

# Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico 2

Luciana Pavowski Franco Silvestre  
(Organizadora)

 **Atena**  
Editora

Ano 2018

**Luciana Pavowski Franco Silvestre**  
(Organizadora)

**Políticas Públicas no Brasil: Exploração e  
Diagnóstico**  
**2**

Atena Editora  
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

#### Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista  
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

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

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 2 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 2)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-061-2

DOI 10.22533/at.ed.612192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.  
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,  
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
A TRANSPARÊNCIA NOS BANCOS PÚBLICOS BRASILEIROS: AVANÇOS E DESAFIOS	
<i>Fabrizio Mencarini</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6121922011</b>	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>16</b>
AGENDA CURITIBA 2030: ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES PARA GARANTIR RESULTADOS EM AGENDAS DE LONGO PRAZO	
<i>Ana Cristina Wollmann Zornig Jayme</i>	
<i>Camila Barbosa Neves</i>	
<i>Fabiana Dias</i>	
<i>Rodrigo Tortoriello</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6121922012</b>	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>33</b>
COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS: A EXPERIÊNCIA DO COTEGEP NO ESTADO DO PARÁ	
<i>Vera Ruth de Carvalho Fidalgo</i>	
<i>Altair de Fátima Capela Sampaio</i>	
<i>Érica Noemi Lima Campos</i>	
<i>Ruy Martini Santos Filho</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6121922013</b>	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>47</b>
COOPERAÇÃO HORIZONTAL: A EXPERIÊNCIA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS	
<i>Selma Souza Pires</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6121922014</b>	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>58</b>
DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DE LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO: O CASO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
<i>Marília Câmara de Assis</i>	
<i>Nara Falqueto Caliman</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6121922015</b>	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>73</b>
E-RECEBIMENTO SISTEMA DE RECEBIMENTO DE MATERIAIS DO AMAZONAS	
<i>Sander José Couto da Silva</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6121922016</b>	
<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>91</b>
FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO: A PARTICIPAÇÃO COMO PRERROGATIVA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE SOCIAL EM MINAS GERAIS	
<i>Grécia Mara Borges da Silva</i>	
<i>Elisa Borges Moreira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.6121922017</b>	

**CAPÍTULO 8 ..... 107**

O MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA: A IMPORTÂNCIA DO CONTRATO DE RESULTADOS E DA REMUNERAÇÃO VARIÁVEL COMO FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA

*Eduardo Vieira Scarpa*  
*Jeovalter Correia Santos*  
*Márcia de Souza Taveira*

**DOI 10.22533/at.ed.6121922018**

**CAPÍTULO 9 ..... 127**

PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA: ANÁLISE DE AÇÕES E ATIVIDADES PARA AJUSTAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM O FLUXO FINANCEIRO ARRECADADO NO DISTRITO FEDERAL

*Mateus Rodarte de Carvalho*

**DOI 10.22533/at.ed.6121922019**

**CAPÍTULO 10 ..... 143**

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DO PARÁ

*Íris Alves Miranda Negrão*  
*Thiago Freitas Matos*

**DOI 10.22533/at.ed.61219220110**

**CAPÍTULO 11 ..... 160**

TRANSPARÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENÚNCIA FISCAL: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DE DADOS ABERTOS

*Otávio Albuquerque Ritter dos Santos*  
*Luiz Claudio Diogo Reis*  
*Bruno Souza Pinho*  
*Thiago Bezerra Vilar*

**DOI 10.22533/at.ed.61219220111**

**CAPÍTULO 12 ..... 178**

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO GABINETE DE GOVERNANÇA E DA GESTÃO POR RESULTADOS NO MUNICÍPIO DE MACEIÓ

*José Lages Júnior*  
*Edjanne Ferreira Santos*  
*Nathalia Fernanda Lopes Cuellar Peixoto*

**DOI 10.22533/at.ed.61219220112**

**SOBRE A ORGANIZADORA..... 194**

## A TRANSPARÊNCIA NOS BANCOS PÚBLICOS BRASILEIROS: AVANÇOS E DESAFIOS

### Fabrizio Mencarini

Mestre em Administração Pública e Governo – Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e Bacharel em Gestão de Políticas Públicas – Universidade de São Paulo (USP\Each)

**RESUMO:** Bancos públicos são importante instrumento do governo federal na formulação e implementação de políticas públicas, pois por meio deles há notável capacidade para promoção de avanços sociais. Por isto, estas organizações despertam a atenção da sociedade interessada em conhecer as operações financeiras concretizadas por eles. A transparência destas organizações torna-se central no âmbito do movimento de prestação de contas do Estado para os cidadãos, no contexto de constantes mudanças das demandas da sociedade. Conceitos importantes de publicidade, prestação de contas, *accountability*, participação e controle social tornaram-se mais relevantes após a Constituição de 1988 com a necessidade de efetivação dos mecanismos democráticos. Por meio da pesquisa exploratória sobre o Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi possível identificar que a transparência é essencialmente voltada para o desempenho organizacional em detrimento de

gerar de cidadania, com agravante legal, a Lei do Sigilo Bancário.

**PALAVRAS-CHAVE:** Transparência; Bancos Públicos; *Accountability*; Prestação de Contas; Publicidade; Lei de Acesso à Informação.

**ABSTRACT:** Public banks are an important instrument of the federal government in the formulation and implementation of public policies, since through them there is a notable capacity for promoting social advances. Therefore, these organizations attract the attention of the society interested in knowing the financial operations carried out by them. The transparency of these organizations becomes central in the scope of the State accountability movement for citizens, in the context of constant changes in society's demands. Important concepts of publicity, accountability, participation, and social control became more relevant after the 1988 Constitution with the need for effective democratic mechanisms. Through the exploratory research on the Bank of Brazil, Caixa Econômica Federal and the National Bank for Economic and Social Development it was possible to identify that transparency is essentially focused on organizational performance rather than generating citizenship, with legal aggravation, the Banking Secrecy Law.

**KEYWORDS:** Transparency; Public Banks; Accountability; Publicity; Law on Access to Information.

## 1 | INTRODUÇÃO

Cabe ao Estado, neste contexto de sociedade em constante mudança, lidar com problemas públicos cada vez mais complexos, em consequência dos avanços tecnológicos e das significativas mudanças na coesão social, oriundas, dentre outros motivos, do uso extensivo de tecnologia da informação.

Diante de novos desafios da gestão pública, o cumprimento da maior missão do Estado, gerar cidadania, ganha contornos diferenciados com a necessidade de reconquista da confiança da população, que precisa passar pela ação estatal baseada no *ethos* da administração pública.

Este artigo baseia-se na responsabilidade do poder público em proporcionar aos cidadãos a cidadania ativa, que segundo Benevides (1994), institui o cidadão não apenas como portador de direitos e deveres, mas como criador de direitos para abertura de novos espaços de participação política.

A sociedade necessita saber mais sobre as polêmicas que envolvem o tema de transparência dos bancos públicos, assunto muito comentado em diferentes canais de comunicação, por atuarem intensamente na implementação de políticas com repasse de expressivos recursos do Tesouro Nacional, mas pouco estudado nos espaços acadêmicos.

No cenário político nacional os bancos públicos possuem função relevante, para Mettenheim (2010, p. 144) eles permanecem no centro da política econômica bem como são importantes instrumentos para implementação de políticas sociais tais como, Bolsa Família e Cartão Cidadão.

A questão central deste artigo é de verificar como ocorre a prestação de contas para a sociedade no Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e analisar a transparência com base nas informações disponíveis para visualização em seus portais.

Considera-se neste artigo a contribuição de Vaz, Ribeiro e Matheus (S/D) de que ainda não são totalmente conhecidas, as consequências da nova possibilidade de se materializar a transparência no setor público, pois estes autores apontam que em dois campos a transparência é objeto de disputa: (i) nas práticas sociais; e, (ii) no seu próprio conceito.

Contextualizando a administração pública, de modo geral, temos que a busca por melhores desenhos institucionais e de prestação de serviço aos cidadãos, teve origem em meados da década de 80, época na qual foram concretizados muitos avanços na construção do Estado Democrático, resultando na Constituição Federal de 1988. Naquela época foram reforçados os princípios democráticos, em contraponto ao período anterior denominado ditadura militar (ABRUCIO, 2014).

Após à Constituição de 1988, inicia-se o processo de reivindicações para garantia dos direitos estabelecidos nela, gerando assim, uma miríade de desafios na administração pública, que aos poucos se adapta para garantia da cidadania e de

atendimento de novas demandas da sociedade.

A premissa deste artigo é que o aumento da divulgação das ações governamentais contribui para o fortalecimento da **democracia** e da **transparência**, conforme sejam disponibilizadas mais informações.

Na busca para a melhoria da relação entre o poder público e cidadãos, se torna de suma importância o aprofundamento da **democracia** para a evolução do Estado e da transparência, pois a democracia prevê a participação política de diferentes atores da sociedade, e, quanto mais atores envolvidos pressupõe-se mais democrática a ação pública.

A democracia é instituição das mais relevantes, pois seria difícil imaginar o Estado Social sem a participação política de diferentes atores da sociedade. Problematizando o que seria um ambiente democrático, Schmitter e Terry Lynn (1991)

(...) a democracia não consiste em um conjunto único de instituições, o ambiente é diverso, consequência de estruturas de Estado e políticas públicas distintas. A democracia é um sistema de governança no qual os governantes estão submetidos a *accountability* dos cidadãos.

