutrinário e legal vigente no país. Outrossim, foram analisados os pressupostos da Gestão de Custos, a partir da leitura das documentações de processo do Sistema Integrado de Gestão Empresarial, de origem alemã, SAP R/3. A partir dessas considerações, este trabalho objetiva propor uma Estruturação do Sistema de Custos no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), baseada na modelagem do SAP R/3, evidenciando três processos fundamentais: definição dos objetos de custos, hierarquização dos centros de custos e estabelecimento do critério de apropriação de gastos.

Palavras-chave: Sistema de Custos. Objeto de Custos. Contabilidade de Custos Aplicada ao Setor Público

INTRODUÇÃO

O recente processo de democratização no país e o desenvolvimento da administração pública aliado com o fenômeno globalização têm fortalecido as instituições de controle e aperfeiçoado os processos de avaliação das políticas públicas e de responsabilização permanente dos agentes públicos.

Dos constantes avanços da Administração Pública, destaca-se a visão moderna do *New Public Management* propondo o amadurecimento do modelo de gestão pública do país, em âmbitos governamental e organizacional, visando oferecer melhores resultados à Sociedade, por meio da satisfação das necessidades dos serviços públicos com padrões de qualidade. Almeida, Rocha e Espinheira (2008) ressaltam que “a determinação dos custos é

indispensável nas organizações públicas. Entretanto, mais do que medir, é preciso saber com que intuito se quer conhecer os custos e se os custos medidos atendem a tais objetivos”.

Assim, a gestão de custos vem se tornando imprescindível no atendimento a crescente demanda da sociedade civil. Os objetivos da implantação de um sistema de custos no setor público, dentre outros, são: aferir a eficiência do gasto público, servir de instrumento de gestão dos serviços prestados (REIS; RIBEIRO; SLOMSKI, 2005), propiciar comparações entre os custos de atividades e serviços prestados pelas entidades públicas diversas, melhoria da qualidade do gasto no setor público, auxiliar o gestor na tomada de decisões típicas (MACHADO; HOLANDA, 2010), divulgar com transparência as informações dos serviços prestados à sociedade, controlar com eficiência e efetividade os gastos públicos e apurar os custos das ações orçamentárias, dos objetivos e dos programas de trabalho.

A partir dessas considerações, este presente estudo tem como objetivo propor uma estruturação do Sistema de Custos no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), baseada na modelagem do Sistema de Integrado de Gestão Empresarial, de origem alemã, SAP R/3, evidenciando três processos fundamentais na estruturação de um sistema de custos: definição dos objetos de custos, hierarquização dos centros de custos e estabelecimento do critério de apropriação de gastos, incluindo neste último as principais características do repasses de gastos entre os diversos objetos de custos.

Nesse sentido, o artigo está dividido em sete seções, com esta introdução. A segunda seção tem como escopo sustentar os conceitos e definições da Contabilidade de Custos e Sistemas de Custos tanto no âmbito privado quanto no âmbito do setor público, a partir do arcabouço doutrinário e legal. Na terceira, a metodologia empregada na elaboração da obra é explanada. Já na quarta seção, o DNIT é contextualizado como entidade da Administração Pública. Na quinta, o autor aborda as definições sobre sistema integrado de gestão empresarial do qual o SAP R/3 faz parte. Na sexta seção é apresentada a proposta de estruturação do Sistema de Custos no DNIT, com definição dos objetos de custos, hierarquização dos centros de custos, estabelecimento dos critérios de apropriação de gastos, incluindo os repasses de gastos entre os objetos. Finalmente na sétima seção são apresentadas as considerações finais.

REVISÃO DA LITERATURA

Inicialmente, o objetivo da Contabilidade de Custos era avaliar os estoques no processo produtivo das indústrias, bem como definição do preço do produto. “Com o aproveitamento em outros campos que o não o industrial a Contabilidade de Custos delineou seus objetivos para a área de controle e tomada de decisão” (MARTINS, 2003, p.15).

Segundo o mestre Martins (2003, p.16),

[...]a Contabilidade de Custos nasceu da Contabilidade Financeira, quando da necessidade de avaliar estoques na indústria, tarefa essa que era fácil na empresa típica da era do mercantilismo. Seus princípios derivam dessa finalidade primeira e, por isso, nem sempre conseguem atender completamente a suas outras duas mais recentes e provavelmente mais importantes tarefas: controle e decisão.

A Contabilidade de Custos centra-se “no estudo da composição e no cálculo dos custos. Além disso, observa o resultado dos centros ou dos agentes do processo produtivo”. (DUBOIS, 2008). Para Leone e Leone (2012, p.15), a finalidade da Contabilidade de Custos é preparar informações que auxiliem à Gestão nas funções de planejamento, de tomada de decisões, de controle, de custos, de desempenho dentre outros.

Ainda no que diz respeito à função da Contabilidade de Custos, o ilustre e emérito professor Eliseu Martins (2003, p.15) reforça que

[...]a Contabilidade de Custos tem duas funções relevantes: o auxílio ao Controle e a ajuda às tomadas de decisões. No que diz respeito ao Controle, sua mais importante missão é fornecer dados para o estabelecimento de padrões, orçamentos e outras formas de previsão e, num estágio imediatamente seguinte, acompanhar o efetivamente acontecido para comparação com os valores anteriormente definidos. No que tange à Decisão, seu papel reveste-se de suma importância, pois consiste na alimentação de informações sobre valores relevantes que dizem respeito às consequências de curto e longo prazo sobre medidas de introdução ou corte de produtos, administração de preços de venda, opção de compra ou produção etc[...].

No setor público, para a correta identificação do que se refere efetivamente a custo no período, utiliza-se no processo de contabilização dos gastos governamentais, a despesa liquidada, atendendo ao objetivo principal da Contabilidade de Custos Aplicada ao Setor Público que é apurar o custo dos serviços públicos prestados no período (MACHADO; HOLANDA, 2010). Dentro desse aspecto, do modelo conceitual do Sistema de Custos do Setor Público, Santos (2011) afirma [...] que o estágio da liquidação é o ponto de partida da informação de custo, por ser o que mais se aproxima do conceito de gasto, geralmente coincidindo com o decréscimo no potencial de benefícios futuros da entidade pública. ”

Deste modo, o sistema de informação de custo no setor público deve prover informações que permitam avaliar: “a eficiência do uso dos recursos; a eficácia dos gestores na obtenção de suas metas; e a efetividade das políticas públicas na resolução dos problemas apresentados pela sociedade” (MACHADO; HOLANDA, 2010). Para Silva (2011) o Sistema de Custos do Governo Federal deve, “além da delimitação do seu objeto (função, programa, projeto, produto), atender as seguintes características: i) o nível de custeamento; ii) o conteúdo do custo e; iii) o momento em que o custo deve ser calculado”. No contexto legal, a contabilidade de custos teve seu grande marco na Lei 4.320/64, que estabeleceu que:

Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.[...] Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeira comum (Art. 85 e 99)

Para Silva (2011), “O Decreto nº 93.872/1986 regulamentou o art. 79 do Decreto-lei 200/67, detalhando como a contabilidade deveria apurar os custos dos serviços”, nos termos do art. 137:

A contabilidade deverá apurar o custo dos projetos e atividades, de forma a evidenciar os resultados da gestão. § 1º A apuração do custo dos projetos e atividades terá por base os elementos fornecidos pelos órgãos de orçamento, constantes dos registros do Cadastro Orçamentário de Projeto/Atividade, a utilização dos recursos financeiros e as informações detalhadas sobre a execução física que as unidades administrativas gestoras deverão encaminhar ao respectivo órgão de contabilidade, na periodicidade estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 50, obriga a Administração Pública a manter “sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”. Já em 2001, a Lei nº 10.180, que organiza e disciplina o Sistema de Contabilidade Federal, atribuiu, dentre outras finalidades, ao Sistema de Contabilidade Federal a responsabilidade por evidenciar “os custos dos programas e das unidades da Administração Pública Federal”.

Em decorrência da referida lei acima, o Decreto 6.976/2009, que dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal, incumbiu a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, responsável por “manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e

patrimonial”. Assim, a STN publicou a Portaria nº 157/2011, que dispõe sobre a criação do Sistema de Custos do Governo Federal, estruturado na forma de um subsistema organizacional da administração pública federal brasileira e vinculado ao Sistema de Contabilidade Federal, tendo como objetivo “proporcionar melhor conteúdo informacional que subsidie as decisões governamentais na alocação eficiente dos recursos e gerar condições apropriadas à promoção da qualidade do gasto público.”

As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T) 16.11, emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), afirmam que os custos da prestação de serviços são os custos incorridos no processo de obtenção de bens e serviços. Ademais, estabelecem a conceituação, o objeto, os objetivos e as regras básicas para mensuração e evidenciação dos custos no setor público, assegura que

[...] o Sistema de Informação de Custos do Setor Público deve estar integrado com o processo de planejamento e orçamento, devendo utilizar a mesma base conceitual se se referirem aos mesmos objetos de custos, permitindo assim o controle entre o orçado e o executado. O processo de mensurar e evidenciar custos deve ser realizado sistematicamente, fazendo da informação de custos um vetor de alinhamento e aperfeiçoamento do planejamento e orçamento futuros.

Já o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MBCASP) 2017, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 22 de dezembro de 2016, conceitua despesa orçamentária pública como: “conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade”. De acordo com o referido Manual, “a metodologia utilizada para a estruturação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) foi a segregação das contas contábeis em grandes grupos de acordo com as características dos atos e fatos nelas registrados”. O objetivo foi facilitar a análise das informações e manter o registro contábil organizado.

O MCASP (2017) detalha que a estrutura do código da conta contábil do PCASP é identificada por códigos com 7 níveis de desdobramento, composto por 9 dígitos. Ademais, dentro da Natureza da Informação Controle, o MBCASP 2017 estabelece que os registros contábeis relativos a “custos” devem ser realizados nos itens 7.8 (Controle Devedores - Custos) e 8.8 (Controle Credores – Apuração de Custos).

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de natureza descritiva. Para Cervo e Bervian (2002) apud Sothe, Kreuzberg e Scarpin (2012) “este tipo de estudo tem por objetivo procurar descobrir, com a maior precisão possível, a frequência com que os fenômenos ocorrem em sua relação com outros”. Quanto à abordagem do estudo, o presente trabalho caracteriza-se como qualitativo.

Para Richardson (1989) apud Sothe, Kreuzberg e Scarpin (2012), “o estudo qualitativo tem por objetivo descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos de grupos sociais”.

Neste intuito para consecução do objetivo deste artigo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e foram concatenados os diversos conceitos, definições e objetivos da Contabilidade de Custos, tanto no âmbito privado quanto no público, a partir do embasamento doutrinário e legal vigente no país. Outrossim, foram analisados os pressupostos da Gestão de Custos, a partir dos exames detalhados das documentações dos processos do SAP R/3.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil criada pela lei 10.233, de 5 de junho de 2001. A sede do DNIT é em Brasília, no Distrito Federal. Atualmente, possui 25 Unidades Administrativas Regionais – as Superintendências e 8 Administrações Hidroviárias.

A autarquia tem por objetivo “implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais”, conforme Lei 10.233/2001. Diante dessas atribuições, o órgão é gestor e executor, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações de vias de transbordo e de interface intermodal e instalações portuárias fluviais elacustres (BRASIL, 2016).

Sistema Integrado de Gestão Empresarial – SAP R/3

O SAP R/3 é um sistema integrado de gestão empresarial, de origem alemã. Definido “como um sistema composto por um conjunto de módulos aplicativos,

integradas iterativamente”, abrangente e complexo, podendo “tratar atividades desde a cadeia produtiva até relacionamentos com clientes”, ou seja, toda cadeia de valor (MACHADO; KALDEICH, 2000). Trata-se, portanto, de um sistema ERP, uma solução de negócio, capaz de oferecer suporte a empresas de todos os portes em todos os setores produtivos.

Segundo apud Leonardo Davenport (2002) apud Junior e Ferreira (2006), “O R/3 da SAP mantém todos os sistemas unidos e é a espinha dorsal do sistema geral”. Junior e Ferreira (2006) apontam ainda que “o R/3 é um sistema complexo decorrente do fato de que ele considera como processo de negócio a totalidade da cadeia funcional envolvida no desenvolvimento.

O sistema de gestão SAP R/3 é referência mundial no tratamento e gestão de custos. Sua expertise se encontra principalmente na integração entre a Contabilidade Financeira e Contabilidade de Custos, “além do processo de tratamento dos dados contábeis-financeiros, destaca-se procedimentos adotados pelo sistema R/3, direcionados a cálculo de custos e margens de lucro de produtos” (MACHADO; KALDEICH, 2000).

Estruturação do Sistema de Custos do DNIT

A estruturação do sistema de custos no DNIT é formulada na modelagem de tratamento e gestão de custos do Sistema de integrado de gestão empresarial SAP R/3. Neste sentido foram abordados três processos fundamentais: definição dos objetos de custos, hierarquização padronizada dos centros de custos e estabelecimento do critério de repasses de gastos entre os objetos de custos.

Definição dos Objetos de Custos

Segundo descreve a NBC T 16.11, “objeto de custo é a unidade foco que se deseja mensurar e avaliar custos”. De acordo com Vogado (2014), “o objeto de custos tem como finalidade classificar a origem do custo bem como melhor alocá-lo”. Para ele, “o objeto de custo pode ser uma unidade organizacional, um produto, atividade, um programa” e sua definição depende da necessidade do gestor. Nesse estudo, baseado na citada modelagem de gestão de custos do sistema R/3, definir-se-á como objeto de custo: centro de custo, ordem e projeto.

O Centro de Custos é a unidade mínima de acumulação de custos indiretos, não sendo necessariamente uma unidade administrativa (MARTINS, 2003, p. 45). Conforme

Martins(2011), “para ser centro de custos, este objeto deve ter três características, a) ter uma estrutura de custos homogênea; b) estar concentrado num único local; e c) oferecer condições de coleta de dados de custos”. Dessa forma, centro de custo é um objeto de custo para controle de gastos (valores planejados e valores realizados). Em sua estrutura de formação identifica responsável (quem), a atividade (em que) e a unidade (onde) do gasto. Conforme o SAP(2017), o centro de custo possui também como característica exclusiva: a prestação de atividades para outros objetos de custo como: ordens, centros de custo e projetos. As Ordens são objetos de custos responsáveis pela apropriação de gastos vinculados a determinados eventos temporários (feiras e exposições, patrocínio, comunicação institucional, viagens, treinamentos, publicidade, etc.) relacionados às atividades operacionais e não operacionais. As ordens são utilizadas para um maior detalhamento de gastos somente quando a utilização de centros de custos não for eficiente.

Segundo o Manual Técnico do Orçamento (MTO) (2017), projeto é o “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um *programa*, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo”. Os projetos são geralmente parte dos processos internos de uma empresa, os objetivos do projeto devem ser descritos e as atividades do projeto devem ser estruturadas. Para se controlar todas as tarefas de um projeto é indispensável que este organizado especificamente. Assim, o projeto é um conjunto de tarefas, funções e atividades que tenham um objetivo específico a cumprir dentro de certas especificações ou produzir certo produto, serviço ou resultado, com limite de escopo e recursos financeiros em certo tempo.

Hierarquização Padronizada dos Centros de Custos

A proposta de hierarquia padronizada consiste em representar graficamente a estrutura organizacional do DNIT na visão de custos, identificando todas as suas diretorias, coordenações, chefias, serviços, núcleos, divisões e seções, além de suas unidades locais com suas respectivas atividades. A Hierarquia Standard representa uma estrutura de responsabilidade dentro de uma área de contabilidade de custos. “Cada nível desta hierarquia é um Grupo de Centros de Custos. Quando da criação de um Centro de Custos, é obrigatória a associação deste a uma hierarquia padronizada existente” (SAP, 2017). Os códigos de centros

de custos são compostos de 10 posições, definidos neste modelo, devem obedecer a seguinte descrição:

Tabela 2 – Estrutura do Código de Centro de Custos

ESTRUTURA DO CÓDIGO DO CENTRO DE CUSTO		
1º	Xxxxxxxxxx	Identifica o Tipo de Órgão
2º e 3º	xXXxxxxxxxx	Associada a 1º posição a Unidades Administrativas Regionais, Diretorias, Administrações Hidroviárias e Unidades dos Órgãos Seccionais, de Assistência e de Deliberação.
4º	xxXXxxxxxxxx	Sequencial: pode apresentar uma Coordenação ou níveis mais baixos dentro de uma Unidade
5º à 7º	xxxxxXXxxx	Identifica a atividade/processos desempenhados pelo Serviço, Seção ou Coordenação.
8º à 10º	xxxxxxxxXXX	Identifica unidade operacional (local físico onde o gasto é realizado).

Fonte: Elaboração do autor

A primeira posição dos centros de custo identifica o tipo do Órgão, de acordo com o Regimento Interno do DNIT há 7 órgãos administrativos dentro da estrutura organizacional da Autarquia. Na estruturação do Sistema de Custos foram atribuídos alguns códigos associados a 1ª Posição do Código, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 – Tipo de Órgão

1º POSIÇÃO CC	TIPO DE ORGÃO
G	DIRETORIA GERAL
A	ORGÃOS DE ASSISTÊNCIA DIRETA AO DIRETOR GERAL
O	ORGÃOS SECCIONAIS
X	ORGÃO EXECUTIVO
U	ORGÃO SUPERIOR DE DELIBERAÇÃO
D	ORGÃOS ESPECÍFICOS SINGULARES
S	ORGÃOS DESCENTRALIZADOS

Fonte: Elaboração do autor

As 2ª e 3ª posições dos centros de custos identificam as Unidades Administrativas Regionais (Superintendências), Diretorias, Administrações Hidroviárias e Unidades dos Órgãos Seccionais, de Assistência e de Deliberação. Para fins deste estudo, na atribuição da 2ª e 3ª posição de determinadas Unidades, Diretorias e Administrações Hidroviárias, utilizou-se como regra o parâmetro os dois últimos do código de Unidade Gestora, que é a unidade orçamentária ou administrativa investida de poder para gerir créditos orçamentários e/ou recursos financeiros, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 – Unidades, Diretorias e Adm. Hidroviárias

2º e 3º POSICÕES CC	UNIDADE GESTORA	DESCRIÇÃO DAS UNIDADES, DIRETORIAS E ADM. HIDROVIÁRIAS
99	TRANSITORIA	ALOCAÇÕES TRANSITORIAS
03	393003	DEPART.NAC.INFRA.ESTRUTURA TRANSPORTES.
04	393004	DIRETORIA DE ADMINISTRACAO E FINANÇAS
05	393005	DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E PESQUISA
06	393006	DIRETORIA DE INFRA-ESTRUTURA TERRESTRE
07	393007	DIRETORIA DE INFRA-ESTRUTURA AQUAVIARIA
08	393008	DIRETORIA EXECUTIVA
21	390021	DIRETORIA DE INFRA-ESTRUTURA FERROVIARIA
74	390074	ADM. DAS HIDROVIAS SAO FRANCISCO
75	390075	AHSUL - ADM.HIDROVIARIA DO SUL - DNIT
76	390076	ADMINISTRACAO DA HIDROVIA DO PARANA - DNIT
77	390077	ADM. DAS HIDROVIAS DA AMAZONIA OCIDENTAL DNIT
78	390078	ADM.DAS HIDROVIAS DO TOCANTINS E ARAGUAIA
79	390079	ADMINISTRACAO DA HIDROVIA DO PARAGUAI
80	390080	ADM.DAS HIDROVIAS DA AMAZONIA ORIENTAL
70	390070	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO RR - DNIT
71	390071	SUPERINTENDENCIA RG. NO ESTADO AP - DNIT
09	393009	SUPERINTEND. REG. NOS ESTADOS AM/RR - DNIT
10	393010	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO MS - DNIT
11	393011	SUPERINTEND. REG. NOS ESTADOS GO/DF - DNIT
12	393012	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO RS - DNIT
13	393013	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO SC - DNIT
14	393014	SUPERINTEND. REG. NOS ESTADOS RO/AC - DNIT
15	393015	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO SE - DNIT
16	393016	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO PA - DNIT
17	393017	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO PB - DNIT
18	393018	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO ES - DNIT
19	393019	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO RJ - DNIT
20	393020	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO MT - DNIT
21	393021	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO RN - DNIT
22	393022	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO PI - DNIT
23	393023	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO TO - DNIT
24	393024	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO CE - DNIT
25	393025	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO SP - DNIT
26	393026	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO AL - DNIT
27	393027	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO BA - DNIT
28	393028	SUPERINTENDENCIA REG. NO ESTADO PR - DNIT
CA	CONSELHO-CA	CONSELHO ADMINISTRATIVO
AI	AUDIN	AUDITORIA INTERNA
CE	CORREGEDORIA	CORREGEDORIA
GA	GABINETE	GABINETE
PE	PROCURADORIA	PROCURADORIA ESPECIALIZADA JURIDICO
OG	OUV. GERAL	OUIDORIA GERAL

Fonte: Elaboração do autor

A 4ª posição do centro de custos apresenta em sequencial o nível da Coordenação associado às Unidades do DNIT. O código de atividade de centro de custo tem como objetivo

identificar o conjunto atividades onde os recursos são consumidos. Dessa forma, a tabela 5 apresenta a 5ª a 7ª posição do centro de custo.

Tabela 5 – Atividades de Centro de Custos

5ª à 7ª POSIÇÕES CC	DESCRIÇÃO
999	Alocações Transitórias
000	Atividade Branco
ADM	Apoio Administrativo
APT	Apoio Técnico
COM	Comunicação
CIF	Custos de Infraestrutura
CON	Construção
MAN	Manutenção
OPS	Operações
PPE	Planejamento e Pesquisa
CCM	Contratos e Compras
CAD	Conselho Administrativo
CLI	Cadastro e Licitações
ENG	Engenharia
DRM	Desapropriação, Reassentamento e Meio Ambiente
PRO	Projetos
ACO	Atividades Correcionais
ADP	Administração Patrimonial
RLO	Recursos Logísticos
TIF	Tecnologia da Informação
ULS	Unidades Locais
COF	Contabilidade, Orçamento e Finanças
GPS	Gestão de Pessoas
ACC	Acompanhamento e Controle
PFE	Procuradoria Federal Especializada
PPI	Programação de Investimentos

Fonte: Elaboração de autor

O código da estrutura tem como objetivo identificar onde os recursos são consumidos. A primeira letra identifica em que tipo de estrutura organizacional será alocado o custo, conforme tabela 6 abaixo:

Tabela 6 – Tipos de Estrutura

8ª à 10ª POSIÇÕES CC	DESCRIÇÃO TIPO DE ESTRUTURA
999	TRANSITORIA
000	SEM POSIÇÃO
CXX	COORDENAÇÃO
GXX	COORDENAÇÃO GERAL
SXX	SERVIÇO
EXX	SEÇÃO
NXX	NÚCLEO
DXX	DIVISÃO
IXX	DIRETORIA

Fonte: Elaboração do autor

Exemplificando, a figura 1 abaixo retrata, a partir dos pressupostos acima descritos e a estrutura do código de centro de custos, a proposta de hierarquia de centro de custos aplicada em uma Superintendência Regional Tipo B do DNIT

Figura 1 – Hierarquia Padrão de Centro de Custos no DNIT

HIERARQUIA PADRÃO DE CENTRO DE CUSTOS	
DETALHE DO AGRUPAMENTO DE CENTRO DE CUSTOS	DENOMINAÇÃO
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
S270000000	2. Superintendências Regionais Tipo B:
S271ADMN00	2.1 Núcleo de Apoio Administrativo;
S272PFEN00	2.2 Núcleo da Procuradoria Federal Especializada;
S273CLIS00	2.3 Serviço de Cadastro e Licitações;
S274ADMC00	2.4 Coordenação de Administração e Finanças:
S274COFS00	2.4.1 Serviço de Contabilidade e Finanças;
S274GPSS00	2.4.2 Serviço de Gestão de Pessoas;
S274SLOS00	2.4.3 Serviço de Recursos Logísticos e Informática;
S274RLIE00	2.4.3.1 Seção de Informática;
S275ENGC00	2.5 Coordenação de Engenharia;
S275CONS00	2.5.1 Serviço de Construção;
S275MANS00	2.5.2 Serviço de Manutenção;
S275PPES00	2.5.3 Serviço de Planejamento e Pesquisa;
S275OPES00	2.5.4 Serviço de Operações;
S276ULSS00	2.6 Serviços das Unidades Locais

Fonte: Elaboração do autor

Caso ocorram alterações na estrutura organizacional, modifica-se a hierarquia padronizada, inserindo novos centros de custos ou grupos de centros de custos ou, ainda, altera-se a posição relativa dos objetos na hierarquia, além disso é possível excluir centros de Custos ou Grupos de Centros de Custos (sempre associando a estrutura).

Critérios de Apropriação de Gastos

Ao longo do mês são efetuados vários lançamentos nos objetos de custos. No Poder Executivo Federal, esses lançamentos são originários do registro de diferentes sistemas estruturantes (SIAPE, SIAFI, SIOP, SIORG), dentre os quais citamos os seguintes exemplos: Compras de materiais no SIAFI; Folha de pagamento no SIAPE; Informações sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo Federal SIORG; Pagamentos de despesas

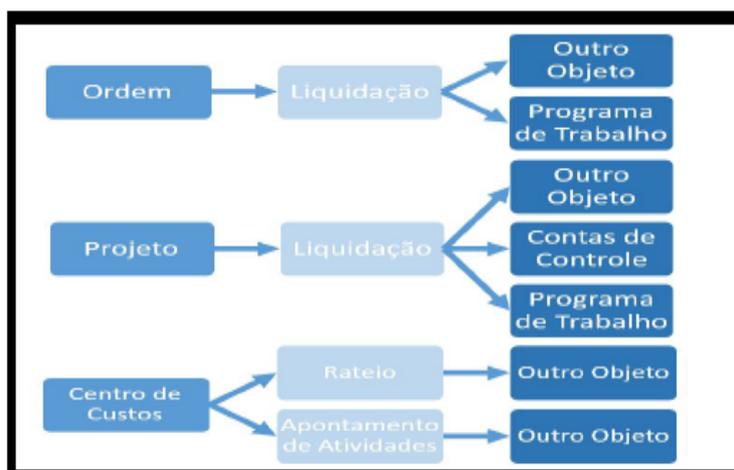
(Serviços, Aluguéis, Tributos, Depreciação) no SIAFI; e Suporte dos processos de Planejamento e Orçamento no SIOP.

Para fins deste estudo de acordo com a metodologia SAP R/3, sempre que houver lançamento contábil (classe 3) nas Contas Patrimoniais, para a devida apuração dos custos, deve haver - visando a devida apuração dos custos - uma reconciliação dos lançamentos nas Contas de Custos (classes 7 e 8), conforme tabela 8 abaixo, gravando, entre outros, os seguintes dados: Objeto de Custos (Ordens, Centros de Custos, Projeto), Conta Contábil e Montante.

Na apropriação dos gastos, o documento contábil deve permitir a informação detalhada de mais de um coletor, entretanto, interpreta que apenas um dos coletores pode receber o registro “real” (alocação do custo) e os demais recebem o registro “estatístico” (visualização da informação gerencial). No modelo SAP R/3, a determinação do coletor que recebe os registros “reais” é feita através da hierarquia do lançamento, na seguinte ordem, definida previamente: 1. Ordem, 2. Projeto e 3. Centro de Custo.

Os gastos apropriados primariamente em um coletor podem ser alocados para outro pelo uso de uma das funcionalidades de repasse de gastos que serão descritas nesse estudo, conforme metodologia SAP R/3. Durante a apropriação de custos, alguns ou todos os custos incorridos em um objeto são alocados a um ou mais receptores. No repasse é gerado automaticamente lançamentos de contrapartida para creditar o objeto emissor. Já os lançamentos a débito atribuídos a um objeto emissor permanecem como estão mesmo depois da apropriação de custos para um receptor (e podem, portanto, ser exibidos). Os custos apropriados são atualizados no objeto receptor correspondente e exibidos no sistema de relatórios.

Figura 2 – Repasses de Gastos entre objetos de Custos



Fonte: Elaboração do autor

Os repasses de gastos com o uso de qualquer uma das funcionalidades, descritos na Figura 2, geram lançamentos contábeis que gravam, entre outros, os seguintes dados: i. Objeto de Custo Emissor; ii. Objeto de Custo Receptor; iii. Conta Contábil (7º Nível - Subitem); e iv. Montante. Conforme o MBCASP (2017), no PCASP a classe 8 foi concebida para ser utilizada da seguinte forma:

Quando o lançamento representar o início de uma sequência de fatos, a partida dobrada envolverá as duas classes simultaneamente, ou seja, uma conta da classe 7 com uma conta da classe 8. Esses são chamados de lançamentos horizontais; Depois do lançamento inicial, todos os lançamentos posteriores são realizados nas “classes 8”. Esses lançamentos são chamados de lançamentos verticais. Para fins de Estruturação do Sistema de Custos neste estudo, o 3º nível (Subgrupo) e o 4º nível (título) das contas na classe 7.8 e 8.8, devem corresponder exatamente aos mesmos registros contábeis ocorridos no 2º nível da Classe 3 (Variações Patrimoniais Diminutivas), os lançamentos devem ser fechados dentro das classes preservando a integridade do PCASP. O que ocorre é uma reconciliação dos lançamentos de débito ocorridos na Conta Patrimonial de Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD), conforme tabela abaixo:

Tabela 7 – Reconciliação das Contas Patrimoniais e Contas de Custos

NATUREZA DO GASTO	CONTAS PATRIMONIAIS	CONTAS DE CUSTOS	CONTAS DE CUSTOS
DESCRIÇÃO	VPD	Reconciliação de débito	Reconciliação de crédito
PESSOAL	3.1.X.x.x.xx.xx	7.8.1.X.x.xx.xx	8.8.1.X.x.xx.xx
USO DE BENS, SERV. E CONS. DE CAPITAL FIXO	3.3.X.x.x.xx.xx	7.8.3.X.x.xx.xx	8.8.3.X.x.xx.xx
ENC. FINANCEIROS	3.4.X.x.x.xx.xx	7.8.4.X.x.xx.xx	8.8.4.X.x.xx.xx
DESV. E PERDA DE ATIVOS E INC. DE PASSIVOS	3.6.X.x.x.xx.xx	7.8.6.X.x.xx.xx	8.8.6.X.x.xx.xx
TRIBUTÁRIAS	3.7.X.x.x.xx.xx	7.8.7.X.x.xx.xx	8.8.7.X.x.xx.xx

Fonte: Elaboração do autor

Os repasses de gastos são registrados no 7º nível (Subitem) da conta contábil (dois últimos dígitos das contas) e podem ocorrer em dois momentos distintos, durante o mês e no final do mês (ciclos de rateio, liquidações, apontamento de atividades). Os objetos de custos emissores recebem gastos de diversas contas do Sistema de Custos (Natureza Controle), vindos diretamente dos lançamentos contábeis ou repassados por outros objetos de custos.

De forma a obedecer às regras de integridade relativas ao PCASP, a lógica utilizada para efetuar o repasse de custos entre os objetos deve ser através de lançamentos verticais:

Tabela 8 – Repasse de Gastos com Lançamentos Verticais nas Contas de Custos

PESSOAL	CONTAS DE CUSTOS EMISSORAS	8.8.1.x.x.xx.01	↓
	CONTAS DE CUSTOS RECEPTORAS	8.8.1.x.x.xx.02	
USO DE BENS, SERV. E CONS. CAPITAL	CONTAS DE CUSTOS EMISSORAS	8.8.3.x.x.xx.01	↓
	CONTAS DE CUSTOS RECEPTORAS	8.8.3.x.x.xx.02	
ENCARGOS FINANCEIROS	CONTAS DE CUSTOS EMISSORAS	8.8.4.x.x.xx.01	↓
	CONTAS DE CUSTOS RECEPTORAS	8.8.4.x.x.xx.02	
DESV. ATIVOS E INC.DE PASSIVOS	CONTAS DE CUSTOS EMISSORAS	8.8.6.x.x.xx.01	↓
	CONTAS DE CUSTOS RECEPTORAS	8.8.6.x.x.xx.02	
TRIBUTÁRIAS	CONTAS DE CUSTOS EMISSORAS	8.8.7.x.x.xx.01	↓
	CONTAS DE CUSTOS RECEPTORAS	8.8.7.x.x.xx.02	

Fonte: Elaboração pelo autor

Tendo em vista que na classe 8 (Natureza das Informações de Controle) o 5º nível (subtítulo) da conta contábil não é utilizado para fins de consolidação das contas públicas no Balanço do Setor Público Nacional (MBCASP, 2017). Este nível, somente na classe 8, poderá ser indicado para identificar a funcionalidade utilizada para os repasses de gastos, conforme tabela abaixo:

Tabela 9 – Tipos de Repasses de Gastos

Contas de Custos	Funcionalidade de Repasses de Gastos
8.8.x.x.1.xx.xx	Rateio
8.8.x.x.2.xx.xx	Liquidação
8.8.x.x.3.xx.xx	Apontamento de Atividade

Fonte: Elaboração pelo autor

De acordo a metodologia SAP-ERP, há as seguintes funcionalidades para repasse de gastos entre os objetos: i) Rateio; ii) Liquidação; e iii) Apontamento de Atividades. O “Rateio” é a primeira funcionalidade de repasse de gastos. Nesta funcionalidade o objeto emissor é sempre um Centro de Custos e os receptores podem ser Centros de Custos, Ordens ou Projetos”. Por definição, somente alguns específicos tipos centros os quais repassam gastos por rateio. Os repasses de gastos por rateio são efetuados com base em percentuais predefinidos, que por sua vez foram estabelecidos com base em índices estatísticos, isto é, por unidades de medidas físicas mensuráveis, tais como número de servidores, quantidade de máquinas, metro quadrado ocupado, volume de serviços prestados, pode ser também baseado no volume de demandas (SAP, 2017).

O processo de repasse de gastos por rateio no SAP-ERP é viabilizado por ciclos derateio previamente cadastrados. As regras de rateio são definidas nos Ciclos de Rateio. O ciclo de rateio é processado ao final de cada período contábil, possibilitando assim a correta alocação dos gastos e custeio dos serviços ou objetos finais. Na execução dos ciclos de rateios reais os saldos dos centros de custo emissores são zerados por lançamentos contábeis que transferem seus saldos para os coletores de gastos receptores definidos no ciclo de rateio (SAP, 2017).

A segunda funcionalidade de repasse de gastos é a “Liquidação”. Esta é específica para ordens e projetos. Para ocorrer o processo mensalmente de liquidação da ordem ou projeto, o objeto de custo deve ser configurado com a norma de apropriação de custos. Na norma é atribuída “onde” e “como” os custos devem ser apropriados (SAP, 2017). No modelo SAP (2017), as ordens podem liquidar para outros objetos de custos (projetos, centros de custos ou ordens) ou para um Programa de Trabalho. Como as ordens geralmente são coletores temporários, ao final de cada período os gastos são alocados para um ou mais de um

objeto através do processo de repasse: liquidação. O estabelecimento de normas de apropriação nas ordens parametrizadas é indispensável para apropriação adequada dos custos.

Ainda conforme SAP (2017), o projeto liquida para um receptor ou mais receptores, previamente cadastrados na norma de apropriação. Além dos objetos de custos, os projetos podem liquidar para Programa de Trabalho ou outras contas de controle que também podem refletir nas contas patrimoniais (ex. Imobilizado) desde que sejam preservadas as regras de identidade do PCASP. Neste processo de liquidação os saldos dos projetos são zerados por lançamentos contábeis que transferem seus saldos para os objetos de custos receptores ou outras contas de controle. Quando o objeto liquida para um Centro de Custo, Ordem ou outro Projeto, ele pode utilizar o subitem da Conta de Controle parametrizado de acordo com a natureza do gasto.

E por fim, a “Alocação de Atividades” é outra funcionalidade de repasse de gastos de um centro de custos para outros objetos de custos, porém esse repasse de gastos é feito com base no volume de unidades físicas de medição (SAP, 2017). Geralmente essa funcionalidade é utilizada nas áreas de manutenção, pesquisa e desenvolvimento, pois são áreas que prestam serviços/atividades mensurados por uma unidade física quantificável. Sendo utilizado por áreas que necessitam apontar e controlar por cada mão-de-obra as horas trabalhadas nos projetos e nas ordens. Somente determinados centros de custos previamente cadastrados podem apontar atividades.

Quando um centro de custo fornece atividades para outros centros, ordens ou projeto, significa que seus recursos estão sendo utilizados. Os custos desses recursos precisam ser alocados no objeto receptor da atividade e os tipos de atividade servem como fatores de rastreabilidade ou bases de referência para essa alocação. (SAP, 2017)

Considerações Finais

Esse estudo apresentou uma proposta de estruturação do Sistema de Custos no DNIT. Utilizando-se da metodologia de alocação dos custos do Sistema de Gestão Empresarial SAP R/3, o presente trabalho adotou três processos como estágios iniciais na estruturação: definição dos objetos de custos, hierarquização padronizada dos centros de custos e estabelecimento do critério de apropriação de gastos, incluindo os repasses de gastos entre os objetos de custos.

O artigo não pretendeu esgotar a abordagem sobre os processos de estruturação de Sistema de Custos Aplicado ao Setor Público. Além dos três processos evidenciados aqui neste estudo, há diversos outros aspectos a serem abordados de acordo com os diversos autores brasileiros e estrangeiros que tratam sobre este assunto. Finalmente, uma das prováveis contribuições deste estudo é fomentar discussões sobre a mais adequada metodologia de apropriação de gastos nas entidades do Setor Público, incluindo a definição da política de critérios de repasse de gastos entre estas entidades. Destarte, a mensuração do custo com a devida alocação de gasto é pressuposto básico para uma informação de custo relevante e útil.

Referências

ALMEIDA, R. A. S. de; ROCHA, C. P. da; ESPINHEIRA, L. M. de J. *ABC no Setor Governamental: Um Estudo de Caso no Município de Aramari, Bahia*. 2008. Disponível em: www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/248.pdf. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. *Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 10 jan. 2017

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 10 jan. 2017

_____. Conselho Federal de Contabilidade. *Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11*/Brasília: Conselho Federal de Contabilidade. Disponível em: http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf. Acesso em: 10 jan. 2017

_____. Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009. *Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6976.htm. Acesso em: 10 jan. 2017

_____. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. *Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 10 jan. 2017

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá*

outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 10 jan. 2017

_____. Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. *Organiza e disciplina os Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências*. Diário Oficial da União. Brasília, 7 de fevereiro de 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 10 jan. 2017

_____. Lei 10.233, de 5 de junho de 2001. *Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências*. Diário Oficial da União. Brasília, 6 de junho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm. Acesso em: 10 jan. 2017

_____. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 157, de 9 de Março de 2011. *Dispõe sobre a criação do Sistema de Custos do Governo Federal*. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortSTN_157_09mar2011.pdf. Acesso em: 10 jan. 2017

_____. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. 7. ed. Brasília. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>. Acesso em: 10 jan. 2017

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento MTO*. ed. 2017. Brasília, 2016. Disponível em: Acesso em: 10 jan. 2017

_____. Ministério do Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. (2016). *Regimento Interno*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/regimentointerno2016dnit.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017

DUBOIS, A.; KULPA, L.; SOUZA, L. E. *Gestão de custos e formação de preços: conceitos, modelos e instrumentos, abordagem do capital de giro e da margem de competitividade*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

JUNIOR, R. da S. B.; FERREIRA, L. N. *Avaliação de um sistema ERP-SAP R/3 como instrumento para gestão financeira na área de contas a pagar em uma empresa de Telecomunicações*. (Trabalho Acadêmico/2006), Brasília, DF, Universidade Católica de Brasília. Disponível em: http://www.ifba.edu.br/professores/antoniocarlos/index_arquivos/sigsapr3.pdf. Acesso em: 10 jan. 2017

LEONE, G. S. G.; LEONE, R. J. G. *Curso de Contabilidade de Custos*. 4a. ed. São Paulo:Atlas, 2012.

MACHADO, A. B.; KALDEICH, C. *Sistemas integrados de gestão empresarial: enfoquecontábil-financeiro sobre o sistema SAP R/3*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS,7., 2000, Recife. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/3086/3086>. Acesso em: 10 jan. 2017

MACHADO, N.; HOLANDA, Victor B. *Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 791-820, jul./ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a03.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017

MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de Custos*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SANTOS, Welington. Vitor. *Sistema De Informação De Custos Do Governo Federal: Modelo Conceitual, Solução Tecnológica E Gestão do Sistema*. In: CONGRESSO CONSADDE GESTÃO PÚBLICA, 2011. Brasília. Painel 18/063: Sistema de Custos do GovernoFederal: novas perspectivas para o aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos.Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/Sistema_Informacao_custos/downloads/Painel_18_063_WVS.pdf. Acesso em: 10 jan. 2017

SAP. *Cost Objects*. Disponível em: http://help.sap.com/erp2005_ehp_07/helpdata/en/92/27fe522b03de39e10000000a441470/content.htm?frameset=/en/5f/6b4453baeda548e10000000a423f68/frameset.htm¤t_toc=/en/21/ccd8530439414de10000000a174cb4/plain.htm&node_id=8. Acesso em 10.01.2017

_____. *Basic Information on Cost Object Hierarchies*. Disponível em: http://help.sap.com/erp2005_ehp_07/helpdata/en/e7/c8d8530439414de10000000a174cb4/content.htm?frameset=/en/f3/c8d8530439414de10000000a174cb4/frameset.htm¤t_toc=/en/21/ccd8530439414de10000000a174cb4/plain.htm&node_id=43. Acesso em 10.01.2017

_____. *Standard Hierarchy of Business Processes*. Disponível em: http://help.sap.com/saphelp_erp60_sp/helpdata/en/e6/48d953189a424de10000000a174cb4/frameset.htm. Acesso em 10.01.2017

_____. *Manual Cost Allocation*. Disponível em: http://help.sap.com/saphelp_me60/helpdata/en/6d/10d553088f4308e10000000a174cb4/frameset.htm. Acesso em 10.01.2017

_____. *Standard Hierarchy of Business Processes*. Disponível em: http://help.sap.com/saphelp_erp60_sp/helpdata/en/e6/48d953189a424de10000000a174cb4/frameset.htm. Acesso em 10.01.2017

_____. *Allocation of Costs in CO*. Disponível em: http://help.sap.com/saphelp_46c/helpdata/en/6e/12228e9f0411d189b80000e829fbbd/frameset.htm. Acesso em 10.01.2017

SILVA, L. M. *Diretrizes para a elaboração de indicadores de custos no Governo Federal*. Brasília. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/Sistema_Informacao

custos/downloads/Diretrizes_Elab_Indic_Custos_LinoMartins_VpF. df. Acesso em 10.01.2017

SLOMSKI, V.; REIS, L. G.; RIBEIRO, P. A. *Custos no setor público: uma proposta de implementação de sistemas de custeio*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CUSTOS, 9, 2005. Florianópolis. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/1942/1942>. Acesso em 10.01.2017

SOTHE, A.; KREBERG, F.; SCARPIN, J. E. *Custos no setor público: análise dos artigos posteriores a publicação estudo nº 12 do IFAC*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, 2012, Salvador. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/.../2012_EnAPG416.pdf. Acesso em 10.01.2017

SOUZA, C. A. *Sistemas Integrados de Gestão Empresarial – Estudos de Casos de Implementação de Sistemas ERP*. Dissertação (Mestrado). FEA/USP. 2000. São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12133/tde-19012002-123639/ptbr.php>. Acesso em 10.01.2017

VOGADO, É. S. *DETACUSTO: Ferramenta de Gestão* In: ENCONTRO DE GESTÃO DE CUSTOS DO SETOR PÚBLICO, 2014. Brasília. Objetos de Custos e Relatos de Experiências. Disponível em: http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/21643/Painel_I_Detalhamento_dos_Objeto_de_Custos_como_Instrumento_de_Gestao_dos_Orgaos_Setoriais_STN.pdf. Acesso em 10.01.2017

CAPÍTULO 11

ELEMENTOS PARA FOMENTO DE DEPÓSITO DE PATENTES NO NÚCLEO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA DA UTFPR

Alessandra Redua Leonardecz, Mestre em Tecnologia, UTFPR

Dario Eduardo Amaral Dergint, Doutor em Economia, UTFPR

Rosângela de Fátima Stankowitz, Doutora em Tecnologia, UTFPR

Carina Rau, Doutora em Tecnologia, UTFPR

Vívian Amaro Czelusniak, Doutora em Direito Econômico e Socioambiental, Centro Universitário Curitiba

RESUMO

A lei de inovação nº 10.973/2004 autorizou a criação de Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) com a finalidade de desenvolver uma cultura de fomento a inovação. Um dos indicadores e elementos sustentadores do NIT é a patente de propriedade material que permite futuros investimentos, tanto empresariais quanto públicos, visto que estes poderão ser amortizados. O NIT da Universidade Tecnológica Federal do Paraná foi implantado em 2007, porém estava vinculado a uma estrutura organizacional distinta. Em 2015 houve uma reestruturação, tanto organizacional como de práticas, para melhoria de desempenho. Hoje, o NIT está vinculado a Agência de Inovação da UTFPR, possibilitando a articulação com outras ações da instituição. Este estudo visa identificar práticas e processos utilizados pela UTFPR para fomentar e aumentar o número de depósito de patentes junto ao Núcleo de Inovação Tecnológica da UTFPR (NIT-UTFPR). Para isso selecionou-se o NIT da UTFPR como objeto de estudo e adotou-se a técnica de entrevista aberta com o diretor da Agência de Inovação da instituição. Identificou-se que os elementos de fomento do NIT da UTFPR foram originados das práticas adotadas para divulgação, interna e externa, e da organização e padronização dos arquivos e documentos. Assim, os procedimentos se tornaram mais céleres e mais eficazes. Nesse contexto, as dinâmicas e práticas que os NITs estão desenvolvendo para a proteção dos bens intangíveis das Instituições Científica Tecnológica e de Inovação – ICTs são de extrema relevância.

Palavras-chave: Núcleo de Inovação Tecnológica, Patentes, Fomento.

INTRODUÇÃO

Em 2004 foi promulgada a Lei de Inovação nº 10.973/2004 que estabeleceu medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Posteriormente, a lei foi alterada, em partes, pela Lei nº 13.243/2016, tendo a criação de Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) permanecido vigente. De acordo com o artigo 2º, VI, da Lei 10.973/2004 o NIT é uma estrutura instituída por uma ou mais Instituição Científica Tecnológica e de Inovação (ICT) e tem por finalidade a gestão de política institucional de inovação. O NIT é um órgão ligado à ICT que promove as finalidades da lei de forma mais

direta. Faz a gestão da política de inovação da ICT e é o órgão competente para regulamentar, acompanhar e desenvolver a apropriação da propriedade intelectual (PI) gerada no âmbito da ICT. Diante da norma em vigência, os NITs são, também, corresponsáveis pelo desenvolvimento científico e tecnológico do País (Lei nº 10.973/2004, artigo 1º) e pela gestão da política de inovação da universidade, “pela avaliação de suas atividades de pesquisa, assim como pelo acompanhamento do processo de transformação da criação em inovação tecnológica, promovendo e gerenciando parcerias entre universidade e empresas” (CASTRO; SOUZA, 2012, p. 127-128).

Segundo o Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação do Brasil o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de inovação são medidos a partir dos resultados alcançados, ou seja, das patentes depositadas junto ao órgão:

“A contagem de patentes de acordo com a região de residência do inventor é a mais relevante para medir a capacidade de inovação tecnológica dos pesquisadores e laboratórios localizados em um determinado país/região. A contagem de patentes por depositantes tende a medir o grau de controle sobre as patentes por cada região ou país de residência, onde quer que a invenção seja feita. Ela reflete a capacidade de inovação das empresas de uma determinada região, independentemente da localização de suas instalações de pesquisa.” (Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil, 2016).

O número de patentes de um NIT revela a capacidade de inovação tecnológica da instituição e da região na qual o órgão está inserido. Assim, as práticas e processos utilizados por um NIT, tais como divulgação, promoção, incentivo, etc. poderão impactar no número de patentes depositadas e, conseqüentemente, na capacidade de desenvolvimento e inovação do local de atuação.

Diante deste contexto, o NIT da Universidade Tecnológica Federal do Paraná -UTFPR foi selecionado para identificar os elementos de fomento para o depósito de patentes justificando-se pela disseminação das boas práticas para outros NITs na promoção da finalidade social da Lei da Inovação que é o desenvolvimento tecnológico e de inovação do país.

Os dados foram baseados na pesquisa dos números de patentes do período de 2007 a 2016 e nas práticas promovidas pelo NIT/UTFPR obtidos por meio de uma entrevista realizada com o responsável pelo NIT/UTFPR. A técnica utilizada foi a entrevista aberta, que atende a finalidade exploratória deste relato concedendo ao entrevistado maior liberdade para discorrer sobre o tema, além de permitir melhor detalhamento sobre o assunto (MINAYO, 1993, apud BONI E QUARESMA, 2005, p. 74). A entrevista buscou identificar

quais as práticas e processos utilizados pelo NIT/UTFPR que influenciaram no aumento do depósito de patentes desta instituição.

Referencial Teórico

As competências de um NIT, no que se refere à gestão de política de inovação das ICT, são detalhadas no Artigo 16 da Lei de Inovação:

- I zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia;
- II avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições desta Lei;
- III avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção na forma do art. 22;
- IV opinar pela conveniência e promover a proteção das criações desenvolvidas na instituição;
- V opinar quanto à conveniência de divulgação das criações desenvolvidas na instituição, passíveis de proteção intelectual;
- VI acompanhar o processamento dos pedidos e a manutenção dos títulos de propriedade intelectual da instituição (BRASIL, 2004, Art. 16).

A concepção da Lei de Inovação também assume que as Instituições Científicas Tecnológicas (ICT) têm um papel no desenvolvimento tecnológico brasileiro, já que delega a elas um papel ativo nos processos de inovação.

Segundo Mueller e Perucchi (2014) a criação dos NITs deu-se em cumprimento da exigência imposta pela Lei de Inovação visando criar condições adequadas de gestão do conhecimento patenteável no âmbito acadêmico considerado a dificuldade de comunicação e a burocracia entre as universidades e o INPI.

Para Santos (2009), as ICTs, além da função acadêmica na promoção do ensino e pesquisa, assumem o papel de promotor do desenvolvimento econômico. Como consequência, as universidades assumiram projetos tecnológicos em conjunto com as empresas e passaram a comercializar resultados de suas pesquisas, a patentear produtos e processos e a licenciar tecnologias. Para tanto, a informalidade da cooperação cede lugar à formalização das relações contratuais inserindo, inclusive, a regulação dos direitos de propriedade intelectual das pesquisas.

Devido à importância das questões socioeconômicas resultantes das pesquisas, as ICTs passaram a exercer papel fundamental na proteção da propriedade intelectual. Evitam, assim, a apropriação de dividendos e exploração das invenções por terceiros (SANTOS, 2009).

Os Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) surgem como mecanismos institucionais para gerir essas questões, tendo por objetivo maior (SANTOS, 2009, p. 76-77):

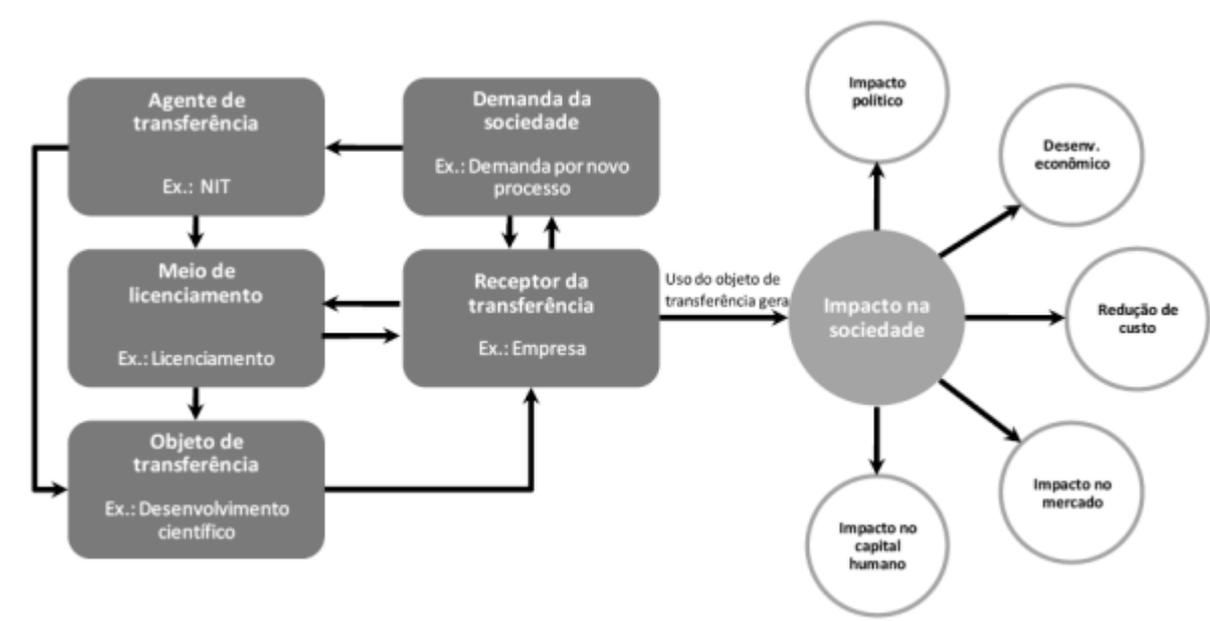
Introduzir uma nova dinâmica na gestão das relações das ICT com o setor produtivo, que se traduz na introdução de práticas até então desconhecidas pelo pesquisador, tais como a aplicação de cláusulas de confiabilidade em contratos com empresas, restrições à publicação até que se realize a proteção dos resultados, e o incentivo ao pesquisador a partir das receitas derivadas da exploração econômica dos bens intelectuais, que trazem benefícios tanto à ICT quanto ao próprio pesquisador.

Nesse contexto, o NIT além de fazer a gestão da propriedade intelectual e da transferência de tecnologia, faz a interlocução entre pesquisador e empresa. Apesar da importância do papel dos NITs no desenvolvimento nacional, segundo Mueller e Perucchi, (2014, p. 29) nem todos e nem sempre os NITs atingem o ideal cumprimento da sua função. Os NITs comumente apresentam deficiências estruturais dos dentre as quais se destacam: a dificuldade de contratação e capacitação de pessoal, falta de competências e habilidades para a transferência e negociação das tecnologias protegidas e inexistência de uma cultura voltada à proteção da propriedade intelectual (TORKOMIAN, 2009, p. 32 apud CZELUSNIAK, 2010. p. 59), além de “um grande número de abandonos de pedidos, por perda de prazos de agendamentos (anuidades) com posterior arquivamento, evidenciando falta de estrutura no gerenciamento do processo” (QUERIDO, 2011, p.85 apud MUELLER e PERUCCHI, 2005, p. 30).

Em contrapartida, Pereira (2012, p. 123) afirma que os NITs fortalecem o Sistema Nacional de Inovação, pois levam à sociedade os conhecimentos gerados nas universidades e institutos de pesquisa. Para Czelusniak (2010. p. 59), os NITs podem ser peças importantes na implementação de políticas de propriedade industrial tanto no auxílio à difusão da cultura da propriedade industrial como na viabilização da relação universidade-ambiente produtivo.

De acordo com Pereira, Rodrigues e Querido Oliveira (2015, p. 57) “os Núcleos de Inovações Tecnológicas (NITs) tem se mostrado uma conexão para estimular a inovação e o desenvolvimento das cidades ou metrópoles onde estão inseridos”, sendo, portanto, agente e ator no processo de inovação e desenvolvimento de inovação social, que pode ser observado na Figura 1:

Figura 1- Agente e ator de inovação



Fonte: SILVA, 2013, p. 30.

Portanto, o papel dos NITs é de importância estratégica (MUELLER e PERUCCHI, 2005, p.30) para o desenvolvimento da inovação e uma gestão eficiente é necessário para possibilitar a transferência de tecnologia (PEREIRA, RODRIGUES E QUERIDO OLIVEIRA, 2015, p. 57) e conseqüentemente o patenteamento do conhecimento.

Metodologia

A Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) é a primeira universidade tecnológica do Brasil e, diferentemente de outras instituições, ela não foi criada, mas transformada a partir do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (Cefet-PR). A UTFPR possui 13 câmpus no Estado do Paraná e oferece cursos de graduação, pós-graduação e a extensão desenvolvendo pesquisa aplicada, da cultura empreendedora, de atividades sociais e extraclasse, entre outros (UTFPR, 2016).

A Agência de Inovação atua nos câmpus por meio dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT). Os NITs da UTFPR têm o objetivo de criar um ambiente sinérgico que favoreça e auxilie os autores e pesquisadores nas questões da propriedade intelectual, e encaminham as questões à Agência de Inovação, que delibera sobre quais processos e produtos gerados pela atividade de pesquisa devem ser objeto de pedido de proteção.

Figura 2 - NITs da UTFPR



Fonte: Agência de Inovação UTFPR

Para identificar os elementos de fomento para o depósito de patentes no NIT da UTFPR, o suporte metodológico qualitativo, com delineamento exploratório, foi feito por meio de entrevista aberta ao Diretor da Agência de Inovação da UTFPR como fonte de coleta de dados, previamente requisitado por e-mails mediante a identificação dos autores e dos objetivos e finalidades da entrevista. Posteriormente, a entrevista foi agendada, conforme disponibilidade do entrevistado e ocorreu nas dependências do NIT/UTFPR tendo o conteúdo se fixado apenas em identificar elementos de fomento para o depósito de patentes no NIT da UTFPR no período já relatado. A entrevista foi de cunho aberto, em que o entrevistado discorreu livremente sobre a história dos NIT, da Agência e das ações que vem sendo implementadas para fomentar os depósitos de patentes.

Resultados e Análise

De acordo com as informações, desde julho de 2015 o NIT/UTFPR tem adotado práticas paradivulgação do NIT, tanto do ponto de vista institucional, quanto da localização física e virtual da agência de inovação. Tais práticas consistem em promoção de palestras e seminários em todos os 13 campi da universidade espalhados pelo Estado do Paraná. Um dos seminários difundidos na UTFPR foi o SEI – Seminário de Extensão e Inovação. As

palestras têm como público alvo especialmente os servidores e o corpo docente da instituição para desenvolver projetos acadêmicos com estratégia de inovação. Os discentes também participam por meio de eventos promovidos, inclusive em parceria com instituições apoiadoras tais como FIEP, SENAI, INPI, havendo também a divulgação do endereço físico e virtual da agência. Tal prática é divulgada por meio de e-mails internos a todos os servidores, docentes e discentes da UTFPR. Além das divulgações mencionadas, o NIT/UTFPR procura se fazer presente, por meio de seus servidores, nos eventos internos e externos que envolvam tecnologia, inovação e desenvolvimento.

Outra prática adotada pelo NIT/UTFPR foi a ampliação do horário de atendimento da agência de inovação e a disponibilização de um servidor capacitado para atendimento pessoal, telefônico ou virtual. Em relação à capacitação técnica dos servidores do NIT/UTFPR, o diretor afirmou são por meio de treinamentos externos, tais como cursos ministrados, na maior parte, pelo INPI e estímulo a participação de congressos relevantes para a área da inovação, como o ENAPID – Encontro Acadêmico de Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento, promovido também pelo INPI.

Internamente, o NIT/UTFPR modificou a organização de documentos, padronizou arquivos, formulários e registros buscando dar celeridade aos processos de depósitos de patentes e aos requerimentos e consultas cotidianas e comuns. Exemplo de tal prática foi a formatação de documentos e criação de *templates* a serem preenchidos pelos depositantes da patente disponibilizados de forma física e digital. O diretor mencionou que tal prática contribuiu para a diminuição de erros e concedeu mais celeridade no processo de depósito da patente.

Ainda em relação à organização, o NIT/UTFPR conta com um *software* de gerenciamento de ativo intelectual denominado APOL que auxilia no controle de prazos e na administração do registro da propriedade intelectual. O NIT/UTFPR também conta com a assessoria de uma empresa de redação de patentes denominada VILLAGE, que faz a revisão dos textos que serão submetidos ao registro. Segundo o diretor da agência, a consultoria auxilia na efetividade e celeridade do registro e, ao mesmo tempo, possibilita o aprendizado da redação técnica pelos servidores com as correções e melhorias dos termos técnicos.

Como fator externo de contribuição ao NIT/UTFPR, destaca-se a política da CAPES de permitir pontuar o registro de patente como produtos tecnológicos no Currículo Lattes da plataforma CNPq, considerando o registro de patente como produção acadêmica,

independentemente da concessão desta após o fim do processo. Outro fator externo que colaborou para o progresso no NIT/UTFPR foi o Marco Legal da Inovação com a autorização e incentivo legislativo para a efetivação de transferência de tecnologia no âmbito dos Núcleos de Inovação e Tecnologia das universidades e a autorização para que estes sejam constituídos com personalidade jurídica própria como entidade sem fins lucrativos.

Ao ser questionado acerca das principais barreiras que dificultam o aumento dos depósitos de patentes, o diretor destacou a falta e/ou a demora dos professores no retorno de dados e documentos para protocolo do pedido de depósito, pois isto reduz o prazo de novidade da inovação. Afirmou ainda, que a transferência de tecnologia necessita ser mais efetiva e melhor alinhada entre universidade e sociedade, pois as pesquisas ainda são, na maior parte, de cunho exclusivamente acadêmico, sem aplicação prática social ou mercadológica, o que impede o fator inovação.

Por fim, quanto às perspectivas futuras para o NIT/UTFPR, o diretor considera que é necessário desenvolver métodos de precificação das inovações para negociação de ativos na transferência de tecnologia, além da necessidade de desenvolvimento da organização administrativa das atividades do referido órgão e maior efetividade no atendimento dos pedidos recebidos, embora tenha havido um acréscimo significativo do número de depósito de patentes nos últimos 14 anos. No ano de 2007, quando foi criado o NIT/UTFPR, o número de depósitos de patentes totalizava apenas 5 e subiu para 105 em outubro de 2016, o que significa o aumento de 100% desde a criação do órgão.

Percebe-se que o NIT/UTFPR desenvolveu práticas internas e externas. As práticas internas, ações praticadas pelo NIT concentraram-se em métodos de organização da estrutura interna física, virtual por meio da organização de arquivos, documentos e padronização de procedimentos; ampliação do horário de atendimento, melhoria no atendimento capacitação da equipe por meio de cursos, a divulgação da existência e das funções da agencia pela promoção de eventos, palestras e presença de representante do NIT/UTFPR nos eventos ligados ao tema. Diante destas práticas, se verificou que a estruturação interna no NIT/UTFPR permitiu o aumento do retorno do trabalho desenvolvido dentro do NIT para a comunidade acadêmica e científica da universidade tornando os processos de depósito mais céleres e mais acessíveis por meio da difusão das informações da agencia.

Já no âmbito das práticas externas identificou-se as que foram efetivadas por agentes públicos e agentes privados. Em relação aos fatores externos praticados por agentes públicos as práticas foram promovidas pela CAPES e pelo Poder Legislativo. No que diz respeito à CAPES, tem-se o reconhecimento de produtos tecnológicos no Currículo Lattes a partir do registro de patente como produção acadêmica, independentemente da concessão desta após o fim do processo. Esta conduta é motivadora aos pesquisadores, pois no âmbito acadêmico o cientista é avaliado pelo número de suas publicações e a dúvida entre publicar artigos e depositar patentes é controverso (FEDERMAN, 2009 apud MUELLER e PERUCCHI, 2005, p. 23). Assim, o reconhecimento do depósito de patente como produção científica, fomenta o desenvolvimento da inovação tecnológica.

Com relação à prática promovida pelo Poder Legislativo, tem-se o Marco Regulatório da Inovação que incentiva o desenvolvimento estratégico para realização de transferência de tecnologia a partir dos NITs, e reduz a burocracia interna ao poder alterar sua personalidade jurídica permitindo maior flexibilidade para relações jurídicas com a comunidade externa.

Com relação às práticas externas praticadas por agentes privados se verificou o uso de software e consultoria externa. Estes dois elementos contribuíram para a profissionalização, organização e capacitação do NIT/UTFPR. A utilização de software para controle de prazos trouxe maior garantia aos depositantes e aos servidores, diminuindo o risco da perda de prazos e até mesmo do depósito da patente e aumentando a celeridade do processo. Além disso otimizou o tempo dos servidores que seria dispendido com conferências manuais, liberando-os para outras atividades como por exemplo, o aumento e a capacitação do NIT/UTFPR. A consultoria contratada também contribuiu para a capacitação e qualificação do NIT/UTFPR, pois funcionam como treinamento, sendo as melhorias percebidas pela minimização dos erros ao mesmo tempo que confere segurança aos depositantes.

Diante do contexto analisado, o NIT/UTFPR tem aplicado práticas que influenciam positivamente no cumprimento da sua função social, tem reduzido problemas estruturais que impedem o crescimento do depósito de patentes, fortalecendo assim o Sistema Nacional de Inovação e contribuindo para difusão da cultura da propriedade industrial, além de estimular a inovação e o desenvolvimento do local onde está inserido.

As práticas internas e as externas por agentes públicos descritas podem ser aplicadas e promovidas por outros NITs, praticadas a partir de reestruturação interna, somada as externas

praticadas por agentes públicos e disponíveis a todos os NITs. As práticas externas por agentes privados podem ser aplicadas por outros NITs, contudo, dependem da cotação, em alguns casos licitação para a contratação do serviço, além da consulta da disponibilidade em relação à localização do NIT.

CONCLUSÃO

A proposta de desenvolvimento de uma cultura de fomento da inovação delegada aos NITs por meio da Lei de Inovação, embora tenha sido disseminada na maioria das ICTs, ainda é um desafio. Criar um ambiente propício à inovação de forma a conscientizar os pesquisadores e o empresariado brasileiro sobre a importância da inovação, para a competitividade, por meio instrumentos que apoiam à inovação é de suma importância para as interações e cooperações entre universidades, governos e empresas para que haja transferência do conhecimento tecnológico à sociedade. Um destes instrumentos é a patente.

Embora o incentivo da Lei da Inovação, reconhecendo o papel das Universidades no processo de inovação, legitimando as parcerias entre estas e empresas, a implantação e execução de mecanismos de incentivo à proteção da pesquisa, básica ou aplicada, científica ou tecnológica por meio de seus NITs, é uma tarefa árdua e complexa.

O NIT da UTFPR aumentou o número de depósitos das patentes de propriedade industrial por meio de uma atividade árdua,mas que se multiplicou. O diretor relatou que o desenvolvimento e a utilização de práticas, tanto internas como externas, foram implantadas para atender as demandas crescentes. As práticas externas podem ser subdivididas em práticas dos agentes externos em que o NIT não tem capacidade de influenciar, como as oriundas de políticas de governos ou de outros órgãos públicos, e em práticas delegadas a agentes privados. Estas por sua vez, são práticas orientadas por contratos realizados entre o NIT e com uma empresa de consultoria,por exemplo.

As práticas internas foram importantes para tanto estimular como para atender o crescimento de demandas de depósitos de patentes. Constatou-se que houve a organização, a padronização, a ampliação do horário de atendimento do NIT, a capacitação dos servidores, a divulgação da existência e das funções do NIT nas dependências da UTFPR e a participação deste em eventos internos e externos.

Das práticas externas por agentes públicos, identificou-se ações da CAPES como o reconhecimento de produtos tecnológicos ao equipará-los à produção acadêmica no Currículo

Lattes. Agora para a CAPES, o simples registro de patente, independentemente de concessão, tem valor de produção acadêmica.

Com relação às práticas externas por agentes privados, verificou-se o uso de softwares e consultoria externa. O NIT/UTFPR está utilizando um software para o controle de prazos e monitoramento dos processos junto ao INPI. Já a consultoria externa dá suporte técnico-linguístico aos documentos, auxiliando o prévio processo de depósito.

Das práticas elencadas, somente as práticas por agentes privados demandam de um processo mais complexo de seleção e contratação dos serviços. As demais podem de forma mais simples serem adaptadas aos NITs das ICTs. Mesmo que as práticas elencadas estejam em um processo de contínuo desenvolvimento e melhoria, percebe-se que a adoção de boas práticas do NIT da UTFPR contribuiu para evidenciar a importância da Universidade como agente promotor de inovação, tanto para as dinâmicas locais como para o sistema de inovação do País.

O número de patentes gerados por uma nação tem sido usado como um dos principais índices de mensuração de capacidade inovativa. Portanto, todo e qualquer elemento que fomente o depósito de patentes é vital para que se realize a função social da Lei da Inovação em promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação no País.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Lei nº. 10.973 de 02 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm Acesso em: 04/11/2016.

_____. **Lei nº. 13.243 de 11 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm Acesso em: 04/11/16.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Nota geral: Patentes.** Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/6653.html>. Acesso em 04/11/16.

____ Universidade Tecnológica Federal do Paraná. A Instituição. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/a-instituicao>. Acesso em 06/11/16.

CASTRO, B. S.; SOUZA, G. C. de. O papel dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) nas universidades brasileiras. **Liinc em Revista**, v.8, n.1, p. 125-140, 2012.

CZELUSNIAK, V. A. **Trabalho de Conclusão de Curso e Inovação Tecnológica em Instituição de Ciência e Tecnologia: aspectos jurídicos e fáticos**. 2010. 165 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba. 2010.

MUELLER, S. P. M; PERUCCHI, V. Universidades e a Produção de Patentes: tópicos de interesse para o estudioso da informação tecnológica. **Revista Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 19, n.2, p 15-36, 2014.

PEREIRA, R.M; RODRIGUES, M. S; OLIVEIRA, E.A.A.Q. O Papel das Agências de Inovação Acadêmicas para o Desenvolvimento Tecnológico. **Revista de Administração da FATEA – RAF**, v. 10, n. 10, p. 6-141, 2015.

SANTOS, Marli E. R. Boas práticas de gestão em Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT). **In: Transferência de Tecnologia: Estratégias para a estruturação e gestão dos Núcleos de Inovação tecnológica**, p. 75-108. Disponível em: <http://www.inova.unicamp.br/download/Livro%20Transferencia%20de%20tecnologia.pdf>. Acesso em: 05 out. 2016.

SILVA, L.C.S. **Processo de Transferência de Tecnologia Entre Universidade-Indústria por Intermédio dos Núcleos de Inovação Tecnológica**. 2013. 110 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Ponta Grossa. 2013.

CAPÍTULO 12

IMPLANTAÇÃO DA DEPRECIAÇÃO DE BENS MÓVEIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: ANÁLISE DO ESTÁGIO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Keli da Silva Machado, Mestre em Administração Pública (PROFIAP), Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Débora Gomes de Gomes, Doutora em Ciências Contábeis e Administração (FURB), Professora da Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Francisca Francivânia Rodrigues Ribeiro Macêdo, Doutora em Ciências Contábeis e Administração (FURB), Professora da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)

Márcio André Leal Bauer, Doutor em Administração (UFRGS), Professor da Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

RESUMO

Considerando a edição das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, em especial a NBC T 16.9, que inseriu a obrigatoriedade da depreciação dos bens sob guarda das instituições, este estudo propõe elaborar um constructo para indicar o estágio de institucionalização em que se encontram as novas práticas e procedimentos de depreciação dos bens móveis nas entidades federais, com base no modelo teórico de Tolbert e Zucker (2010). Foi realizada uma pesquisa descritiva, com procedimentos de análise documental e abordagem qualitativa. Sendo examinadas a legislação, as normas e os manuais relativos ao tema, bem como, os elementos que determinam a institucionalização de uma estrutura. Os dados foram qualitativamente manuseados com o propósito de elaborar um constructo para indicar o estágio de institucionalização em que se encontram as práticas de depreciação dos bens móveis nos entes públicos federais, sendo elaborado também, um roteiro de entrevistas, como sugestão, para aplicação em possíveis pesquisas. O constructo foi elaborado a partir da correlação das fases da implementação do processo de depreciação na Administração Pública Federal Brasileira com os estágios inerentes à institucionalização de uma estrutura. A elaboração do constructo teve por finalidade apresentar uma forma de verificar se os procedimentos implementados estão sendo aplicados em plenitude pelas instituições públicas.

Palavras-chave: Institucionalização da Depreciação; Elaboração de Constructo. Administração Pública.

INTRODUÇÃO

A Administração Pública vem sofrendo profundas modificações nas últimas décadas, (IPSASB, 2017a), tornando-se necessário o rompimento com os modelos tradicionais de administrar os recursos públicos, instigando a inserção de uma nova cultura de gestão (GUIMARÃES, 2000), aproximando a administração governamental às metodologias aplicadas na iniciativa privada, tornando mais eficiente o atendimento das demandas da sociedade (ANDION, 2012).

Insere-se nesse cenário, de busca por novos padrões, a harmonização internacional das normas de contabilidade aplicadas ao setor público. Movimento que foi iniciado no ano de 1997 com a criação do *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), por iniciativa da *Internacional Federation of Accounts* (IFAC) (IPSASB, 2017b).

No Brasil, a padronização teve início no ano de 2008, com a publicação da Portaria nº 184 do Ministério da Fazenda e da edição das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao setor Público (NBC T 16) (BRASIL, 2008). Como parte do processo, a NBC T 16.9 insere os procedimentos de depreciação, amortização e exaustão no setor público brasileiro (MIRANDA; LIMA; FERREIRA, 2010).

A introdução destes novos padrões não se trata apenas de uma mudança contábil, mas uma forte ruptura na forma de gestão da Administração Pública, configurando uma alteração de cultura nos ambientes governamentais (FEIJÓ, 2013). De acordo com Guerreiro et al. (2005), a mudança organizacional será bem-sucedida, sob a ótica da teoria institucional, somente se estiver institucionalizada. No entanto, a institucionalização não está simplesmente presente ou ausente em uma estrutura, ela pode ser encontrada em diferentes níveis dependendo do estágio em que se encontra (ZUCKER, 1977).

A partir da inserção dos novos arranjos, abrangidos pela NBC T 16.9, no que tange a depreciação dos bens móveis da Administração Pública Federal, pesquisas sobre o tema retrataram os passos iniciais dos entes públicos na adoção das normas (MIRANDA; LIMA; FERREIRA, 2010), descrevendo as regras de mensuração dos ativos (CARVALHO; COSTA; OLIVEIRA, 2010) e revelando como os entes públicos estavam se adaptando a nova sistemática (CARVALHO; LIMA; FERREIRA, 2012; VIANA *et al.*, 2013).