Para Grau (1997, p. 216) a configuração do aparelho estatal na perspectiva do enfoque sociocêntrico, necessita do controle realizado por meio dos cidadãos, e na visão desta autora, um Estado para ser considerado inteligente, requer abertura necessária à adaptabilidade aos agentes sociais considerando novas condições sociais e econômicas.

Enfatizado por Grau (2006, p. 263) a “responsabilização” na administração pública tende a provocar certo constrangimento para aqueles que pretendem legitimar sua arbitrariedade ao exercer o poder, assim, este deve ser realmente legítimo e não apenas derivar de fontes legítimas.

O controle social da administração pública ganha relevância na medida em que depende fortemente da transparência do Estado. A *accountability* se refere ao controle e a fiscalização dos agentes públicos, tornando-os passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho, mas esta é uma definição muito ampla.

Em estudo realizado sobre *accountability* por Cenevita e Farah (2007) foram demonstrados aspectos bem definidos deste conceito, que passou a ganhar uma nova roupagem com ênfase para o controle social que é uma forma de *accountability* vertical. Destaca-se, assim, a ampliação do espaço público para que os governos sejam controlados entre períodos eleitorais.

Para que ocorra controle social são necessários requisitos capazes de criar condições aos cidadãos, para que tenham possibilidade de avaliar as ações governamentais, neste sentido, enfatizam Cenevita e Farah (*ibid.*, p. 150-153) que mecanismos de controle de resultados não podem ser vistos simplesmente como ferramenta de gestão, deve-se ter estrutura de gestão voltada também para as necessidades do controle social.

Antes de aprofundar a discussão sobre transparência é necessário apresentar as implicações de conceitos relevantes dentro da temática deste artigo: a **publicidade**, a **prestação de contas** e a **governança**.

A **publicidade** segundo Kondo (*op.cit.*, p. 13, 14 e 16), requer procedimentos de gerenciamento mais transparentes adicionalmente a necessidade de publicidade das intenções governamentais nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Em relação ao conceito de **prestação de contas** de acordo com a OCDE (S/D, p. 257-258 e 279) se pressupõe hierarquia a partir dos servidores públicos, passando para seus superiores hierárquicos até a sociedade numa perspectiva mais ampla atendendo a compromissos éticos. Na perspectiva operacional as informações devem ser resumidas em relatórios com dados de relatórios anteriores para permitir a comparação entre períodos diferentes.

Para Angélico (2011, p. 25-26) a administração transparente “(...) deve preocupar-se não só com a disponibilização de informações, mas em disponibilizá-las de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas”, em outras palavras, todas as informações a serem disponibilizadas necessitam ser de fácil compreensão.

No contexto de evolução e aperfeiçoamento da transparência o relacionamento entre diferentes atores passa a ser central, sendo que nesta perspectiva o conceito de **governança** se torna ainda mais relevante.

Segundo Kondo (2002, p.11, 14 e 15) e Bertók, Caddy e Ruffner (2002, p. 55) a transparência é um dos principais enfoques da governança que necessita, para ser bem operacionalizada com informação disponível para todos os atores envolvidos, potencializando a participação na formulação de políticas públicas.

Há muito que a **transparência** ganhou relevância em nosso contexto democrático, de acordo com Levy (Kondo *et al*, 2002, p. 5):

Existe o reconhecimento de que o fortalecimento da transparência e o combate à corrupção no setor público - além de atenderem a um imperativo da democracia - repercutem decisiva e favoravelmente sobre o desenvolvimento econômico e constituem importantes elementos para o incremento da confiança nos governos.

A transparência segundo Avalos (2002, p. 233-234) é em essência “inestimável na busca de uma sociedade mais justa”, e também, representa único meio para se conquistar a confiança e apoio nas ações do governo.

É necessário que se tenha a possibilidade de contestação que requer condicionalidades, a principal, talvez, seja o grau de disponibilidade de informações ofertadas pelo poder público para que os cidadãos tenham oportunidade de julgar as ações estatais.

Para Meijer (2013) ainda há diferentes níveis de transparência comparando países e a qualidade de suas políticas governamentais, por isto, no entendimento deste autor ainda há muito que se debater sobre este assunto. A transparência é

elaborada em contexto complexo com envolvimento de atores variados em diferentes ambientes com diversos recursos de tecnologias disponíveis.

A transparência dos dados e informações produzidos ou guardados pela administração pública é central para o avanço da gestão pública, na medida em que o Estado se torna mais “acessível” em relação à sociedade, amplia-se a possibilidade da participação e do controle da administração pública por parte da sociedade (MENCARINI, *op.cit.*, p. 47).

A Constituição Federal de 1988, Incisos XIV e XXXIII, do artigo 5º, regulamentados pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, prevê o direito de todo cidadão em receber de órgãos públicos informações de seu interesse particular, de interesse coletivo ou geral ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A transparência da administração pública representa um dos grandes desafios para a gestão pública, pois para ser transparente é necessário elevado nível de maturidade administrativa e política (MENCARINI, *op.cit.*, p. 48).

O conceito de transparência não é novo e pode muito bem ser encontrado em sua essência em antigos textos de filosofia da história da humanidade. De outra forma, com advindo de novos mecanismos de comunicação, e como consequência deles, novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade, a transparência passou a ser notada de uma maneira não vista anteriormente, por exemplo, após o surgimento da *internet* os governos passaram a ter instrumento necessário para disponibilizar suas informações, porém estas mudanças trouxeram novas implicações, a principal delas, a dificuldade de se alcançar um conceito fechado de transparência que atenda diferentes anseios.

Organizações internacionais tem contribuído muito para a discussão da transparência e da construção de seu conceito. A *World Wide Web Consortium* (W3C) no âmbito da discussão de “governo aberto” e “dados abertos” entende que a publicação e disseminação de informações das ações do poder público a serem compartilhadas na *internet* devem ser disponibilizadas em formato bruto e aberto para serem reutilizadas em diferentes aplicações digitais disponíveis.

Verifica-se que o conceito de governo aberto é bastante ampliado, de acordo com a *Access Info Europe* o *Open Government Standards* engloba transparência, *accountability* e participação, sendo, portanto, o conceito da transparência parte do conceito de governo aberto.

Em material educativo voltado para o cidadão disponibilizado pela Controladoria Geral da União (2009, p. 27) a transparência é “(...) quando sabemos onde, como e por que o dinheiro está sendo gasto. É quando as coisas são feitas às claras, sem mistérios, como devem ser feitas”.

Relacionando a transparência pública com as necessidades do mercado temos com a contribuição de Heald (2006) *apud* Filgueiras (2011, p. 76) que a transparência não está restrita somente ao âmbito político, mas também nas regras de conduta

de mercado, nas quais a transparência reduz as incertezas dos investimentos nos negócios. Para ele a transparência deve representar regra de conduta de agentes públicos quando se trata de assuntos públicos com impacto nos negócios de mercado.

Aprofundando esta discussão verifica-se com Binnie (*op.cit.*, p. 41) que as necessidades de transparência em bancos privados podem variar dependendo dos agentes econômicos envolvidos, para ele a necessidade de transparência para o colaborador é diferente da necessidade de transparência para o acionista, ou seja, depende do interesse de cada um.

Na perspectiva de Stiglitz *apud* Filgueiras (*op.cit.*, p. 72) a transparência está diretamente relacionada a uma questão de assimetria, numa relação diretamente proporcional com transparência, uma vez que quanto menos assimetria tem-se mais transparência na relação entre cidadãos e o governo, e quanto mais informações são disponibilizadas aos cidadãos, estes terão maior oportunidade de avaliar as ações estatais.

Embora o conceito de transparência seja de fácil compreensão, ao se imaginar uma forma de implementá-lo para atender aos diferentes anseios e necessidades de diferentes atores da política pública, se percebe aos poucos a complexidade deste tema.

Estudos mais recentes realizados no Brasil apontam para a diversidade de possibilidades de conceituação da transparência. Nos estudos de Zuccolotto (2014) e Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) é enfatizado o trabalho de Heald sobre a revisão da literatura internacional dos conceitos e classificações da transparência, bem como de novas variações conceituais apresentadas em diferentes perspectivas, por exemplo, contábil, organizacional, midiática, contratos e licitações.

Em Mencarini (*op.cit.*) com o estudo exploratório sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) nos Bancos Públicos BB, CEF e BNDES, surge a mais recente descoberta sobre o conceito da transparência com a discussão de conceitos antagônicos presentes na LAI e na Lei do Sigilo Bancário.

Esta discussão somada aos diferentes interesses de grupos na transparência dos bancos públicos abriu caminho para a percepção da disputa sobre o conceito de transparência, e assim, foi possível afirmar que o conceito de transparência é um “conceito essencialmente contestado”, de modo não pode atender aos diversos interesses de diferentes grupos ao mesmo tempo, tal como presente na literatura de Gallie (1956) *apud* Mencarini (*op.cit.*) sobre o conceito de democracia, porém esta descoberta é assunto para outros estudos.

Retomando a discussão, o assunto Banco Público aliado ao tema da transparência, nota-se de maneira concreta este ambiente de diversos atores apresentado por Meijer, sendo possível verificar o envolvimento de governo, empresas privadas, militantes do tema, organizações da sociedade civil e cidadãos em geral, o que torna mais complexa a formulação da política.