Outros estudos indicaram a utilização dessa nova sistemática para uma correta evidenciação patrimonial (AMARAL; BORBA, 2012; VIANA, 2014), destacando a depreciação como um importante mecanismo de gestão na tomada de decisão (DELAZARE; SOUZA; GAMA, 2010), enfatizando à qualidade do gasto público (GRACILIANO; FIALHO, 2013), tornando-se, assim, uma importante ferramenta de transparência (VIANA, 2014; TEDROS *et al.*, 2015).

Todavia, apesar de algumas pesquisas revelarem que a implementação da nova sistemática se deu de forma plena em seus ambientes governamentais (NASCIMENTO NETO, 2016), alguns resultados de estudos informaram a existência de casos em que não foi

possível cumprir todas as exigências, devido à complexidade das mudanças (MARQUES; PINHEIRO, 2016; VIANA *et al.*, 2013), o que remete a um nível insatisfatório de atendimento aos dispositivos legais (SILVA *et al.*, 2016).

Posto isso, ainda há um longo caminho a percorrer na efetividade da depreciação dos bens públicos (MOREIRA; CORRÊA; ALENCAR, 2015), o que destaca a importância dos aspectos coercitivos da legislação, tanto no que diz respeito aos procedimentos adotados, quanto à necessidade de fornecer à sociedade informações relevantes e fidedignas para a eficácia do controle social (SILVA *et al.*, 2016).

Considerando a relevância da temática e as fragilidades de implementação no seio nacional a partir dos estudos predecessores descritos, percebe-se que ainda existem dúvidas sobre a operacionalização da depreciação na área pública. Nesse sentido, este estudo tem por objetivo propor um constructo para indicar o estágio de institucionalização em que se encontram as novas práticas e procedimentos de depreciação dos bens móveis nas entidades federais, com base no modelo teórico de Tolbert e Zucker (2010). Tendo como justificativa a necessidade de analisar se as informações advindas desse processo normativo são capazes de espelhar a real situação patrimonial de uma instituição.

A pesquisa pretende motivar acadêmicos, pesquisadores, administradores e contadores públicos para a latente necessidade de produções científicas específicas e aprofundadas, que busquem a verificação da efetividade na implementação desses novos arranjos pelas instituições.

O artigo apresenta, além dessa introdução: a revisão de literatura com questões pertinentes acerca da teoria institucional, harmonização das normas internacionais de contabilidade pública e aspectos importantes sobre a depreciação dos bens móveis na Administração Pública; os procedimentos metodológicos adotados; a elaboração do constructo para identificar o nível de institucionalização das práticas de depreciação; e, por fim, são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

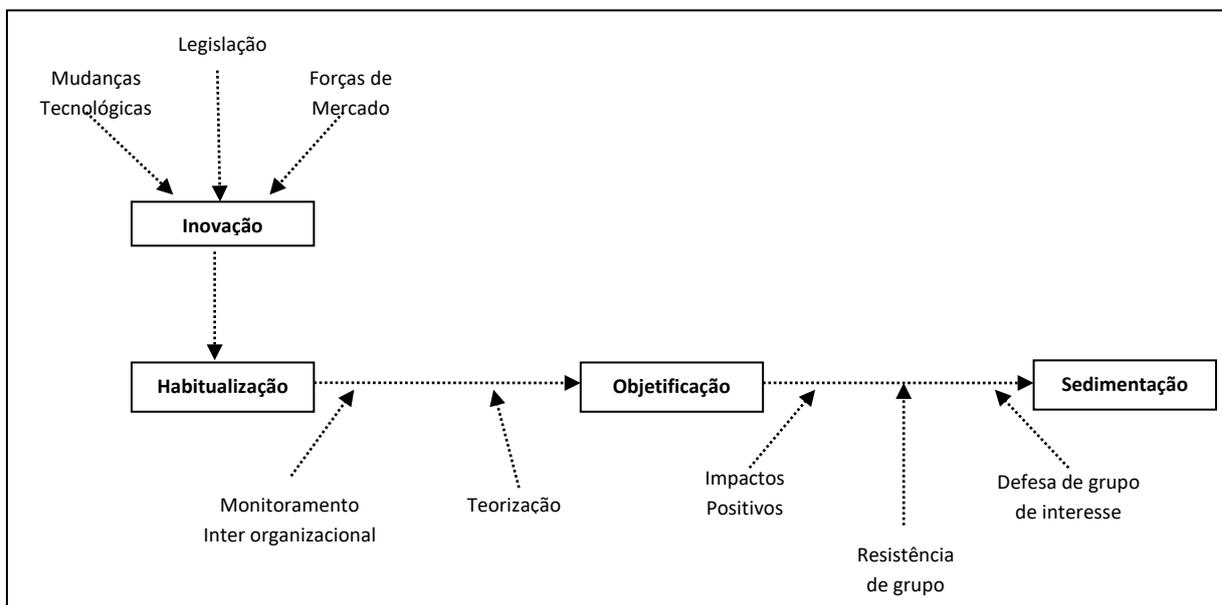
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ESTRUTURAS

A institucionalização é um o processo que transforma crenças e ações em regras de conduta social (FONSECA, 2003). Ao longo do tempo, tais regras tornam-se habituais e passam a ser entendidas como rotinas naturais ou concepções amplamente compartilhadas da

realidade e submetida ao controle social dos agentes (MEYER; ROWAN, 1977; BERGER; LUCKMANN, 2012).

Poucos são os trabalhos acadêmicos, nacionais e internacionais que tratam da operacionalização e sistematização do processo de institucionalização, se tornando de grande contribuição a exploração do desenho apresentado teoricamente pelas pesquisadoras Tolbert e Zucker (QUINELLO, 2007). O modelo de institucionalização elaborado pelas autoras enfatiza que o processo de institucionalização. De acordo com a Figura 01, o processo inicia-se pela etapa de inovação, proveniente de mudanças tecnológicas, legislação ou forças de mercado, sendo composto por mais três etapas, a habitualização, a objetificação e a sedimentação.

Figura 1 – Processos inerentes à institucionalização



Fonte: Adaptado de Tolbert e Zucker (2010, p. 205).

A habitualização, classificada como estágio pré-institucional, é onde ocorre a geração e a formalização dos novos arranjos estruturais em políticas e procedimentos. Nesta etapa os gestores compartilham a inovação de forma a torná-la exequível. Como a inovação pode ocorrer de forma simultânea com outras organizações, elas podem levar em consideração, como parte inerente ao processo, às soluções desenvolvidas por outras, o que leva ao desenvolvimento de comportamento padronizado (TOLBERT; ZUCKER, 2010).

Na etapa de objetificação ocorre o estágio semi-institucional do processo, envolvendo o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os agentes decisores da organização

a respeito do valor da estrutura e da sua crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso. Os resultados da mudança estrutural começam a se generalizar, sendo que, se estiver sendo utilizada por outras organizações, isso significa que a estrutura já foi testada e aplicada, o que pode aumentar a chance de sucesso. Nesta fase, a teorização torna-se fundamental, pois viabiliza a consulta, por organizações interessadas, de como os procedimentos necessários à adoção da nova estrutura devem ser executados e quais resultados devem ser esperados. O ímpeto da difusão deixa de ser simples imitação para adquirir uma base mais normativa, refletindo a teorização implícita ou explícita das estruturas (TOLBERT; ZUCKER, 2010).

A última etapa do processo de institucionalização é a sedimentação, em que, fundamentalmente, apoia-se a continuidade histórica da estrutura e onde se encontra ancorada a sua sobrevivência pelas gerações futuras de membros da organização, pois, as ações recebem qualidade de exterioridade, fazendo com que as estruturas se propaguem pelo grupo ao longo do tempo. O conflito de interesse, a falta de resultados demonstráveis associados à estrutura, a relação positiva fraca entre a estrutura e os resultados desejáveis podem ser suficientes para afetar a difusão e a manutenção das estruturas. Assim, identificação dos fatores que comprometem o processo de difusão, como também a conservação em longo prazo de uma estrutura, torna-se a chave para a compreensão do processo de sedimentação. (TOLBERT; ZUCKER, 2010).

Segundo Machado-da-Silva e Gonçalves (2010), a proposição de Tolbert e Zucker (2010) ressalta a dinâmica de institucionalização, mais precisamente os estágios deste processo, no entanto, seus argumentos não esgotam o modo pelo qual o ambiente pode determinar mudanças organizacionais. A coerção ausente enquanto ímpeto para mudança parece ser uma classificação estática do processo de institucionalização apresentado pelas autoras, este aspecto pode ser equacionado a partir dos mecanismos de isomorfismo coercitivo, mimético e normativo, apresentados por DiMaggio e Powell (2005).

As mudanças de comportamento dadas como resposta pelas organizações, que respondem também as pressões exercidas pelo Estado, acabam transformando suas ações em estratégias similares que caracteriza o isomorfismo coercitivo (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 1996).

A mudança isomórfica através de mecanismos miméticos acontece quando uma organização, em razão de seus temores tecnológicos, conflitos em seus objetivos ou exigências institucionais, adota os procedimentos e práticas já desenvolvidas e provadas em outras organizações. (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999).

O compartilhar de normas e conhecimentos por meio de uma base cognitiva, reforça a legitimação das ações produzidas por redes de profissionais, transformando-se em uma forma normativa que implica em certa tendência isomórfica das organizações, denominada de isomorfismo normativo (PECI, 2006).

A DEPRECIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Dentre os assuntos apresentados no PIPCP é relevante expor que o Plano informa que a União já implementou as rotinas de depreciação, amortização e exaustão de seus bens móveis e imóveis. Neste quesito, a orientação é que as práticas já estejam implementadas (BRASIL, 2015). As regras de implantação, da depreciação dos bens móveis, no âmbito da União, indicam sua aplicabilidade a partir do ano de 2010, vinculando o registro mensal da conformidade contábil, ao cumprimento desses procedimentos (BRASIL, 2017a).

Em se tratando da depreciação dos bens públicos, foi instituído o Manual SIAFI 020330, com primeira versão publicada em janeiro de 2009, com o propósito de orientar os procedimentos para registro da reavaliação, redução a valor recuperável (*impairment*), depreciação, amortização e exaustão na Administração Pública Federal (BRASIL, 2017b).

A regra de depreciação, contida no Manual SIAFI 020330, exigia que todos os bens móveis, adquiridos a partir do exercício de 2010, começassem a ser depreciados, imediatamente. Para os demais bens móveis, adquiridos até 31 de dezembro de 2009, a depreciação só poderia ser efetivada, após ser aplicado o teste de recuperabilidade. Nesse sentido, foi estipulado um cronograma de trabalho para que os bens da União, com essas características, fossem reavaliados a um valor justo (*fair value*), com mensuração confiáveis para serem depreciados (BRASIL, 2017b).

Assim, caso existissem evidências de que o ativo estivesse registrado por valor não recuperável no futuro, deveria ser apurado o *fair value* do referido ativo (CARVALHO; COSTA; OLIVEIRA, 2010), determinando a redução a valor recuperável do bem em análise.

Caso fosse encontrado um *fair value*, superior ao valor registrado do bem, a reavaliação do mesmo deveria ser registrada e o seu valor contábil sofreria o acréscimo necessário para que se tornasse uma base monetária confiável, para posteriormente ser submetido a depreciação (BRASIL, 2017b).

Segundo CFC (2012, p. 39), “depreciação é a redução do valor dos bens pelo desgaste ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência”. O controle da depreciação consiste em reconhecimento e apropriação deste desgaste durante o tempo de vida útil do bem (GRECO; GARTNER; AREND, 2009). Vida útil econômica de um bem é o período definido ou estimado tecnicamente, durante o qual se espera que o bem produza benefícios futuros (BRASIL, 2017b).

Deste modo, cessa a depreciação do ativo ao término do período de vida útil econômica ou quando ele é baixado. Ao final da vida útil, o valor contábil do ativo será igual ao seu valor residual, ou na falta deste, igual à zero (BARBOSA, 2013; BRASIL, 2017b). A partir desse momento, o bem somente poderá ser depreciado se houver uma reavaliação, acompanhada de uma análise técnica que defina o seu tempo de vida útil restante. A depreciação não cessa quando o ativo se torna ocioso ou é retirado de uso (BRASIL, 2017a).

Valor residual é o montante líquido que a entidade espera, obter por um ativo no fim de sua vida útil, deduzidos os gastos esperados para sua alienação. Por valor líquido contábil entende-se aquele, registrado na contabilidade, em uma determinada data, deduzido da correspondente depreciação, exaustão ou amortização acumulada (BRASIL, 2017b).

Caso o bem a ser depreciado, tenha sido usado anteriormente à sua posse pela entidade, Barbosa (2013) esclarece que os seguintes critérios podem ser utilizados para determinação do novo período de vida útil desse bem: metade do tempo de vida útil do subgrupo do bem; resultado de uma avaliação técnica, definindo o tempo de vida útil que o bem fornecerá benefícios futuros à entidade; e, restante do tempo de vida útil do bem, levando em consideração a primeira utilização do mesmo.

Segundo Brasil (2017b), a depreciação do ativo começa quando o item estiver em condições de uso, devendo, o reconhecimento ser iniciado no primeiro mês subsequente à data de colocação do bem em utilização. Com relação às taxas de depreciação, os órgãos estão utilizando aquelas previstas no Manual SIAFI 020330, onde a aplicação da quota de

depreciação é anual, e seu ajuste é proporcional ao número de meses do ano-calendário (MOREIRA; CORRÊA; ALENCAR, 2015).

Os cálculos da depreciação nos órgãos da Administração Pública devem ser realizados pelo sistema de controle patrimonial de cada órgão (BRASIL, 2017b) e seus valores devem ser evidenciados no Relatório Mensal de Bens (RMB) da instituição, que levará em consideração para apurar o valor líquido contábil, além da depreciação, as reavaliações e os ajustes a valor recuperável dos bens (BRASIL, 2017a).

Segundo Brasil (2017b), o método de cálculo dos encargos de depreciação a ser utilizado para toda a Administração Pública Federal das quotas constantes, considerando que a informação proveniente da mesma deve ser consistente e comparável. Seu registro deve atender ao princípio de competência, sendo reconhecida no resultado através de uma variação patrimonial diminutiva (MOREIRA; CORRÊA; ALENCAR, 2015).

Esses novos procedimentos trouxeram grandes reflexos na evidenciação do patrimônio público, considerando que os registros devem espelhar de modo fidedigno a situação patrimonial das entidades (DELAZARE; SOUZA; GAMA, 2010).

CONSTRUCTO PARA INDICAR O ESTÁGIO DE INTITUCIONALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DE DEPRECIÇÃO DAS ENTIDADES PÚBLICAS FEDERAIS

Essa pesquisa buscou reflexões sobre a institucionalização das práticas de depreciação na Administração Pública Federal, neste sentido vale relembrar os propósitos de Dimaggio e Powell (2005) em relação aos mecanismos isomórficos institucionais. Percebe-se, neste escopo, que a própria adoção das IPSAS no Brasil possui características de um processo mimético de isomorfismo, visto que o governo adotou padrões internacionalmente aceitos e legitimados em diversos países do mundo.

Aproximando os mecanismos institucionais isomórficos da implantação da depreciação dos bens móveis na Administração Pública Federal, pode ser depreendido que por meio do isomorfismo normativo, o Estado, na figura da Secretaria do Tesouro Nacional solicita auxílio ao Conselho Federal de Contabilidade, para estabelecer base cognitiva e legitimada às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, dentre elas a NBC T 16.9, indicando influência de isomorfismo normativo nesta ação.

Após os preceitos terem sido estruturados pelo CFC, as normas retornaram à STN e coercitivamente o Governo faz com que todos os entes federais cumpram tal resolução. Configurando, neste cenário, os três mecanismos isomórficos de institucionalização de uma mudança estrutural, apresentados por Dimaggio e Powell (2005).

Em âmbito menor, o propósito de indicar o estágio institucional da conformidade das práticas de depreciação nas instituições federais, utiliza a contribuição do modelo teórico das autoras Tolbert e Zucker (2010) em conjunto com os mecanismos isomórficos que pressionam à mudança de Dimaggio e Powell (2005), assim como foi sugerido por Machado-da-Silva e Gonçalves (2010).

Utilizando este estudo em pesquisas futuras que tangenciem ao tema, para que a análise dos dados possa atingir o máximo de evidenciação, sugere-se proceder a uma pesquisa documental, na instituição ou conjunto de instituições analisadas. A verificação da conformidade dos documentos da entidade irá proporcionar a validação das práticas de depreciação perante a legislação e normas vigentes, podendo contemplar desde a revisão dos relatórios mensais de depreciação dos bens até a observação dos sistemas informatizados utilizados pela instituição.

Em conjunto com a pesquisa documental é relevante a aplicação de uma entrevista com os principais atores envolvidos no processo, sem prejuízo de outras técnicas de pesquisas que possam ser utilizadas. No Quadro 1, são elencadas sugestões de questionamentos para a aplicação das entrevistas.

As questões referem-se à percepção dos respondentes a respeito da implantação e efetividade dos procedimentos de depreciação dos bens móveis na instituição pesquisada e foram embasadas no Manual de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (BRASIL, 2017a), na NBC T 16.9 (CFC, 2012) e no Manual SIAFI 020330 (BRASIL, 2017b).

Quadro 1 - Sugestões de questionamentos para as entrevistas

<p>1. DADOS GERAIS DO RESPONDENTE</p> <p>1.1. Tempo em que trabalha na Administração Pública:</p> <p>1.2. Tempo em que trabalha na Instituição em que atualmente executa suas atividades:</p> <p>1.3. Área (cargo ou função) de atuação na Instituição Federal de Ensino Superior (IFES):</p> <p>1.4. Tempo que ocupa o cargo ou função atual:</p> <p>1.3. Formação acadêmica:</p> <p>2. PROCEDIMENTOS E ROTINAS EXISTENTES ACERCA DA DEPRECIAÇÃO DOS BENS MÓVEIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.</p> <p>2.1. IMPLEMENTAÇÃO</p> <p>2.1.1. Sua Instituição já implementou o processo de depreciação dos bens móveis proveniente das novas</p>

normas de contabilidade pública?

2.1.2. Você participou do processo de implementação das normas de depreciação dos bens móveis nesta instituição?

2.1.3. Desde que ano sua Instituição mantém as rotinas de depreciação instituídas?

2.1.4. Ao adotar as novas práticas contábeis de depreciação dos bens móveis, os servidores envolvidos participaram de treinamentos para habilitá-los às novas práticas? Podes citar algumas?

2.1.5. Houve tempo hábil para que todos os treinamentos e formalização das novas rotinas fossem trabalhados com detalhamento necessários? Comente sua resposta.

2.1.6. Quando da implantação do processo de depreciação dos bens móveis, a Instituição instaurou comissões de servidores ou contratou empresa especializada, para aplicar o teste de recuperabilidade nos bens adquiridos antes do ano de 2010? Descreva de maneira sucinta de que forma ocorreu esta etapa do processo.

2.1.7. A aplicação do teste de recuperabilidade, descrito acima, seguiu o cronograma estipulado pela Secretaria do Tesouro Nacional? Em que ano foi concluída esta etapa? Comente sua resposta, caso necessário.

2.1.8. Quando da implantação do processo de depreciação, houve troca de informações a respeito de regras, rotinas, e procedimentos entre as instituições envolvidas? Descreva resumidamente.

2.1.9. O Governo Federal deu suporte à implantação da nova norma, como por exemplo: mantendo equipes ou grupos de estudo para detectar problemas e tentar resolvê-los, apresentando soluções quando necessárias?

2.1.10. Você identifica falhas na estrutura do processo decorrentes de problemas de implementação?

2.1.11. Não fosse a exigência legal, no seu entendimento, a Instituição adotaria as novas práticas de depreciação dos bens móveis? Por quê?

2.1.12. A adoção foi imediata ou houve resistência por parte dos gestores e demais servidores da Instituição em relação à implementação do processo?

2.1.13. Na época da implementação das novas práticas de depreciação, era comum adotar padrões já testados por outras instituições, os quais já haviam demonstrado resultados positivos? Você consegue dar algum exemplo?

2.1.14. Em sua opinião, a Instituição em que você trabalha obteve maior legitimidade perante as demais entidades, ao adotar as novas práticas de depreciação dos bens móveis? De que forma você percebeu isso?

2.1.15. Caso você considere a existência de falhas de implantação do processo de depreciação, no seu entendimento, o que estaria faltando para que a efetividade do procedimento?

2.2. CONFORMIDADE

2.2.1. No que se refere às regras e rotinas de depreciação aplicadas aos bens móveis da Administração Pública, listadas abaixo, qual delas é mantida nos procedimentos de sua Instituição? (Pode ser marcado mais de uma).

Existe segregação das funções dos responsáveis pelo registro contábil da informação e do controle e gestão patrimonial dos bens.

É efetuado cálculo e reconhecimento mensal da depreciação.

O valor registrado dos bens móveis da Instituição espelha o valor justo.

É considerada a vida útil do bem, para o cálculo da depreciação.

Quando acaba a vida útil do bem, cessa a depreciação.

Quando o bem é baixado, cessa a depreciação.

Quando o bem é transferido para outro ente a depreciação acumulada é estornada.

No final da vida útil do bem, o valor contábil do ativo é igual ao valor residual.

Não sei opinar.

2.2.2. No seu entendimento, sua Instituição mantém as rotinas e práticas de depreciação necessárias para o bom andamento do processo? Comente, se julgar necessário.

2.2.3. Os saldos patrimoniais representam de maneira fidedigna a capacidade econômica dos bens móveis da Instituição? Por quê?

2.2.4. Caso você considere a existência da falta de conformidade da depreciação sob algum aspecto, no seu entendimento, o que estaria faltando para que a efetividade do processo?

2.3. FUNCIONALIDADE DOS SISTEMAS INFORMATIZADOS

2.3.1. A Instituição possui sistema informatizado de controle patrimonial?

2.3.2. O sistema informatizado patrimonial utilizado permite o registro mensal da depreciação?

2.3.3. Existe sistema informatizado para cálculo de depreciação mensal?

2.3.4. O Relatório de Movimentação dos Bens (RMB) evidencia a depreciação acumulada dos bens móveis da Instituição?

2.3.5. Existe a conciliação patrimonial, entre o Sistema de Patrimônio e o Sistema Contábil, periodicamente (conciliação do Relatório de Movimentação dos Bens - RMB)? Com qual frequência?

2.3.6. Que unidade ou departamento de sua Instituição é responsável pelo cálculo da depreciação mensal dos

bens móveis?

2.3.7. Que unidade ou departamento de sua Instituição é responsável pela apropriação da depreciação mensal dos bens móveis?

3. NÍVEL DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS DOS BENS MÓVEIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

3.1. Atualmente, ainda existem dúvidas quanto à aplicação dos procedimentos de depreciação nas rotinas da Instituição? Caso afirmativo, quais as principais?

3.2. Sua Instituição possui manual de rotinas de depreciação, que sirva para transmitir a continuidade da estrutura aos futuros membros? Se sim, é utilizado? Se não, você sente falta desta prática?

3.3. No seu entendimento, as práticas adotadas pela sua Instituição já se encontram plenamente aceitas na rotina diária, não sendo alvo de questionamentos ou resistência pelos servidores envolvidos? Explique?

3.4. Existe incentivo e apoio da gestão quanto ao melhoramento das práticas de depreciação desenvolvidas pela Instituição? Comente.

3.5. Quando você ingressou na Instituição ou no cargo em que ocupa atualmente o procedimento de depreciação já havia sido implementado?

3.6. Quando você começou a efetuar os procedimentos de depreciação, lhe foram esclarecidas todas as práticas e rotinas do processo, inclusive no que tange a legislação pertinente?

Fonte: Elaborado a partir de Brasil (2017a), Brasil (2017b) e CFC (2012).

Para ser possível indicar o estágio de institucionalização das práticas de depreciação dos bens móveis de entidades públicas federais, foi elaborado um constructo, apresentado no Quadro 2. Neste constructo foram mapeados os estágios inerentes à institucionalização de uma estrutura ou processo, correlacionando-os com as etapas do processo de implementação da depreciação dos bens móveis da Administração Pública Federal.

A primeira coluna do constructo refere-se ao modelo teórico de Tolbert e Zucker (2010) e abrange as características próprias ao processo de institucionalização, segundo as autoras. A segunda coluna compreende a caracterização do processo de implementação da depreciação correspondente às diferentes fases da sua efetivação nas instituições, de acordo com os acontecimentos, a legislação, os procedimentos e as regras necessárias para a sua total institucionalização, de acordo com a NBC T 16.9, o MCASP e o Manual SIAFI 020330.

Assim, após a análise qualitativa dos dados coletados, com o propósito de caracterizar os procedimentos desenvolvidos pela instituição estudada, sendo obtidos por meio da aplicação de entrevistas, e, se possível, pela coleta de dados documental efetuada na entidade, parte-se para o preenchimento ou validação das características de cada estágio de institucionalização da estrutura, representados no Quadro 2.

No julgamento ou validação das etapas do processo implementado, para cada item analisado pode haver as seguintes situações como resposta:

S: De acordo (Etapa concluída pela Instituição ou Organização responsável).

N: Não de acordo (Instituição ou Organização responsável, não concluiu esta etapa).

P: Parcialmente de acordo (Instituição ou organização responsável, concluiu parcialmente esta etapa).

A coluna observações do constructo pode utilizada para anotar considerações acerca do item avaliado, que servirão para a elaboração das análises e conclusões da pesquisa, bem como a construção do seu relatório final.

Quadro 2 - Constructo para determinar o estágio de institucionalização da depreciação

Estágio pré-institucional		Análise	Observações
Habitualização			
1. Geração de novos arranjos estruturais.	- Conhecimento e divulgação da nova legislação, proveniente da força causal que indicou a necessidade de INOVAÇÃO: Portaria 184/2008 do Ministério da Fazenda.		
2. Formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos.	- Formalização do processo em normas e procedimentos: emissão das NBC TSP 16.9 (CFC, 2012); emissão Manual SIAFI 020330 (BRASIL, 2017b).		
	- Treinamento do pessoal envolvido, disseminação por toda a federação.		
3. Criação de novas estruturas.	- Ajuste ou criação dos sistemas informatizados da Instituição para suportar a nova regra.		
	- Determinação de Comissão de servidores ou contratação de empresa especializada para executar os procedimentos de teste de recuperabilidade, de forma a tornar o valor registrado do bem um valor justo.		
4. Gestores compartilham a inovação de forma a torná-la factível.	- Gestores compartilham uma base comum de ideias de forma a tornar a nova estrutura atraente e possível de ser executada.		
5. A inovação, frequentemente ocorre, em estreita associação com a adoção de processos em outras organizações (simultânea).	- A Instituição insere-se no cenário Nacional de forma simultânea de implementação da nova sistemática.		
6. Organizações podem levar em consideração, como parte inerente a solução de seus problemas, às soluções desenvolvidas por outras.	- Isomorfismo mimético. A Instituição considerou, em seu processo, a solução de problemas enfrentados por outros entes.		
	- Instituições tornam-se homogêneas: comportamento padronizado das instituições adotantes.		
Estágio semi-institucional		Análise	Observações
Objetificação			
1. Difusão, propagação, multiplicação da estrutura.	- Colocação do Sistema de Depreciação em atividade.		
	- Início da contabilização de depreciação para bens adquiridos a partir de 2010.		
	- Começo das atividades para proceder ao teste de recuperabilidade, para bens com data de aquisição anterior a 2010.		

<p>2. Desenvolvimento de certo grau de consenso social a respeito do valor da estrutura.</p>	<p>- Entendimento dos atores quanto à necessidade e a legalidade em atender a legislação. Valor da estrutura começa a ser compreendido.</p>		
	<p>- Crescente adoção, desta estrutura, pelas organizações com base nesse consenso. As demais instituições começam adotar a nova sistemática.</p>		
<p>3. Generalização do significado de uma ação.</p>	<p>- Os padrões e dificuldades de uma Instituição são generalizados para todas, sendo que suas ações serão determinantes para a próxima decisão de adoção.</p>		
	<p>- Quanto maior é o número de adotantes da nova sistemática, mais encorajadora será para as Instituições resistentes a mudança. Pois existirá maior número de organizações que testaram seus processos.</p>		
<p>4. Apesar de terem adquirido certo grau de aceitação normativa, os adotantes, não obstante, estarão conscientes de sua qualidade relativamente não testada e, conscientemente irão monitorar a acumulação de evidência (de sua própria organização, bem como de outras) a respeito da eficácia das estruturas.</p>	<p>- Pode existir certo grau de desconfiança da confiabilidade nas estruturas por parte dos atores.</p>		
<p>5. Atividade de teorização: - Os interessados na mudança (<i>champions</i>) <u>identificam</u> um conjunto de organizações que enfrentam um problema ou fracasso, gerando com isso, um reconhecimento público. - Os interessados na mudança (<i>champions</i>) <u>desenvolvem teorias</u> que <u>diagnostiquem</u> as fontes das situações-problema ou fracasso da estrutura. - <u>Apresentando solução ou tratamento</u> apropriado. A teorização <u>atribui à estrutura uma legitimidade cognitiva e normativa</u>, oferecendo evidências de que a mudança será bem-sucedida.</p>	<p>- Identificação, pelos Órgãos Setoriais, dos problemas de contabilização, bem como a orientação às Instituições que não haviam adotado a nova sistemática de depreciação. - Órgãos Setoriais desenvolvem soluções aos problemas enfrentados na execução do processo de depreciação pelas instituições adotantes. - Apresentação de soluções aos problemas enfrentados pelas instituições.</p>		
<p>6. À medida que a teorização de desenvolve e se explicita deve diminuir a variação na forma que as estruturas tomam em diferentes organizações.</p>	<p>- Organizações começam a seguir normas e regras para o processo de depreciação diminuindo a diferença entre as práticas adotadas nas instituições.</p>		
<p>7. O ímpeto da difusão deixa de ser simples imitação para adquirir uma base mais normativa, refletindo a teorização implícita ou explícita das estruturas.</p>	<p>- Instituições criam suas próprias rotinas e cerimoniais para atenderem a legislação, passando de imitação para normatização das estruturas. - Adotantes da estrutura são bastante heterogêneos.</p>		
Estágio de total institucionalização		Análise	Observações
Sedimentação			
<p>1. Continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias</p>	<p>- Instituição mantém uma rotina de depreciação mensal, de acordo com as normas e legislação vigente.</p>		

gerações de membros da organização, pelo menos por um período longo de tempo.	- Instituição possui manual de rotinas de depreciação, que serve para transmitir a continuidade da estrutura aos futuros membros.		
2. Ações recebem qualidade de exterioridade.	- Se refere ao grau com que as tipificações de são vivenciadas possuindo uma realidade própria. Quando os novos membros, mesmo não tendo conhecimento das suas origens, estão aptos a tratá-las como fatos sociais, sem contestação.		
3. Propagação de suas estruturas por todo o grupo de atores teorizados como adotantes adequados. Existe baixo grau de Teorização.	- Disseminação da estrutura é feita por atores que passaram pelo processo de teorização (que possuem <i>expertise</i> , no assunto).		
4. Bidimensionalidade: existe "largura" e "profundidade", o quanto está disseminada nos atores e grupos e quanto tempo irá permanecer enraizada na organização.	- Nos dias atuais, não existem mais dúvidas quanto aos procedimentos e rotinas adotados pela Instituição no processo de depreciação.		
5. Perpetuação da estrutura no tempo:	- Os grupos ou indivíduos não apresentam resistência ao processo de depreciação adotado pela Instituição.		
- Baixa resistência de grupos de oposição.	- Existe incentivo e apoio àqueles atores, envolvidos no processo, que defendem o bom desenvolvimento da estrutura.		
- Promoção e apoio ao grupo de defensores da estrutura.	- Existe uma correlação com o sucesso ao mencionar os resultados da nova estrutura, entre os atores. Vinculação com a legitimidade da estrutura.		
- Correlação positiva com os resultados esperados do processo.			
- Identificação dos fatores que comprometem o processo de difusão da estrutura é a chave para a compreensão do processo de sedimentação.	- É possível identificar fatores que comprometem a difusão da estrutura.		

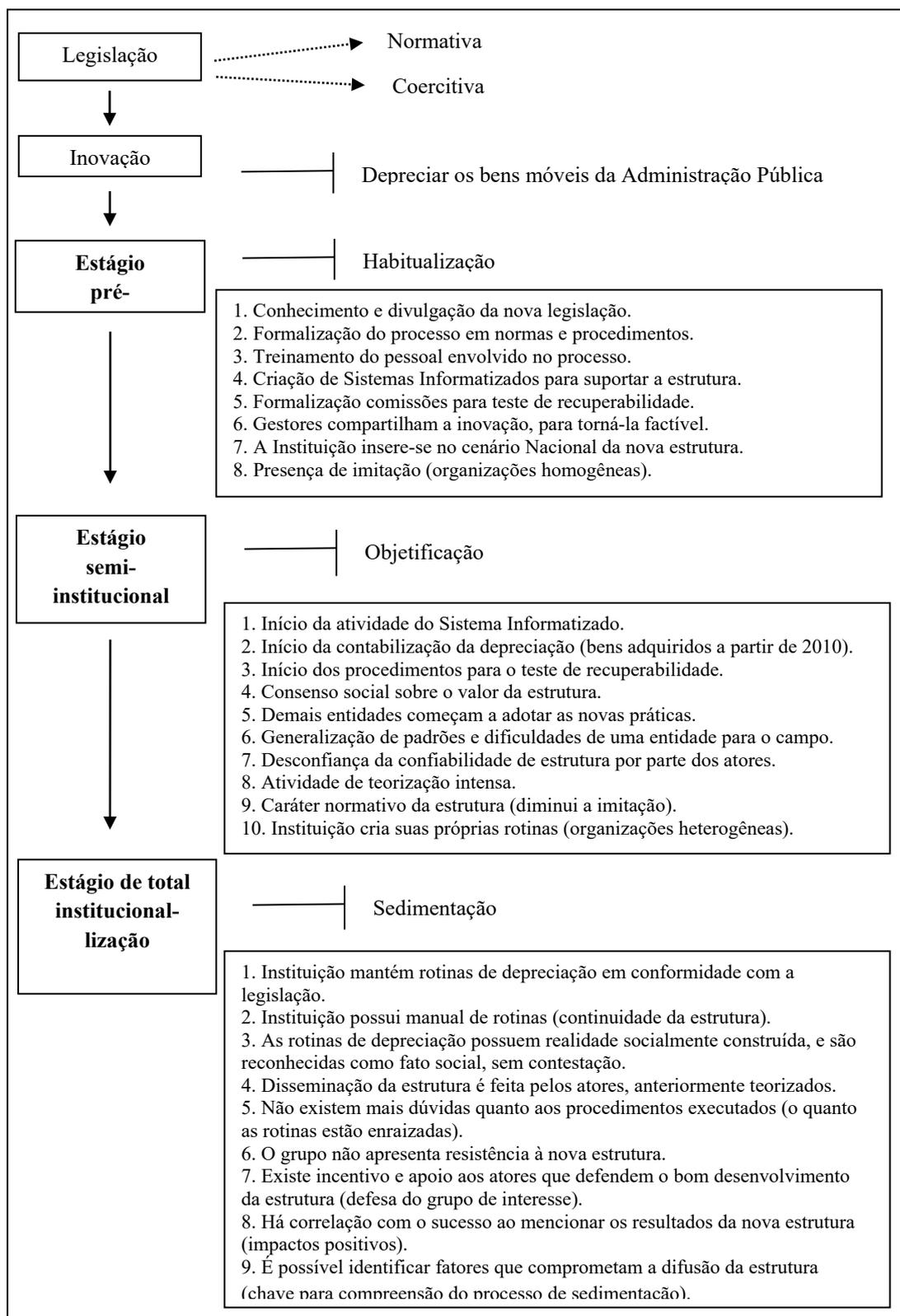
Fonte: Elaborado a partir de Tolbert e Zucker (2010), Brasil (2017a), Brasil (2017b) e CFC (2012).

Deste modo, após apresentação e análise dos resultados do estudo, o pesquisador poderá, a partir da análise qualitativa dos dados, utilizando o constructo apresentado no Quadro 2, indicar o estágio de institucionalização em que se encontram as práticas de depreciação desenvolvidas pela entidade estudada.

As características de cada estágio do processo de institucionalização da estrutura em questão estão apresentadas na Figura 2, que poderá ser apresentada como resultado do estudo. Nesse sentido, todas as características do estágio precisam ser validadas, ou seja, necessitam terem sido atendidas, pela instituição ou organização responsável, para que o estágio o referido estágio tenha sido completado pela entidade analisada.

Deste modo, para que as práticas de depreciação dos bens móveis da instituição pesquisada possam estar no estágio de total institucionalização, por exemplo, todas as fases deste estágio precisam estar na situação “de acordo” ou “parcialmente de acordo”, sem que nenhuma esteja como “não de acordo”. Estes dados serão verificados a partir da análise no constructo, referido no Quadro 2.

Figura 2 – Estágio de institucionalização das práticas de depreciação na IFES



Fonte: Elaborado a partir de Tolbert e Zucker (2010), Brasil (2017a), Brasil (2017b) e CFC (2012).

Com os dados analisados, verifica-se o atendimento a todas as características dos três estágios de institucionalização de uma estrutura, segundo Tolbert e Zucker (2010) e determina-se o estágio que a instituição está desenvolvendo suas práticas, Estágio Pré-institucional, Estágio Semi-institucional ou Estágio de Total Institucionalização. Esta indicação pode apontar a profundidade com que o processo de depreciação se institucionalizou nas entidades públicas estudadas.

Esta indicação pode caracterizar uma administração mais sólida ou fragilizada, a despeito da maneira com que os procedimentos foram colocados em prática na instituição analisada. Ainda, pode-se perceber o tratamento que a entidade está dando no fazer transparente a real capacidade econômica dos bens móveis sob sua guarda.

CONCLUSÃO

Este estudo teve por objetivo propor um constructo para indicar o estágio de institucionalização em que se encontram as novas práticas e procedimentos de depreciação dos bens móveis nas entidades públicas federais, com base no modelo teórico de Tolbert e Zucker (2010). Para tanto, foi efetuada uma pesquisa documental em toda a legislação, normas e manuais pertinentes ao tema, juntamente com a apropriação das características inerentes ao processo institucionalização, no intuito de apresentar uma forma de verificar se os procedimentos implementados estão sendo aplicados em plenitude pelas instituições públicas.

Corroborando com o estudo de Silva et al. (2016), que remete as práticas adotadas pela instituição, analisada por eles, a um nível insatisfatório de atendimento aos dispositivos legais, e também com a afirmação de Moreira, Corrêa e Alencar (2015), de que ainda há um longo caminho a percorrer na efetividade da depreciação dos bens públicos, este estudo propôs um modelo para indicar em que estágio encontram-se as práticas adotadas pelos entes estudados.

A contribuição da pesquisa balizou-se em um constructo a partir dos elementos que determinam a institucionalização de uma estrutura, baseado nos pressupostos da teoria institucional, entrelaçando-os com as fases da implementação do processo de depreciação na Administração Pública Federal Brasileira. Outra contribuição apresentada pelo estudo, refere-se à sugestão de um roteiro de entrevistas, aplicáveis a pesquisas futuras que venham abordar o mesmo tema.

Em relação ao constructo apresentado, a pesquisa limita-se a utilização de apenas um modelo teórico, explorado a partir da obra de Tolbert e Zucker (2010).

Considerando a importância da temática é coerente recomendar que pesquisas futuras utilizem o constructo como modelo, podendo aperfeiçoá-lo, de maneira a extrair o máximo de informações capazes de responder em que estágio de institucionalização encontra-se processo de depreciação dos bens móveis nas entidades públicas brasileiras. Também, podendo ser relevante efetuar a comparação entre os processos de adoção das novas práticas entre entidades num mesmo âmbito ou até mesmo de esferas diferentes.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, N. A. L.; BORBA, J. A. As reavaliações de ativos na nova contabilidade pública. In: CONGRESSO DE BRASILEIRO DE CONTABILIDADE, 19., 2012, Belém. **Anais [...]** Belém: CBC, 2012.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 01-19, mar. 2012.

BARBOSA, D. D. **Manual de controle patrimonial nas entidades públicas**. Brasília: Gestão Pública, 2013.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

BRASIL. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios. 2017a. 7. ed. Brasília, 2017.

BRASIL. **Manual SIAFI 020330**: depreciação, amortização e exaustão na administração direta da União, autarquias e fundações. 2017b. Disponível em: <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020330>. Acesso em: 13 set. 2017.

BRASIL. **Portaria n. 184, de 25 de agosto de 2008**. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público [...]. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2008/portaria184>. Acesso em: 13 set. 2017.

BRASIL. **Portaria n. 548, de 24 de setembro de 2015**. Dispõe sobre prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis a[...]. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/653221/Item+1+-+Portaria+548-2015+-+PIPCP.pdf/094a16c7-930a-47af-87d9-22ce78053514>. Acesso em: 13 set. 2017.

CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: ENCONTRO DA ANPAD – EnANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais [...]** ANPAD: Foz do Iguaçu, 1999.

CARVALHO, L. N. G.; COSTA, P. S.; OLIVEIRA, A. T. Impairment no setor público: particularidades das normas nacionais e internacionais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p.839-876, jul./ago. 2010.

CARVALHO, R. M. F.; LIMA, D. V.; FERREIRA, L. O. G. Processo de reconhecimento e mensuração do ativo imobilizado no setor público face aos padrões contábeis internacionais: um estudo de caso na ANATEL. **Revista Universo Contábil**, v. 8, n. 3, p. 62-81, jul./set. 2012.

CFC. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Estrutura conceitual da contabilidade pública**. 2017a. Disponível em: <http://cfc.org.br/noticias/cfc-publica-a-norma-estrutura-conceitual-da-contabilidade-publica/>. Acesso em: 08 set. 2017.

CFC. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público**: NBCs T 16.1 a 16.11. Brasília: 2012. Disponível em: http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/11/setor_publico.pdf. Acesso em: 08 set. 2017.

CFC. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Representante CFC no IPSASB**. 2017b. Disponível em: <http://cfc.org.br/noticias/representante-do-cfc-no-ipsas-board-da-ifac-faz-apresentacao-em-plenaria-do-cfc/>. Acesso em: 08 set. 2017.

DELAZARE, E. C.; SOUZA, J. P. V. M.; GAMA, J. R. A depreciação como fonte de informação gerencial em entidades. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 17., 2010, Belo Horizonte. **Anais [...]** Belo Horizonte: CBC, 2010.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

FEIJÓ, P. H. **Entendendo as mudanças na contabilidade aplicada ao setor público**. Brasília: Gestão Pública, 2013.

FONSECA, V. S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

GRACILIANO, E. A.; FIALHO, W. C. D. Registro da depreciação na contabilidade pública: uma contribuição para o *disclosure* de gestão. **Pensar Contábil**, v. 15, n. 56, p. 14-21, jan./abr. 2013.

GRECO, A.; GARTNER, G.; AREND, L. **Contabilidade teoria e prática básicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GUERREIRO, R. et al. Fatores determinantes do processo de institucionalização de uma mudança na programação orçamentária: uma pesquisa-ação em uma organização brasileira.

Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, v. 10, n. 1, p. 59-76, 2005.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 3, p. 125-140, maio/jun. 2000.

IFAC. INTERNACIONAL FEDERATION OF ACCOUNTS. **Termsreference**. 2017. Disponível em: <https://www.ifac.org/node/1503/terms-reference>. Acesso em: 08 set. 2017.

IPSASB. INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS BOARD. **Adoptionandimplementation**. 2017a. Disponível em: <https://www.ipsasb.org/adoption-and-implementation>. Acesso em: 08 set. 2017.

IPSASB. INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS BOARD. **About IPSASB**. 2017b. Disponível em: <https://www.ipsasb.org/about-ipsasb>. Acesso em: 08 set. 2017.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. Competitividade organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica. **Organizações & Sociedade**, v. 4, n. 7, p. 97-114, dez.1996.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Nota Técnica: A teoria institucional. In: CLEGG, S. R; HARDY, C.; NORD, W. R (Org.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, L. T.; PINHEIRO, L. E. T. Registro da depreciação na contabilidade pública: efeito para o disclosure de uma instituição federal de ensino superior. CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE - AdCont, 17., 2016, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: AdCont, 2016.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalizedorganizations: formal structure as mythandceremony. **American JournalofSociology**, v. 83, p. 340-363, 1977.

MIRANDA, G. C.; LIMA, D. V.; FERREIRA, L. O. G. Modelo de processo de depreciação de bens móveis no setor público: um estudo de caso no Tribunal Regional do Trabalho da 10a Região. In: ENCONTRO DA ANPAD - EnANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2010.

MOREIRA, Juliana S.; CORRÊA, Denise Maria C.; ALENCAR, Roberta C. de Convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais: um estudo da adoção no imobilizado e Intangível nas universidades federais brasileiras. In: CONGRESSO ANPCONT, 9., 2015, Curitiba. **Anais [...]** Curitiba: ANPCONT, 2015.

NASCIMENTO NETO, P. E. **Depreciação de Bens públicos: estudo sobre a implementação da nova sistemática em uma Instituição Federal de Ensino Superior**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) - Programa de Pós-graduação em Gestão de Processos Institucionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE. BR**, v.4, n.1, p. 01-12, mar. 2006.

QUINELLO, R. **A teoria institucional aplicada à administração**: Entenda como o mundo invisível impacta na gestão dos negócios. São Paulo: Novatec, 2007.

SILVA, L. L. et al. Depreciação no setor público: uma análise da evolução da evidenciação contábil nos órgãos da administração pública do estado do Amazonas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE, 20., 2016, Fortaleza. **Anais [...]** Fortaleza: CFC, 2016.

TEDROS, L. S. et al. Depreciação no setor público: um estudo de caso em uma instituição pública de ensino superior. In: CONGRESSO DA ANPCONT, 9., 2015, Curitiba. **Anais [...]** Curitiba: ANPCONT, 2015.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A Institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S. R; HARDY, C.; NORD, W. R (Org.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

VIANA, C. C. **A concretização da depreciação no setor público: efeitos contábeis e patrimoniais em uma instituição de ensino superior**. Dissertação (Mestrado Profissional em Contabilidade e Controladoria) - Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Contabilidade e Controladoria da Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2014.

VIANA, C. C. et. al. Implantação da depreciação no setor público e procedimentos contábeis: um estudo em uma instituição pública de ensino superior. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 10, n. 20, p.113-138, maio/ago. 2013.

ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. **American Sociological Review**, California, v. 42, p. 726-743, 1977.

CAPÍTULO 13

INTRAEMPREENDEDORISMO: PERSPECTIVAS E DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Elane de Souza Mafra, Instituto Federal do Amazonas – IFAM
Tássia Patrícia Silva do Nascimento, Instituto Federal do Amazonas – IFAM
Marcos Carneiro da Silva, Instituto Federal do Amazonas – IFAM
Jules Pereira Gomes, Exército Brasileiro – Ministério da Defesa

Resumo

Nos dias atuais, com o cenário empresarial cada vez mais competitivo, as organizações têm se mostrado cada vez mais receptivas para inovações que venham agregar valor ao seu negócio e estabelecer um diferencial com relação à concorrência. Dentro dessa perspectiva, surge um novo conceito de empreendedorismo, proporcionando aos colaboradores das organizações, uma maior autonomia de gestão e potencialização de suas habilidades dentro da empresa: o intraempreendedorismo. Este ensaio visa analisar o potencial e o alcance de aplicação dessa ferramenta de gestão na administração de organizações públicas. Por sua vez, ao aprofundar-se sobre o assunto, compreende-se que faz-se necessário uma reflexão crítica acerca do processo de implantação desse modelo à realidade brasileira. A pesquisa precisou situar temporalmente marcos significativos, os quais serviram de pressupostos para sua legitimidade; procurou-se também dar visibilidade ao processo evolutivo das questões do empreendedorismo, amparados por tabelas e considerações, entre outros. A pesquisa, sob essa perspectiva, é um estudo exploratório preliminar cuja intencionalidade é contribuir substancialmente para a discussão já iniciada na atual sociedade brasileira acerca do tema em questão e a sua difusão na administração pública.

Abstract

In the present day, with the increasingly competitive business scenario, the organizations have been increasingly receptive to innovations that may add value to your business and establish a differential with respect to competition. In this perspective, a new concept of entrepreneurship, providing the employees of organizations, a greater autonomy of management and development of your skills within the enterprise: the Intrapreneurship. This essay aims to analyze the potential and scope of application of this management tool in the management of public organizations. For your time, to delve on the subject, it is understandable that it is necessary a critical reflection about the implementation process of this model to the brazilian reality. The search had to be temporally significant milestones, which provided the conditions for your legitimacy; also sought to give visibility to the evolutionary process of entrepreneurial issues, supported by tables and considerations, among others. The research, from this perspective, is a preliminary exploratory study whose intention is to contribute substantially to the discussion already initiated in the current brazilian society about the issue at hand and your diffusion in public administration.

Introdução

A Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998, artigo 37, da Constituição Federal de 1988, fez constar no seu arcabouço, o Princípio da Eficiência como expressa exigência a ser observada no âmbito da Administração Pública Brasileira. Dessa forma, dentro do setor brasileiro público existem diversas lacunas que estão em constante processo de desenvolvimento, e com isso estão em busca de forte presença de estratégias para que haja uma maior eficiência de seus procedimentos, desde da perspectiva do próprio colaborador até as ferramentas de gestão.

Por outro lado, a concorrência no mundo empresarial tem aumentado a uma velocidade exponencial. Todos os dias entram no mercado centenas de novas empresas, boa parte delas cheias de novas ideias, empreendedores dedicados e muito dinheiro para investir. Uma combinação perigosa para empresas estagnadas, burocráticas e que não cultivam novas perspectivas.

Por isso, as organizações buscam colaboradores que possam oferecer um “algo mais”, pessoas dedicadas que trabalhem como verdadeiros sócios do negócio. Que ofereçam opções diferenciadas de investimento, que observem o “desconhecido” com novos olhos e enxerguem o ninguém mais viu, tornando a empresa ainda mais competitiva à médio e longo prazo. Este modelo de colaborador é chamado de intraempreendedor. Essa mesma visão de negócio também é esperada dos novos servidores que adentram ao serviço público, sobretudo nas empresas públicas.

Nesse sentido, em suas duas últimas décadas a gestão pública brasileira, vem passando por reformas administrativas e estruturais em direção ao chamado modelo gerencialista, típica

das organizações privadas. A ideia básica desse movimento é trazer maior eficiência e efetividade à administração pública, a partir do uso de modernas tecnologias gerenciais, já amplamente utilizadas pelo setor privado.

Quando se fala sobre organizações empreendedoras, quer-se referir ao empreendedorismo corporativo que, em linhas gerais, pode ser definido, segundo Antoncic e Hisrich (2001), como o empreendedorismo dentro das empresas já existentes. Trata-se de um processo de identificação de oportunidades e desenvolvimento delas para criar valor por meio da inovação.

Esse processo na organização pública é semelhante, porém existem processos burocráticos diferenciados e ineficientes. Parte-se da premissa de que o intraempreendedor constitui um modelo de empregado/trabalhador desejável dentro das organizações, uma vez que adota uma postura semelhante àquela do dono do negócio. Ou seja, um profissional inovador, alinhado aos objetivos da organização pública, que se preocupa constantemente em implementar melhorias nos processos assim como, na busca de novas oportunidades de negócios. Além disso, esse profissional possui automotivação, necessitando de menos supervisão à execução de suas atividades. Do exposto, o estudo tem como objetivo principal pesquisar o potencial e o alcance de aplicação da noção de empreendedorismo na administração de organizações públicas no Brasil.

Iniciando as estratégias: Modelo Gerencialista adotado pelo Estado Brasileiro.

No processo de reforma da administração pública, destaca-se sua aproximação crescente com as teorias e métodos da administração privada, como uma tentativa de adquirir as estratégias de sucesso das empresas de mercado e aplicá-las à realidade governamental, cabendo neste contexto à aplicação da Gestão por Competência. O marco legal desse novo processo se materializa a partir da edição do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 que Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Segundo Paula (2005), “para alcançar seus objetivos, o novo modelo de gestão, que serve de referência para os três níveis governamentais – federal, estadual e municipal –, deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado”.

Segundo Bergue (2008) “o atual cenário da administração pública brasileira revela forte inclinação para adição de práticas gerenciais usuais no campo gerencial”. Sendo este movimento apresentado em forma de duas perspectivas:

- a) **oferta** – esforços externos que promovem e estimulam a transferência, como as influências dos conceitos estrangeiros; e,
- b) **demanda** – a busca das organizações públicas por inovações gerenciais, como recurso de legitimação e sobrevivência. No entanto, a apropriação de técnicas gerenciais no setor público apresenta algumas limitações significativas. Bergue (2011) observa que essa prática tem sido denotada de um caráter parcial, na qual a ênfase passa a ser no formato e não

no conteúdo. Dessa forma, o reduzido esforço de reflexão crítica (em que os modelos são importados de casos de sucesso em outros países, ou, quando adaptado com propriedade e preservando seu formato original) poderá não favorecer a coexistência de elementos e práticas gerenciais tradicionais e inovadoras na administração pública. A Figura 1 mostra as características marcantes do modelo gerencial, no qual é propulsor inicial da pesquisa:



Figura 1: Características do modelo gerencial.
Fonte: Portal Administrador.com

Portanto, estudar o intraempreendedorismo no setor público do Brasil torna-se uma oportunidade de pesquisa na área, a qual é movida por uma inquietação: Qual a aplicabilidade do resultado do modelo em termos de eficiência, ainda em construção na administração pública brasileira? Frente a este questionamento, este ensaio busca contribuir, de forma crítica, para a compreensão do intraempreendedorismo no setor público brasileiro, a partir das contribuições da literatura estrangeira e primordialmente da compreensão do conceito de empreendedorismo.

Empreendedorismo

A atividade de empreendedorismo é um marco de desenvolvimento econômico em muitos países, considerado como uma alternativa para problemas financeiros por muitos estudiosos. Chagas (2008) afirma que o empreendedorismo não é um tema novo ou um modismo, muito pelo contrário, existe desde sempre, desde a primeira ação humana inovadora com o objetivo de melhorar as relações do homem com os outros e com a natureza, portanto uma tendência mundial.

Dornelas (2001) descreve que “o empreendedor é aquele que faz as coisas acontecerem, se antecipa aos fatos e tem uma visão futura da organização”. O espírito empreendedor, é uma

característica distinta, seja de um indivíduo, ou de uma instituição. Não é um traço de personalidade, mas sim um comportamento e suas bases são o conceito e a teoria, e não a intuição. (DRUCKER, 2002).

Quando se ouve a palavra 'empreendedor', logo se imagina o indivíduo que abandona sua carreira para perseguir o sonho de ter um negócio próprio. Quando são bem sucedidos nesta trajetória, notamos alguns traços comuns em todos eles: Criativos, dinâmicos, auto motivados, cheios de energia, persistentes, bem relacionados, articulados, inteligentes, dotados de visão do futuro, perspicazes e mais uma série de qualidades. Se pensarmos bem, estas são características de um empreendedor, mas não necessariamente de alguém que tenha ou queira, um negócio próprio.

Sadler (2000) indica que o termo empreendedorismo deriva do verbo francês *entreprendre*, significa: iniciar ou realizar algum empreendimento. Os autores pioneiros dessa temática foram Cantillon (1755) e Say (1803) (FILION, 1997). Sadler (2000) indica que o conceito de Richard Cantillon buscou explicar a receptividade ao risco de comprar algo por um preço e vendê-lo em regime de incerteza. Jean-Baptiste Say (1803) sustentou que o empreendedor era capaz de alterar os recursos econômicos de uma área de baixa produtividade, transformando em uma área de produtividade e lucratividade elevadas, sendo

que ele atuava como o catalisador do desenvolvimento econômico. Tanto na definição de Cantillon (1755) como na de Say (1803), o empreendedor é tido como um agente tomador de risco (SADLER, 2000).

Foi Joseph Schumpeter quem lançou o estudo contemporâneo de empreendedorismo ao alinhá-lo com a inovação (SADLER, 2000). Para o referido autor, o empreendedor deveria ser tratado de forma peculiar por sua capacidade de criar, inovar e de agregar valor em produtos, processos e serviços, nos quais a inovação era a principal força para criação de nova demanda e riqueza. Em seus estudos, Schumpeter percebeu que o empreendedor conduzia, criava novas combinações de produção por meio do processo de destruição criativa.

O Empreendedorismo Corporativo

Até a década de 1970, as pesquisas sobre empreendedorismo priorizavam as ações e características individuais dos empreendedores (DRUCKER, 1985; SADLER, 2000). No entanto, a partir de 1980, autores como Miller & Freshmen (1982), Burgelman (1983), Pinchot, (1985), Cornwall e Perlman (1990), Hashimoto (2009) e Diefenbach (2011)

desenvolveram pesquisas que compreendessem a noção de empreendedorismo dentro das organizações. Surgiu, assim, o empreendedorismo corporativo ou intraempreendedorismo, ou seja, o estudo do comportamento empreendedor dentro das organizações (HASHIMOTO, 2009).

Sendo um processo pelo qual um indivíduo ou um grupo de indivíduos, associados a uma organização existente, criam uma nova organização ou instigam a renovação ou inovação dentro da organização existente, isto é, o empreendedorismo praticado dentro das organizações já estabelecidas recebe o nome de empreendedorismo corporativo, a inovação pode ser desenvolvida e os conceitos de empreendedorismo são aplicados internamente. Conciliando desafios atuais e futuros, permite e apoia seus colaboradores a pensar diferente, de certa forma estimula novas ideias, sem a perda de foco otimiza os recursos organizacionais e com isso surgem os novos produtos e serviços.

Burgelman (1984) define empreendedorismo corporativo como um processo de “extensão dos domínios de competência da organização e de oportunidade correspondente determinada pela combinação de novos recursos gerados internamente na organização”. A prática do empreendedorismo nas organizações ocorre incentivando o potencial inovador dos seus colaboradores, e essa prática requer uma mudança comportamental que permita o surgimento dessas inovações e a agilidade para a implementação dos novos projetos. Essa mudança de comportamento se faz necessária para que a organização possa se adaptar ao novo ambiente.

O Intraempreendedorismo

Intraempreendedores podem ser entendidos como membros da organização que inovam, identificam e criam oportunidades de negócio, estruturam e coordenam novas combinações e arranjos de recursos para gerar e agregar valor por meio da exploração de necessidades não atendidas ou da melhoria da eficiência de algo que já é feito pela empresa (WUNDERER, 2001).

Esse profissional vai além das tarefas normalmente relacionadas aos administradores, em uma visão mais abrangente e não se contenta em apenas fazer o que deve ser feito. Ele quer mais e busca fazer mais. De acordo com Pinchot (1989), os intraempreendedores podem ser bem sucedidos rapidamente se aplicarem as dez táticas a seguir:

1. Pedir desculpas e não permissão, respeitando os limites;
2. Fazer tudo para transformar uma ideia em realidade;
3. Ir trabalhar todo o dia com o espírito de quem será demitido;
4. Ser leal e honesto com os patrocinadores;
5. Construir uma equipe de voluntários entusiastas, selecionando apenas os melhores;
6. Lograr qualquer regra que possa impedir a realização de uma ideia;
7. Criar uma rede de bons contatos capazes de prestar assistência;
8. Aprender a ser mais modesto e trabalhar em silêncio tanto quanto possível para não ativar os mecanismos de defesa da organização;
9. Perseguir objetivos, mas de maneira realista em relação aos meios para atingi-los;
10. Manter o foco.

Para Pinchot (1989), a maior parte das peculiaridades da personalidade do intraempreendedor podem ser entendidas considerando-se as pressões de se combinar, em uma pessoa, um forte visionário e um executor insaciável, que não pode descansar até que sua visão esteja manifestada na terra assim como está em sua mente. São sonhadores que realizam e assumem a responsabilidade pela criação de inovações de qualquer espécie dentro de uma organização.

O intraempreendedorismo e a administração pública federal

Nos tópicos anteriores foram abordados aspectos relativos a empreendedorismo, cultura corporativa e inovação sob várias óticas. Estas perspectivas foram condensadas para a elaboração de um modelo, o qual pode ser utilizado na verificação empírica destes pressupostos teóricos. Vamos apresentar agora os critérios utilizados para elaboração deste modelo.

As administrações públicas com culturas empreendedoras fortes estão aptas a adaptarem-se às modificações do ambiente de maneira integrada e rápida, já que seus valores culturais são capazes de criar um sistema aberto que envolve não apenas os membros da organização, mas também os constituintes externos aos processos e estratégias da organização. As normas

destas organizações estão baseadas na participação e na inclusão de organizações que operam com princípios democráticos.

o lugar de uma estrutura hierárquica, uma atmosfera intraempreendedora possui uma estrutura organizacional plana, com várias redes, equipes, patrocinadores e mentores (HISRICH; PETERS, 2009). Contudo, o desenvolvimento de uma cultura na administração pública intraempreendedora madura e consolidada não é fácil e demanda tempo. A figura 2 mostra exatamente essa configuração positiva da administração gerencial que nos faz referências otimizadas da avaliação do intraempreendedorismo.

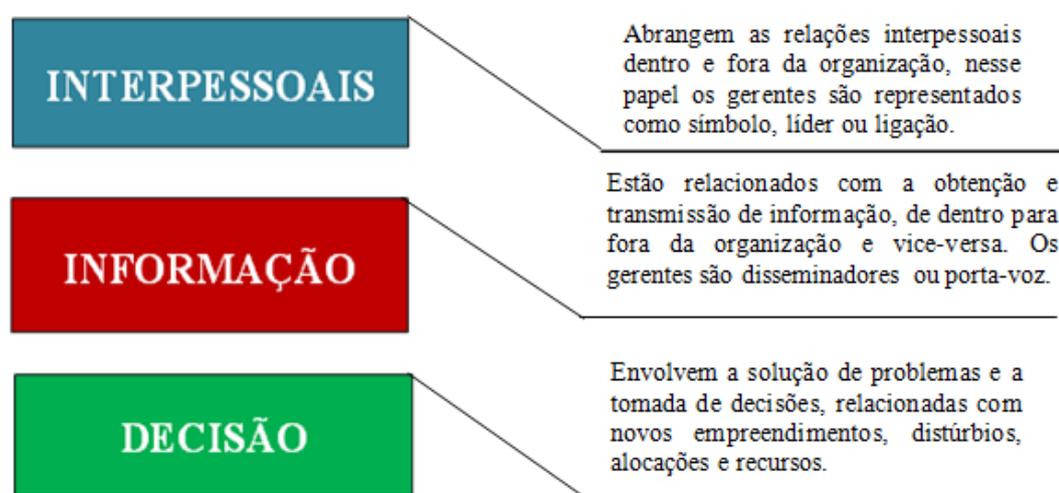


Figura 2: Papéis fundamentais do modelo gerencial. Fonte: Arquivo pessoal dos autores

Discussão e Considerações Finais

Percebe-se que o tema, assim como o ramo do empreendedorismo de uma forma geral, carece de estudos mais profundos no Brasil, podendo-se aproveitar o conhecimento já desenvolvido por pesquisadores em outras partes do mundo. Os resultados deste trabalho trazem à luz a importância de reduzir o hiato existente entre o discurso acadêmico acerca do intraempreendedor e a realidade das organizações brasileiras públicas ou não. Promover uma cultura de inovação dentro das organizações tem sido o discurso de especialistas desde que o tema adquiriu massa crítica nas últimas décadas. Sendo ainda recente para os acadêmicos, o caminho para a prática, portanto, ainda é desconhecido pela maioria das empresas públicas ou privadas.

O empreendedorismo é a competência central da estratégia capaz de gerar vantagem competitiva para a organização. Os líderes devem ser capazes de: formular uma visão

inspiradora exigindo respeito, honestidade e lealdade; introduzir novas ideias para ampliar os conhecimentos dos colaboradores e a sua percepção e habilidade para resolver problemas; e aumentar a motivação e autoconfiança nas habilidades pessoais (WUNDERER, 2001).

Organizações e/ou administrações públicas modernas são compostas de grupos que competem entre si e que têm, com frequência, interesses conflitantes e divergentes, e pode-se vê-las como estruturas pluralísticas nas quais questões políticas e administrativas surgem constantemente, uma em função da outra (HEYDEBRAND, 1973). Outros estudos e explicações, bem como um melhor desenvolvimento do modelo proposto, pode surgir em função do tamanho e da complexidade de diferentes Instituições e podem ser mais plausíveis em função de outras e novas teorias e pesquisas tanto em administração como nas demais áreas dos estudos sociais. Várias generalizações são possíveis a partir desta revisão bibliográfica sobre cultura intraempreendedora. Este trabalho não tem a pretensão de responder a nenhuma questão específica, mas desenvolver modelos para que outras organizações possam dar início à criação de suas próprias culturas intraempreendedoras e estimular novos estudos sobre este assunto de elevada importância para o sucesso organizacional. No caso do setor público brasileiro, ainda é cedo para identificar um impacto da implantação do modelo por várias razões, dentre elas pode-se destacar: o processo de aculturação do modelo nas organizações públicas; as condições desfavoráveis para um resultado positivo própria do setor público como estabilidade, hierarquização, salários, qualificação profissional, projetos consolidados de cargos e salários entre muitos outros. O que se pode afirmar é que o empreendedorismo no setor público brasileiro surge a partir do modelo neoliberal e da necessidade de resultados positivos reclamadas cada vez mais pela sociedade. Nesse contexto, fortalece a importância da discussão do tema, além do que o empreendedorismo e seus elementos desencadeadores, os chamados intraempreendedores, deixou de ser um modismo e se tornou uma tendência mundial, nas quais às organizações, sejam elas públicas ou privada, necessitam se adequar.

REFERÊNCIAS

- ALVES, P. V. (2015). **Gestão Pública Contemporânea**. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books.
- BERGUE, S.T. (2008). **A Redução Gerencial no Processo de Transposição de Tecnologias de Gestão para Organizações Públicas**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 32. Anais...Rio de Janeiro: EnANPAD/ANPAD. CD.

BURGELMAN, R. A. (1984). **Designs for Corporate Entrepreneurship**. California Management Review, vol. 26.

BURGELMAN, R. A.; SAYLES, L. R. (1986). **Inside corporate innovation strategy, structure and managerial skills**. New York: The Freepress.

CHAGAS, F. C. D. (2008). **Oficina do empreendedor: a metodologia de ensino que ajuda a transformar conhecimento em riqueza**. Rio de Janeiro: CULTURA.

CORNWALL, JR.; PERLMAN, B. (1990). **Organisational Entrepreneurship**. Irwin: Homewood, III.

DIEFENBACH, F. E. (2011). **Entrepreneurship in the Public Sector: When Middle Managers Create Public Value**, Gabler Verlag Wiesbaden.

DORNELLAS, J. C. de A. (2001). **Empreendedorismo: Transformando ideias em negócios**. Rio de Janeiro: LTC.

DRUCKER, P. F. (1985). **Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles**. Londres: Butterworth- Heinemann.

HASHIMOTO. M. (2009). **Organizações Intra-empreendedoras: Construindo a ponte entre clima interno e desempenho superior**. 363 f. (Tese de doutorado). EAESP/FGV, São Paulo, junho.

HEYDEBRAND, W. W. (1973). **Comparative Organizations: the results of empirical research**. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

HISRICH, R. D.; PETERS, M. P., SHEPHERD, D. A. (2009). **Empreendedorismo**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman. 662p.

LAPOLLI, É. M. e GOMES, R. K. (2017). **Práticas intraempreendedoras na gestão pública: um estudo de caso na Embrapa**. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina Brasil.

MILLER, D.; FRIESEN, P. H. (1983). **Strategy-making and environment: The third link**. Strategic Management Journal, 4(3), p. 221-235.

PAULA, A. P. P. de. (2005). **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV.

PINCHOT III, G. (1985). **Intrapreneuring: porque você não precisa deixar a empresa para tornar-se um empreendedor**. São Paulo: Harbra.

SADLER, R. J. (2000). **Corporate entrepreneurship in the public sector: the dance of the chameleon**. Australian Journal of Public Administration, 59(2), p.25-43.

SCHUMPETER, J. A. (1954). **History of Economic Analysis**. Nova York: Oxford University Press.

SEQUEIRA, S.V. (2005). **Intra-empendedorismo e organizações não-governamentais: prática e discursos**. 268 f. (Tese de doutorado). EAESP/FGV, São Paulo.

WUNDERER, R. (2001). **Employees as “co-intrapreneurs” – a transformation concept**. *Leadership & Organization Development Journal*, v. 22, n. 5/6, p. 193.

VALE, G. M. V.; CORRÊA, V. S.; REIS, R. F. dos. (2014). **Motivações para o Empreendedorismo: Necessidade Versus Oportunidade?**. Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac>, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, art. 4, pp. 311-327, Maio/Jun. Consultado em 16 de fevereiro de 2018.

CAPÍTULO 14

ORÇAMENTO PÚBLICO E O INCENTIVO AO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2010 A 2018

Larissa Chaves, UEPG, Graduada em Administração
Saulo Joli Diuba, FGV, MBA Gestão Estratégica do Agronegócio
Oswaldo Malta Callegari, UEPG, Chefe do departamento de Administração

Resumo

A evolução progressiva do orçamento público propiciou a criação de ferramentas para um melhor controle do mesmo. Por meio de uma dessas ferramentas denominada Mosaico Orçamentário, esta pesquisa se propõe a analisar as receitas e os gastos da União no que se compete à função Agricultura, uma agregação das diversas áreas de atuação, pertencente ao setor público. De modo que o objetivo desse estudo é analisar a relação existente entre o Orçamento Público e seu Incentivo ao Agronegócio Brasileiro no período explorado de 2010 a 2018. Para tanto, foram utilizadas duas bases de dados, o Impostômetro e o Mosaico Orçamentário, realizando o levantamento das receitas e das despesas públicas, respectivamente. Os resultados indicam que os valores autorizados no orçamento público dentro do período pesquisado são inferiores aos valores arrecadados em tributos, por sua vez, os valores realmente pagos, são inferiores ao autorizado pelo orçamento. Além do mais, foi apontado que nos anos de 2015, 2016 e 2017 os valor autorizado do orçamento foi utilizado com maior expressividade, logo os valores reais pagos nesses anos foram os maiores dentre todo o período analisado.

Palavras chave: Administração Pública, Orçamento Público, Mosaico Orçamentário, Agronegócio.

Abstract

The progressive evolution of the public budget led to the creation of tools for better control of the budget. Through one of these tools called Budget Mosaic, this research proposes to analyze the revenues and expenditures of the Union in what concerns the function Agriculture, an aggregation of the various areas of activity, belonging to the public sector. Therefore, the objective of this study is to analyze the relationship between the Public Budget and its Incentive to Brazilian Agribusiness in the period from 2010 to 2018. For this purpose, two databases, the Impostômetro and the Mosaico Orçamentário, were used, carrying out the survey of public revenue and expenditure, respectively. The results indicate that the amounts authorized in the public budget within the period surveyed are lower than the amounts collected in taxes, in turn, the amounts actually paid, are lower than authorized by the budget. Moreover, it was pointed out that in the years 2015, 2016 and 2017, the authorized value of the budget was used with greater expressiveness, so the actual amounts paid in those years were the highest during the analyzed period.

Key words: Public Administration, Public Budget, Budget Mosaic, Agribusiness

INTRODUÇÃO

A evolução do Orçamento Público Brasileiro vem ocorrendo gradativamente desde sua origem no Brasil Colônia até os dias atuais juntamente com a evolução das Constituições Federais do país. O Orçamento Público no Brasil deixou seu caráter exclusivo de controle das finanças, evoluindo para um instrumento da Administração Pública. (Giacomoni, 2002).

O Orçamento Público é visto como um instrumento de planejamento governamental onde se encontram as despesas da administração pública para o ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas para esse mesmo ano. É nele onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão alocados. (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2015). O Orçamento Público tem como propósito destacar, em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras que o governo pretende executar. (Silva, 1997).

O Ciclo Orçamentário possibilita por meio de três leis orçamentárias que o orçamento da União seja proposto, aprovado, executado e avaliado constantemente. O ciclo tem seu início no primeiro ano de mandato do chefe executivo, Presidente da República, quando se elabora o PPA (Plano Plurianual), onde é realizado o planejamento estratégico dos próximos quatro anos. A seguir, através das LDO (Leis de Diretrizes Orçamentárias) são indicadas as prioridades juntamente com as metas do orçamento anual, levando em conta os cenários macroeconômico e fiscal. Finalmente, por meio das diretrizes descritas pelas LDO, se dá a formulação e aprovação das LOA (Leis de Orçamento Anual), responsáveis por autorizar a quantidade de recursos destinados aos órgãos públicos a cada ano de acordo com as classificações relacionadas às despesas e detalhadas às fontes da receita.

O princípio do Mosaico Orçamentário está em deixar mais clara à dimensão dos gastos do governo, a função Agricultura presente no Mosaico Orçamentário demonstra onde esta sendo gasto a fatia do orçamento destinada ao incentivo do agronegócio brasileiro. Se expandir os quadros formados na ferramenta do Mosaico Orçamentário, terá acesso à aproximadamente 27 Sub-Funções, a mais dispendiosa delas, denominada Promoção da Produção Agropecuária. Dentro dessa Sub-Função, os Elementos de Despesa que mais se destacam são: Encargos Especiais envolvidos com dívida interna e externa; Previdência

Social; Saúde com gastos acerca de assistência hospitalar e ambulatorial, e atenção básica; e Educação, com gastos voltados ao Ensino Superior, Ensino Profissional e Educação Básica.

O Brasil é um país movido por sua agricultura, teve seu crescimento no setor entre os anos de 1960 e 1980 com o grande desenvolvimento científico e tecnológico da época que aumentou a oferta de produtos, fornecendo ao Brasil o posto de dominância na agricultura tropical. Na década de 70 originaram-se instituições de ensino, pesquisa e extensão rural, como a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária); e também, instrumentos de política econômica com o objetivo de aumentar a produtividade do país. (Conceição & Conceição, 2014).

Barros (1983) evidência que a estratégia brasileira de modernização no setor agrícola, entre 1960 e 1980, fundamentou-se em quatro principais fatores, sendo eles: 1. A expansão dos programas de crédito subsidiado; 2. A elevação dos gastos em extensão rural e pesquisa;

3. A maior abertura ao comércio internacional; e, 4. A prioridade ao setor de insumos modernos. Assim, por meio desses fatores, os ganhos na produtividade agrícola passaram a ser uma grande força motriz no crescimento da produção, em particular, das culturas tidas como modernas.