De acordo com Lindblom (1959, p. 86) a formulação das políticas compreende

sucessivas ações para o alcance do objetivo, desta forma, o *policy-maker*, para ser considerado inteligente, deve trabalhar na política de forma incremental, dinâmica e crescente, sendo cada ação um passo relevante em direção ao que se deseja, e desta forma, evitar erros graves.

O conceito de incrementalismo é base da política de transparência, as legislações publicadas sobre esta temática explicam isto, sendo cada uma delas um passo importante ao objetivo desejado.

Como metodologia para a elaboração deste artigo foi utilizado levantamento do histórico institucional da transparência dos três bancos públicos BB, CEF e BNDES com base nos relatórios anuais disponibilizados por meio da *internet* para identificar como foi o processo de evolução da transparência ativa nas três organizações financeiras.

Entende-se a transparência ativa como o (SOUZA *et al.*, 2013) ato de disponibilizar as informações consideradas de acesso livre, no âmbito da responsabilidade dos agentes públicos, de acordo com a legislação vigente.

## **2 | A TRANSPARÊNCIA NO BANCO DO BRASIL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

Nesta seção serão apresentados os resultados da análise em perspectiva histórica e horizontal dos relatórios anuais do BB, CEF e BNDES disponíveis em seus respectivos endereços eletrônicos, com base nos estudos de Mencarini (2016 A).

Nos relatórios analisados dos bancos públicos estudados aqui considera-se estrutura mínima, as informações obrigatórias regulamentadas por legislações e ordenamentos de organismos internacionais, que impõem aos bancos uma série de normas a serem seguidas, assim como de bancos da iniciativa privada.

A CEF apresentou continuidade da estrutura básica, o mais importante de seus relatórios ao longo dos anos, demonstrando padrão no formato das informações, as alterações ocorreram somente em tópicos mais específicos e de menor relevância. Por outro lado, os relatórios anuais do BB e do BNDES tiveram maior grau de oscilação nas temáticas abordadas, por mais que tenham mantido certa linearidade nas suas estruturas mínimas.

A ausência de linearidade presente nos relatórios anuais denuncia a fragilidade na disponibilidade das informações apresentadas, pois prejudica a análise em perspectiva histórica, tornando os relatórios mais difíceis de serem compreendidos.

Nota-se, também, que a transparência foi abordada de forma direta nos relatórios anuais dos três bancos estudados, sempre que houve algum fato novo ao longo dos anos.

## Banco do Brasil

Antigo no processo de implementação de transparência no âmbito da administração pública, por exemplo, com a criação de canais de comunicação direcionados ao público interno e externo, o BB deixa claro em seus relatórios anuais sua intenção de promover a cultura de transparência da organização.

O BB enfatizou toda a preparação necessária, de estrutura organizacional e de procedimentos de gestão voltados para melhoria da transparência aos acionistas minoritários com o objetivo de desenvolver a governança corporativa, para assim, poder aderir ao Novo Mercado.

Após a análise ficou nítida a intenção de vincular à imagem da organização por meio de sua política de governança corporativa, à cultura da iniciativa privada, com o objetivo de desvincular a organização das mazelas do burocratismo público.

Verificou-se que o BB alterou seu estatuto para incorporação de mecanismos de transparência necessários ao atendimento de demandas do Índice de Ações com Governança Corporativa Diferenciada da Bovespa, também relacionado ao Novo Mercado.

Demonstrando os avanços obtidos com a política de comunicação o BB disponibilizou relatório *Online* com a publicação de balanço social incluindo novas metodologias da *Global Reporting Initiative (GRI)* e da Associação Brasileira das Companhias Abertas (Abrasca).

Em sua trajetória, o BB destaca a ótima relação com analistas e com o Mercado de acionistas resultante da qualidade em sua divulgação de informações e da sua política de transparência.

Nota-se que no BB o conceito de público externo se refere diretamente aos *stakeholders* da organização, público voltado ao “negócio” do banco.

Conseqüentemente, e de maneira geral, a cultura de transparência do BB está moldada para o relacionamento do banco com público interessado com objetivo de realização de melhoria de resultados, com base no aperfeiçoamento de processos, reestruturação e segurança de informações.

## Caixa Econômica Federal

Na análise dos relatórios anuais da CEF verifica-se a ênfase na implementação da cultura do *compliance*, base para a governança corporativa para assegurar a cultura normativa da organização e de fortalecer controles de processos internos.

Com boa classificação no índice *Ratings* - classificação de risco que pode se referir ao mecanismo de classificação de qualidade de crédito de uma empresa, ou uma operação estruturada - a CEF destaca seu bom desempenho na transparência da gestão, com notável qualidade de controles internos, bem como, das informações presentes em balanços financeiros.

Numa linha política de normatização é ressaltado o desenvolvimento do setor

de auditoria interna, de comunicação e de projeto de certificação, especialmente para adoção de normas internacionais de contabilidade, as da *International Financial Reporting Standard (IFRS)*.

Para a CEF há qualidade e tempestividade de informações de economia financeira, por meio de demonstrações de resultados financeiros e contábeis da organização.

Verifica-se a ênfase do aperfeiçoamento da transparência com base na disponibilidade de informações, mais especificamente sobre controle de relação de risco de Mercado, e também, em relação ao retorno de produtos disponibilizados pela CEF.

Por fim, dada sua característica de banco executor de inúmeras políticas sociais houve ênfase para o expressivo número de ligações recepcionadas por meio do telefone institucional após a implementação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) criado pela Lei de Acesso à Informação (LAI) Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

### **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**

No BNDES diferente do BB e da CEF há mais ênfase sobre a necessidade de prestação de contas para a sociedade dos resultados das ações sociais realizadas, muito embora, assim como realizado nos outros bancos houve ênfase para mecanismos de transparência no âmbito da governança, com foco em grupos institucionalmente mais próximos das atividades do banco.

O banco destaca a implementação de projeto interno de melhoria da transparência, que foi desenvolvido para integrar áreas e proporcionar melhoria na qualidade das informações e produzir dados com mais agilidade.

Nesta linha de desenvolvimento organizacional foi implementada a reestruturação da página do banco na *internet* para torná-la mais acessível e amigável aos cidadãos. De acordo com o BNDES após inúmeras reivindicações da sociedade civil houve a criação do BNDES transparente.

Esta reestruturação foi baseada na melhoria de acesso à informação referente às linhas de financiamento oferecidas pelo banco em paralelo com palestras de divulgação de produtos do banco realizadas em diferentes regiões do Brasil. Verifica-se com estas ações que o foco principal foi a criação de mecanismos de relacionamento enfatizando público voltado ao “negócio” do banco.

O banco disponibiliza informações das operações realizadas junto à administração pública e em cumprimento aos ordenamentos presentes na “Lei do Sigilo Bancário” informações agregadas no caso de concretização de operações acima de 360 mil reais com empresas da iniciativa privada.

Houve destaque para a criação do SIC e de reordenamentos em atendimento às exigências presentes na LAI.

### 3 | AVANÇOS E DESAFIOS ACERCA DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA ADOTADA NOS BANCOS PÚBLICOS

Com base na discussão acima e no estudo de Mencarini (2016 B) foi possível verificar os principais avanços e desafios inerentes ao tema da transparência implementada nos Bancos Públicos analisados.

Antes mesmo da implementação da LAI nos bancos públicos houve avanços significativos no âmbito da transparência por meio da adesão aos regramentos internacionais fundamentais para organizações desta natureza.

Os três bancos BB, CEF e BNDES implementaram relatório *Global Reporting Initiative (GRI)* desenvolvido para empresas de diferentes segmentos cuja principal finalidade é oferecer modelos de relatórios de desempenho econômico, ambiental e social.

Este modelo de relatório está baseado na mensuração, divulgação e prestação de contas aos públicos interessados e atende aos objetivos de avaliação de desempenho mediante normatizações, ao seu desempenho e iniciativas voluntárias, também, de como as organizações influenciam e são influenciadas em iniciativas de desempenho sustentável, e, por fim, com o objetivo de proporcionar comparação de desempenho entre uma ou mais organizações ao longo do tempo.

A premissa deste modelo de relatório é de que a sustentabilidade de qualquer organização é de interesse dos públicos interessados e de seus trabalhadores assim como do governo, organizações sociais e dos cidadãos.

Interessante ressaltar que os regramentos de âmbito internacional foram implementados pelos bancos públicos até mesmo antes da LAI, nos casos das normas de padronização de disponibilização de informações financeiras por meio das normas brasileiras de princípios contábeis geralmente aceitos (Gaap BR) e para o caso de bancos de capital aberto das normas internacionais da *International Financial Reporting Standards (IFRS)*.

Ressalta-se na literatura estudada que no movimento de convergência para adesão das normas contábeis em âmbito internacional Missagia e Velter (2007) indicam que a adesão do Brasil às melhores práticas de contabilidade IFRS proporcionam melhoria da qualidade das informações e aumento da transparência nas organizações.

Os avanços da transparência nos bancos públicos estão em total convergência com os ideais apresentados por estes autores da área da contabilidade, cujo principal objetivo é de elevar a disponibilidade de informações, aumentando a transparência, sendo as informações com a maior confiabilidade possível e com a menor complexidade para facilitar a compreensão dos interessados.

Muitos foram os avanços identificados na trajetória histórica dos bancos públicos estudados, mesmo antes da LAI, com a implementação das normatizações internacionais e com a adesão da CEF ao Novo Mercado.

Estas iniciativas foram, essencialmente, realizadas por necessidade de

organizações atuantes no mercado financeiro, pois há rigorosas regulamentações exigidas aos bancos, principalmente, por acontecimentos históricos de graves crises financeiras que não puderam ser previstas por causa da ausência de informações e de monitoramento da contabilidade de organizações financeiras.