Dessa forma o objetivo do presente artigo científico visa analisar as receitas e os gastos do governo com a função Agricultura do Mosaico Orçamentário, no período entre 2010 a 2018, tendo por base os dados disponibilizados pelo Impostômetro, com o levantamento das

receitas por meio dos tributos arrecadados, e pelo Mosaico Orçamentário, uma ferramenta que possibilita verificar o valor autorizado e o executado do orçamento da União dentro do período analisado.

METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se, quanto à sua natureza, como básica, pois visa amplificar os conhecimentos teóricos, não sendo necessária sua aplicação prática. Quanto ao objetivo, classifica-se como pesquisa descritiva, pois busca descrever as características de determinadas populações ou fenômenos. (Gil, 2008).

Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, pois se desenvolve tanto por meio do estudo de materiais já elaborados e tornados públicos, como livros e artigos científicos, como também, por meio de materiais que

não receberam um tratamento analítico e que podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa, por exemplo, relatórios de sites do governo. (Gil,2008).

Quanto à abordagem, a pesquisa é considerada como quantitativa, pois parte do pressuposto de que tudo é quantificável, o que significa transpassar opiniões e números em informações para que sejam classificadas e analisadas. (Gil, 1994).

Quanto aos métodos, a pesquisa é caracterizada como *survey* ou levantamento, onde seu objetivo primário não abrange o desenvolvimento ou teste de uma teoria, mas sim, possibilitar subsidiar a construção de teorias ou o refinamento das mesmas. (Cauchick, 2012).

A obtenção de dados se apresentou pelo acesso a duas plataformas digitais durante os meses de outubro de 2018 e janeiro de 2019. A primeira sendo o Mosaico Orçamentário, e a segunda, o Impostômetro. O período entre 2010 e 2018 foi o definido para busca de dados, pois configuram períodos importantes para o agronegócio brasileiro e sua evolução.

A plataforma do Mosaico Orçamentário é administrada pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas da FGV (Fundação Getúlio Vargas), sob a finalidade de esclarecer a proporção dos gastos da União, com informações dispostas em dois formatos: gastos por função e gastos por órgão. Esta pesquisa utilizou a busca definida por função, sendo ela, Agricultura. (Rodrigues et. al., 2018).

Já o Impostômetro é uma plataforma administrada por três instituições, sendo elas: a FACESP (Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo), a ACSP (Associação Comercial de São Paulo), e o IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação). É responsável por reunir os dados do montante arrecadado pelas três esferas do governo – Federal, Estadual e Municipal – através da tributação de impostos, taxas e contribuições, incluindo também multas, juros e correções monetárias. (Rodrigues et. al., 2018).

Os elementos levantados foram tratados em planilha eletrônica por meio de estatística descritiva; e para um melhor arranjo e interpretação das informações foram elaborados quadros e gráficos, para comparação dos dados.

RESULTADOS

Para realizar a análise dos gastos públicos destinados à função Agricultura entre os anos de 2010 e 2018, primeiramente foram levantados os valores correspondentes ao

recolhimento bruto de impostos no período através do site Impostômetro. Depois foram levantados os dados pertinentes às despesas geradas pela função escolhida, Agricultura. A análise desses dados e a relação com o contexto histórico do período se mostra a seguir:

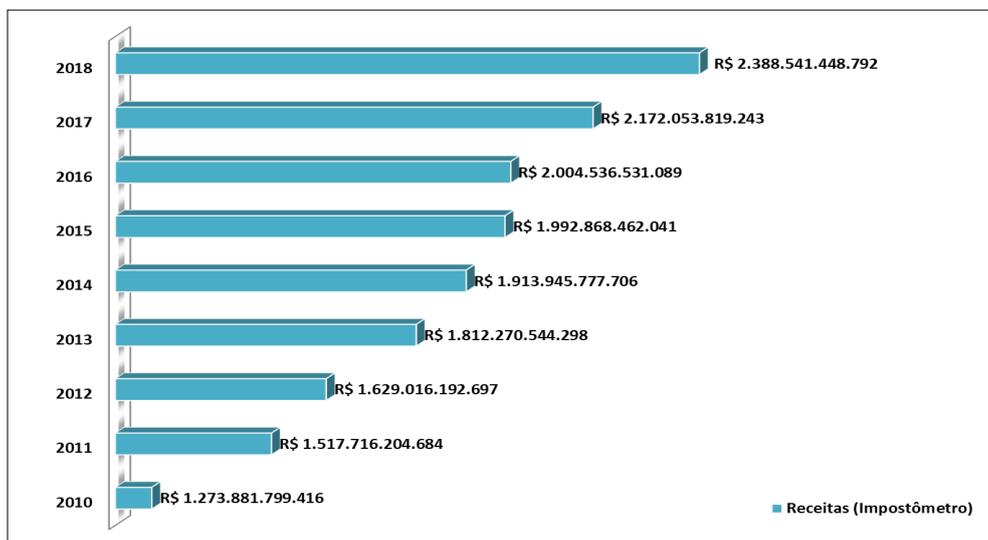


Gráfico 01: Receita Bruta recolhida por meio dos impostos: 2010 – 2018. Fonte: A autora (2019).

Como podemos observar através dos dados disponibilizados no gráfico 01, a arrecadação de impostos no Brasil dentro do período analisado esteve em ritmo de crescimento, isso se deve ao fato do governo aumentar a quantia recolhida de impostos gradativamente ao passar dos anos, com a finalidade de suprir os gastos públicos, dentre eles, o dinheiro destinado para investimentos no Agronegócio do país.

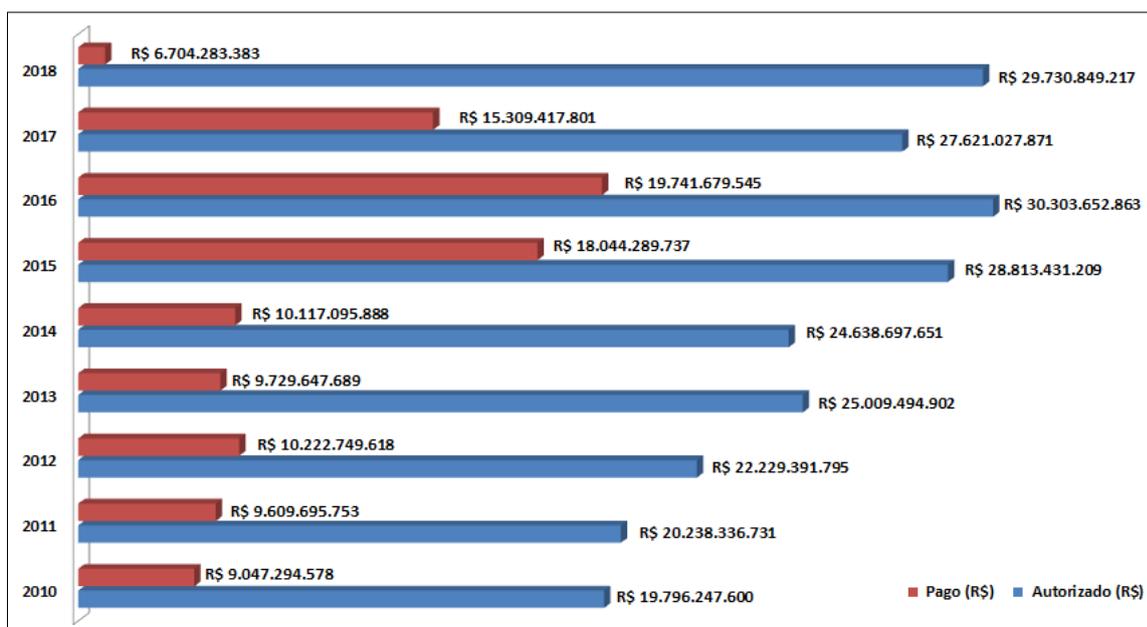


Gráfico 02: Comparativo: Valor Autorizado X Valor Pago: 2010 – 2018. Fonte: A autora (2019).

Ao compararmos a quantia do autorizado para despesas – marcada em azul – com a quantia real repassada para o pagamento das despesas relacionadas à agricultura – marcada em vermelho – conforme o gráfico 02 observa-se que, o orçamento autorizado para o pagamento dessas despesas não é utilizado em sua totalidade.

O Brasil é um país predominantemente agrícola, com grande parte de suas indústrias voltadas para a transformação do produto in natura da agricultura em produtos industrializados, o incentivo no orçamento dos gastos voltados à função agricultura é relativamente alto, bem como os resultados obtidos através das safras dos anos analisados.

Em 2010 o Brasil vivia uma ótima fase no que envolvia o setor de agronegócios, sobretudo a agricultura. Tornando-se o terceiro maior exportador agrícola do mundo, ultrapassando o Canadá e ficando atrás somente dos EUA e da União Europeia. Ainda no mesmo ano atingiu uma produção de aproximadamente R\$ 166,8 Bilhões. Apesar do valor autorizado para investimento na agricultura ter sido de R\$ 19.796.247.600,00 o valor real utilizado foi de R\$ 9.047.294.578,00, cerca de apenas 45,70% do total de capital reservado para fortalecer o investimento no agronegócio brasileiro.

No ano de 2011, foi previsto e atingido um recorde na produção agrícola, chegando à até R\$ 193,2 Bilhões, quase 7,3% a mais em relação ao produzido em 2010. Com a região Centro-Oeste podendo ultrapassar a produção da região Sul. Como reflexo dos bons resultados obtidos no ano anterior, o total de capital autorizado para os investimentos em 2011 foi de R\$ 20.238.336.731,00 enquanto o valor pago no período foi de R\$ 9.609.695.753,00, o que representou 47,48% do total de capital destinado para fomentação da agricultura em 2011.

Já em 2012, o Brasil teve sua produtividade agrícola em crescimento maior do que a produtividade mundial, com 65,3 Milhões de hectares plantados (50 Milhões em grãos e 15,3 Milhões em hortaliças). Entretanto nesse período, houve uma queda no PIB da agropecuária de 5,8%. Com R\$ 22.229.391.795,00 de capital autorizado para investimento e utilizado apenas, 45,98%, um valor de R\$10.222.749.618,00.

Em 2013, o PIB da agricultura foi salvo pela produção de soja que o elevou em 22,8%, e de milho, com 6,9% de elevação. Mostrando uma recuperação em seus dados comparada à queda do ano anterior, 2012. Dessa forma, houve o aumento de 12,50% (R\$

25.009.494.902,00) no valor autorizado para investimento na agricultura nesse ano, deste, apenas R\$ 9.729.647.689,00 foram realmente utilizados para pagamento de despesas relacionadas ao agronegócio, cerca de 38,90%.

Continuando sua ascensão, a produção agrícola brasileira em 2014 cresceu em 8,1% em relação a 2013, chegando a valores de R\$ 251,2 Bilhões. As principais culturas que colaboraram para esse aumento produtivo foram: soja com acréscimo de 22,4%, o café arábica (22,6%) e o algodão (17,4%) em comparação a 2013. Em 2014, o valor autorizado para quitação das despesas relacionadas à agricultura foi de R\$ 24.638.697.651,00. Já o valor real utilizado foi de R\$ 10.117.095.688,00, aproximadamente 41,06%.

No ano de 2015, o PIB do agronegócio teve um crescimento de 1,8%, o que representou para o agronegócio, uma fatia de 23% de todo PIB nacional, medindo a geração de riquezas em todas as cadeias do setor agropecuário, desde a produção de insumos até as indústrias de alimentos, passando também, pela produção nas fazendas. Esse crescimento deve-se em grande parte pela agricultura, principalmente para as culturas de soja (11,9%), milho (7,3%), e cana de açúcar que cresceu em 2,4% neste período. Este, comparado aos anos anteriores, foi um ano onde os recursos destinados à agricultura foram melhor aplicados, com R\$ 18.044.289.737,00 de valor real pago em despesas da agricultura. Sendo que o valor autorizado chegou a R\$ 28.813.431.209,00. Em 2015 foram utilizados 62,62% do valor autorizado em recursos para a área.

Em 2016 a produção agrícola alcançou 183,9 milhões de toneladas, uma redução de 12,3% em relação ao ano anterior, 2015. O arroz, o milho e a soja representaram 92,4% da estimativa da produção e responderam 87,9% da área colhida. O gerente do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, Carlos Alfredo Guedes, em entrevista ao site Globo Rural no mês de dezembro de 2016, atrelou a redução da produção à seca vivida nesse ano.

Por outro lado, neste ano ocorreu um fortalecimento do Programa de Produção Integrada de Sistemas Agropecuários em Cooperativismo e Associativismo Rural (Pisacoop), uma ação onde o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) disseminou tecnologias de produção e de gestão sustentáveis para os produtores, dentre elas um investimento de R\$ 8 milhões para aquisição de kits de irrigação para oito estados do nordeste brasileiro.

O Ministro Maggi, em entrevista à Coordenação-Geral de Comunicação Social do Mapa, destacou a importância de apoiar a produção agrícola brasileira, visto que o país é um dos principais polos agrícolas do mundo. Maggi ainda salienta que, se não houvesse apoio ao setor agrícola, a colheita de 2016 teria terríveis resultados devido às sérias adversidades climáticas enfrentadas nesse período. Pode-se observar no Gráfico 2, que em 2016 foram utilizados cerca de 65,14% do valor autorizado para investimentos na agricultura, o que em moeda, fica estabelecido em torno de R\$ 19.741.679.545,00 de valor investido.

O ano de 2017 começa com um valor autorizado de R\$ 27.621.027.871,00 para investimentos em recursos para agricultura, obtendo um valor real pago de R\$ 15.309.417.801,00 em investimentos para a área, aproximadamente 55,42% do autorizado.

Neste ano a agricultura contribuiu beneficentemente para o crescimento de 1% do PIB que chegou à R\$6,6 trilhões. Entre as atividades que contribuíram para o resultado do PIB, a agropecuária teve o maior crescimento do ano, com 13%, principalmente relacionado à Agricultura, com a expansão nas produções nacionais das culturas de milho (55,2%) e soja (19,4%). “Apesar do peso relativo menor, a safra recorde representou a principal contribuição para o resultado positivo do PIB no ano”, explicou a coordenadora de Contas Nacionais do IBGE, Rebeca Palis, ao site Agência IBGENotícias.

O ministro Maggi também comemorou o resultado, segundo ele: “O crescimento que o Brasil teve, praticamente, veio do agronegócio, da agricultura, da pecuária, dos negócios ligados ao nosso setor”. Maggi ainda cumprimentou a cada um dos produtores brasileiros, a cada um daqueles que transformam o agronegócio em produtos que vão para as prateleiras, por fim o ministro completou dizendo: “Nós temos muita alegria em comemorar isso e preparando para que, em 2018, também o agronegócio tenha participação muito forte no PIB brasileiro”.

O ano de 2018, com o valor autorizado de R\$ 29.730.849.217,00 e o valor real pago de R\$ 6.704.283.383,00 segundo as informações do Gráfico 2, foi um ano de recordes para a agricultura brasileira. A começar pelo recorde de mais de 61 milhões de sacas de café, um crescimento aproximado de 37% segundo a Companhia Nacional de Abastecimento(Conab).

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento acredita que o país poderá colher até 238 milhões de toneladas de grãos na safra 2018/19, superando em 4,7% o resultado da colheita anterior. O Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, também

conhecido como USDA, acredita que a safra de soja 2018/19 brasileira deve alcançar o recorde de 122 milhões de toneladas elevando a previsão de exportação da oleaginosa. Sendo atualmente o maior exportador de soja e seus derivados, o Brasil pode observar envios recordes no ano comercial de 2018/19 entre 81 milhões de toneladas de acordo com o levantamento do USDA.

CONCLUSÃO

Após analisar a relação entre as receitas e os gastos referentes à função Agricultura dentro do orçamento da União no período de 2010 a 2018 por meio da ferramenta do mosaico orçamentário, pode-se demonstrar o vínculo existente entre o investimento do país no setor agrícola e os resultados progressivos nas safras do período analisado.

Pôde-se verificar também que os anos de 2015 a 2017 foram os anos onde o valor autorizado foi utilizado com maior expressividade e o fruto desse investimento nesses respectivos anos se apresentou através do aumento do PIB do agronegócio.

O ano de 2018 segundo levantamento realizado por meio do mosaico orçamentário se mostrou o qual houve um menor uso do valor autorizado para investimento na função Agricultura, no entanto, graças às condições climáticas propícias para diversas culturas agrícolas, o mesmo foi um ano de recordes para o agronegócio brasileiro no que tange a cultura do café, e também com uma previsão otimista para a safra 2018/19 de soja.

Os resultados demonstram também, que o repasse do orçamento público para a agricultura merece passar por uma revisão dos órgãos políticos competentes, visto que o agronegócio brasileiro é um dos grandes responsáveis pela geração de emprego e renda para a população, além do desenvolvimento econômico do país. A fiscalização da correta execução do orçamento público e dos setores beneficiados por ele, cabe à sociedade em geral que possui o poder de exigir a aplicação assertiva dos recursos públicos arrecadados por meio dos tributos que essa paga, e administrados pelos governantes que estaempossa.

REFERÊNCIAS

- Agencia IBGE Noticias. *Puxado pela agricultura, PIB cresce 1,0% em 2017 e chega a R\$ 6,6 trilhões*, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20168-puxado-pela-agricultura-pib-cresce-1-0-em-2017-e-chega-a-r-6-6-trilhoes> (18 de Novembro de 2018).
- Barros, J. R. M. (1983). *Fundamentos de uma nova política agrícola*. Brasília: Ministério da Agricultura/CFP, 39 p. (Coleção Análise e Pesquisa, v.26).
- Cauchick, P. A. M. (2012). *Metodologia de pesquisa para engenharia de produção e gestão de operações* [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Elsevier: ABEPRO.
- Conceição, Júnia Cristina Peres R. Da., Pedro Henrique Zuchi da Conceição. (2014). *Agricultura: Evolução e Importância para a Balança Comercial Brasileira*. Brasília: IPEA, www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1944.pdf
- Giacomoni, J. (2002). *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas.
- Gil, Antonio Carlos. (1994). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4. Ed. São Paulo: Atlas.
- Gil, Antonio Carlos. (2008). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. Ed. São Paulo: Atlas.
- Governo Do Brasil. *Produção agrícola nacional deve atingir em 2010, segundo maior valor desde 1997*, <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/10/producao-brasileira-deve-atingir-em-2010-o-segundo-maior-valor-desde-1997> (12 de Outubro de 2018).
- Governo Do Brasil. *Produtividade agrícola do Brasil cresce mais do que a mundial, mostra pesquisa*, <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/01/produtividade-agricola-do-brasil-cresce-mais-do-que-a-mundial-mostra-pesquisa> (12 de Outubro de 2018).
- Governo Do Brasil. *Valor da produção agrícola será recorde em 2011, prevê ministério*, <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/04/valor-da-producao-agricola-sera-recorde-em-2011- preve-ministerio> (12 de Outubro de 2018).
- Governo Do Brasil. *PIB do agronegócio cresceu 1,8% em 2015*, <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/03/pib-do-agronegocio-cresceu-1-8-em-2015> (12 de Outubro de 2018). *Impostômetro*, <https://impostometro.com.br/> (18 de Novembro de 2018).
- Ministério Da Agricultura, Pecuária E Abastecimento. *2016, o ano da ampliação de mercados para o agronegócio brasileiro*, <http://www.agricultura.gov.br/noticias/2016-o-ano-da-ampliacao-de-mercados-para-o-agronegocio-brasileiro> (18 de Novembro de 2018).
- Ministério Da Agricultura, Pecuária E Abastecimento. *Agropecuária cresceu 13% em 2017*, <http://www.agricultura.gov.br/noticias/agropecuaria-cresceu-13-em-2017> (18 de Novembro de 2018).

Ministério Da Agricultura, Pecuária E Abastecimento. *Brasil poderá colher até 238 milhões de toneladas de grãos na safra 2018/19*, <http://www.agricultura.gov.br/noticias/brasil-podera-colher-ate-238-milhoes-de-toneladas-de-graos-na-safra-2018-19> (20 de Janeiro de 2019).

Ministério Da Economia Planejamento, Desenvolvimento E Gestão. *O que é Orçamento Público?*, <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico> (17 de Outubro de 2018).

Mosaico Orçamentário FGV, <https://mosaico-orcamentario.dapp-h.cloud.fgv.br/> (20 de Janeiro de 2019). Notícias Agrícolas. *Começou a colheita da safra 2018/19 soja no Brasil*, <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/soja/226983-comecou-a-colheita-da-safra-201819-de-soja-no-nbrasil.html#.XESTvs17nIV> (20 de Janeiro de 2019).

Revista Globo Rural. *Produção agrícola cresceu 8,1% em 2014, diz IBGE*, <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2015/11/producao-agricola-cresceu-81-em-2014-diz-ibge.html> (12 de Outubro de 2018).

Revista Globo Rural. *Produção agrícola alcança 183,9 milhões de toneladas em 2016*, <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2016/12/producao-agricola-alcanca-1839-milhoes-de-toneladas-em-2016.html> (18 de Novembro de 2018).

Rodrigues, Bethânia Ávila *et al.* (2018). *Orçamento público: análise dos investimentos voltados à agricultura*. Ponta Grossa: CONBREPRO, <http://aprepro.org.br/combrep/2018/anais.php?ordem01=autor&ordem02=autor>

Silva, Jair Candido Da. (1997). *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*. 1 ed. Brasília: Brasília Jurídica.

CAPÍTULO 15

PERCEPÇÃO ACADÊMICA DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA⁶

Valkyrie Vieira Fabre, Professora efetiva do Departamento de Ciência Contábeis da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Resumo

Com a finalidade de ampliar a participação da população e fortalecer as ferramentas de controle da gestão pública, criaram-se os Portais de Transparência. Mas, as informações dos Portais de Transparência estão sendo utilizada para fins acadêmicos? Trata-se de uma pesquisa descritiva, qualitativa, tipo survey. Os pressupostos foram todos verificados, sendo dois rejeitados e dois confirmados. A maioria dos entrevistados tem conhecimento da existência do Portal da Transparência e já o acessaram por algum motivo, sendo que, 22% acessam o portal com frequência. A maior parte da busca por informações nos portais é apenas por curiosidade pessoal. O item mais pesquisado é a remuneração dos servidores públicos. Concluiu-se que as informações disponíveis nos portais não estão sendo utilizadas para fins acadêmicos, sejam eles em atividades de ensino, pesquisa ou extensão universitária.

Palavras-chave: Percepção acadêmica; Portal da Transparência; Informação pública; Contabilidade e Administração Pública.

Abstract

In order to increase public participation and strengthen public management control tools, they created the Transparency Portal. But the information of Transparency portals are being used for academic purposes? This is a descriptive, qualitative, type survey. The assumptions were all checked, two rejected and two confirmed. Most of the interviewees are aware of the existence of the Transparency Portal and have already accessed it for some reason, and 22% access the portal frequently. Most of the search for information on the portals is just out of personal curiosity. The most searched item is the remuneration of public servants. It was concluded that the information available on the portals are not being used for academic purposes, whether in teaching, research and university extension.

Keywords: Academic perception; Transparency portal; Public information; Accounting and Public Administration.

Introdução

A Lei 12.527, sancionada no dia 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso a Informação, veio com o intuito de regular o acesso às informações já previstas pela Constituição Federal em seu art. 5º, §3º inciso II, art. 37 e no art. 216. Ela determinou a publicação em tempo real, das informações referentes à

⁶ Publicado na Revista Brasileira de Administração Política, v. 10, n. 1, p. 157-173, 2017.

execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, preservando e observando a disponibilidade, autenticidade e integridade das informações. Com isso a sociedade passou a ter maiores oportunidades de exercer controle social, enquanto profissionais que geram dados contábeis e administrativos, na área pública, tiveram seu trabalho valorizado.

A transparência pública envolve a capacidade de divulgação das informações de interesse coletivo, onde o Estado procura revelar uma administração aberta, baseada nos princípios éticos da autonomia, igualdade e justiça. No entanto, pouco adianta ter dados sobre as contas públicas disponibilizados num Portal se estas informações estiverem prejudicadas pelo formato da disposição dos dados, ou seja, não basta apenas colocar os dados à disposição, eles precisam ser apresentados de forma que facilite a compreensão e a extração da informações.

Considerando a obrigatoriedade das divulgações de informações públicas propostas através da publicação da Lei 12.527/2011 conhecida como Lei de Acesso a Informação - LAI, todos os Entes Públicos devem oferecer em seus sítios eletrônicos, dentro dos prazos estabelecidos, informações reais das despesas e receitas públicas, relatórios, remuneração dos servidores, licitações, entre outros itens. Este material é acessado pelos mais diversos públicos, inclusive acadêmicos.

A STN/SOF (2015) relata que os sistemas utilizados para disponibilizar os dados nos portais de transparência, coletam as informações contábeis necessárias à transparência dos recursos públicos e à implementação dos controles sociais estabelecidos em Lei.

Apesar das informações disponibilizadas serem em sua maioria contábeis, a difusão do conhecimento sobre o acesso público não abrange a maioria das ementas das disciplinas de contabilidade, nos cursos de Ciências Contábeis, de universidades públicas. O problema que motivou esta pesquisa originou-se da dúvida: as informações dos Portais de Transparência estão sendo utilizada para fins acadêmicos?

Se os hábitos de consulta e fiscalização ainda precisam ser estimulados na sociedade, é necessário difundir este acesso nos cursos de graduação que formarão os profissionais responsáveis pela geração destes dados. Administradores, Contadores e Economistas, ao ingressar no mercado de trabalho se deparam com situações específicas, que muitas vezes poderiam ser resolvidas pela consulta aos portais de informações governamentais. Neste

sentido, tem-se por objetivo verificar a utilização das informações dos Portais de Transparência Pública para fins acadêmicos.

A publicação da Lei de Acesso à Informação – LAI, demonstra um importante passo para a concretização da democracia no Brasil e para o sucesso das ações de precaução da corrupção no país (CGU, 2015). Este assunto é de preocupação crescente na maioria dos países, principalmente quando o foco é a eficiência na prestação de serviços públicos, sendo assim, a relevância do tema justifica o desenvolvimento desta pesquisa como reflexo do atual contexto social, afinal, os cidadãos brasileiro querem saber onde estão sendo aplicados seus recursos e precisamos de profissionais que saibam gerar estas informações e divulgá-las de forma clara.

A fim de atender o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos, afim de verificar: o conhecimento dos acadêmicos sobre existência do portal; sobre o costume de acesso; sobre as informações dos portais que são utilizadas para fins acadêmicos; e, sobre o atendimento às necessidades das consultas realizadas.

Considerando que esta pesquisa foi realizada por meio de questionários aplicados aos docentes e discentes dos cursos de Ciências Contábeis da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), cabe destacar a realidade vivenciada pelos acadêmicos ingressantes de uma universidade pública. No curso pesquisado, mesmo nos dias atuais, a maioria dos acadêmicos ingressantes não possuem um computador ou notebook, e nunca acessaram nenhum site do governo, exceto o da universidade para a qual prestaram vestibular. Esta realidade levou a formulação do primeiro pressuposto de pesquisa.

No decorrer do curso, de acordo com os professores da universidade pesquisada, os acadêmicos tem acesso a internet, aos laboratórios de informática e através de estágios e contratos de emprego, adquirem experiência prática, sendo que, metade deles, após a conclusão do 4º semestre do curso, já tem contrato de trabalho na área em sua área de conhecimento, o que justifica a formulação do segundo pressuposto.

A aprovação da LAI foi necessária para regulamentar as obrigações, procedimentos e prazos para a divulgação de informações, garantindo então a efetividade do direito de acesso, principalmente às informações contábeis dos entes

públicos. Porém, considerando que a pesquisa foi realizada com o público da universidade, acredita-se que o estímulo para utilizar esta ferramenta de transparência seja dos docentes para os discentes, através de atividades de ensino, pesquisa ou extensão universitária, o que gerou a formulação do terceiro pressuposto.

As obrigações legais trazidas nos últimos anos, quer sejam para divulgação das informações, quer sejam determinando o que deve ser divulgado, em qual prazo e através de qual meio, levam ao entendimento geral de que no Brasil, assim como em qualquer outro país do mundo, cumpre-se a Lei e portanto, é possível encontrar as informações que o cidadão necessita no portal de transparência dos Entes públicos. Esta suposição originou o quarto pressuposto desta pesquisa.

Com base na realizada dos entrevistados e nas afirmações descritas anteriormente, foram formulados os seguintes pressupostos:

- I.A maioria dos entrevistados não tem conhecimento da existência do Portal da Transparência.
- II.Pelo menos 20% dos entrevistados acessam o Portal da Transparência Pública frequentemente.
- III.A maioria dos entrevistados que acessam o Portal da Transparência, o fez motivado por atividade de ensino, pesquisa ou extensão acadêmica.
- IV.A maioria dos entrevistados conseguiu encontrar a informação que procurava no Portal.

Considerando que a maior parte das informações de divulgação obrigatória diz respeito à contabilidade do Ente público, cabe identificar através de pesquisa científica, qual a percepção de discentes e docentes sobre a utilização dos portais para fins acadêmicos.

Administração e Contabilidade Pública

Administração pública compreende um grupo de Órgãos criados para realizar os serviços públicos e atender as políticas públicas que são as necessidades da população em diversas áreas. Segundo Brandião, Ferreira e Palassi (2007), o órgão público é uma unidade ou centro de competência instituído para o desempenho das funções públicas.

A Administração pública divide-se em duas partes: Administração Direta e Administração Indireta. O Decreto-Lei n.º 200/1967 estabelece, em seu art. 4º, as definições dos tipos de administração e menciona que são indiretas as fundações, autarquias, empresas

públicas e sociedades de economia mista. É na administração direta que se concentram os poderes Executivos, Legislativo e Judiciário (SILVA, 2009).

No art. 37 da Constituição Federal encontram-se determinado que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem respeitar aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Conforme Brandião, Ferreira e Palassi (2007) a administração pública deve sempre optar pelo lícito, justo e moral. O administrador deve proceder com sinceridade e evitar comportamentos maliciosos. Realizando todas as atividades estabelecidas e desempenhadas pelo gestor com a colaboração dos servidores públicos.

A Contabilidade Pública, segundo Amorim (2008) é uma das especializações da Ciência Contábil e está estruturada dentro dos princípios fundamentais de contabilidade e dos princípios específicos do orçamento. O CFC (2015), através da Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público - NBC TSP 16.1 conceitua-se Contabilidade Pública como o ramo que " aplica no processo gerador de informações, os princípios e as normas contábeis direcionados à gestão patrimonial de entidades públicas". Para Piscitelli e Timbo (2010) o campo de atuação é o das pessoas jurídicas de Direito Público interno os quais compõem – União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias. Em acordo com Slomski (2001) o objetivo da contabilidade pública é fornecer informação econômica relevante para que cada usuário possa tomar suas decisões e realizar seus julgamentos com segurança.

Os serviços de contabilidade devem ser dispostos de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o levantamento dos balanços gerais e suas análises e o conhecimento da composição patrimonial. Na contabilidade pública o planejamento é de fundamental importância, sendo ele obrigatório a todos os entes públicos.

Acesso a Informação e Controle Social

A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, apresentando seu acesso reservado apenas em fatos específicos, algumas normas legais brasileiras já estabelecem a disponibilização pública dos dados. A informação produzida, conservada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem

público, conforme definição da Controladoria Geral da União - CGU (2015); a qual afirma ainda que, o acesso a estes dados que compõem documentos, arquivos e estatísticas, constitui um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta.

A disponibilidade adequada das informações proporciona maior transparência e controle, tanto à população quanto aos órgãos fiscalizadores responsáveis. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da STN/SOF (2015), a apresentação das demonstrações contábeis permite avaliar os custos dos serviços prestados, a transparência sobre aspectos qualitativos e quantitativos e ampliar mecanismos de controle da sociedade, no campo orçamentário, financeiro e patrimonial. Assim sendo, como e quando essas informações são divulgadas, pode afetar sua credibilidade e confiabilidade.

O Controle Social é uma ferramenta democrática no qual há a participação da população no exercício do poder colocando a vontade social, como fator de avaliação para criação de metas a serem conseguidas no âmbito de determinadas políticas públicas (CGU, 2015). Para Santos (2002), o controle social pode ser considerado uma forma de controle externo, cujo agente controlador é a própria sociedade civil ou então o cidadão, quando este atua individualmente por meio de ferramentas jurídicas postas à sua disposição, tais como as denúncias ou as representações ao Tribunal de Contas.

A transparência é um começo decorrente do princípio republicano, daí porque as leis orçamentárias devem ser publicadas e divulgadas de forma clara e precisa, permitindo assim o designado controle social da Administração Pública (PASCOAL, 2004, p.31).

A Lei nº 9.755 de 1988, determinou a criação de *home page* na *Internet*, para divulgação dos dados e informações dos entes públicos, referentes a tributos arrecadados; despesas; recursos recebidos; recursos repassados; orçamentos anuais; execução dos orçamentos; balanços orçamentários; contratos e seus aditivos; licitações e compras.

De acordo com a Portaria Interministerial Nº 140, de 16 de Março de 2006, disciplina a divulgação de informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – *internet* (BRASIL, 2006). Os dados devem ser dispostos em tempo real. De acordo com o Decreto nº 7.185/2010, que regulamenta a LC nº 131/2009, em seu art. 2º, parágrafo II, tempo real é "a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à

data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento".

A Lei nº 12.527/2011 e a LC nº 131/2009 se complementam e ambas obrigam que as informações públicas sejam disponibilizadas em meio eletrônico, todos os entes devem usar a internet para cumprir estas normas. Desta forma, a sociedade tem condições de acompanhar em tempo real a execução orçamentária e patrimonial dos entes públicos que lhe interessam, isso faz com que seja permitida a realização de um controle mais eficaz sobre os gastos públicos.

No entendimento de Oliveira (2007), a Lei Complementar 101/2000 veio sanar o espaço punitivo contra o mau administrador público, pois estabelece requisitos imprescindíveis no âmbito financeiro-público, para cumprimento pelos gestores. A Lei de Responsabilidade Fiscal se ampara em quatro eixos os quais são: planejamento, controle, transparência e responsabilização (KHAIR, 2000). Tendo como pilares a responsabilidade na gestão fiscal e a transparência. Conforme o Art. 48, da LRF, os instrumentos de transparência da gestão fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A transparência na administração com certeza compõe um dos mais respeitáveis pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e se revela como um instrumento público que busca o fortalecimento da sociedade, servindo de pressuposto ao controle social e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas.

Sancionada em 18 de novembro de 2011, a Lei 12.527 teve origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate Corrupção, órgão vinculado à CGU. A Lei foi discutida e votada pelo Congresso Nacional entre 2009 e 2011 (BRASIL, 2011). Qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas não sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos (CGU, 2015).

O acesso à informação pública é um direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal - CF/88, que integra o Capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

Deste modo a Lei 12.527, conhecida como LAI, é um instrumento que proporciona informações para o combate à corrupção, o fortalecimento do controle social e a garantia de maior responsabilidade na gestão dos recursos públicos; porém, nada disso adianta, se não houver controle social, fiscalização e participação da comunidade, a qual, financia e se beneficia da correta aplicação dos recursos públicos.

Método de Pesquisa

A metodologia da pesquisa informa quais os métodos e técnicas foram utilizadas para a realização da pesquisa. Esta pesquisa se caracteriza como predominantemente qualitativa, apesar de usar alguns percentuais para comparar os dados coletados; descritiva, pela maneira de apresentação dos objetivos; com procedimentos tipo *survey*, com utilização de questionário, para que se possa chegar a algumas conclusões e verificar os pressupostos.

A população desta pesquisa são os docentes e discentes do curso de Ciências Contábeis, por ser aqui considerado que a maioria das informações de divulgação obrigatória pelos Entes públicos, são de origem contábil. Optou-se pela UDESC pela acessibilidade dos pesquisadores e por ser uma das maiores universidades públicas do sul do país.

O questionário foi entregue pessoalmente a todos os docentes (18), que se comprometeram a entregar aos seus discentes (276) no início do ano letivo de 2015. A devolução preenchida era facultativa, o que gerou uma amostra de pesquisa equivalente a 35% da população.

Com base no problema e nos pressupostos inicialmente levantados, elaborou-se um questionário com perguntas de fácil compreensão, porém, direcionadas a testar o que foi suposto inicialmente, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Distribuição pressuposto *versus* pergunta aplicada.

PRESSUPOSTO	PERGUNTA APLICADA
Pressuposto 1:A maioria dos entrevistados não tem conhecimento da existência do Portal da Transparência.	1. Você conhece a obrigatoriedade da disponibilização de informação em Portal da Transparência Pública? 2. Você já acessou algum Portal da

	Transparência Pública?
Pressuposto 2: Pelo menos 20% dos entrevistados acessam o Portal da Transparência Pública frequentemente.	3. Qual a frequência que você acessa o Portal da Transparência?
Pressuposto 3: A maioria dos entrevistados que acessam o Portal da Transparência, o fez motivado por atividade de ensino, pesquisa ou extensão acadêmica.	4. Dentre os itens que compõe o Portal qual destes você acessa com mais frequência? 5. Qual motivo principal que o leva a acessar o Portal?
Pressuposto 4: A maioria dos entrevistados conseguiu encontrar a informação que procurava no Portal.	6. Você conseguiu encontrar o que procurava, quando acessou o Portal?