Os bancos necessitam de transparência para demonstração de credibilidade aos públicos com os quais se relacionam, por isto, desenvolveram suas políticas de transparência com base na lógica de mercado.

Com todos os avanços ocorridos na política de transparência dos bancos públicos ao longo de anos, foram poucas as mudanças destas organizações com a implementação da LAI, salvo com as determinações referentes à transparência ativa e implementação do SIC, portanto, houve a manutenção da trajetória de implementação da política.

Pode-se concluir que os bancos públicos mantiveram a estrutura de sua política de transparência voltada para a lógica de mercado, focada em seus públicos estratégicos, e principalmente, de interesse da organização para a melhoria de seus resultados organizacionais, excluindo informações das operações financeiras para o público geral “ferindo” em parte a essência da teoria da transparência.

Por outro lado, os bancos públicos não ignoraram sozinhos os preceitos fundamentais da administração pública, pois eles precisam seguir as normatizações vigentes, principalmente, a Lei do sigilo das operações de organizações financeiras, a Lei Complementar nº 105 de 10 de janeiro de 2001.

Nesta Lei conhecida como “Lei do Sigilo Bancário” tratam-se da mesma maneira bancos públicos e bancos privados, como se fossem organizações exatamente iguais. No conteúdo dela não houve menção sequer ao fato dos bancos públicos emprestarem recursos públicos em suas operações, diante disto, os bancos públicos não foram regulamentados de forma diferenciada.

Com base na análise do contexto histórico dos bancos públicos estudados neste artigo, nota-se consistência da política de transparência com experiência acumulada ao longo dos anos e notória evolução no quesito de disponibilização de informações.

Esta evolução se explica com a elevada capacidade de gestão dos bancos públicos, requerida para a realização de operações financeiras complexas que envolvem vultosos recursos.

Os bancos públicos evoluíram na política de transparência, mas por outro lado, ainda estão defasados em relação aos principais conceitos da administração pública citados neste artigo, principalmente, pela existência da Lei do Sigilo Bancário.

A Lei do sigilo das operações das organizações financeiras fere parcialmente o conceito da **publicidade**. Por mais que os bancos publiquem as linhas de crédito em que estão atuando, tornando clara a publicidade das intenções governamentais, demonstrando quais são os setores a serem beneficiados por meio dos produtos destas organizações, eles ferem, ainda que baseados na legislação vigente, o conceito da publicidade no momento da implementação da política pública.

O mesmo vale para o conceito de **prestação de contas** que ocorre de forma parcial, também, diante da Lei do Sigilo Bancário que impede a publicação da totalidade das informações sobre operações financeiras.

Em relação ao conceito de **accountability** a situação fica ainda mais grave, pois a ausência de informações relevantes reduz significativamente a possibilidade de controle dos cidadãos e a oportunidade de avaliação das políticas públicas. A Lei do Sigilo Bancário impede claramente a construção de uma estrutura de gestão voltada para as necessidades do controle social.

Verifica-se, também, que a redução do controle social resulta na implementação parcial do conceito de **governança**, muito embora a governança esteja fortemente estruturada nos bancos públicos sendo articulada entre os principais públicos interessados, a ausência da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas deixa de lado um dos principais atores, senão, o principal.

Por fim, muitos são os problemas na implementação da política de transparência dos bancos públicos, pois a transparência ativa dos dados e informações necessita ser completa e disponibilizada sem qualquer restrição. As ações da burocracia pública precisam ser transparentes e disponibilizadas ao escrutínio público.

#### 4 | CONCLUSÃO

O Estado precisa se empenhar cada vez mais em empoderar os cidadãos, como criadores de direitos e de criar novos espaços de participação política, entretanto, os bancos públicos precisam melhorar neste quesito.

Os bancos públicos atuam habilmente com a cultura do *compliance*, em termos de adequações diante de novas legislações e normatizações sejam elas nacionais ou internacionais. Isto explica em grande medida a forte característica do incrementalismo de suas ações.

Com o intuito de atrair novos investidores em suas organizações, os bancos públicos analisados neste artigo demonstram, também, forte empenho no relacionamento com seus *stakeholders*.

Mesmo que os bancos públicos possuam elevada capacidade organizacional, no fornecimento de dados e informações para o cumprimento de suas funções organizacionais, e ainda, que muitas informações sejam disponibilizadas, a missão de implementação da cultura de transparência está incompleta.

Diante da essência da política de transparência verificada neste artigo, pode-se concluir que há descolamento da política de transparência implementada nos bancos públicos, se comparada com a sequência histórica de evolução da transparência no Brasil, pois seguiu o caminho típico de organizações do mercado financeiro.

Primeiro desafio a ser superado pelos bancos públicos é a necessidade de superação da prestação de contas parcial, uma vez que o problema da incompletude

na prestação de contas tende a ficar sempre mais evidente com a evolução incremental do tema da transparência ocorrida na administração pública, e também, a luz da evolução dos conceitos da sociologia, principalmente, no da *accountability*.

Segundo desafio é superar a cultura de transparência que é muito focada no *compliance* e na melhoria de resultados organizacionais, buscando alternativas diante da legislação vigente, para avançar na criação da cultura de transparência, que significa entender a atuação dos bancos públicos para além de instituições meramente financeiras.

Terceiro desafio é externo, mais precisamente, o limite do governo federal em regulamentar a política de transparência dos bancos públicos uma vez que a legislação vigente não destaca operações financeiras concretizadas com recursos públicos e sequer as considera.

Em suma, o acesso à informação dos bancos públicos é uma ação política, de poder, desta forma, a concretização da transparência nos bancos públicos em sua totalidade poderá ocorrer, talvez, somente com a separação da política da técnica, pois não é a posse da informação que traz o poder, mas o uso dela.

Por fim, o maior desafio a ser superado é o desenvolvimento da cultura de transparência com capacidade de geração de cidadania, que permita maior participação da sociedade, tendo em vista que há longo debate pela frente no campo da transparência, pois uma coisa é entender a importância da transparência, outra coisa é operacionalizar o conceito em campo de disputa, mas isto é assunto para novos estudos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública** [online]. 2007, vol.41, n.spe, pp. 67-86. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a *accountability* democrática no Brasil**. Dissertação, Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo (CMAPG), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/9905>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

AVALOS, B. O Sistema mexicano de avaliação para a transparência municipal - "*setramun*". In KONDO, S.; *et al.* **Transparência e Responsabilização no Setor Público**: fazendo acontecer. Brasília: MP, SEGES, 2002.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual**. 2000 a 2012. Disponível em: <[https://www.bb.com.br/pbb/sustentabilidade/governanca-politicas-e-diretrizes/relatorio-anual#](https://www.bb.com.br/pbb/sustentabilidade/governanca-politicas-e-diretrizes/relatorio-anual#/)>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL. **Relatório Anual**, 1994 a 2013. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual>>. Acesso em: 18 de Ago. 2018.

BENEVIDES, M. V. M. **Cidadania e democracia**. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, nº 33, São Paulo, 1994. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000200002&script=sci_arttext)>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

BERTÓK, J.; CADDY, J.; RUFFNER, M. Fazendo acontecer: diretrizes de políticas voltadas à responsabilização e à transparência. *In:* KONDO, S.; *et al.* **Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

BINNIE, R. **Transparência dos Bancos**. Coleção Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper, São Paulo, Editora Almedina, 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório Anual**. 2002 a 2014. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>>. Acesso em: 11 de Nov. 2016.

CENEVITA, R.; FARAH, M. F. S. **O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da administração pública**. *In:* Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil, Alvaro Martins Guedes e Francisco Fonseca (Orgs.), Editora Unesp, 2007, pp. 129-156.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Olho Vivo no Dinheiro Público: um guia para o cidadão garantir os seus direitos**, 2ª Edição, Brasília, maio de 2009.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova, São Paulo, 2011, pp. 65-94. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

GRAU, N. C. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Editora Revan, 1997.

KONDO, S., *et al.* **Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

LINDBLOM, C. E. **The Science of “Muddling Through”**. Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/973677>>. Acesso em: 23 Nov. 2014.

MEIJER, A. J. **Understanding the complex dynamics of transparency**. Public Administration Review - PAR, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.

MENCARINI, F. **Transparência nos Bancos Públicos Brasileiros: um estudo sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**. São Paulo, FGVSP, Fevereiro / 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/13602>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

. **O modelo de transparência adotado nos Bancos Públicos: análise dos relatórios anuais do Banco do Brasil (BB), da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília-DF, 2016 A. Disponível em: <[consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-34-01.pdf](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-34-01.pdf)>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

. **O desafio da transparência nos bancos públicos brasileiros**. II Congresso de Gestão e Políticas Públicas (CGPOP). Universidade Federal de São Paulo. São Paulo-Osasco, 2016 B.

METTENHEIM, K. E. V. **Para uma análise transdisciplinar dos bancos públicos federais na democracia brasileira**. *In:* JAYME, Frederico G. Jr.; CROCCO, Marco. (Org.). Bancos Públicos e Desenvolvimento. IPEA, Primeira Edição, Rio de Janeiro, 2010, pp. 105-150.

MISSAGIA, L. R.; VELTER, F. **Manual de Contabilidade**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2007.

SCHMITTER, P. C.; KARL, T. L. **What Democracy Is... and Is Not**. Journal of Democracy, Volume 2, Número 3, 1991, pp. 75-88. 230.