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Ao todo foram respondidos 104 questionários, representando a amostra de 56% dos professores do curso de Ciências Contábeis e 34% dos alunos regularmente matriculados no semestre 2015-1. As respostas foram tabuladas no *software Excel®* e analisadas de maneira descritiva.

Apresentação e Análise dos Resultados

Buscando garantir maior responsabilidade na gestão dos recursos públicos, a LAI passou a existir, como uma forma de controle das ações de governo e também como fiscalização do dinheiro público. Para tanto, a mencionada norma impõe que os órgãos da administração pública criem uma página na internet, que permita aos cidadãos o acesso aos registros das competências e estruturas organizacionais; endereços e telefones das respectivas unidades e horário de atendimento ao público; registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, bem como registro de despesas; relatórios; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive editais e resultados, como também todos os contratos celebrados; dados para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras e respostas a perguntas frequentes da sociedade.

Sendo assim, buscou-se verificar a percepção dos discentes e docentes, quanto a utilização das informações dos portais de transparência para fins acadêmicos. A seguir são dispostos os resultados encontrados em relação aos pressupostos formulados para esta pesquisa.

Análise do Pressuposto 1

As tabelas apresentadas a seguir, servirão de apoio para a avaliação da pressuposto 1 desta pesquisa, através da comparação dos resultados obtidos, verificando desta forma, se realmente a maioria dos entrevistados não tem conhecimento da existência do Portal da Transparência.

A Tabela 1 apresenta as resposta de quantos, dos 104 entrevistados, conhecem ou não a obrigatoriedade da disponibilização de informação em Portal da Transparência Pública

Tabela 1 - Obrigatoriedade das informações.

RESPOSTAS	ALUNOS	PROFESSORES	TOTAL
SIM	70	8	78
NÃO	24	2	26
TOTAL	94	10	104

Fonte: Elaborada pelas autoras.

A partir deste resultado o qual a maioria dos entrevistados, ou seja, 75% afirmam conhecer a obrigatoriedade da disponibilização das informações no site do Ente público. Destes, 80% dos professores e 74% dos alunos afirmaram conhecer a obrigatoriedade.

Veremos a seguir quantos já acessaram algum portal da transparência pública, pois mesmo os 25% que desconhecem que estas informações têm de ser disponibilizadas, podem tê-las acessado por algum motivo.

Tabela 2 - Acesso aos portais de transparência

RESPOSTAS	ALUNOS	PROFESSORES	TOTAL
SIM	48	7	56

NÃO	46	3	49
TOTAL	94	10	104

Fonte: Elaborada pelas autoras.

As respostas elencadas na Tabela 2 mostram que alguns dos entrevistados, mesmo afirmando não saberem que as informações são obrigatórias, já acessaram o portal de algum motivo, portanto, já sabem da existência do mesmo. Cabe destacar que esse caso se aplica exclusivamente a 22 alunos respondentes.

Com os resultados obtidos em ambas as perguntas formuladas podemos afirmar que o Pressuposto 1 é falho se confirmou, portanto foi rejeitado, pois comprovou-se que a maioria dos entrevistados tem conhecimento da existência do Portal da Transparência e já acessaram por algum motivo.

Análise do Pressuposto 2

A fim de analisar o pressuposto 2, que afirma que pelo menos 20% dos entrevistados acessam o Portal da Transparência Pública frequentemente, considerou-se como freqüente as respostas equivalentes ao acesso diário, na última semana ou no último mês. A tabela 3 demonstra a freqüência de acesso aos portais pelos respondentes.

Tabela 3- Freqüência de acesso.

RESPOSTAS	ALUNOS	PROFESSORES	TOTAL
Diariamente	2	0	2
Última semana	3	0	3
Último mês	14	4	18
Último ano	29	3	32
Nunca acessei	46	3	49
TOTAL	94	10	104

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Com as informações organizadas na tabela 3, verificou-se que apenas 22% dos respondentes acessam os portais freqüentemente, sendo este percentual equivalente a 40% dos professores e 20% dos alunos respondentes.

Pode-se observar que a minoria dos entrevistados tem acesso freqüente, porém 31% acessaram no último ano e o que mais se destacou foi o percentual de entrevistados que nunca acessou as informações do Portal, foram 47% do total dos respondentes.

Desta forma, pode-se confirmar o pressuposto 2, que suponha que pelo menos 20% dos entrevistados acessavam o Portal da Transparência Pública freqüentemente, pois, de acordo com os dados desta pesquisa, 22% acessam freqüentemente.

Análise do Pressuposto 3

Para analisar este pressuposto utilizou-se o resultado das tabelas 4 e 5, que serão apresentadas a seguir, a tabela 4 representa os itens acessados com maior freqüência nos Portais de Transparência Pública, já a tabela 5 demonstra o principal motivo pelo acesso.

Tabela 4- Itens mais acessados

RESPOSTAS	ALUNOS	PROFESSORES	TOTAL
Gastos Públicos	10	0	10
Receitas públicas	3	0	3
Remuneração dos Servidores	24	5	29
Relatórios	3	1	4
Licitações	8	1	9
Nunca Acessei	46	3	49
TOTAL	94	10	104

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Conforme apresenta a Tabela 4, dentre os itens mais acessados o de maior destaque foi a remuneração dos servidores com 28%, em seguida estão os gastos públicos com 10% das respostas, licitações obteve 9%, relatórios alcançaram 4% e receitas públicas com apenas 3%. Os entrevistados que nunca acessaram os portais ficaram com 47% das respostas.

Pelo levantamento feito na pesquisa, observa-se que o item mais fiscalizado pelos respondentes é o salários dos servidores públicos. Na pesquisa deste item no Portal, é necessário que seja informado o nome do funcionário, portanto, supõe-se que as pesquisas são direcionadas aos salários dos cargos mais divulgados (representantes eleitos).

Prosseguindo com a análise da pressuposto 3, a próxima tabela demonstrará o principal motivo para terem acessado o portal da transparência.

Tabela 5- Motivo principal do acesso.

RESPOSTAS	ALUNOS	PROFESSORES	TOTAL
Atividade Acadêmica	9	2	11
Necessidade Profissional	7	2	9
Curiosidade Pessoal	31	3	34
Outros	1	0	1
Nunca Acessei	46	3	49
TOTAL	94	10	104

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Segundo as informações dispostas na tabela 5, verificou-se que o principal motivo do acesso foi curiosidade pessoal (33% das respostas), seguido de atividade acadêmica (11%), necessidade profissional (9%), e outros motivos (1%). Foi confirmado que 47% nunca acessaram os portais (mesmo percentual da tabela 4).

Portanto ao fim desta análise, não se confirmou o pressuposto 3, pois a maioria dos entrevistados acessam o portal da transparência apenas por curiosidade pessoal e não por atividade de ensino, pesquisa ou extensão acadêmica, conforme suposto inicialmente.

Análise do Pressuposto 4

Para este pressuposto utilizou-se os dados da tabela 6, onde a mesma demonstra se os alunos e professores entrevistados conseguiram ou não encontram o que desejavam quando acessaram algum portal da transparência.

Apesar da tabela 6 apresentar todas as respostas, serão considerados para análise apenas os respondentes que acessaram o site.

Tabela 6- Encontrou o que procurava

RESPOSTAS	ALUNOS	PROFESSORES	TOTAL
Sim	18	4	22
Na maioria das vezes	27	3	30
Não	3	0	3
Nunca Acessei	46	3	49

TOTAL	94	10	104
--------------	-----------	-----------	------------

Fonte: Elaborada pelas autoras.

De acordo com os dados apresentados, dos 48 alunos que acessaram algum portal 37,5% responderam sim, ou seja, toda vez que acessaram ou a única vez que buscaram alguma informação conseguiram encontrar o que procuravam; para a alternativa na maioria das vezes, esse percentual cresce para 56,25%, caindo quando a resposta é não, pois somente 6,25% não conseguiram encontrar o que procuravam. Já entre os 7 professores que já acessaram, o resultado foi bem positivo, pois 57,1% encontraram sempre o que procuravam e 42,9% na maioria das vezes encontraram, com zero respondentes que não encontraram a informação.

Isso demonstra que as informações que constam nos Portais são divulgadas de maneira que as pessoas conseguem encontrar o que procuram, pelo menos, as pessoas pesquisadas (docentes e discentes da área de ciências contábeis).

A interpretação dos dados leva a confirmação do pressuposto 4, pois a grande maioria dos entrevistados que acessaram os portais, conseguiram encontrar a informação que procurava.

Conclusões

Esta pesquisa verificou a utilização das informações dos Portais de Transparência Pública, no meio acadêmico, no curso de Ciências Contábeis, tendo assim, cumprido seu objetivo principal.

O levantamento dos dados feitos através da aplicação do questionário aos docentes e discentes possibilitou constatar que informações dos Portais de Transparência não estão sendo utilizadas para fins de ensino, pesquisa ou extensão universitária no curso de Ciência contábeis da Universidade do Estado de Santa Catarina.

Apesar da maioria das informações disponibilizadas no portal serem de natureza contábil, os dados ali dispostos podem auxiliar na tomada decisão e na fiscalização por meio da participação popular. Os profissionais da área contábil em especial, deveriam utilizar-se desta ferramenta de informação, inclusive como base de aprendizado das disciplinas do eixo profissionalizante do curso.

Foram formulados inicialmente 4 pressupostos para auxiliar no direcionamento da resposta do problema de pesquisa, as quais foram analisados e resultaram em 2 confirmações e 2 rejeições. Foi confirmado que mais de 20% dos respondentes acessam o portal frequentemente e conseguem encontrar as informações que procuram, o que é sinal de que o portal está cumprindo seu papel social de levar as informações administrativas e contábeis do governo aos cidadãos.

A maioria dos respondentes confirmou que conhece o portal. Porém, não se confirmou o pressuposto de que as informações estão sendo utilizadas para ensino, pesquisa ou extensão universitária no curso de Ciências Contábeis. O que trouxe uma surpresa desagradável aos pesquisadores.

A gama de informações disponíveis nos Portais de Transparência possibilitam aprofundar o aprendizado, incentivar os cidadãos à participação popular e a fiscalização dos atos de gestão pública. Os futuros contadores, mesmo que da área privada, poderiam utilizar mais esta ferramenta para auxiliar seus clientes no aspecto tributário, fiscal e contratual, inclusive na relação com os órgãos públicos. A disponibilização obrigatória da remuneração dos servidores públicos (item mais acessado pelos pesquisados), pode auxiliar na obtenção de comprovação de renda dos clientes, em diversas circunstâncias facilitando e agilizando os processos. Mas estes e outros aspectos devem ser incentivados ainda na graduação, para que se forme além de profissionais da área contábil, cidadãos mais participativos.

Nos últimos meses da elaboração deste artigo (ano de 2015/2016), ocorreram várias manifestações populares reivindicando maior transparência e fiscalização nos recursos públicos. A contribuição dos profissionais da contabilidade neste quesito, é fundamental, para tornar os demonstrativos contábeis, divulgados através dos Portais da Transparência, cada vez mais claros e compreensíveis. O clamor social pelo fim da corrupção nos órgãos públicos brasileiro, passa pelo exercício da cidadania e da fiscalização direta do cidadão, o qual, já possui uma ferramenta de pesquisa com amplo acesso público, porém, ainda pouco difundida no meio acadêmico, entre os próprios profissionais da contabilidade.

O resultado desta pesquisa foi repassado aos professores do curso. Sugere-se que seja feita uma adequação no conteúdo programático das disciplinas e incentivada a utilização do Portal para fins acadêmicos. Caso isso ocorra, sugere-se que esta pesquisa seja replicada

daqui alguns anos, no curso de Ciências Contábeis. Considerando ainda a expansão do campo de públicas, sugere-se que seja aplicada também aos acadêmicos do curso de Administração Pública, profissionais que estarão diretamente envolvidos com tomada das decisões e gerenciamento das informações nos Entes públicos. Além disso, pode-se aplicar este mesmo questionário em grupos diversos de usuários dos Portais de Transparência, como contadores, funcionários públicos, comerciantes, entre outros.

Esta pesquisa possibilitou uma reflexão quanto aos temas de conhecimento que estão sendo repassados na graduação, para os futuros contadores que atuarão na área pública ou privada, seja atuando como profissionais da área, seja participando como cidadãos conscientes, no processo democrático de acesso às informações contábeis, financeiras e administrativas dos Entes Públicos.

Referências

AMORIM, Maria do Socorro Gomes de. **Contabilidade Pública para concursos e graduação em ciências contábeis, controle da administração pública, auditoria governamental, responsabilidade fiscal: lei de responsabilidade fiscal e lei 4.320/64, comentadas.** São Paulo: Ícone, 2008.

BRANDIÃO, Hugo Junior; FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade; PALASSI, Márcia

Prezotti. **Administração Pública.** 2007. 106 p.

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.

_____. **Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006:** Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet.

CFC, Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução CFC n. 1128, de 25 de novembro de 2008.** Aprova a NBC TSP 16.1 - Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação. Disponível em: http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001128. Acesso em: dez. 2015.

CGU, Controladoria Geral da União. **Acesso à Informação Pública:** uma introdução à Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaAcessoaInformacao/index.asp>. Acesso em: fev. 2015.

_____. **Cartilha Acesso à Informação Pública:** Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/acaoainformacaoov/destaque/cartilha.asp>. Acesso em: ago. 2015.

_____. **Controle Social nas Prefeituras:** Acesso à informação no Brasil. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial>. Acesso em: set. 2015.

_____. **Guia de Implantação de Portal da Transparência.** 1º ed. Brasília. 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/Brasil-transparente>. Acessado em: dez. 2015

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** guia de orientação para as Prefeituras. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Administração Estratégica Na Prática: A Competitividade para Administrar o Futuro das Empresas.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo:** teoria, jurisprudência e 370 questões de concursos públicos (atualizado com a lei de responsabilidade fiscal- LRF). 4 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública:** Uma abordagem da administração Financeira pública. 11ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010. 241 p.

SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública.** Revista do TCU, nº 94, out/dez 2002.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental:** um enfoque administrativo. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública:** um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Atlas, 2001.

STN/SOF – Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.** 5ª edição, 2015. MF/MPOG. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/MCASP_Volume_Anexo.pdf. Acesso em: nov. 2015.

CAPÍTULO 16

PLANEJAMENTO FAMILIAR NO BRASIL: ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE A TEMÁTICA

Carolina Maria Ferreira Gomes, Especialista em Gestão Pública Municipal, UFAL
Dartagnan Ferreira de Macêdo, Professor de Administração, IFAL

RESUMO

O presente ensaio teórico tem a finalidade de refletir sobre o papel do Estado na garantia do direito ao planejamento familiar, ligando-o a condições históricas na conquista do art. 226, §7º da Constituição Federal e, conseqüentemente, da lei nº 9.263/1996, que o regula. Nesse sentido, focalizou-se o tema da esterilização tubária, com suas implicações fáticas e legais, com a análise de disposições acerca de sua possível aceitabilidade e, principalmente, de sua aplicação prática. Analisou-se diversas situações tratadas na literatura, especialmente das áreas médica e social, concebendo os fatores motivacionais da vontade de esterilização pelas mulheres, na tentativa de destacar as aspirações que norteiam estas mulheres na busca por uma contracepção definitiva. Assim, registrou-se que a aplicação do princípio da razoabilidade pode ser feita nos dispositivos que tratam da esterilização tubária no Brasil, considerando a possibilidade de a legislação agir positivamente como um incentivo para a implementação efetivadas políticas públicas de planejamento familiar no país.

Palavras-chave: Planejamento familiar. Políticas públicas de saúde. Constituição Federal. Esterilização tubária. Administração Pública.

INTRODUÇÃO

O direito ao planejamento familiar, conquistado e normatizado como direito fundamental a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, encontra uma demanda particular pela cirurgia de esterilização tubária para efetivação deste direito. A lei nº 9.263/96 foi elaborada para regular o art. 226, §7º da CF, a qual expressa o direito ao planejamento familiar.

Contudo, apesar da recente normatização, várias barreiras dificultam o acesso ao direito à esterilização tubária, criando conseqüências drásticas para a regulação da reprodução

para as mulheres que necessitam desse procedimento e que são usuárias do Sistema Único de Saúde (SUS), implantado para atender a todos os brasileiros, de forma universal, nos três níveis de atuação do Estado – federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988).

Com essa problemática, objetivou-se, inicialmente, traçar os fundamentos legais do direito ao planejamento familiar, bem como o seu exercício, para, posteriormente, analisar as normas veiculadas no art. 10, I, §§2º e 4º da Lei nº 9.263/96, com entendimento a ser construído sobre o direito ao acesso, por meio do princípio da razoabilidade.

Assim, buscou-se caracterizar o direito ao planejamento familiar, de acordo com a sistematização de conceitos diversos apontados na literatura, bem como sobre sua natureza jurídica e o breve histórico de sua conquista normativa.

Pretendeu-se, dessa forma, interpretar os dispositivos legais contidos nas normas que regulam os requisitos para a esterilização voluntária, especificamente a esterilização tubária feita em mulheres e as implicações práticas encontradas nas referências bibliográficas, evidenciando a aplicação do princípio da razoabilidade e a concretização do princípio da autonomia privada, propulsor de políticas públicas para o planejamento familiar.

Para tanto, discutiu-se, inicialmente, o enfoque social que abrange o planejamento familiar no Brasil e a importância desse instituto ao longo da história, ilustrando como o planejamento familiar esteve associado pela sociedade e pelo poder público ao controle de natalidade, ao direito da mulher sobre o seu próprio corpo, à saúde, e principalmente ao encargo social suportado por mulheres gerado por uma cultura que a determina como responsável exclusiva da concepção e, conseqüentemente, da contracepção.

Tais aspectos do planejamento familiar foram considerados através da aplicação das normas sobre esterilização tubária, contidas no art. 10, inciso I, §§2º e 4º da lei nº 9.263/96. Para análise da aplicação dessa lei, explanaram-se algumas práticas médicas às margens da lei, como é o caso de esterilizações tubárias feitas de maneira clandestina em procedimento de parto cesáreo. Ainda, registra-se as diversas implicações que são inerentes ao entendimento dessa prática, como as questões sociais e culturais.

Dessa forma, o objetivo do artigo foi refletir e analisar o papel do Estado e sua atuação por meio da Lei nº 9.263/96, levando em consideração pesquisas estatísticas sobre o tema e opiniões de profissionais da área médica e social, utilizados como referências neste estudo.

PLANEJAMENTO FAMILIAR

O Planejamento Familiar foi uma conquista recente introduzida pela Constituição Federal de 1988. Contudo, o referido instituto foi fruto de uma evolução do pensamento da sociedade brasileira que resultou em políticas públicas implantadas pelo Estado para todos os brasileiros, especialmente após o movimento de reforma sanitária.

Ao passar dos anos, cada vez mais o Brasil foi palco de polêmicas no debate sobre o Planejamento Familiar. Na década de 1970, implantou-se a discussão do controle demográfico, quando as mulheres aspiravam a prática da anticoncepção e a vivência plena da sexualidade. No início dos anos 80, vem a ideia militar de controle demográfico que contrapôs atores sociais, principalmente os movimentos feministas que defendiam a autonomia das mulheres sobre a procriação (COSTA et al., 2006, p. 76).

A preocupação principal do Estado brasileiro com o planejamento familiar como política pública foi decorrente da explosão demográfica em 1983, quando o Ministério da Saúde criou o Programa “Assistência Integral à saúde da Mulher: bases de ação programática” (PAISM), e apresentou na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) com o intuito de controlar a natalidade no Brasil (PORTAL DA SAÚDE, 2011).

Berquó (1993) explica que a redemocratização do país, na década de 1980, fez com que mulheres conquistassem reivindicações no campo da saúde reprodutiva como o PAISM, a Comissão de Estudos sobre Direitos da Reprodução Humana, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e a Constituição Federal de 1988. A partir de 1988, passaram a tramitar no Congresso Nacional 27 projetos de lei, com maioria apresentada em 1991, sobre os quais nove versavam sobre aborto, quatro sobre esterilização e teste de gravidez, seis com o tema do Planejamento Familiar, cinco sobre assistência médica e pré-natal e três sobre novas tecnologias reprodutivas.

Apesar de ser um avanço, muito se discute sobre a real efetividade das normas reguladoras do planejamento familiar na população brasileira, notadamente sobre a esterilização feminina voluntária que há tempos tem sido um procedimento comum no setor privado de saúde como método contraceptivo. A proibição inicial no sistema público de saúde para a realização de cirurgias de laqueadura tubária, se deu com a falta de normatização sobre tal cirurgia. Porém, interpretava-se em conformidade com o Código Penal interpretando-a como crime de lesão corporal. A proibição não fez com que a realização de cirurgias de

laqueadura deixasse de ser realizada, sendo, porém, registradas como outro procedimento médico, e até mesmo sendo feitas durante os partos por cesarianas (BERQUÓ; CAVENAGHI, 2003).

O Direito ao Planejamento Familiar foi traçado pelo Constituinte de 1988 como direito de livre exercício pelos casais brasileiros que terão, para a efetivação desse direito, recursos educacionais e científicos fornecidos pelo Estado, baseando-se nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável. É preciso ressaltar o equívoco contido no texto constitucional ao afirmar que o Planejamento Familiar se trata de um direito dos casais, frisa-se que a pluralidade e a igualdade entre as entidades familiares não permitem a exclusão da titularidade do direito por pessoas individualmente consideradas e por famílias monoparentais, conforme a própria Carta Magna preceitua (TEIXEIRA; RODRIGUES, 2010, p. 142).

Lisboa (2004, p. 48) conceitua tal instituto como direito dos representantes da entidade familiar, que podem ser cônjuges ou conviventes, de livremente deliberar acerca do planejamento familiar na constituição, limitação e aumento da prole, também na adoção dos meios para desenvolvimento físico, psíquico e intelectual dos membros da família.

Neste sentido, o Planejamento Familiar deve ser tratado dentro do contexto dos direitos reprodutivos, tendo, portanto, como principal objetivo garantir às mulheres e aos homens um direito básico de cidadania, previsto na Constituição Brasileira: o direito de ter ou não filhos/as. (BRASIL, 2002, p. 07)

A Lei nº 9.263/96, que regula o §7º do art. 226 da Constituição Federal, cita em seu artigo 1º que “O Planejamento familiar é direito de todo cidadão [...]”, estabelecendo-o “Como o conjunto de ações de regulação da fecundidade que garanta direitos iguais de constituição, limitação ou aumento da prole pela mulher, pelo homem ou pelo casal” (Art. 2º, da Lei nº 9.263/96).

Ainda, a mesma lei proíbe a utilização das ações de regulação da fecundidade com a finalidade de controle demográfico, firmando o papel do Estado como executor de atividades voltadas à saúde da mulher, do homem e do casal, através da gestão do Sistema Único de Saúde – SUS, elaborando ações preventivas e educativas, com a garantia de acesso igualitário a informações, meios, métodos e técnicas disponíveis para a regulação da fecundidade. (Art. 4º e 5º, da Lei nº 9.263/96)

O SUS deverá atender nas ações do Planejamento Familiar:

- I - a assistência à concepção e contracepção;
- II - o atendimento pré-natal;
- III - a assistência ao parto, ao puerpério e ao neonato;
- IV - o controle das doenças sexualmente transmissíveis;
- V - o controle e prevenção do câncer cérvico-uterino, do câncer de mama e do câncer de pênis. (Parágrafo único do art. 3º da Lei nº 9.263/96)

Sobre o limite traçado ao exercício do direito ao planejamento familiar, Diniz (2011, p. 166) compreende a paternidade responsável no sentido de que o casal é responsável pelo número de filhos, assim como por seu desenvolvimento físico e moral, educação, saúde e proteção. Nesse sentido, o Direito ao Planejamento Familiar constitui a possibilidade de delimitar a quantidade de filhos que um cidadão ou o casal deseja, utilizando-se de técnicas reprodutivas ou contraceptivas, além do amparo à saúde antes, durante e após a gestação, de forma a garantir a livre decisão de quem queira e seja capaz de exercê-lo.

O direito ao planejamento familiar, foi elevado à normatização constitucional, concretizando o princípio da dignidade humana e da liberdade, e, portanto, é entendido como direito fundamental. Todavia, o papel do Estado é refletido não somente quanto a sua atuação histórica no âmbito das políticas públicas em planejamento familiar, mas também pelas suas omissões e consequências sociais diversas que contribuíram para toda a problemática discutida nesse trabalho.

O Estado tem uma função primordial, qual seja: a de formar a autonomia privada consciente que influenciará as brasileiras na sua opção pessoal quanto ao método contraceptivo a ser utilizado individualmente, ou pelo casal no caso de entidades familiares, e o mais importante, deverá influenciar o projeto parental de famílias diversas.

AUTONOMIA PRIVADA NO PLANEJAMENTO FAMILIAR

No Brasil, o planejamento familiar hoje está vinculado a autonomia dos indivíduos, desvinculando o controle da fertilidade do controle demográfico, posição normatizada desde 1997. Lembrando-se que o texto constitucional impõe como limites a essa autonomia a dignidade da pessoa humana e a paternidade responsável (Art. 226, §7º da CF).

A autonomia deve ser entendida como capacidade de pensar, decidir e agir pressupondo o livre pensamento e a decisão independente. Porém, não basta como elementos da autonomia, a vontade e a capacidade de agir, necessário é a oferta da informação na escolha que o indivíduo realiza.

No planejamento familiar, a autonomia depende da oferta de alternativas contraceptivas, que devem existir e ter disponibilidade para os usuários nos serviços de saúde, sendo requisito para a escolha do método contraceptivo a informação adquirida nas práticas educativas (COSTA et al, 2006, p. 77). Assim, a contracepção é fruto de um processo dinâmico conjugado por Estado, atores sociais e ideologias dominantes, sejam elas políticas ou religiosas.

Inicialmente, “a cultura patriarcal em que vivemos confinou a mulher no âmbito da maternidade, do lar e das tarefas internas familiares. O mundo externo (produtivo) foi considerado de âmbito masculino” (MARCOLINO; GALASTRO, 2001, p. 78). Do mesmo modo, Moreira e Araújo (2004, p. 392) sublinham que:

Razões de ordem religiosa e econômica e valores culturais sustentavam a constituição de prole numerosa e as vantagens de ter filhos. A visão sexista dos papéis sociais, ainda não de todo superada, reservava à mulher uma posição de subordinação e de autonomia restrita, reduzindo-a a um corpo reprodutivo e cerceando, via de regra, ideais e projetos de vida que ultrapassassem as funções de mãe e de dona-de-casa.

Dessa cultura, a contracepção foi e continua a ser encarada como encargo feminino, em que as mulheres que não queiram assumir essa tarefa, tem que lutar sem o consentimento de seus parceiros e da sociedade em geral.

A mulher ainda é vista na tradicional função de “cuidadora”, restando ao homem, quando muito, o papel de coadjuvante[...]. Todavia, as mulheres não são apenas “mães” e “donas-de-casa”. Sabemos que no caso dos filhos “não planejados”, devido a falhas nos métodos contraceptivos, ela deve arcar com a responsabilidade de criar e educar. Some-se a isso a inexistência de creches públicas, o que onera e limita ainda mais, principalmente as mães, nos seus múltiplos “novos papéis” [...]. (MOREIRA; ARAÚJO, 2004, p. 396).

Na mesma direção, Moreira e Araújo (2004, p. 392) também destacam que “o acúmulo de funções domésticas e profissionais ampliou o nível de autonomia da mulher, em suas decisões relativas à delimitação do número de filhos”. A mulher dotada de autonomia foi resultado de lutas incessantes para romper barreiras sociais e principalmente jurídicas, foi traçado novos ideais frente ao preconceito e ao estigma da mulher como objeto.

A ausência de políticas públicas específicas impulsionou grandes taxas de laqueaduras, devido ao obstáculo do conhecimento de outros métodos de forma que elas pudessem eleger o melhor e o que se adapta a cada circunstância de suas vidas, somado a isso a atitude médica ignorou a contracepção, até porque o ensino em medicina não proporcionava o conhecimento adequado sobre o assunto. Com essa “negligência” profissional, médicos não

associam doenças com métodos anticoncepcionais, prevenindo doenças e reações indesejadas na contracepção (BARCHIFONTAINE; PESSINI, 2002, pp. 174-175).

A prática da contracepção, tendo em vista os fatores expostos, influenciou na eleição da pílula e da esterilização definitiva como métodos prioritários entre as mulheres brasileiras, o que trouxe uma preocupação ao Estado, devido às consequências maléficas à saúde da mulher. Chegou-se ao percentual de 80% do uso de pílulas e ligaduras entre as mulheres brasileiras, sendo que os métodos como DIU, preservativo e abstinência periódica são menos usados pelas analfabetas, enquanto que estas usam quatro vezes mais o coito interrompido. Foram fatores propulsores dessa realidade contraceptiva a falta de formação acadêmica específica dos médicos sobre contracepção, ausência de política governamental e a ação de empresas privadas na venda de métodos contraceptivos (BARCHIFONTAINE; PESSINI, 2002).

Apesar dos prejuízos iniciais da anticoncepção sem informações e sem acompanhamento de profissionais da área da saúde, o avanço farmacológico na produção de anticoncepcionais possibilitou a vivência da sexualidade sem a obrigação da reprodução, desmistificando os processos da reprodução humana que deixa cada vez mais de ser compreendida como desígnio divino ou destino inarredável da mulher para ser encarado no âmbito do planejamento familiar (MOREIRA; ARAÚJO, 2004).

A partir desses argumentos, as normatizações e condutas sociais passaram a vestir uma roupagem de proteção à saúde da mulher, com o intuito de evitar esterilizações “precoces”, evitando assim o arrependimento, bem como abortos, preservando a vida e a integridade física das brasileiras contra intervenções cirúrgicas tidas como “desnecessárias”.

O planejamento familiar não se volta ao problema da eugenia, ao controle demográfico para evitar ameaças econômicas e políticas, ao fato de a mulher estar no mercado de trabalho, mas está fundado no direito à saúde e à liberdade e autonomia do casal na definição do tamanho de sua prole e na escolha da oportunidade que entender mais apropriada para ter filhos. A responsabilidade pela paternidade é do casal e não do Estado (CC, art. 1.565, §2º). (DINIZ, 2011, pp. 166-167).

Considerando que a menarca é um fenômeno que cada vez mais atinge menos idade, por volta dos 11 ou 12 anos, e que o estilo de vida moderno com a exposição pela mídia a qual os jovens estão sujeitos propicia a atividade sexual no período da adolescência, a gravidez na adolescência é um dos fatores preponderantes na escolha dos métodos

contraceptivos, principalmente porque se verifica a gravidez não planejada no primeiro ano de atividade sexual dessas jovens (BELFORI et al. 2006).

Não há preocupação sobre esses dados quando se propõe uma ação governamental na área do planejamento familiar. Em geral, entende-se como obstáculo à anticoncepção dos adolescentes a não consideração da autonomia destes, não é aceita a responsabilidade e a decisão dos adolescentes na prática sexual (OSIS et al.; SOUSA; ARAÚJO, 2006).

Adolescentes ainda são encarados como partes integrantes de seus pais, sem capacidade para realização de atos, sendo um problema exclusivo da família a gravidez ou não destes, mesmo com taxas de abortos e gravidezes indesejadas nessa fase. Nessa perspectiva, deve-se buscar fortalecer a responsabilidade, a autonomia e a escolha das práticas sexuais mais seguras pelos adolescentes, possibilitando um maior cuidado individual, por meio do acesso a informações (QUEIROZ et al., 2017).

Desta maneira, “é preciso que o processo de humanização da atenção também alcance o planejamento familiar, no que se refere à incorporação de princípios relativos aos direitos humanos e à bioética na atenção brindada à população” (OSIS et al, 2006, p.2488).

Como norte nas ações de planejamento familiar, Moura, Silva e Galvão (2007, p. 962) estabelece seis elementos: “oferta e livre escolha dos métodos anticoncepcionais; informação dada ao cliente; competência técnica profissional; relacionamento interpessoal profissional-cliente; acompanhamento dos usuários; e rede apropriada de serviços[...]”

A essencialidade da oferta de serviços e de métodos contraceptivos, que abrange a oferta de informação e educação em saúde para conhecimento do corpo, da sexualidade e dos métodos contraceptivos, determina principalmente a autonomia dos indivíduos no planejamento familiar (COSTA et al., 2006, p. 77).

De forma generalizada, as mulheres demonstram um precário conhecimento do próprio corpo, dos processos de ovulação, fecundação ou período fértil. [...] Esse desconhecimento interfere fundamentalmente na vivência sexual, na escolha e uso os métodos contraceptivos, na avaliação de sua inocuidade e efetividade, bem como de seus efeitos sobre o organismo. (MOREIRA; ARAÚJO, 2004, p. 394)

Ainda, na escolha pela contracepção e pelo método a ser utilizado, é necessário enfatizar o papel do médico e demais profissionais de saúde e da conscientização dos cônjuges/companheiros no planejamento familiar. Moura, Silva e Galvão (2007) denunciam que negligências nos serviços de atenção ao planejamento familiar quanto à contracepção

desenvolve uma política controladora, condicionando a mulher a um objeto e não sujeito da sua história sexual e reprodutiva.

Em estudo realizado nas capitais Belém (Pará), Salvador (Bahia), Curitiba (Paraná) e Goiânia (Goiás), Osis et al. (2006) constataram que os profissionais das Unidades Básicas de Saúde (UBS) encaravam o planejamento familiar no plano secundário, sendo o ciclo grávido-puerperal de maior ênfase nos atendimentos, isso porque parte dos profissionais não encaravam o planejamento familiar como parte da atenção básica em saúde, de caráter preventivo para a saúde da mulher e da criança.

ANÁLISE DA LEI DE PLANEJAMENTO FAMILIAR

O inciso I, §§2º e 4º da lei nº 9.263/96, será analisado diante do entendimento de sua possível inconstitucionalidade, de acordo com análises de diversos autores e argumentos diversos levantados na realidade prática do planejamento familiar.

Primeiramente, cabe a explanação sobre o que preceitua os dispositivos a serem tratados. O inciso I do art. 10 da lei nº 9.263 de 1996 estabelece como requisitos legais para se submeter à esterilização voluntária a capacidade civil plena e a idade de 25 (vinte e cinco) anos ou dois filhos vivos, sendo necessário o prazo mínimo de 60 (sessenta) dias entre a manifestação da vontade e o ato cirúrgico. A própria lei explicita que neste período, será propiciado à pessoa interessada acesso a serviço de regulação da fecundidade, incluindo aconselhamento por equipe multidisciplinar, visando desencorajar a esterilização precoce.

Esse dispositivo, bem como os demais a serem analisados, trata da realização de um direito fundamental ao planejamento familiar o qual envolve a autonomia privada e a necessidade de uma regulamentação estatal para proteção da sociedade e daqueles que almejam se submeter à esterilização tubária, um procedimento de alta complexidade, como qualquer outro procedimento cirúrgico.

O perfil das mulheres esterilizadas no Brasil pode ser entendido em dados pesquisados por Berquó (1993, pp. 373-374) de estudos estatísticos realizados na década de 1990. Nesses, conclui-se que 19% das mulheres do Nordeste já estavam esterilizadas antes dos 25 anos de idade, sendo em São Paulo o percentual de 10%. O número médio de filhos dessas mulheres quando da sua esterilização era de 2,7 para São Paulo e 3 para o Nordeste. Ainda, no

Nordeste, a esterilização crescia concomitantemente com o nível de instrução, enquanto que em São Paulo não era um diferencial.

Com os mesmos estudos, evidenciou-se que as razões prevalentes que levavam à esterilização de mulheres em São Paulo eram: não querer ter mais filhos (61,6%) e problemas de saúde (25%). Um dado adicional relevante a ser mencionado é a taxa de fecundidade no Nordeste, pois a contracepção no Brasil foi motivada historicamente por diversos fatores que repercutiam no Planejamento Familiar sem intervenção do Estado (urbanização, crescente mão-de-obra feminina, problemas de saúde, mercado de consumo de pílulas anticoncepcionais e cirurgias particulares de esterilização tubária etc).

Considerando a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde, a taxa de fecundidade no país, em 2003, era de 2,5 filhos por mulher, no Nordeste, entre o período de 1986 e 1996, essa taxa caiu em 40%, de 5,2 filhos para 3,1 filhos, permanecendo, contudo, com a mais alta taxa de fecundidade do país, demonstrando uma desigualdade regional.

A esterilização tubária foi um importante causador dessa redução de fecundidade no país, chegando ao ponto de que cesarianas eram feitas sem nenhuma indicação médica, somente para realizar a laqueadura tubária. Eis, o fator-chave para o desencadeamento de problemas que levaram a edição da lei 9.263/96.

Entre os problemas advindos da prática de cesarianas com tal finalidade estão: o abuso dos profissionais de saúde em estimular cesarianas e esterilizações sem conceber informações sobre o procedimento cirúrgico e alternativas existentes para a contracepção, os altos índices de cesarianas no país, o alto índice de esterilizações mascaradas por outros procedimentos, a cobrança indevida pelo procedimento médico e possivelmente o arrependimento posterior das que foram esterilizadas sem as informações adequadas.

No descaso de ofertas de métodos contraceptivos pelo SUS, um condicionante para a escolha de um método contraceptivo passou a ser a disponibilidade de estoque, que levou as brasileiras optar pela esterilização “pagando por fora”, seria a política e cultura da “laqueadura ou nada”. (MOREIRA; ARAÚJO, 2004, p. 395).

Tudo isso foram fatores que supostamente levaram a uma legislação que dificultasse ao máximo o procedimento de esterilização tubária, a lei nº 9.263/96.

Resta claro que o intuito do legislador, ao enumerar tantos requisitos cumulativos, é, de fato, desencorajar os indivíduos na realização de procedimentos de esterilização voluntária, sobretudo, quando se trata de pessoas jovens, com idade inferior a 25 anos de idade. Todavia, devemos indagar se a eleição desses critérios não corresponde a uma ingerência arbitrária do Estado nesta esfera individual, tão íntima e privada que, marcadamente, está sujeita ao exercício tão somente da vontade e da liberdade de cada um. (TEIXEIRA & RODRIGUES, 2010, p. 155)

Nas ações em política pública de saúde em planejamento familiar, o Ministério da Saúde, gestor das políticas públicas em saúde no país, recomenda o uso dos métodos anticoncepcionais disponíveis como os métodos naturais ou comportamentais, os de barreira, hormonais, DIUs e laqueadura, de acordo com a autonomia e a liberdade das usuárias do SUS. A importância da oferta desses métodos nos serviços de saúde é fundamental para o exercício do planejamento familiar no âmbito do SUS, pois este depende da oferta de alternativas contraceptivas, quais sejam: a existência e disponibilidade dos métodos contraceptivos (COSTA et al., 2006).

A lei quando estabelece um mínimo de filhos (I, art. 10, lei nº 9.263/96), justifica em prol de uma proteção estatal contra possíveis abusos nessa prática. Cabe nesse ponto a verificação de um possível abuso quanto ao seu papel essencial de oferecer serviços de saúde, entre eles a esterilização tubária. Costa et al. (2006, p. 77) citam como condições para o exercício da autonomia no planejamento familiar a:

oferta de informação e educação em saúde para conhecimento do corpo, da sexualidade e dos métodos contraceptivos; vínculo entre a seleção do método contraceptivo e a oportunidade das mulheres de obter informações para orientar sua escolha.

No que cabe ao papel do Estado na implantação de políticas públicas sobre planejamento familiar, não se vislumbra a necessidade de escolha de um mínimo na quantidade de filhos para se submeter a um método contraceptivo, mesmo que seja uma esterilização, porque se entende que a informação e a capacidade civil plena trazem as condições necessárias para a mulher decidir sobre o seu corpo e capacidade reprodutiva de acordo com sua autonomia privada.

Exigir que o cidadão tenha, no mínimo, 25 anos de idade ou, alternativamente, dois filhos vivos é imposição arbitrária do legislador que, a partir desse esquadro, pode deixar de tutelar uma série de demandas sociais. Consiste em afronta injustificada ao princípio da autonomia privada, reitor das ações que orientam o planejamento familiar. (TEIXEIRA & RODRIGUES, 2010, p. 155)

Conforme exposto, não basta a simples informação acerca da contracepção, também é necessário a disponibilização dos recursos existentes sobre o assunto, sem restrições a uma situação tão individual que é a escolha na quantidade de filhos que uma pessoa quer conceber. Não há excessos em somente ter um filho e encerrar sua capacidade reprodutiva, cada indivíduo deve arcar com seus atos e suas consequências, bem como a mulher não pode ainda ser vista associada ao papel doméstico e de mãe, cabendo a cada mulher brasileira a escolha de sua maternidade.

Em estudo realizado em 5.507 municípios do Brasil, com o objetivo de verificar as condições de acesso das mulheres às atividades de atenção e aos métodos contraceptivos no Brasil, foi constatado que em 79,5% do total de 5.358 municípios não oferecem diafragma, sendo suficiente a oferta em apenas 6,6% quando ultrapassada a demanda de 75%. Ainda, a atenção à infertilidade não é ofertada por 72,9% do total de 5.349 municípios. Conclui o estudo que:

Os resultados encontrados denunciam a dissociação entre as práticas educativas e a rotina de atenção ao planejamento familiar; restrições qualitativas e quantitativas de acesso aos métodos contraceptivos e ainda a baixa oferta de atenção à infertilidade. Ficam evidentes as condições de comprometimento do exercício da autonomia das mulheres quanto a livre escolha dos métodos contraceptivos. (COSTA et al., p. 75, 2006)

Uma reflexão induzida através dessa conclusão sobre a atenção à infertilidade no planejamento familiar ofertada no Brasil é a suposta preocupação do Estado quando das medidas para desencorajar a esterilização precoce das mulheres em idade fértil para evitar o arrependimento posterior.

Quando a mulher, civilmente capaz, se submete a uma esterilização voluntária, é preciso ter como premissa que esta tem consciência do procedimento a qual está se submetendo, bem como das consequências de se desejar encerrar a procriação.

As vantagens e desvantagens sobre a esterilização tubária devem ser informadas e ponderadas individualmente pela usuária que deseja a realização do procedimento, deve ser informado que a esterilização tubária é um procedimento seguro e eficiente para encerrar a atividade reprodutiva, que não protegem contra Doenças Sexualmente Transmissíveis – DSTs, sobre as vantagens de aconselhamento ao cônjuge/companheiro se submeter ao procedimento de vasectomia, sobre os índices de falhas dos métodos reversíveis etc. (REZENDE FILHO, 2010, p. 1002).

Como discutido anteriormente, como condição para o exercício da autonomia no planejamento familiar, é necessário que seja ofertado pelo Estado informação e uma variedade de métodos contraceptivos, conduta que deve ser regra no atendimento dos serviços de saúde. “Assim, acredita-se ser possível obter uma decisão mais consciente, em que vantagens e desvantagens de cada MAC oferecido são pesadas na hora de decidir” (OSIS et al, 2004, p. 1587).

Com a informação prestada, a mulher que tenha um posterior arrependimento, deve arcar com o ônus de sua escolha, como em qualquer outro ato de sua vida, não subsistindo uma alegada necessidade de proteção estatal com base na barreira de qualquer método contraceptivo.

O papel da sociedade também deve ser considerado, pois, como visto, o planejamento familiar no Brasil foi realizado às margens das políticas públicas, ligado a interesses diversos, como a cultura difundida de que quanto menor a quantidade de filhos, melhores as condições de vida, a evolução da mão-de-obra feminina, a falta de oferta gratuita de métodos anticoncepcionais (MAC), a disseminação de informações e disponibilidades das pílulas anticoncepcionais e da cirurgia de laqueadura, entre outros. A cultura construída ao longo dos anos sobre os métodos contraceptivos, não tem a mesma força de informação de que os dados científicos sobre o assunto, principalmente devido à falta ou insuficiência de serviços de saúde para a população.

Parece que quando as mulheres chegam a um serviço de planejamento familiar trazem consigo conceitos e pré-conceitos sobre os MAC, construídos sobre informações que para elas têm maior credibilidade do que aquelas que receberão dos profissionais de saúde. Apresenta-se, portanto, a necessidade de educação em planejamento familiar como um projeto abrangente na sociedade em geral, não apenas centralizado em serviço de saúde. (OSIS et al, 2004, p. 1593)

Outro requisito legal para a esterilização tubária é o prazo de 60 dias entre a manifestação da vontade e o ato cirúrgico, que traz também complicações fáticas para a realização do procedimento quando se tratar da hipótese legalmente permitida de cesarianas sucessivas (§2º do art. 10 da lei 9263/96).

Para Rezende Filho (2010, p. 1002), a legislação brasileira atual é coercitiva quanto se trata da realização de esterilização periparto ou no pós-parto imediato, sendo permitida apenas em casos de cesarianas sucessivas ou quando há risco de vida materna em gravidez vindoura.

No Brasil, a atenção básica de saúde é prestada por Municípios, Estados e pela União. O serviço de atenção básica em saúde é responsabilidade dos Municípios, abrangendo a realização do pré-natal, que são ações na gestação que incluem consultas e exames. Aos Estados-membros são conferidos o dever de prestar assistência hospitalar, ou seja, os profissionais municipais que prestam os serviços iniciais de pré-natal, não são os que realizam os partos, pois estes precisam de hospitalização em maternidades do Estado.

Caso a gestante deseje realizar esterilização tubária concomitante com a realização do parto, por mais que ela esteja orientada sobre o procedimento e consequências, não será possível porque não existe uma interação entre o seu atendimento primário no pré-natal e o atendimento para o parto. Assim, registra-se uma situação absurda para aquelas mulheres que necessitam encerrar a reprodução de maneira eficaz e que queira aproveitar um procedimento cirúrgico muito evasivo, como o parto, para realizar a esterilização tubária, pois ela terá que retornar para outro procedimento cirúrgico após 60 dias.

A mulher que tem indicação absoluta de cesariana, mesmo que tenha toda informação sobre a sua escolha, livre e consciente, para esterilização tubária, não pode fazê-la concomitante com o parto se não se enquadrar no critério subjetivo de “cesarianas sucessivas”.

Outro argumento defendido politicamente para a redução de esterilização tubária é o aumento de cesarianas, com a finalidade exclusiva de esterilização. Entende-se que não se justifica a vedação de uma cirurgia porque há especulação acerca das consequências do procedimento, sendo necessária a veiculação de dados e informação sobre os riscos, como também para desestimular uma prática tão evasiva à integridade física de qualquer pessoa. Porém, não pode o Estado retirar a autonomia do indivíduo sobre o seu corpo, principalmente porque em outros procedimentos esta vedação sequer é suscitada.

A Portaria 048 de 11 de fevereiro de 1999, do Ministério da Saúde, segue o entendimento da lei n 9.263/96 e proíbe a realização da laqueadura tubária durante o período do parto ou aborto e até 42 dias depois destes, exceto em casos de cesarianas sucessivas anteriores e casos onde a exposição a outro ato cirúrgico representasse risco de vida para a mulher. Contudo, nenhuma Portaria emitida pelo Ministério da Saúde especificou o número de cesarianas sucessivas a partir da qual a esterilização feminina seria permitida no momento do parto, “mas é de comum conhecimento que três cesarianas sucessivas é usada como

parâmetro, ou seja, duas cesarianas sucessivas anteriores viabilizam a realização da laqueadura durante um terceiro parto por cesariana.” (BERQUÓ; CAVENAGHI, 2003, p. 443)

O critério subjetivo de cesarianas sucessivas deveria, nesse contexto, ser abolido por ser extremamente vazio de sentido, ficando a critério do médico o número de cesarianas prévias para que ele realize a esterilização, sem nenhuma garantia de realização ou não para as pacientes. “São raras as indicações médicas, inquestionáveis da esterilização feminina, que se pratica, entretanto, largamente, de modo clandestino ou inconfessado, à conta das restrições impostas por nossos preceitos locais ultrapassados” (REZENDE FILHO, 2010, p. 1002).

Em estudo realizado na cidade de Pelotas-RS, Olinto e Galvão (1999) concluíram que o maior percentual de mulheres esterilizadas era daquelas que pertenciam a classes sociais mais privilegiadas, com renda superior às demais participantes. Isso revela a desigualdade social sobre a temática, demonstrando uma distorção sobre a preocupação estatal protecionista quanto às políticas de planejamento familiar em esterilização de mulheres com baixo nível socioeconômico.

A reflexão feita por Berquó (1993, p. 370), a qual quanto maior a informação e disponibilidade de meios tecnológicos mais avançados na área da reprodução humana, maior será a possibilidade de regulação da concepção, demonstra que

a maior parte dos países industrializados mantém baixas taxas de fecundidade, abaixo do nível de reposição, sem o recurso acentuado a práticas irreversíveis de regulação da fecundidade. Neles, as mulheres preferem lançar mão de métodos mais tradicionais e, em caso de falha, recorrer ao aborto legal, sem perder, contudo, a capacidade reprodutiva. (BERQUÓ, 1993, p. 371)

Todas essas dificuldades rotuladas como proteção estatal às mulheres serviram para a realização de cirurgias fora dos olhos do Estado, beneficiando somente àquelas que podem pagar pelo procedimento, igualmente a qualquer outro método contraceptivo, o SUS não oferece a informação e os meios para se realizar o planejamento familiar efetivo.

Não se tem fundamentos fáticos e legais para que o Estado aniquile um direito fundamental como o planejamento familiar, restringindo a esterilização tubária em mulheres que não desejam ter mais filhos. As premissas de que as mulheres não têm capacidade de decidir sobre tal procedimento, que existem altos índices de cesarianas no país, que deve ser prestado informações sobre planejamento familiar quando do desejo de se esterilizar entre outros, não se justificam frente a realidade brasileira.

Deve ser encarado como regra que as mulheres têm capacidade de decidir sobre seus corpos. Sobre os altos índices de cesarianas, cabe ao Estado qualificar seus profissionais para que estes sejam responsáveis civil e penalmente como qualquer outro profissional. Além do que, as informações sobre concepção e contracepção devem ser divulgadas com toda a sociedade, independentemente da quantidade de filhos, pois estas informações devem abarcar inclusive adolescentes, para que estes não sofram de um problema tão frequente no Brasil, a gravidez indesejada na adolescência. Com isso, também estaríamos mudando uma cultura errônea de que só existe a esterilização para as mulheres, abrindo outras opções de métodos contraceptivos, e retirando o encargo social da concepção da exclusividade feminina.

Baseado na necessidade de proteção estatal sobre a possível esterilização precoce e arrependimento após o procedimento, o Estado deveria investir na atenção básica de saúde, promovendo-a para toda a sociedade. Opinião comum a Teixeira e Rodrigues (2010, p. 155), que refletem que:

[...] se o Estado elegeu como prioridade, naquilo que toca ao planejamento familiar, desestimular a esterilização precoce ou imatura, então, deveria se pautar pela implementação de políticas públicas cujo escopo seja a promoção de assistência especializada e, sobretudo, de veiculação de todas as informações necessárias para formar, livremente, a convicção dos cidadãos brasileiros.

Não só o referido estudo realizado por Costa et al (2006, p. 75) demonstra o abandono das políticas públicas em planejamento familiar, como também médicos refletem questionamentos que surgem na rotina da área de saúde, mulheres que desejam e “precisam” fazer laqueadura, mas não conseguem por diversos motivos, baseados na lei de planejamento familiar e, principalmente, pelas consequências dela:

De fato, há médicos que cobram por fora para realizar esse procedimento, o que é um crime em todos os sentidos, um crime sob o ponto de vista ético e contra a saúde pública. O pior é que quanto mais se incluem obstáculos para a realização da laqueadura pelo SUS, mais estamos empurrando as pessoas para esse pagamento, às vezes, cobrado dentro do próprio SUS. Gostaria de lembrar, porém, que há o senso comum de que as mulheres historicamente assumiram resolver o problema da anticoncepção por sua própria conta. Enquanto agirem assim, o sistema não vai se mexer e os médicos continuarão a dar prioridade a outras questões que consideram mais graves (LAGO, 2011).

Em concordância com esse descaso do poder público e dos abusos cometidos por médicos, Fernandes (2003) assevera que o papel da medicina que está em resguardar, ou preservar, ou recuperar a saúde da mulher, não é sempre alicerçado em critérios técnicos, alguns se orientam apenas por um julgamento valorativo pessoal, que no caso do planejamento familiar se liga às condições econômicas das pacientes.

Isso significa que o profissional médico, muitas vezes, por ser detentor de um saber frente a ignorância de sua clientela, acaba por cometer abusos como o de esterilizar uma mulher que não desejou, bem como de se recusar a esterilizar aquela que assim quis, por ser uma prática muito comum a esterilização tubária clandestina ou as grandes barreiras para tal procedimento. É encaixado aqui o terceiro ponto de análise dos dispositivos da lei n 9.263/96 o § 4º que determina:

A esterilização cirúrgica como método contraceptivo somente será executada através da laqueadura tubária, vasectomia ou de outro método cientificamente aceito, sendo vedada através da histerectomia e ooforectomia.

Não se discorda sobre o que está expresso nesse parágrafo, mas sim sobre a omissão quanto ao método a ser utilizado. Foi exposto que médicos se utilizam dos requisitos legais para a esterilização para cometer abusos, que são amplamente divulgados informalmente no dia-a-dia. Sendo assim, caberia ao Estado proteger ao usuário do SUS contra esses abusos. Uma possível saída seria eleger o método cirúrgico mais seguro e eficaz para ser eleito como prioritário para realização, indicando ao médico a utilização deste, só o podendo excluir em casos excepcionais.

A fecundidade tende a diminuir com o aumento da escolaridade e do nível de rendimento. Este é um indicador que deve ser incorporado pelos gestores de políticas públicas. O incremento da educação no país e o incentivo para que os jovens prossigam na educação formal, além do ensino fundamental, apresenta reflexos imediatos na saúde sexual e reprodutiva da população (BERFOLI et al, 2006, p. 198).

Outrossim, o temor de uma depressão dos níveis de crescimento populacional deve ser superado, não será o fim se a fecundidade for cada vez mais baixa, isso porque também existem outras medidas estatais que poderão fornecer prioridades para o aumento desta.

O crescimento populacional decorre de fatores como a queda da mortalidade infantil e aumento da média de vida da população, e não do crescimento da fecundidade. Para que esses fatores sejam impulsionados, é preciso um investimento em melhores condições na qualidade de vida da população e da saúde pública, de modo geral (BARCHIFONTAINE; PESSINI, 2002).

Foram discutidas as várias finalidades para a qual a lei incluiu as barreiras para ser realizada a esterilização tubária, objeto de estudo desse trabalho, entre estas finalidades está: desencorajar a esterilização precoce, oferecer outros métodos de contraceptivos reversíveis e proteger a mulher de um possível arrependimento. Também se consegue entender as consequências práticas diante dessas barreiras: a realização de cirurgias cesarianas com a

finalidade exclusiva de realizar a esterilização tubária, o mercado de esterilização em que médicos ganham dinheiro para realizar a cirurgia na rede privada de serviços de saúde, e por fim, a aniquilação do direito ao planejamento familiar daquelas mulheres que necessitam da esterilização tubária para encerrar sua reprodução de maneira segura e eficiente.

Com isso, vemos que, apesar do legislador criar uma situação em que a contracepção no Brasil fosse feita de maneira segura e que abrangesse todas as usuárias do SUS, desestimulando uma cultura de cirurgias de laqueadura sem a devida informação e com a oferta de outros tipos de anticoncepcionais, houve um exagero de normatização e a falta de implantação de políticas públicas que se encaixassem nas demandas na área de saúde.

O resultado da interpretação do artigo 10, inciso I, §§2º e 4º da lei nº 9.263/96, é a aniquilação a um direito legítimo à cirurgia de esterilização tubária a todas as usuárias do SUS. Obrigando mulheres a “trocar” votos por uma assistência médica adequada e segura na contracepção, como narra a denúncia feita pelo Ministério Público Federal, no Inquérito nº 2197/PA que assim descreve como era prestada assistência cirúrgica para esterilização:

No período que antecedeu às eleições municipais de 2004, mais especificamente entre os meses de janeiro e março, o denunciado, na condição de pré-candidato à Prefeitura Municipal de Marabá/PA, com o auxílio indispensável de outras pessoas, corrompeu as eleitoras [...], para que dessem seu voto em troca de assistência médica, consistente na realização de intervenções cirúrgicas gratuitas destinadas à esterilização, tecnicamente denominada de laqueadura tubária.

Esse Inquérito resultou na condenação do indiciado, o Deputado Federal Asdrúbal Mendes a uma pena de 3 (três) anos, 1 (um) mês e 10 (dez) dias de reclusão e a 14 (quatorze) dias-multa, de valor unitário equivalente a 1 (um) salário mínimo no STF, pela prática do crime previsto no artigo 15 da Lei nº 9.263/96 que assim disciplina:

Art. 15. Realizar esterilização cirúrgica em desacordo com o estabelecido no art. 10 desta Lei. Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, se a prática não constitui crime mais grave.

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço se a esterilização for praticada:

I - durante os períodos de parto ou aborto, salvo o disposto no inciso II do art. 10 desta Lei.

II - com manifestação da vontade do esterilizado expressa durante a ocorrência de alterações na capacidade de discernimento por influência de álcool, drogas, estados emocionais alterados ou incapacidade mental temporária ou permanente;

III - através de histerectomia e ooforectomia;

IV - em pessoa absolutamente incapaz, sem autorização judicial;

V - através de cesária indicada para fim exclusivo de esterilização.

Desta forma, não é adequado à luz da interpretação do princípio da razoabilidade, que se interpreta como orientador das ações do Poder Público a perseguir os princípios

constitucionais, que neste caso do planejamento familiar podem ser citados o princípio da autonomia privada, o direito à saúde, e a procriação responsável, que seja extinto um direito constitucional por restrições excessivas do legislador ordinário.

A inadequação desses dispositivos vigentes ao exercício do planejamento familiar é amplamente defendida por diversos setores da sociedade, como, por exemplo, sociólogos, médicos e juristas, que também oferece como alternativa para o alcance da finalidade proposta pela norma constitucional do planejamento familiar através da esterilização tubária, mediante a atividade de educação em saúde, cuja prestação é dever do Estado.

Assim, revela-se que o texto legal não orienta adequadamente os meios de ação para garantir o acesso a esses direitos. Também, registra-se deficiências no processo de formulação das políticas públicas na área, ao não considerar efetivamente a perspectiva dos sujeitos beneficiários, assim como no processo de implementação, com falhas gerenciais e dificuldades de comunicação e educação em saúde pública eficientes (SOARES; MORO, 2019).

Com a ampla conscientização da população sobre planejamento familiar, o Estado também interfere em outras prestações, próprias da dimensão que está inserida nesse contexto, porque “o planejamento familiar não se restringe apenas a procriação, decisão pelo número de filhos, espaçamento ou intervalo entre uma gestação e outra, controle da natalidade ou da fecundidade, mas também, em sentido amplo, a moradia, alimentação, lazer, educação etc.” (DINIZ, 2011, p. 166).

Com o exercício da autonomia privada, que está condicionada às informações recebidas pelas usuárias do SUS, não se evidenciaria a extinção na prática do exercício ao planejamento familiar, concretizando-o pela escolha consciente das mulheres à esterilização tubária.

O direito ao planejamento familiar e, conseqüentemente, a autonomia privada, serão efetivados, sem nenhum prejuízo ao Poder Público, quando cuidar da demanda social com responsabilidade, mediante a implementação de políticas públicas e prestações de serviços públicos, tendo em vista que o planejamento familiar não se restringe ao direito à saúde, mas também abrange outras áreas sociais, por lidar com seres humanos e principalmente na

questão dos filhos “não-planejados”. Assim, enfatiza-se que o papel central do Estado é de garantir o direito dos cidadãos.

CONCLUSÃO

O planejamento familiar evoluiu no Brasil, notoriamente a partir da década de 1970, diante de polêmicas envolvendo controle demográfico e sexualidade, e teve como principais agentes as mulheres, que foram representadas principalmente pelos movimentos feministas a favor da plena vivência da sexualidade e autonomia na procriação.

Apesar das várias dimensões sociais abarcadas pelo planejamento familiar, como saúde, educação e assistência social, registra-se que o Estado brasileiro se fez inerte quanto a formulação e implantação de políticas públicas nessa área, deixando a cargo de instituições privadas a difusão de uma cultura de anticoncepção. Após reivindicações sociais, em 1983 foi constatada uma explosão demográfica no país, fator que impulsionou uma maior preocupação governamental ao planejamento familiar e a criação do Programa de Assistência Integral à saúde da Mulher – PAISM, com a finalidade de controlar a natalidade.

Com a Constituição Federal de 1988, que trouxe expressamente o direito ao planejamento familiar, vários projetos de lei foram propostos sobre o tema, veiculando matérias como aborto, esterilização, assistência médica e pré-natal, e tecnologias reprodutivas. Em meio a tantas aspirações, foi editada a Lei nº 9.263/96, para regulamentar o direito ao planejamento familiar contido no art. 226, §7º da CF, que inovou em relação às políticas públicas em saúde no Brasil e marcou o cenário, passando a ser alvo de novas discussões no que diz respeito a intensa regulamentação na esterilização voluntária.

A lei de planejamento familiar estabeleceu como deveres do Estado, basicamente, a prestação a assistência em saúde para regulação da fecundidade, prevenção de doenças sexuais e promoção da saúde na gestação aos usuários do SUS. Da intensa regulação à esterilização voluntária, infere-se que o legislador quis dificultar ao máximo o seu acesso, como medida para desestimular a prática de esterilizações “precocemente”.

Contudo, a aplicação da referida lei se tornou inexistente quanto às esterilizações tubárias pela prática dessas cirurgias sem registro médico, mascaradas por outros procedimentos que enganavam a internação médica das pacientes, além de serem feitas concomitante com partos cesáreos. Ainda, não só as cirurgias de esterilização tubária eram

feitas sem os requisitos legais veiculados no art. 10 da lei nº 9.263/96, como passou a favorecer mulheres que utilizavam de serviços privados de saúde que pagavam por elas, ampliando as desigualdades regionais e sociais.

Outro problema encontrado na prática de esterilização tubária foi que médicos começaram a cobrar indevidamente pelo procedimento dentro das instituições públicas, tendo em vista que o Sistema Único de Saúde não repassa o valor da cirurgia sem os requisitos legais. Nessas situações, encontra-se a problemática sobre a esterilização voluntária: a expressão de autonomia privada dos indivíduos titulares do direito ao planejamento familiar e a proteção estatal à família.

A opinião de diversos autores elege a autonomia privada como cerne da execução de um planejamento familiar, tendo em vista que cada cidadão tem um plano parental individualmente considerado, defendendo-se a disseminação de informações e o acesso aos métodos contraceptivos, incluindo as cirurgias de esterilização tubária, a todos os cidadãos.

Nesse contexto, as críticas partem dos limites de atuação do Estado como veiculador de meios e informações sobre o planejamento familiar, inclusive sobre contracepção. Assim, indaga-se a possibilidade de o Estado fornecer os diversos métodos contraceptivos, os quais todos os usuários do SUS têm direito, sem extinguir a autonomia privada, acabando com o problema atual da desobediência à lei nº 9.263/96 quanto às esterilizações tubárias.

O planejamento familiar ligado à autonomia privada deveria expandir uma política pública de promoção para a escolha do melhor método elegível individualmente, considerando vários fatores: psicológico, social, cultural e físico. Porém, a realidade brasileira condiciona a autonomia privada em planejamento familiar a escassas ofertas de métodos contraceptivos, falta de profissionais com domínio sobre o assunto, insuficiência das ações de educação em saúde e dificuldade em acesso às cirurgias de esterilização tubária, mais conhecida como laqueadura.

Dessa forma, conclui-se que há a necessidade de que o Estado compreenda as dimensões diversas sobre a temática, de modo a garantir uma atuação que modifique as atuais práticas estatais em relação às políticas públicas de planejamento familiar, que ainda não abandonou a visão ultrapassada da mulher aliada ao papel doméstico, objeto de reprodução, inserindo nessa concepção a ideia da esterilização feminina.

REFERÊNCIAS

BARCHIFONTAINE, C. P.; PESSINI, L. **Problemas atuais de bioética**. 6ª ed. Edições Loyola, 2002.

BERLOFI, L. M. et al. Prevenção da reincidência de gravidez em adolescentes: efeitos de um Programa de Planejamento Familiar. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 19, n. 2, p. 196-200, 2006.

BERQUÓ, E. et al. *Reproductive rights of women and men in light of new legislation on voluntary sterilization in Brazil*. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 19, n. s. 2, p. 441-453, 2003.

BERQUÓ, E. Brasil, um Caso Exemplar-anticoncepção e parto cirúrgicos-à espera de uma ação exemplar. **Revista Estudos Feministas**, v. 1, n. 2, p. 366, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. In: Senado Federal. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9263.htm>. Acesso em: 17 de março de 2016.

BRASIL. **Lei nº. 9.263, de 12 de janeiro de 1996**: Regula o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências. Diário Oficial da União.

BRASIL. **Portal da Saúde**. 2011 Disponível em: <portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=25236> Acesso em: 8 de setembro de 2015.

COSTA, A. M.; GUILHEM, D.; SILVER, L. D. Planejamento familiar: a autonomia das mulheres sob questão. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 6, n. 1, p. 75-84, 2006.

DINIZ, M. H. **O estado atual do biodireito**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERNANDES, M. F. M. Mulher, família e reprodução: um estudo de caso sobre o planejamento familiar em periferia do Recife, Pernambuco, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 19, p. S253-S261, 2003.

LAGO, T. G. **Laqueadura**. Disponível em: <www.drauziovarella.com.br/ExibirConteudo/2327/laqueadura/pagina2/lei-do-planejamento-familiar>. Acesso em: 8 de setembro de 2016.

LISBOA, R. S. **Manual de Direito Civil**. vol. 3, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MARCOLINO, C.; GALASTRO, E. P. As visões feminina e masculina acerca da participação de mulheres e homens no planejamento familiar. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 9, n. 3, p. 77-82, 2001.

MOREIRA, M. H. C.; ARAÚJO, J. N. G. Planejamento familiar: autonomia ou encargo feminino? **Psicologia em estudo**, v. 9, n. 3, p. 389-398, 2004.

MOURA, E. R. F.; SILVA, R. M.; GALVÃO, M. T. G. Dinâmica do atendimento em planejamento familiar no Programa Saúde da Família no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 4, p. 961-970, 2007.

OLINTO, M. T. A.; GALVÃO, L. W. Características reprodutivas de mulheres de 15 a 49 anos: estudos comparativos e planejamento de ações. **Revista de Saúde Pública**, v. 33, p. 64-72, 1999.

OSIS, M. J. D. et al. Atenção ao planejamento familiar no Brasil hoje: reflexões sobre os resultados de uma pesquisa. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 22, p. 2481-2490, 2006.

QUEIROZ, M. V. O. et al. Características sociodemográficas e gineco-obstétricas de adolescentes assistidas em serviço de planejamento familiar. **Revista de Enfermagem da UFSM**, v. 7, n. 4, p. 615-628, 2017.

REZENDE FILHO, J. **Obstetrícia**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Koogan, 2010.

SOARES, L. P.; MORO, R. D. Políticas Públicas em Direitos Reprodutivos e a Escolha Reprodutiva da Mulher face a Lei do Planejamento Familiar. Anais... **Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, 2019.

TEIXEIRA, A. C. B.; RODRIGUES, R. L. **O direito das famílias entre a norma e a realidade**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

CAPÍTULO 17

RESTOS A PAGAR: AS IMPLICAÇÕES DAS REGRAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA GESTÃO E SUAS CONSEQÜÊNCIAS NAS DESPESAS PÚBLICAS DO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO 2000 A 2009

Luiz Reis Ferreira Neto, Mestrando em Administração, UAA
Fábio Anderson Costa, Graduado em Ciência Contábeis, UFPA
Marilia Matos Monteiro Gonçalves Ferreira, Doutoranda em Administração, (UCP)
Diego Ventura Magalhães, Doutorando em Administração, (UCP)
Luciana Tupinambá Dessy, Doutoranda em Administração, Columbia del Paraguay
Joana Cláudia Aleixo de Amorim Seixas, Doutoranda em Administração, Columbia del Paraguay

RESUMO

No Brasil, a política econômica possui uma trajetória histórica marcada por diversos episódios que demonstram uma ingerência e ilegalidade no panorama da gestão pública, desde ausência de equilíbrio fiscal a descaso com o patrimônio público. A Lei 4.320/64, que rege a Contabilidade na administração pública, foi criada para orientar a execução da Receita e Despesa; já a Lei complementar 101 de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade fiscal, veio para equilibrar as contas públicas, ela estabelece a fixação de limites para despesas com pessoal, para dívida pública e a determinação de que sejam elaboradas metas para o controle de receitas e despesas. Este tem como objetivo analisar os Restos a Pagar na gestão do Estado do Pará no período de 2000 a 2009 e seus impactos no orçamento subsequente à sua inscrição, demonstrar o montante de Restos a Pagar, quais os tipos de despesas que o formam e comparar se o Estado está cumprindo o que manda a LRF. O enfoque comparativo foi realizado a partir de análises quantitativo e qualitativo dos Restos a Pagar processados, visando demonstrar através de percentuais se o gestor teve ou não a intenção de cumprir a Lei supracitada e o seu principal foco na gestão analisada.

Palavras-chave: Administração pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Restos a Pagar. Orçamento.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho tem por finalidade analisar as implicações das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal na Gestão Pública, mais especificamente nas despesas inscritas em restos a pagar no final do mandato do Gestor Público.

Antes da Lei 101/2000, muitos gestores públicos costumavam contrair obrigações de despesas sem que houvesse recursos financeiros suficientes para pagá-las, principalmente, no final do seu mandato. Conseqüentemente, essas despesas eram inscritas em restos a pagar, ou seja, ficava para o próximo gestor a missão de pagar a dívida contraída.

No entanto, a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000) houve um tratamento diferenciado para a gestão pública no que trata as despesas inscritas em restos a pagar, especialmente nos dois últimos quadrimestres do mandato do gestor público, o qual, de certa forma dificultará o comprometimento de recurso sem o correspondente financeiro em caixa, mantendo assim o equilíbrio das contas públicas.

Por meio dos dados levantados será verificado se esse novo mecanismo jurídico alcançou o seu objetivo, mais precisamente em comparação a não geração de despesas nos dois últimos quadrimestres do governo, evidenciando a ocorrência de despesa inscrito em restos a pagar sem que haja disponibilidade em caixa.

Portanto, foi feita uma análise para certificar-se ou não se a regra da Lei 101/2000 está sendo aplicada, se houve controle mais intenso e se os gestores estão contendo mais as despesas no último dois quadrimestres do final do governo, especificamente, do Estado do Pará nos Períodos de 2000 a 2009.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tenta, por meio de um dos seus objetivos, proporcionar o equilíbrio das contas públicas, e uma das medidas adotadas é a que diz respeito às despesas inscritas em restos a pagar, onde é vedado o gestor público contrair despesas e inscrevê-las em restos a pagar sem que haja financeiro em caixa suficiente para cobri-las. Tal regra foi necessária em razão da cultura existente antes de sua edição, onde os gestores criaram despesas sem se preocupar com o recurso financeiro.

Hoje, 10 (dez) anos após a Lei entrar em vigor, questiona-se, será que houve melhorias na gestão das despesas públicas? Será que houve uma redução de inscrições em restos a pagar no período citado pela Lei? Será que as despesas públicas estão sendo mais controladas?

São esses questionamentos que nos levaram a abordar o Tema a fim de se solucionar o seguinte problema: A Lei de Responsabilidade Fiscal melhorou a gestão das despesas públicas, especificamente, as contraídas no final do mandato que podem ser inscritas em restos a pagar no Estado do Pará?

A fim de que se comprove o problema levantado elaboramos as seguintes hipóteses:

- As regras da LRF trouxeram regras eficazes às inscrições em restos a pagar.
- As regras da LRF conseguiram restringir as inscrições em restos a pagar.
- As inscrições em restos a pagar possuem o ser correspondente em recurso financeiro em caixa
- Com a LRF o gestor limitou o valor dos inscritos em restos a pagar.
- As sanções da LRF para quem desobedece as regras referentes.

Os gastos do governo são preocupações da sociedade, pois a forma como o governo aplica o dinheiro público tem ligação direta com o bem estar do cidadão. Neste caso, é importante que as despesas públicas sejam controladas para que não seja afetado o equilíbrio financeiro, com intuito de alcançar uma continua melhoria na gestão pública os legisladores vêm ao longo dos tempos estabelecendo normas que viabilizasse essa prática, como, por exemplo, a regulamentação da Lei 4320/64 e a recente Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000).

Portanto, o tema é relevante, o mesmo está sujeito à comprovação, tem importância teórica e prática, além disso, é um assunto bastante discutido atualmente. Tendo em vista que muitos gestores públicos contraíam despesas sem que haja financeiro suficiente para comportar essas divida, conseqüentemente, o próximo exercício ficava comprometido, devido excesso de inscrição em restos a pagar.

Na prática, o assunto envolve de forma direta a Gestão Pública, pois trouxe uma inovação no que se refere às despesas contraídas e inscrição em restos a pagar nos últimos oitos meses de mandato do titular do poder público. Com esse estudo poderá ser verificado se a Lei de Responsabilidade Fiscal conseguiu maior controle da inscrição em restos a pagar, e, por conseguinte houve um controle do aumento das despesas no final de governo, especificamente aquelas com financeiro insuficiente para arcar com essas dividas.

Será ainda verificado como funcionava o processo de despesas destinadas à inscrição em restos a pagar, antes da vigência da Lei 101/2000. Diante dessa situação, tornou-se

atraente buscar certifica-se se essa legislação trouxe realmente um controle das despesas públicas, se as inscrições em restos a pagar ficaram restritas a disponibilidade de caixa no final do governo.

Neste contexto a pesquisa possui como objetivo geral: demonstrar os efeitos das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente, a restos a pagar no último ano de governo. Como objetivos específicos: analisar as regras estabelecidas na LRF; analisar os balanços e balancetes do ano de 2008/2009; Comparar os períodos; de 2000 a 2009; analisar os dados referentes à inscrição em restos a pagar do período; verificar como a legislação e os gestores públicos tratavam os restos a pagar.