SOUZA, A. M.; OLIVEIRA, F. M.; SALVADOR, L. P.; ROMEIRO, R. A.; PORTA, R. H. **Guias da Série Transparência Pública**. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. São Paulo, 2013, 1º Edição. Disponível em: <<http://gestaolai.sp.gov.br/guias>>. Acesso em: 05 Ago. 2016.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. **Dados Governamentais Abertos e seus Impactos sobre os Conceitos e Práticas de Transparência no Brasil**. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/viewFile/5111/3700>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. São Paulo, Universidade de São Paulo, USP, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-17122014-183102/pt-br.php>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. **Transparência: reposicionando o debate**. Editora Científica. UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, Maio / 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p137>>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

WORLD WIDE WEB CONSORTIUM - W3C. **Dados Abertos Governamentais**. Disponível em: <<http://www.w3c.br/divulgacao/pdf/dados-abertos-governamentais.pdf>>. Acesso em: 19 Ago. 2018.

## AGENDA CURITIBA 2030: ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES PARA GARANTIR RESULTADOS EM AGENDAS DE LONGO PRAZO

### Ana Cristina Wollmann Zornig Jayme

Centro de Lideranças Públicas  
São Paulo - SP

### Camila Barbosa Neves

Centro de Lideranças Públicas  
São Paulo - SP

### Fabiana Dias

Centro de Lideranças Públicas  
São Paulo - SP

### Rodrigo Tortoriello

Centro de Lideranças Públicas  
São Paulo - SP

**RESUMO:** O presente artigo busca, à luz das teorias de continuidade e descontinuidade de governos, gestão da mudança, cultura organizacional e mapeamento de *stakeholders*, analisar a experiência de construção do projeto “Agenda Curitiba 2030”. Mediante entrevistas com atores representativos envolvidos na construção do projeto em 2010 e o apoio da literatura mencionada, procurou-se entender quais condições dificultaram a construção de engajamento em um projeto de longo prazo e, conseqüentemente, baixa execução dos compromissos nele definidos. Ao final, sugere recomendações no processo de construção e implementação de nova agenda de longo prazo para Curitiba, baseada em indícios que permitem concluir que a prática e a adoção

de alguns conceitos e abordagens propostos podem influenciar positivamente o engajamento e o comprometimento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança; Gestão da mudança; Longo prazo.

**ABSTRACT:** In the light of the theories of continuity and discontinuity of governments, change management, organizational culture and mapping of stakeholders, this article seeks to analyze the experience of building the “Curitiba Curitiba 2030” project. Through interviews with representative actors involved in the construction of the project in 2010 and the support of the mentioned literature, it tried to understand which conditions made difficult the construction of engagement in a long term project and, consequently, low execution of the commitments defined therein. Finally, it suggests recommendations in the process of building and implementing a new long-term agenda for Curitiba, based on evidence that allows us to conclude that the practice and adoption of some proposed concepts and approaches can positively influence engagement and commitment.

**KEYWORDS:** Governance; Change management; Long term.

# 1 | INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

O cenário contemporâneo mundial é complexo e com demandas variadas, e pensar no futuro se torna uma tarefa difícil. Os estudos “Megatendências”, realizado pela PwC Brasil (2015), e “Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil”, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (MARCIAL, 2015), estimam que em 2030 haverá no mundo uma população de 8,3 bilhões de pessoas, pressionando a demanda por energia, água, alimentos e uso da terra. Ainda de acordo com esses estudos, até 2025 mais de 60% da população mundial viverá em cidades.

Também segundo os estudos supracitados, um conjunto de tendências merece ser observado com atenção. Dentre elas, a mudança radical no perfil demográfico, a formação de novas e poderosas forças relacionadas ao modelo econômico vigente, ao clima, à geopolítica mundial e à ciência e à tecnologia, bem como ao drástico aumento da concentração urbana e conseqüente impacto desse novo mundo sobre o meio ambiente.

Nesse contexto, Curitiba sempre foi reconhecida internacionalmente por sua tradição e consistência no planejamento da cidade, preocupação que remonta ao século XIX. Em 1965 criou o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, visando monitorar e coordenar a execução do plano diretor aprovado em 1966 <sup>1</sup>. Ao longo de sucessivas administrações, além do respeito às diretrizes deste instrumento, houve criatividade para adaptar os conceitos básicos à dinâmica da cidade e, sobretudo, para encontrar soluções de baixo custo, apoiadas em tecnologia local e levando em consideração aspectos sociais e culturais.

Apesar do histórico em inovações urbanas, a opinião geral é que é necessário continuar avançando. A antecipação de demandas e necessidades e a manutenção de planejamento para além dos 10 anos previstos no plano diretor têm sido uma cobrança recorrente entre especialistas e habitantes de Curitiba que desejam integrar este processo.

De acordo com o C40 (rede de colaboração de megacidades ao redor do planeta, comprometida com a mudança climática por meio do compartilhamento de conhecimento e com a condução de ações significativas, mensuráveis e sustentáveis sobre as alterações do clima), outra questão importante é o destaque que as cidades têm assumido para conter os impactos da mudança climática <sup>2</sup>.

Diante desse cenário, é recomendável o desenvolvimento de trabalhos que pensem o longo prazo. O desafio da busca pela sustentabilidade e pela recuperação

1 PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Plano Diretor* – história. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/historia/1615>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

2 THE WORLD IS WATCHING CITIES. C40. Disponível em: <<http://www.c40.org>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

do planeta é muito grande, e apenas pode ser superado se for de fato um desafio da cidade!

## 1.2 Objetivos

A prefeitura de Curitiba assinou em 2014 um convênio com a ONG Comunitas, cujo objetivo é contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país. Inicialmente, o objetivo da parceria, no âmbito do programa “Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável”, foi o apoio à cidade na busca pelo ajuste fiscal.

A segunda frente de trabalho foca no apoio à construção de uma agenda apartidária de longo prazo para orientar a atuação de agentes públicos e privados que investem no município. Assim foi criado o “Curitiba 2035”. O suporte incluiu a contratação de consultoria, no caso a Federação das Indústrias do Estado do Paraná – Observatórios Sistema FIEP, que trabalha com as metodologias de prospectiva estratégica e *roadmapping* (SENAI, 2010).

É importante ressaltar que em 2010 a FIEP conduziu processo similar na cidade. No entanto, não há dados que demonstrem que a agenda dele decorrente tenha gerado resultados específicos. Este artigo se propõe a buscar entender os fatores que levaram à falta de resultados observáveis na “Agenda Curitiba 2030”, elaborada em 2010, contribuindo para geração de subsídios para construção da nova agenda. Assim, o objetivo geral deste artigo é criar recomendações que visam auxiliar na construção de engajamento e comprometimento em torno desta nova agenda de longo prazo para Curitiba.

Os objetivos específicos são analisar a experiência da construção da agenda e realizar entrevistas com atores envolvidos na construção do projeto. Tais análises serão realizadas com apoio de literatura pertinente, buscando entender quais condições da “Agenda Curitiba 2030” dificultaram a sua implementação e o que pode ser feito para aumentar a taxa de sucesso do projeto “Curitiba 2035”.

Considerando esse recorte, a primeira etapa descreve a construção da agenda em 2010, com informações levantadas a partir de metodologia qualitativa, com as seguintes ferramentas: construção de questionário estruturado (Anexo 1) e entrevistas com as lideranças do processo. Foram entrevistados sete atores-chave do universo presente no painel estratégico, que reuniu 38 representantes do setor público, do setor produtivo, da academia e do terceiro setor.

A segunda etapa traz os principais conceitos dos referenciais teóricos e uma análise das entrevistas. Tratam das continuidades e discontinuidades administrativas, gestão de mudança, liderança adaptativa e reforma de procedimentos e de culturas organizacionais. A terceira etapa envolve a construção de pontos de atenção para a “Agenda Curitiba 2035”, bem como recomendações que aumentem as chances de êxito.

## 2 | DESENVOLVIMENTO

### 2.1 “Agenda Curitiba 2030”

Em uma parceria com o Serviço Social da Indústria (Sesi) e o Serviço Nacional de Aprendizado Industrial (Senai) do Paraná, a FIEP criou o programa “Cidades Inovadoras” (SENAI, 2010), visando ao desenvolvimento e aplicação de metodologia de reflexão prospectiva com potencial de influência nos planejamentos municipais. A Fundação Observatório de Prospectiva Tecnológica Industrial (Fundação OPTI), foi convidada a construir, em parceria com a FIEP, a metodologia para o programa.

A justificativa para adoção da metodologia prospectiva estava ancorada na observação de que, por mais que as cidades inovem, nem sempre o processo de inovação é assertivo, principalmente quando suas necessidades futuras são ignoradas. No entendimento da FIEP, como essa metodologia é baseada no estudo das tendências, ela seria a mais apropriada para o estabelecimento de visões sobre o que se deseja para a cidade e ajudar a traçar os caminhos para alcançá-las. (SENAI, 2010).

O projeto “Curitiba 2030” em cooperação com a prefeitura de Curitiba, piloto do programa “Cidades Inovadoras”, teve como objetivo indicar um caminho para posicionar a capital paranaense, em um horizonte de 20 anos, no patamar das principais cidades inovadoras do mundo. A expectativa à época era de que o estudo pudesse influenciar o planejamento de Curitiba no longo prazo, permitindo a criação de ambiente urbano atraente para pessoas, empresas e investimentos focados na inovação e, conseqüentemente, servir como modelo a ser adotado por outras cidades do Paraná.

Os pilares que deram sustentação à metodologia prospectiva eram quatro: mobilização, longo prazo, comunicação e compromisso. Também foram realizados estudos preparatórios pela equipe da FIEP, consultas públicas junto à população e métodos interativos e participativos de sistematização e construção de conteúdo.

A primeira etapa do trabalho consolidou diagnósticos sobre a situação de Curitiba, identificando e analisando tendências e fatores de mudança que poderiam moldar o futuro de outras cidades do Estado, pelo prazo de 15 a 20 anos seguintes.

A mobilização ocorreu de duas formas. Primeiramente, foi constituído um painel de atores estratégicos, focado em tomadores de decisão ou formadores de opinião, com conhecimento da cidade, capazes de pensar o futuro, cujas iniciativas poderiam impactar o desenvolvimento de Curitiba. Esse painel se reuniu no início e no fim do projeto.

A segunda forma de mobilização ocorreu com a constituição de painéis de especialistas temáticos, formados por indivíduos de relevância técnico-científica em áreas-chave para o desenvolvimento da cidade. Foram formados nove painéis temáticos para tratar das principais áreas de interesse elencadas no painel de atores estratégicos. Essas atividades mobilizaram 177 especialistas que participaram da

elaboração de visões de futuro, identificação de objetivos e definição de ações para cada uma dessas nove áreas de interesse.

A incorporação das aspirações dos cidadãos com relação ao futuro de Curitiba foi feita por meio de fóruns virtuais e presenciais, respondendo à seguinte orientação: “Partindo do seu sonho, crie uma visão para caracterizar Curitiba em 2030”.

### 2.1.1 A Visão dos Atores da “Agenda 2030”

No processo das entrevistas que integram esta pesquisa, todos reconheceram a inovação do projeto pelo envolvimento de diversos atores num processo de cocriação para pensar a cidade. Entre as razões de satisfação os entrevistados apontaram dois aspectos: participação do setor privado e metodologia utilizada, que possibilitou a troca com outros painéis temáticos na apresentação dos resultados.

Houve, no entanto, pontos de insatisfação: reduzida discussão metodológica com os diversos atores sociais provocou desconforto ao lançar mão de referenciais muito personalizados (exemplos de cidades apresentadas como referência para tendências), sem contemplar uma reflexão do contexto histórico de Curitiba; metodologia rígida colaborou para um processo muito hermético, que desfavoreceu o fortalecimento de um grupo, indicando falta de construção coletiva; reduzida representatividade da sociedade; alguns relatos referiram falta de *briefing* mais estruturado e de um momento para análise aprofundada do diagnóstico. Dada a diversidade de atores presentes no processo, os entrevistados sentiram a falta de um alinhamento inicial, anterior à discussão. Outro ponto de insatisfação foi a resistência dos técnicos da prefeitura.

Acerca dos pontos positivos do projeto, muitas questões foram apontadas e basicamente são de quatro naturezas: conteúdo, processo, produtos e suporte. Quanto ao conteúdo mencionou-se que, em termos gerais, eram bons e atuais; sinalizavam claramente para conceitos de sustentabilidade econômica, social e ambiental; e propuseram temas diferenciados para a discussão. Dessa forma, avaliaram os entrevistados, os conteúdos contribuíram para que se explorassem oportunidades ainda embrionárias: *smart grid*, uso do celular para facilitar a vida do cidadão. No que diz respeito ao processo, houve várias menções à riqueza na participação de diversos atores.

No que tange aos produtos, os entrevistados destacaram que o produto final (uma publicação) foi muito interessante, assim como a disponibilização de uma plataforma virtual, entre outras ferramentas. Também foi referenciada a criação da personagem Sofia, uma habitante de 2030, que visitava as escolas para conversar com as crianças sobre o futuro da cidade e convidá-las à sua construção. Durou cerca de dois anos, sem posterior monitoramento dessa iniciativa.

O quarto bloco de respostas sobre questões positivas (o suporte ao projeto) traz comentários como o a valorização do caráter apartidário do estudo, o que gerou maior conforto na participação. Por outro lado, também foram elencados problemas,

principalmente quanti à rigidez da metodologia ou a falta de um movimento decisório estruturado e coletivo.

Muito se comentou sobre legitimidade, num espectro que considerou a falta de representatividade, sobretudo da sociedade civil, à ausência de alternância dos atores envolvidos, o que teria comprometido a continuidade do processo.

Quando questionados sobre as instituições das quais sentiram falta, os entrevistados mencionaram a necessidade de participação mais intensa das organizações sociais e especialistas de setores públicos. Entre elas, associações de moradores, clubes de mães, lideranças comunitárias e representantes que estão além das instituições que tradicionalmente pensam a cidade. Exemplo: movimentos sociais como MPL (Movimento Passe Livre), MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto), ambientalistas, *think tanks*, empresários do transporte, cicloativistas, usuários do transporte coletivo e centrais sindicais. Também foi relatada a necessidade de incluir lideranças jovens, que serão os tomadores de decisão em 2030.

Com relação à utilização do resultado da agenda no planejamento estratégico de suas organizações, houve apenas um relato consistente. Quanto à razão da sua não utilização, foram apresentadas justificativas como o descolamento das propostas de uma perspectiva prática, incluindo instancias de monitoramento bem como propostas de rediscussão do documento após sua finalização.

A partir da experiência dos entrevistados, levantou-se a questão dos aspectos importantes para a construção de uma agenda de longo prazo compartilhada. As respostas podem ser agrupadas em seis itens: criação de desejo e ambiente favorável à mudança; reunião de atores com representatividade; identificação de valores e construção de objetivos comuns; arranjo de governança e processos de trabalho; transparência e publicização e construção coletiva desde o início.

Quando indagados sobre a presença desses aspectos no projeto “Curitiba 2030”, a maioria respondeu que alguns estavam em certa medida, mas não de forma plena. Todos concordaram que o grupo gestor pode conduzir o processo de construção do projeto, impactando positivamente o seu desenvolvimento, mas ponderaram:

Esses relatos foram complementados por aspectos que os entrevistados entenderam importantes para fortalecer um grupo gestor, tais como mecanismos de fortalecimento das relações de confiança, busca de conversão de interesses, a existência de um propósito comum, garantir diversidade e representatividade no grupo e manter a conexão e comunicação permanentes.

Por fim, provieram mais dois pontos. O primeiro questionou se as mudanças climáticas no planeta, pela alta emissão dos gases de efeito estufa, deveriam ser tratadas com prioridade. À exceção de um entrevistado, todos entenderam que sim. O segundo ponto indagou com quem se poderia aprender lições importantes para o sucesso na construção de uma agenda de longo prazo.

## 2.2 Referenciais Teóricos

### 2.2.1 Continuidades e Descontinuidades Administrativas

Este texto apresenta a questão da continuidade e da descontinuidade administrativa avaliando seus motivos, suas consequências, a prevalência de uma sobre a outra, bem como a coexistência inesperada e a inversão do pensamento institucional governamental.

Spink (1987) e Spink, Clemente e Keppke (2001), ao estudarem as experiências inovadoras de gestão pública nos vários níveis de governo, identificaram práticas, dilemas e contradições que marcam os processos de continuidade e de descontinuidade administrativa. Ainda que o objetivo desses projetos seja o bem comum, muitos deles tendem a ser interrompidos diretamente pelo desejo de iniciar a gestão sem traços da anterior, ou indiretamente, pela distribuição de cargos de confiança, caracterizando o fenômeno da descontinuidade administrativa. A descontinuidade se manifesta também na reversão de prioridades e metas. Tais rupturas são normalmente julgadas como indesejáveis, pois resultam na perda de conhecimento acumulado (memória institucional), na desmotivação dos envolvidos, na frustração dos usuários e num provável desperdício de recursos públicos. Além disso, outro fator de forte interferência no tema é a imprensa, que faz incessantes especulações acerca da renovação de cargos, interrupção de políticas públicas e projetos, em sua maioria de interesse social.

A tendência ao pensamento da descontinuidade é percebida como fato por quem atua na administração pública brasileira; sua existência é presumida na comunidade de técnicos, acadêmicos e funcionários. Trata-se de um obstáculo no desenvolvimento das organizações. Porém, estudos apontam que mesmo em casos de forte descontinuidade administrativa, as equipes ou organizações envolvidas parecem desenvolver mecanismos de continuidade, indicando que a continuidade administrativa é muito mais presente do que se supõe.

Agrega-se a este contexto o instituto a descentralização em sentido amplo, englobando tanto a desburocratização procedimental quanto a facilitação da comunicação entre atores e o impulso à panaceia desenvolvimentista. Verificou-se tênue relação entre continuidade e descentralização no sentido do fortalecimento administrativo, entendido como claro processo de transferência e interação.

Nessa perspectiva, a descentralização abriga um conceito de desenvolvimento da democracia e representatividade. Isso porque as iniciativas de descentralização enfatizam os mecanismos eficazes de entrega de serviço, a divisão de trabalho entre o planejamento e a execução, o maior envolvimento dos atores e a participação de cidadãos nos processos cívicos locais, representando melhora na governança e compondo um elemento-chave sobre o agir público.