METODOLOGIA

A metodologia deste trabalho será realizada de forma qualitativa e quantitativa, as quais serão exploradas por meio de pesquisa bibliográfica baseada em referenciais teóricos já publicados em livros, revistas e artigos científicos. Também será feita uma pesquisa documental que será feita por meio de análises de documento como balancetes, balanços e lançamentos de natureza contábil, havendo a necessidade pode ser utilizados a pesquisa de levantamento de dados, pesquisa de campo e pesquisa de estudo de caso.

A delimitação do trabalho se deterá na análise das implicações das Regras da Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) na gestão das despesas públicas, especialmente, no artigo 42 desta lei que trata da inscrição em restos a pagar no governo do estado do Pará no período de 2000 a 2009.

RESTOS A PAGAR

A expressão “Restos a Pagar” tem essa denominação desde que foi publicada no diário oficial da União a aprovação do regulamento para a execução do Código de Contabilidade Pública por meio do Decreto nº. 15.783, de 08 de novembro de 1922.

De acordo com a Lei n. 4.320/64 que institui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todas as esferas do governo. Por meio do artigo 36, define como restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Os Restos a Pagar são compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante. A Inscrição em Restos a Pagar decorre da observância do Regime de Competência para as despesas.

Artigo na íntegra: “Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”.

Portanto, essas despesas, não canceladas pelo processo de análise e depuração e, que atendam os requisitos previstos em legislação específica, deve ser inscritas em Restos a Pagar, pois se referem a encargos incorridos no Próprio exercício.

Vale ressaltar a diferença entre Restos a Pagar e obrigações a pagar, o primeiro representa os valores pendentes de pagamentos, ou seja, as obrigações efetivas que já foram liquidadas, já o segundo representam passivos efetivos, ou seja, exigibilidades efetivas de terceiros juntos ao governo, os quais são podem ser originados da execução do orçamento da receita, da despesa e de fatos extra-orçamentários.

Para Kohama, (2010) menciona em sua obra que despesa orçamentária é executada pelo regime de competência, como preceitua o artigo 35, inciso da Lei nº. 4.320/64, o qual determina que “pertencem ao exercício financeiro, às despesas nele legalmente empenhas”. No entanto, a mesma lei estabeleceu alguns procedimentos a serem adotados para o encerramento do exercício, por meio do artigo 36, que estabelece “consideram-se restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”.

Em suma Restos a Pagar é uma expressão utilizada pela Lei nº 4.320/64 para representar as despesas pendentes de pagamento originadas da emissão de notas de empenhos, ou seja, ele tem origem na formação da despesa, devendo essa expressão ser utilizado apenas para representar os valores da despesa empenhada e não paga ao final do exercício financeiro de emissão do empenho.

É importante lembrar que o não pagamento no exercício de despesas nele empenhadas não compromete o equilíbrio orçamentário estabelecido no art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, pois pertence ao exercício financeiro, vejamos: Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nele arrecadadas; II - as despesas nele legalmente empenhadas”.

CLASSIFICAÇÃO

A Lei nº. 4.320/64, em seu artigo 36 revela que há duas categorias de Restos a Pagar, os Processados e os Não Processados. Mas é o Decreto nº. 93.872/86 em seu artigo 67, § 1º, que menciona a diferença entre eles, vejamos:

Art. 67. Considerem-se Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as despesas processadas das não processadas (**Lei nº 4.320/64, art. 36**).

§ 1º Entendem-se por processadas e não processadas, respectivamente, as despesas liquidadas e as não liquidadas, na forma prevista neste decreto.

Restos a Pagar Processado

Os Restos a Pagar Processados podem ser conceituados como aqueles em que as despesas já foram empenhadas e liquidadas e não pagas no exercício anterior, posto que o credor cumpriu com suas obrigações, ou seja, já tenha entregado os bens ou serviços, dessa forma o seu direito de receber tornou-se líquido e certo.

Compreende-se por Restos a Pagar Processado aquele em que o empenho foi entregue ao credor, o qual por sua vez forneceu o material, prestou o serviço e ou executou a obra, neste caso a despesa foi considerada liquidada, faltando apenas a fase de pagamento, e em termos orçamentários foi considerada “despesa realizada” (KOHAMA, 2010).

Restos a Pagar Não Processado

Classificam-se como Restos a Pagar Não Processados, as despesas legalmente empenhadas, mas que não foram liquidadas e nem pagas até 31 de dezembro do mesmo exercício financeiro, ou seja, por algum motivo não ocorreu o recebimento de bens e serviços no exercício de emissão da nota de empenho ou ocorreu algum entrave por parte do poder pública no momento da liquidação.

Segundo Piscitelli, Timbó e Rosa (2006), é claro e objetivo na classificação de RP Não Processado “são consideradas não processadas aquelas cujos serviços encontram-se em execução, não existindo ainda o direito líquido e certo do credor”.

Em conformidade com a Lei nº 4.320/64, os Restos a Pagar não processados devem ser escriturados como obrigação. Essa medida vai de encontro com o Princípio da Competência, que estabelece que a despesa influencia o resultado do exercício no momento em que ocorreu o seu fato gerador. Mas para a Lei nº. 4.320/64 o fato gerador da despesa orçamentária é a emissão de nota de empenho, porém o que o Princípio da Competência leva

em consideração como fato gerador e a entrega do produto, o recebimento do serviço prestado e ou o uso dos bens.

É importante ressaltarmos que quando ocorre à inscrição de Restos a Pagar Não Processados, no final do exercício, neste caso também se reconhece uma despesa que não ocorreu de fato, além também de contrariar o princípio da competência. Contraria também a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual determina que a despesa seja reconhecida pela competência, dessa forma, não poderia ocorrer à inscrição dos restos a pagar não processados.

Diante da situação “é prudente que primeiramente, o gestor avalie a possibilidade de cancelar o empenho, procedendo-se à inscrição somente em caso de impossibilidade de tal exclusão”. (JOÃO FILHO, 2006, p. 118)

Em suma os Restos a Pagar Não Processados são despesas em que o empenho foi legalmente emitido, porém por algum motivo não ocorreu à fase da liquidação, ou seja, o empenho foi emitido, mas o objeto adquirido ainda não foi entregue e depende de algum fator para sua regular liquidação. Portanto, de acordo com o sistema orçamentário de escrituração contábil, a despesa não está devidamente processada.

INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR

A inscrição em Restos a Pagar é realizada na data do encerramento do exercício financeiro, mediante a emissão de nota de empenho, o qual está limitado pelo crédito orçamentário, de acordo com as fases da despesa; ou seja, necessita cumprir com os estágios anteriores do empenho e liquidação.

É que para ser considerada legal, a despesa deve ser ordenada por autoridade competente, e cumprir com os requisitos estabelecidos nos artigos 58 a 70 da Lei Federal n. 4.320/64; além disso, sua realização deverá estar condicionada ao recebimento do crédito orçamentário pelas Unidades Gestoras. A validade da inscrição será até dia 31 de dezembro do ano subsequente, neste período o credor deverá habilitar-se ao recebimento do que lhe é devido.

Segundo Piscitelli, Timbó E Rosa (2006) também mencionam as regras que a legislação estabelece para a inscrição de RP, mas ele acrescenta em sua obra que quando ocorre o cancelamento da inscrição o direito do credor fica reconhecido e o pagamento deverá

ser efetuado a conta do orçamento vigente, na rubrica de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) o que é diferente de RP que é pago pelo orçamento em que estava autorizada.

A razão da baixa após um ano resulta da natureza do passivo circulante que em regra, permite a existência de obrigação a curto prazo. No entanto, é a forma de controle para vigora dentro prazo prescricional.

Mas considerando apenas a Lei 4.320/64 a execução da despesa inscrita em Restos a Pagar poderá ocorrer em exercícios futuros. Portanto, com objetivo estabelecer limites, a Lei nº. 101/00 determinou que nos últimos oito meses de cada mandato, o Governo só poderá contrair obrigações de despesas que possam ser pagas integralmente no próprio exercício, podendo a ser pagas em exercício futuro desde que haja disponibilidade financeira. Esse procedimento obriga o governante a não deixar de pagar as dívidas de Restos a Pagar, com justificativa de priorizar os pagamentos de despesas de exercícios correntes.

A inscrição em Restos a Pagar obedece ao Regime de Competência, visto que o art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que a despesa deve obedecer ao regime de competência em seu registro. Portanto, a despesa deve ser reconhecida e apropriada no exercício pela ocorrência do respectivo fato gerador da obrigação, mesmo que o pagamento seja realizado no próximo ano.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

O regime de competência determina que as despesas sejam contabilizadas de acordo com o exercício que foram geradas, se essa despesa foi empenhada em exercício e só foi paga no seguinte, a mesma deverá ser contabilizada no exercício a que foi empenhada, mas como seu pagamento só ocorrerá o exercício seguinte ela será considerada como uma despesa extra orçamentária. (LIMA, 2009, p. 82).

BASE LEGAL

É importante mencionar que a elaboração deste trabalho fundamenta-se por meio dos instrumentos legais que lhe dão a adequada sustentação para a construção da interpretação de seus conceitos e consequências.

Devido à grande importância do tema Restos a Pagar surgiram ao longo do tempo diversos instrumentos Legais com intuito de estabelecer regras que norteiam todas as situações que acontecem a cerca dos Restos a Pagar.

A Lei nº. 4.320/64

A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Pode ser considerada uma importante norma sobre orçamento e direito financeiro, além disso, é a primeira norma legal que estabelece regras sobre os Restos a Pagar, a partir dela que outros instrumentos jurídicos e autores se baseiam para tratar do assunto. Pois, conceitua, detalha o processo de inscrição e de cancelamento.

A Lei nº. 4.320/64, em seu artigo 36 dispõe sobre o tema Restos a Pagar, define o que gera Restos a Pagar conceituando o que vem a ser, diferenciando o que é processado e não processado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, regulamentou o que está preceituado no artigo 163, da Constituição Federal de 1988, a mesma é denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, ela estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Entre todas as legislações citadas até agora esse instrumento legal é considerado de grande importância, principalmente na área de planejamento e controle que visa o equilíbrio da gestão pública somada à capacidade financeira do estado. Portanto, ela é considerada um grande avanço no ordenamento jurídico, pois por meio dela são estabelecidas normas mais concisas sobre a gestão dos recursos públicos e inscrição em Restos a Pagar impondo restrições a seu tratamento.

TRANSAÇÕES DE RESTOS A PAGAR

Pagamento de Restos a Pagar

O pagamento de dívida inscrita em Restos a Pagar Processado ou Não Processado, é realizado, preferencialmente, no ano seguinte a sua inscrição, necessitando para o pagamento dos Restos a Pagar Não Processados, que a despesa seja antes liquidada a despesa.

É importante mencionar que é considerado Restos a Pagar Não Processado aqueles definidos pelo artigo 35 do Decreto nº. 93.872/86, pois os mesmos apresentam alguma pendência para a sua liquidação. Em outros casos o empenho deveria ser cancelado.

Cancelamento de Restos a Pagar

As despesas que não foram pagas até o final do exercício seguinte deverão ter sua inscrição cancelada. Mas antes de tudo é importante lembrar que os Restos a Pagar Processados representam as dívidas reais do Estado. Portanto, a falta de pagamento desse grupo de despesa no exercício seguinte a inscrição conduz o seu registro no passivo permanente, para compor a dívida pública fundada. Dessa forma, somente os Restos a Pagar não processados podem e devem ser cancelados, pois os valores processados representam obrigação líquida e certa do Estado para com seus credores.

Prescrição de Restos a Pagar

Os Restos a Pagar só prescrevem após cinco anos a partir de sua inscrição, e nesse espaço de tempo as despesas reconhecidas serão pagas na rubrica “Despesas de Exercícios Anteriores”, de acordo os artigos 69 e 70 do Decreto nº. 93.872/86.

OUTRAS LEGISLAÇÕES

A Lei de Crimes Contra as Finanças Públicas.

No ordenamento jurídico brasileiro existe uma variedade legal que trata o controle da dívida que é inscrita em Resto a Pagar, dessa forma surgiu então à necessidade de uma legislação que venha a punir os infratores que de alguma forma cometeram alguma irregularidade.

Em vista disso, foi editada para consolidar as punições de crimes contra as finanças públicas a Lei nº. 10.028 de 19 de outubro de 2000 que alterou o Código Penal de 1940,

visando adequá-la as novas normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual, por meio do artigo 73 que indica os instrumentos que julgam e puni os infratores.

Antes a aplicações irregulares das verbas públicas eram consideradas irregularidades administrativas, mas agora com a publicação desse instrumento jurídico passou a tipificar crime. Portanto, a Lei 10.028/00, pode ser considerada a proteção criminal à Lei de Responsabilidade Fiscal, pois não fazia sentido que uma lei rígida no controle da gestão pública sem uma lei que estabelecesse punições para os atos contrários. As punições podem ocorre, por exemplo, com ressarcimento, multa, cassação do mandato e até prisão.

Relacionando a Lei nº. 10.028/2000 com o tema abordado neste trabalho observamos que ela acrescenta uma capítulo específico que trata de crimes contra as finanças públicas, especificamente, o artigo que trata de irregularidade de inscrição de Restos a Pagar e o 359-B, vejamos:

Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei:
Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.
Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.

O artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal tem um peso bastante significativo para as finanças publicas, pois sua violação traz punição para o infrator como prever o art. 359-C da Lei 10.028/2000, vejamos.

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:
Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

A obrigação assumida pelo gestor deve ser cumprida totalmente dentro de seu mandato, porém algumas obrigações podem passar para o mandato seguinte, neste caso como estabelece o artigo 42 da LRF se faz necessário a existência de recursos financeiros suficiente para arcar com esse ônus, se o gestor não proceder nesse sentido o mesmo poderá ser responsabilizado criminalmente, devido à tipicidade do fato, quando ele autorização ou cria obrigação, gerando despesa que será passada à próxima gestão, sem a necessária e suficiente disponibilidade de caixa.

Outro artigo da Lei nº. 10.028/2000 relacionado aos Restos a Pagar, é o artigo 359-F que prevê: “Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de

restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos”.

Não há um valor definido expressamente em lei para a inscrição em Restos a Pagar o que se entende de valor permitido em lei é o valor da disponibilidade financeira em caixa que é suficiente para pagar a obrigação assumida dentro dos dois últimos quadrimestres, ou a disponibilidade de caixa existente no exercício seguinte. Dessa forma, pode haver duas situações que fixam o valor permitido em lei, uma que permite o pagamento nos dois últimos quadrimestres, e a outra, referente à disponibilidade de caixa que permita pagar no exercício seguinte.

Portanto, verifica-se que a Lei 10.028/2000 veio dar continuidade ao processo de punição aos gestores que cometerem irregularidade na administração pública. Por isso, que este instrumento jurídico pode ser considerado um avanço para a sociedade em geral.

RESTOS A PAGAR NO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO DE 2000 A 2009.

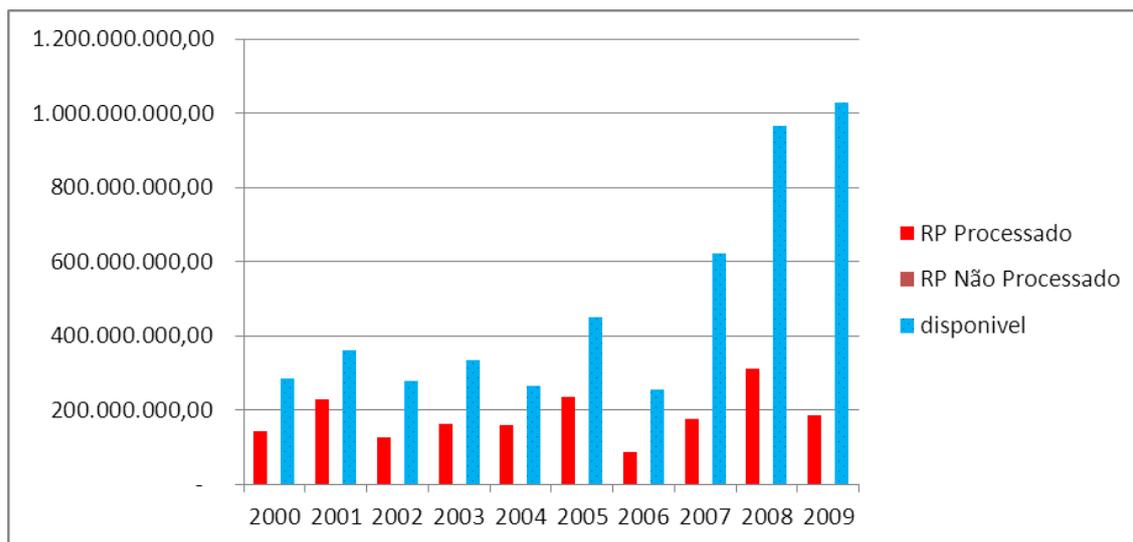
De acordo com que foi estabelecido anteriormente pelos diversos meios de publicações os Restos a Pagar é parte integrante do processo orçamentário, e sua inscrição é responsável por um cuidado especial para a administração pública. O período escolhido para objeto de análise deste trabalho deveu-se ao fato de verificar como o Estado do Pará vem se comportando ao longo desses dez anos de implementação das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no que se refere à utilização do instituto Restos a Pagar, tanto o Processado como o Não Processado, dando o novo tratamento a forma como vinha sendo utilizado pela administração pública.

Tabela 01- Inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados e disponibilidade financeira e sobras no Período 2000 a 2009.

Ano	Inscrição em RP	RP Processado	RP Não Processado	disponível	RP/Disp	% de Sobra
2000	140.923.002,13	140.923.002,13	-	283.219.668,94	50%	50%
2001	227.513.688,17	227.513.688,17	-	361.574.964,16	63%	37%
2002	125.125.301,56	125.125.301,56	-	276.230.961,29	45%	55%
2003	163.018.445,55	163.018.445,55	-	332.324.122,51	49%	51%
2004	159.011.295,99	159.011.295,99	-	264.632.390,13	60%	40%
2005	232.929.565,56	232.929.565,56	-	450.323.096,72	52%	48%
2006	84.894.780,55	84.894.780,55	-	253.871.259,91	33%	67%
2007	176.450.207,67	176.450.207,67	-	620.998.949,79	28%	72%
2008	311.526.654,67	311.526.654,67	-	964.015.765,85	32%	68%
2009	183.756.952,05	183.756.952,05	-	1.026.885.222,66	18%	82%

Fonte: Balanço Geral do Exercício 2000 a 2009 do Estado do Pará-SEFA

Gráfico 01- Variação do volume de inscrição em Restos a Pagar Processado e Não Processado e Disponibilidade Financeira no Período de 2000 a 2009.



Fonte: Balanço Geral do Exercício 2000 a 2009 do Estado do Pará-SEFA

Constatamos após a análise conjunta da Tabela 01 e o Gráfico 01 que a Gestão Pública do Estado Pará vem cumprindo o que está estabelecido no artigo 42, da Lei nº. 101/2000 que determina que seja proibido ao gestor público contrair obrigações de despesas nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Em todos os anos analisado o valor da Disponibilidade Financeira sempre foi bem maior que o valor inscrito em Restos a Pagar. Para a nossa análise compararmos os valores inscritos em Restos a Pagar em relação aos valores constate no disponível, a fim de obtermos a representação em relação ao correspondente financeiro.

Os exercícios de 2002 e 2006 são os mais importantes de serem analisados, pois representam o fim de mandatos eletivos. Dessa forma, são esses os períodos que o art. 42, da LRF estabelece regras acerca das despesas nos dois últimos quadrimestres, sendo vedada a

contração de despesas sem o correspondente financeiro para pagamento dentro do exercício, ou no exercício seguinte com inscrição em restos a pagar.

Verificou-se por meio dos Balanços Patrimoniais que o Estado do Pará vem seguindo o que manda o artigo supracitado, pois no exercício de 2002, para pagar o montante de R\$ 125.125.301,56 (cento e vinte cinco milhões, cento e vinte cinco mil, trezentos e um reais e cinquenta e seis centavos) inscritos em Restos a Pagar, o estado dispunha de R\$ 276.230.961,29 (duzentos e setenta e seis milhões, duzentos e trinta mil, novecentos e sessenta e um reais e vinte e nove centavos), o mesmo ocorreu no ano de 2006, quando o foi inscrito em Restos a Pagar o valor de 84.894.780,55 (oitenta e quatro milhões, oitocentos e noventa e quatro mil, setecentos e oitenta reais e cinquenta e cinco centavos), tendo disponibilidade financeira no valor de R\$ 253.871.259,91 (duzentos e cinquenta e três milhões, oitocentos e setenta e um mil, duzentos e cinquenta e nove reais e noventa e um centavos).

É importante ressaltar também que 2001 foi o ano que mais se comprometeu os recursos disponíveis em valores percentuais, representando 63% (sessenta e três por cento), ou seja, dos R\$ 361.574.964,16 (duzentos e sessenta e um milhões, quinhentos e setenta e quatro mil, novecentos e sessenta e quatro reais e dezesseis centavos) de disponível, R\$ 227.513.688,17 (duzentos e vinte e sete milhões, quinhentos e treze mil, seiscentos e oitenta e oito reais e dezessete centavos) foram utilizado para arcar com despesas de Restos a Pagar, ou seja. Mas o ano de 2009 foi o ano que os Restos a Pagar consumiu menos recursos financeiro, onde o percentual foi de 18% (dezoito por cento), pois dos R\$ 1.026.885.222,66 (Um bilhão, vinte e seis milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil, duzentos e vinte dois reais e sessenta e seis centavos) apenas R\$ 183.756.952,05 (cento e oitenta e três milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, novecentos e cinquenta e dois reais e cinco centavos) foram registrados em Restos a Pagar.

Em valores absolutos, 2008 foi o ano em que mais ocorreu inscrição em Restos a Pagar, sendo inscritos neste ano R\$ 311.526.654,67 (trezentos e onze milhões, quinhentos e vinte e seis mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e sete centavos). No entanto, o ano de 2006, em valores absolutos, foi o ano que menos ocorreu inscrição em Restos a Pagar, sendo inscritos apenas R\$ 84.894.780,55 (oitenta e quatro milhões, oitocentos e noventa e quatro mil, setecentos e oitenta reais e cinquenta e cinco centavos).

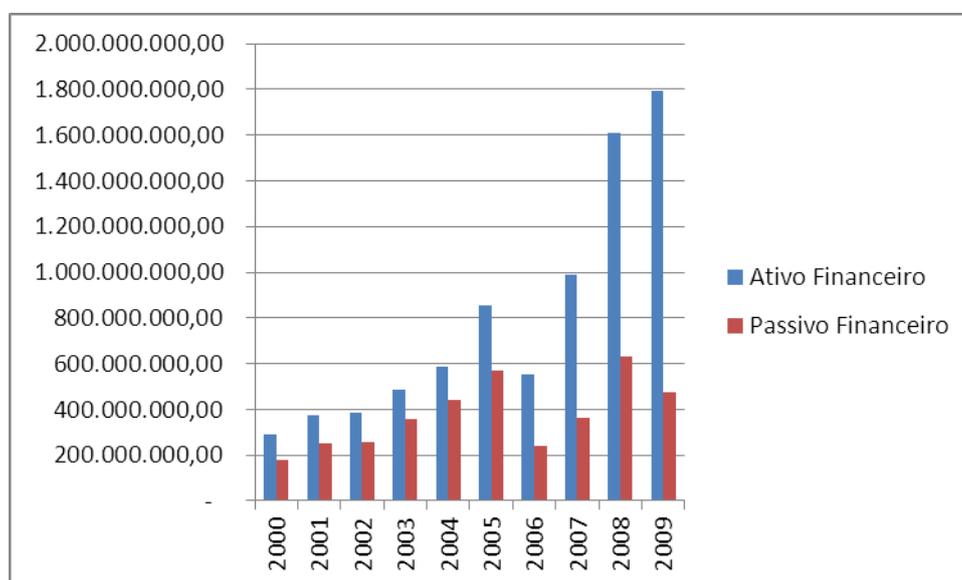
No período analisado não houve registro de Restos a Pagar não Processados, devido à orientação estabelecida por instruções normativas, como a IN N° 0038, DE 23 de dezembro de 2009, e as LDO, como por exemplo, a LEI N° 7.193, de 5 de agosto de 2008, a qual determina que sejam cancelados todos os empenhos não liquidados. A última inscrição em Restos a Pagar não Processados foi registrado no ano de 1997.

Tabela 02- Confronto de Ativo Financeiro com o Passivo Financeiro dos anos de 2000 a 2009.

Ano	Ativo Financeiro	Passivo Financeiro	saldo	% saldo
2000	293.101.175,86	180.792.524,39	112.308.651,47	38%
2001	374.309.279,74	254.007.268,92	120.302.010,82	32%
2002	386.250.046,37	257.727.542,72	128.522.503,65	33%
2003	487.559.737,45	355.032.354,29	132.527.383,16	27%
2004	585.579.320,56	439.895.154,31	145.684.166,25	25%
2005	855.661.519,48	568.777.084,17	286.884.435,31	34%
2006	554.627.882,44	237.865.892,49	316.761.989,95	57%
2007	990.184.627,38	360.492.680,06	629.691.947,32	64%
2008	1.607.409.689,55	630.967.625,39	976.442.064,16	61%
2009	1.792.505.737,41	475.833.579,37	1.316.672.158,04	73%

Fonte: Balanço Geral do Exercício 2000 a 2009 do Estado do Pará-SEFA

Gráfico 02- Confronto de Ativo Financeiro com o Passivo Financeiro dos anos de 2000 a 2009.



Fonte: Balanço Geral do Exercício 2000 a 2009 do Estado do Pará-SEFA

O resultado indica que o Estado do Pará possui situação positiva, denominado de superávit financeiro, no que se refere ao confronto do ativo financeiro com o passivo

financeiro nos anos de 2000 a 2009. Observa-se que houve crescimento dos indicadores ao longo dos anos, ao ponto de, em 2009, o Estado possuir saldo financeiro de R\$ 1.316.672.158,04 (um bilhão, trezentos e dezesseis milhões, seiscientos e setenta e dois mil, cento e cinquenta e oito reais e quatro centavos) para cumprir suas obrigações de curto prazo, o resultado positivo serve de fonte de abertura para créditos especiais e suplementares, deduzidos os créditos extraordinários abertos no ano.

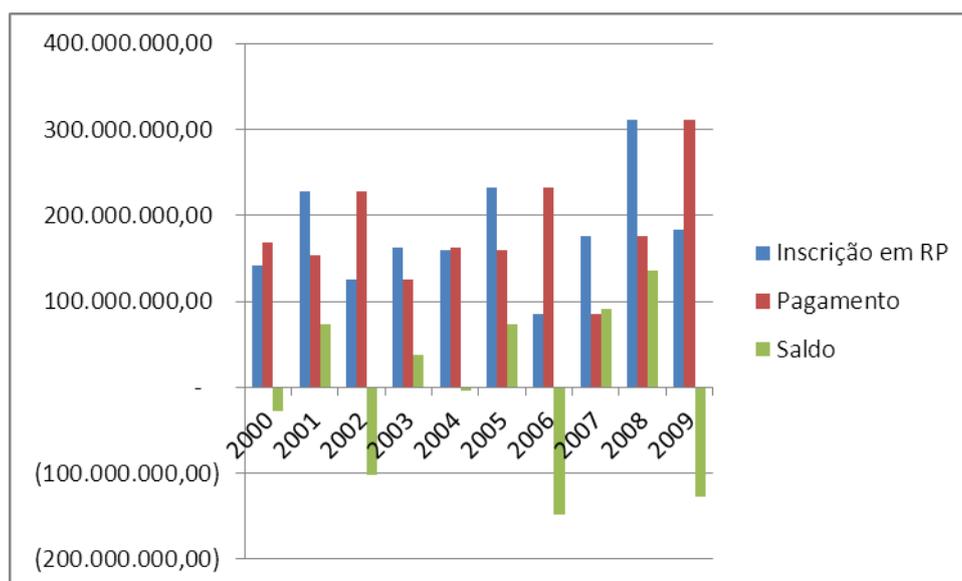
Na análise da tabela levando em consideração não só os Restos a Pagar, mas todas as obrigações assumidas a curto prazo pelo governo, certifico-se que o Estado do Pará vem se preocupando em honrar com seus compromissos, sendo que após a diferença do ativo financeiro com o passivo financeiro resulta sempre em saldo positivo levando em considerações o período analisado, por exemplo, em 2009 obteve dessa diferença um percentual X.

Tabela 03- Inscrições, Pagamentos e Saldo anual dos Restos a Pagar.

Ano	Inscrição em RP	Pagamento	Saldo
2000	140.923.002,13	168.021.260,41	(27.098.258,28)
2001	227.513.688,17	154.057.834,53	73.455.853,64
2002	125.125.301,56	227.513.688,17	(102.388.386,61)
2003	163.018.445,55	125.125.301,56	37.893.143,99
2004	159.011.295,99	163.018.445,55	(4.007.149,56)
2005	232.929.565,56	159.011.295,99	73.918.269,57
2006	84.894.780,55	232.929.565,56	(148.034.785,01)
2007	176.450.207,67	84.894.780,55	91.555.427,12
2008	311.526.654,67	176.450.207,67	135.076.447,00
2009	183.756.952,05	311.526.654,67	(127.769.702,62)

Fonte: Balanço Geral do Exercício 2000 a 2009 do Estado do Pará-SEFA

Gráfico 3- Inscrições, Pagamentos e Saldo anual dos Restos a Pagar.



Fonte: Balanço Geral do Exercício 2000 a 2009 do Estado do Pará-SEFA

Observa-se que não está ocorrendo cancelamento de Restos a Pagar do passivo Financeiro após 12 meses, em razão dos pagamentos estarem sendo efetuados em dia.

Normalmente o Estado vem inscrevendo o valor de Restos a Pagar Processado num ano e liquidando no ano seguinte como pode ser observado a partir de 2001.

Verificou-se ainda que o valor pago em 2001 foi superior ao valor inscrito em 2000 o que significa que em 2001 foi pago o valor inscrito em 2000 R\$ 140.923.002,13 (cento e quarenta milhões, novecentos e vinte e três mil, dois reais e treze centavos), e mais um residual do ano de 1999

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo analisar o comportamento do Estado do Pará em relação à inscrição de Restos a Pagar no período de 2000 a 2009, e certificar se as regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram cumpridas, especialmente acerca dos Restos a Pagar no final do exercício do último ano do mandato eletivo.

As análises foram realizadas com auxílio de gráficos, planilhas e demonstrativos contábeis, os quais foram elucidados em análises esclarecedoras sobre o assunto. Observa-se claramente a oscilação nos valores no final de cada exercício financeiro, na conta Restos a Pagar, demonstrando a preocupação do gestor em obedecer ao que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, analisar o cumprimento pelo governo com os princípios do

art. 42 da LRF que trouxe regras mais eficazes para esse instituto. Portanto que foi inscrito em Restos a Pagar sempre possuía correspondente financeiro em caixa para arcar com esse ônus.

Constatou-se por meio dos instrumentos citados acima que o Estado do Pará ao longo do período analisado vem apresentando situação financeira positiva tendo recursos financeiros disponíveis para cumprir com todas as suas obrigações de curto prazo incluído os Restos a Pagar. Além disso, certificou-se que não houve redução na inscrição em Restos a Pagar Processado. Entretanto, verificou-se não houve inscrição em Restos a Pagar Não Processado no período de 2000 a 2009.

Confirmamos também que LRF trouxe realmente regras mais eficazes em relação a inscrições em Restos a Pagar, pois por meio dela foram estabelecidas normas mais concisas sobre a gestão de recursos públicos, evitando o crescimento desordenado do passivo financeiro e impedido que seja transferida a dívida de uma gestão para outra, sem o correspondente financeiro, principalmente aquelas contraídas no final do mandato.

Podemos também lamentar que a vedação se restrinja apenas aos últimos dois quadrimestres do último ano de mandato, não tratando a lei, do primeiro quadrimestre, bem como dos três anos anteriores. Portanto, seria importante alterar a regra no sentido que a igualdade entre Restos a Pagar e a disponibilidade de caixa fosse verificada ao final de cada ano ao longo do mandato eletivo.

Por fim, ressalta-se que o objetivo foi alcançado devido à facilidade de acesso às informações necessárias à nossa análise. Conforme a política de transparência nas contas públicas adotadas pelo Estado, fator importante para viabilizar o controle de gastos, que possibilitou à população em geral fiscalizar e entender as políticas econômicas adotadas em cada gestão. Esse fator se deu graças à obediência a LRF seguido pelo Estado do Pará durante esses 10(dez) anos da lei.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Lei Federal nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 20 agosto. 2010

_____, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 agosto. 2010

_____, **LEI COMPLEMENTAR Nº 101**, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 agosto. 2010

_____, **DECRETO-LEI Nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 22 agosto. 2010

_____, **DECRETO Nº 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm>. Acesso em: 22 agosto. 2010

_____, **LEI No 10.028**, de 19 de outubro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm>. Acesso em: 22 agosto. 2010

PARÁ, **LEI Nº 7.193**, de 5 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.ape.pa.gov.br/webtools/pp_legislacao.jsp?idLegislacao=963>. Acesso em: 22 agosto.

Balanço financeiro 2000. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/balanco2000/anexos/118.htm> Acesso em: 28 outubro. 2010

Balanço patrimonial 2000. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/balanco2000/anexos/124.htm> Acesso em: 28 outubro. 2010

Balanço patrimonial 2001. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/balanco2001/pdf/121.pdf> Acesso em: 28 outubro. 2010

Balanço financeiro 2002. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/balanco2002/pdf/133.pdf> Acesso em: 28 outubro. 2010

Balanço patrimonial 2002. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/balanco2002/pdf/139.pdf> Acesso em: 28 outubro. 2010

Balanço financeiro 2003. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/balanco2003/sintese/111.pdf>> Acesso em: 28 outubro. 2010

Balanço patrimonial 2003. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/balanco2003/sintese/117.pdf> Acesso em: 28 outubro. 2010

Balanço financeiro 2004. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/balanco2004/sintese/117.pdf> Acesso em: 28 outubro. 2010

balanço financeiro 2005. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/Balanco2005/07%20%20Balanço%20Financeiro%20-%20Anexo%2013.pdf>> Acesso em: 28 outubro. 2010

balanço patrimonial 2005 Disponível em:
<<http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/Balanco2005/08%20%20Balanco%20Patrimonial%20-%20Anexo%2014.pdf>> Acesso em: 28 outubro. 2010

balanço financeiro e patrimonial 2006. Disponível em:
<<http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/balanco2006/BGE%202006%20-%20VOLUME%20I.pdf>> Acesso em: 28 outubro. 2010

balanço financeiro e patrimonial 2007. Disponível em:
<http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/_Balancos2007/Balanco_Volume_I.pdf> Acesso em: 28 outubro. 2010

balanço financeiro e patrimonial 2008. Disponível em:
<http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/_Balancos2008/BGE%202008%20-%20VOLUME%20I.pdf> Acesso em: 28 outubro. 2010

balanço financeiro e patrimonial 2009. Disponível em:
<http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCOS/_Balancos2009/BGE%202009%20-%20VOLUME%20I.pdf> Acesso em: 28 outubro. 2010

Esquema de Balanço Patrimonial. Disponível em: <<http://www.monacoonline.com.br/blog/?p=32>>
Acesso em: 28 outubro. 2010

Esquema de balanço financeiro. Disponível em: <http://www.tremg.gov.br/legislacao_jurisprudencia/partidos_politicos/modelos/modelo02.doc> Acesso em: 28 outubro. 2010

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. 9ª ed. São Paulo: Atlas S.A, 2003.

SILVA, Lino M. da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Atlas 2008.

ANGELICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

ARAUJO, Inaldo da P.S.; ARRUDA, Daniel G. **Contabilidade Pública: da Teoria à Prática**. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PISCITELLI, Roberto B. **Contabilidade Pública: Uma abordagem da administração financeira pública**. 9ª ed. São Paulo: Atlas 2006.

LIMA, Diana V. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BEZERRA FILHO, João E. **Contabilidade Pública: Teoria, técnica de elaboração de balanços e questões**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus 2006.

JUND, Sergio. **Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e questões**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

SANCHES, Osvaldo Maldonato. Op. Cit. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. 2.ed. , atual. e ampl.. Brasília. Prisma/OMS. 2004. 377 p.

MOTA, Francisco G.L. **Contabilidade Aplicada a Administração Pública**. Ed.Vestcon, 1998.

DERZI, M.A.M. **Comentários de art. 40-47**. In: MARTINS, I.G.F. e NASCIMENTO, C.V do. (org). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo. ed. Saraiva, 2001.

KHAIR, J.R.R e OLIVEIRA, W.D. **Lei de Responsabilidade fiscal**: Os avanços e aperfeiçoamentos necessários. In: MENDES, M. (org) Gastos Públicos Eficientes: proposta para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

Roger Goulart Mello
Patrícia Gonçalves de Freitas
(Organizadores)

www.editorapublicar.com.br
contato@editorapublicar.com.br
@epublicar
facebook.com.br/epublicar

ADMINISTRAÇÃO EM FOCO:
DIÁLOGOS SOBRE

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL



2020

Roger Goulart Mello
Patrícia Gonçalves de Freitas
(Organizadores)

www.editorapublicar.com.br
contato@editorapublicar.com.br
@epublicar
facebook.com.br/epublicar

ADMINISTRAÇÃO EM FOCO:

DIÁLOGOS SOBRE

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL



2020