No escopo dos estudos sobre experiências inovadoras, a Fundação Getúlio Vargas criou, em 1996, o Programa Gestão Pública e Cidadania. Ao longo do ciclo de premiações, Spink, Clemente e Keppke (2001) observam a existência de uma

quantidade considerável de projetos com vários anos de existência, indicando que muitos tinham sido originados em gestões e governos anteriores àqueles que receberam o prêmio, sugerindo uma possível continuidade.

No estudo, os autores verificaram que a continuidade administrativa é expressivamente mais ocorrente do que previsto. De todos os projetos acompanhados, 88% continuaram após as eleições municipais, mesmo havendo descontinuidade política (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001).

As razões para a inversão da perspectiva de descontinuidade habitual são assim observadas: compromissos de campanha, apoio da administração pública, competência técnica mantida e resultados alcançados, impacto positivo dos programas, pressão de grupos locais e da mídia. Como fator agregador, principalmente após a etapa de implementação dos projetos, destacam-se as parcerias com outras organizações.

Sobre os projetos que não tiveram continuidade, Spink, Clemente e Keppke (2001) indicam que foram raros os casos de corte radical justificados unicamente por mudança de gestão. Para os autores, esses projetos foram encerrados por serem julgados ineficazes ou por não mais fazerem parte de uma redefinição de políticas públicas.

Spink, Clemente e Keppke (2001) postulam que especial atenção deve ser dada às parcerias como forma de aliança e colaboração. As alianças tendem a emergir ao longo do processo, sendo majoritariamente idealizadas e buscadas pela própria área pública, estimulando o engajamento paralelo. Os autores indicam que o modelo de gestão menos encontrado foi o clássico, qual seja, um órgão público agindo sozinho. Sobre a interferência política na continuidade dos programas, Spink, Clemente e Keppke (2001) observam que ela é pequena.

Todo processo que opte pela continuidade ou pela descontinuidade, e pretenda ser bem-sucedido, postulam os autores, deverá preocupar-se em: analisar ideias, valores, atitudes e práticas das pessoas que nele estão inseridas, mantendo um controle que permita prever eventuais tensões e desequilíbrios que ameacem a boa execução do trabalho.

Neste contexto, a situação atual parece indicar, crescentemente, uma escolha racional que obrigue a valorização da análise e da pesquisa junto aos interessados, antes da tomada de decisões que impliquem mudanças. Se fosse possível eliminar totalmente a influência de fatores negativos através da continuidade, dada a preocupação com a diminuição de riscos e o conseqüente aumento do sentimento de segurança das pessoas e da garantia da máxima estabilidade, a discussão estaria superada.

Com relação ao prazo de continuidade dos programas, no caso de proposições de longo prazo, Nogueira (2006) evidencia que o seu sucesso deve ser buscado desde o marco teórico, assim propiciando aprendizado institucional passível de ser incorporado às práticas diárias. Essa dimensão de acúmulo e de sedimentação do aprendizado auxilia, ainda, no estímulo do servidor em relação ao projeto.

Spink (1987) e Spink, Clemente e Keppke (2001) apontam que os dois fenômenos, a continuidade e a descontinuidade, podem estar mais ligados do que supõe uma análise superficial. Por último, sugerem que pode haver mais continuidade na administração do que imagina o senso comum, ainda que as explicações para essa realidade estejam pouco elaboradas.

Essas análises apontam para a existência de pelo menos quatro fatores que favorecem a continuidade de iniciativas públicas em governos locais: desenvolvimento de ações intencionais para que essa continuidade ocorra, fatores técnicos, fatores políticos e a inserção do projeto ou instituição em coalizões consistentes ser benéfica à sua continuidade (SPINK, 1987; SPINK, CLEMENTE, KEPPKE, 2001).

Para Spink (1987) e Spink, Clemente e Keppke (2001), a questão central para a descontinuidade se concentra no mérito do programa. Não há motivo para desativar uma atividade que traz resultados positivos e perspectiva de continuidade eficiente.

### *2.2.2 Gestão de Mudança e Liderança Adaptativa*

Segundo Conner (1993), um projeto de mudança se torna realidade através do comprometimento com a proposta. É preciso ter em perspectiva tanto a parte boa quanto a ruim do resultado. Quanto mais complexa a organização, mais difícil o comprometimento. Para o autor, atingir o nível adequado de comprometimento com o sucesso de um projeto é dificultado por *sponsors* ou outros membros que subestimem esse aspecto, o que pode influenciar negativamente o resultado.

Conner (1993) detalha características essenciais que demonstram esse comprometimento: recurso disponível pelos investidores, como tempo, energia, dinheiro; resiliência para com a meta final; rejeição de resultados de curto prazo que dificultam o alcance da meta final; reação rápida em tempos de crise; inovação. Complementarmente, identificou três níveis do processo de mudança: 1 – Preparação; 2 – Aceitação; e 3 – Comprometimento.

A Preparação é dividida em duas fases: 1) contato; 2) percepção do comprometimento com a mudança. O resultado do contato não é necessariamente a próxima fase, podendo haver a opção do não comprometimento. Caso seja exitoso, avança-se para a fase da percepção do comprometimento com a mudança.

Nessa fase as pessoas percebem que será afetada a sua forma de conduzir seus processos de trabalho. Porém, ainda não têm clara noção do real impacto. Os resultados possíveis são: confusão e compreensão. No primeiro, as chances de alcançar uma boa preparação e um bom comprometimento são reduzidas. Já a compreensão é a fase inicial do Nível 2 – Aceitação. Nela, os envolvidos podem avaliar o seu impacto, julgando a escala dos prós e contras. Se o resultado for positivo, a pessoa avança no nível de aceitação. Se for negativo, haverá resistência. Para Conner (1993), nessa fase podem ocorrer atos conscientes de resistência.

No resultado positivo, avança-se para a fase da percepção positiva. Ocorre, então,

a avaliação do custo-benefício da mudança. Com o resultado positivo, o processo de mudança avança para o próximo nível.

O Nível 3 – Comprometimento – tem início após o aceite real da mudança. O processo entra na fase de instalação, testando a mudança pela primeira vez. É nessa fase que o verdadeiro comprometimento tem oportunidade de ser manifestado. Para o sucesso dessa fase, o autor lista alguns aspectos: consistência no propósito, investimento de recursos e alinhamento de metas de curto prazo vinculadas ao propósito maior. É importante ressaltar que problemas são inerentes a essa fase. Para manter o ambiente de mudança e reforçar o comprometimento, é essencial a construção de uma organização aberta para identificar e trabalhar de forma conjunta na resolução dos problemas.

A fase seguinte, a da adoção, é alcançada quando o resultado da anterior implicar aumento da confiança e do comprometimento com a mudança. Caso a fase de instalação não seja bem-sucedida, o resultado será o fim do processo.

A fase da adoção pode ser observada quando a mudança proposta supera a etapa de testes e passa à implementação real. Porém, os impactos dessa fase devem ser avaliados de forma mais ampla e sistêmica que na fase anterior.

Caso o comprometimento com a mudança não seja capaz de superar os obstáculos encontrados, provavelmente o processo será cancelado. Caso contrário, a mudança alcançará a penúltima fase, a institucionalização. Nela, os envolvidos percebem que não faz sentido resistir à mudança. Nessa fase, a organização deve instalar mecanismos de *enforcements*, como recompensas e punições para aqueles que cooperam ou não com a mudança.

No momento em que todos os envolvidos percebem os benefícios que a mudança trouxe para sua rotina e seus resultados, se tornam defensores do processo e, então, pode-se considerar alcançada a fase final, a internalização.

Destaque-se a extrema importância do líder durante o caminho descrito acima. De acordo com Heifetz, Grashow e Linsky (2009), um líder deve sempre avaliar se a mudança na qual está trabalhando possui apenas um aspecto técnico ou se implica também um desafio adaptativo. Este último envolve atuar nas inseguranças e medos das pessoas envolvidas no processo, enquanto o primeiro foca apenas na alteração técnica da rotina. Não raro esses dois tipos de desafio se confundem.

Ao tratar um desafio adaptativo como técnico, um líder pode muitas vezes ignorar inseguranças dos atores envolvidos, produzindo uma avaliação do ambiente incompleta. Um líder, diante de um desafio adaptativo, deve conseguir demonstrar aos envolvidos todos os benefícios relacionados ao processo em questão, buscando desviar o foco das inseguranças relacionadas ao desconhecido. É necessário demonstrar que a mudança é a única saída aceitável, uma vez que gera mais ganhos que a manutenção do *status quo* (HEIFETZ; GRASHOW; LINSKY, 2009).

### 2.2.3 Reforma de Procedimentos e de Culturas Organizacionais

Reformas de procedimentos e de culturas organizacionais exigem grandes esforços de planejamento e de implantação. Quando se investe em uma mudança significativa de procedimentos ou de cultura, em geral surgem resistências que podem transformar o processo em fracasso.

Na administração pública aplica-se a países em desenvolvimento as experiências exitosas de países desenvolvidos. Esse modelo de reprodução de *cases* de sucesso é amplamente utilizado por instituições como o Banco Mundial. Entretanto, essa lógica não se repete com a frequência que se espera, e entender os motivos pelos quais as experiências não deram certo contribui na reprodução de boas práticas.

Andrews (2013) aborda aspectos relevantes em reformas complexas. Elas exigem que o ambiente institucional esteja bem preparado. Entender as questões locais e adaptar as boas práticas a esse contexto é fundamental. Segundo Andrews (2013), como a ponta do iceberg, os aspectos formais estão acima da linha da água e são visíveis, como as legislações e as regras de negócio. O conteúdo informal pode ser comparado à base do iceberg, submerso e de difícil detecção. Entretanto, normalmente são eles os causadores dos “desastres” nos projetos de reformas.

A metáfora nos leva a refletir sobre como as questões informais são desconsideradas nos projetos. Essa característica pode estar relacionada às dificuldades de implantação de regras muito complexas, ou até mesmo à interpretação dos agentes envolvidos de que são desnecessárias no contexto em que se encontram.

Andrews (2013) aborda as questões de engajamento. De forma geral, uma mudança institucional significativa depende de um amplo engajamento, sem o qual as alterações propostas são pouco representativas. Esses processos não podem se concentrar em uma pessoa e sim em uma equipe que tenha boa representatividade nos diversos setores da organização e, ao mesmo tempo, numerosa a ponto de garantir o andamento do trabalho. Esse modelo não reconhece a figura de um líder, mas de “empreendedores institucionais”. Eles criam as condições para que um processo de reforma promova as mudanças necessárias (ANDREWS, 2013).

A equipe deve contemplar os variados níveis hierárquicos e ter pessoas que não estejam ligadas tão diretamente aos processos e rotinas existentes. O desejo de mudança dos atores centrais da organização pode e deve contaminar os atores periféricos que farão parte do time de “agentes distribuídos” (ANDREWS, 2013).

Esse processo de engajamento e de tomada de decisão não centralizado permite que as mudanças sejam incorporadas pelos diversos níveis hierárquicos e sejam bem compreendidas pela equipe. Não quer dizer que não serão encontradas resistências, mas quanto mais difundidos os conceitos

e os ganhos potenciais, menores as dificuldades.

Whittle, Suhomlinova e Mueller (apud ANDREWS, 2013) dizem que a exclusão dos responsáveis pelas atividades menos importantes, mas essenciais é a principal razão de falhas nas reformas institucionais.

A tabela a seguir mostra as atividades desenvolvidas pelos “empreendedores institucionais” e pelos “agentes distribuídos” em cada um dos estágios de uma reforma institucional.

<b>Estágio da reforma institucional</b>	<b>Ponto focal-chave e atividades</b>	<b>Função dos empreendedores institucionais</b>	<b>Função dos agentes distribuídos</b>
Desinstitucionalização	Consciência crescente dos problemas; consenso da necessidade de mudança	Aparece como facilitador nos debates sobre mudanças	Precisa ser convencido da necessidade de mudança
Preinstitucionalização	Inovação para encontrar soluções viáveis para os problemas locais	Lidera as pesquisas e as experiências para encontrar novas soluções	Alguns agentes auxiliam nas pesquisas e nos experimentos para assegurar a viabilidade das soluções
Teorização	Explica as mudanças especificando as falhas e justificando as soluções escolhidas	Cria uma mensagem convincente sobre a mudança e garante que ela chegue aos agentes distribuídos	Alguns agentes ajudam na criação da mensagem, outros trabalham na sua propagação
Difusão	Expressa a mudança de forma concreta, implementada por mais agentes distribuídos; cria o consenso sobre o valor das mudanças	Dá suporte ao lançamento; auxilia na narrativa da importância das mudanças	Implantam as mudanças; fonte de informações que ajudam a expressar a mudança de forma concreta
Reinstitucionalização	Aumenta a adoção das mudanças; novas instituições se legitimam e são amplamente reconhecidas	Consolida a história de reconhecimento das novas instituições; introduz mecanismos de reforço	Concorda que as novas instituições são legítimas, reconhecidas; respeitam plenamente as novas regras, reforçando-as com novos mecanismos

**Tabela 1** – Atividades desenvolvidas em cada estágio do processo de mudança institucional.

Adaptado de Andrews (2013, p. 108)

Segundo Andrews (2013), um agente localizado na periferia da organização e com menos tempo de casa está mais suscetível a entender e perceber a necessidade de se fazer uma reforma institucional. Aqueles que estão no centro do poder tendem a ser mais resistentes às mudanças.

Na tabela a seguir são apresentadas as diferentes funções e indicada a posição de cada agente na equipe responsável pela reforma.

Contribuições	Responsabilidades	Características e posição na organização
Substantivas	i. Idealiza e comunica o problema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enxerga as fraquezas dos encarregados; periférico</li> <li>• Acesso a ideias alternativas; periférico</li> <li>• Experiente; provavelmente periférico</li> </ul>
	ii. Cria as ideias para a reforma	
	iii. Fornece a visão da implementação	
Procedimentais	iv. Fornece a autoridade formal no processo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No poder, central</li> <li>• Respeitado e com visibilidade variada</li> <li>• Capacidade para dar apoio, variada</li> <li>• Acesso a financiamento; central ou externa</li> </ul>
	v. Motiva e inspira o processo de reforma	
	vi. Empodera outros agentes	
	vii. Fornece suporte financeiro	
Manutenção	viii. Convence os grupos menores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Credibilidade; fortes relações, variada</li> <li>• Credibilidade, amplas relações, variada</li> </ul>
	ix. Conecta os agentes distribuídos	

**Tabela 2** – Participação do agente na reforma, segundo função.

Adaptado de Andrews (2003, p. 204)

### 2.3 Análise da “Agenda Curitiba 2030” à Luz dos Referenciais Teóricos

A partir dos referenciais teóricos abordados foram identificados alguns conceitos que dialogam, ou não, com os achados da pesquisa. Em Spink (1987) e Spink, Clemente e Keppke (2001) destacam-se algumas razões para a continuidade dos projetos e das ações da gestão pública, por exemplo, atenção especial às parcerias como forma de aliança e colaboração com outras organizações. Nos relatos desta pesquisa há frequente menção à reunião de diversos atores como fator positivo, corroborando a teoria. No entanto, os entrevistados listaram um conjunto de atores que sentiram falta no processo. Também destacaram a importância da representatividade.

Ainda sobre continuidades e discontinuidades, os autores estabelecem uma correlação entre sucesso e preocupação em examinar ideias, valores, atitudes e práticas das pessoas, bem como manter controle que permita prever eventuais tensões, desequilíbrios ou acomodações que ameacem o trabalho. Nesse sentido, menções referentes à falta de flexibilidade na condução do processo metodológico, ao desconforto causado pela não discussão da metodologia, por não considerar uma reflexão do contexto e processo histórico da cidade de Curitiba e a falta de um sentimento de confiança, de cuidado e respeito com a história dos agentes envolvidos, sugerem que faltou observação acurada sobre os atores e seu contexto.

É interessante observar a relevância da questão da identificação de valores, compreensão e convergência de interesses e fortalecimento de relações, variáveis trazidas por entrevistados num processo de mudança institucional.

Outro ponto importante refere-se à valorização da análise e da pesquisa junto

aos interessados, antes da tomada de decisão, que implique mudanças. Dada a diversificação de atores, são considerações importantes para a melhoria do processo: falta de tempo para reflexão coletiva e de um momento para análise aprofundada do diagnóstico, assim como de um alinhamento inicial antes de iniciar a discussão de propostas.

Nogueira (2006) evidencia que em proposições de longo prazo o sucesso do programa deve ser buscado desde o marco teórico, propiciando um aprendizado institucional que seja incorporado às práticas dos servidores de forma duradoura. Diante disso, parece ser razoável a reivindicação de um espaço para discussão da metodologia e de um momento para uma análise aprofundada do diagnóstico.

Conner (1993) evidencia a importância do papel do *sponsor* e seu comprometimento com a mudança proposta. No “Curitiba 2030”, de partida o *sponsor* tinha potencial de mobilização, mas foi relatado falta de legitimidade e de recursos para dar continuidade ao processo, reforçado pelo fato de ele não ter sido legitimado pelo poder público.

De acordo com os estágios de comprometimento com a mudança apresentados por Conner (1993), observou-se que o projeto não atendeu ao conjunto de requisitos apresentados como essenciais ao processo de construção de uma agenda de longo prazo. O nível 1 foi bem estruturado com a montagem dos painéis de atores estratégicos e temáticos, alcançando uma boa preparação. Com base nos relatos sobre a utilização do resultado da agenda no planejamento estratégico de suas organizações, é possível inferir que não houve uma percepção positiva do nível 2 e, conseqüentemente, o projeto não alcançou o nível 3. Com relação a esse conceito, há evidências de fatores que podem ter colaborado para esse desfecho: o fato de não utilizar o próprio processo de construção como meio de acumulação para transformar a agenda numa realidade, a falta de um plano de ação estruturado para viabilizar as estratégias de ação prospectadas, de pensar recursos de forma mais abrangente, a perda da perspectiva de factibilidade que colaborou para a não apropriação do documento e a preocupação em discutir o documento depois de finalizado.

Heifetz, Grashow e Linsky (2009) trazem o conceito de desafio e líder adaptativo. De acordo com os relatos, não se mapeou os medos e interesses de forma estruturada. Outro ponto de observação levantado pelos entrevistados diz respeito à não apropriação do resultado do projeto como *input* para o planejamento estratégico das organizações. Os autores ponderam que aquelas pessoas no exercício da liderança devem conseguir demonstrar aos envolvidos no processo todos os benefícios relacionados à mudança em questão, na busca por desviar o foco das inseguranças relacionadas ao desconhecido.

E, por último, Andrews (2013) enfoca a necessidade de entendimento do contexto de promoção de engajamento e do desempenho de funções essenciais para alavancar uma mudança institucional significativa. Os entrevistados trouxeram aspectos importantes que reforçam essa tese.

É preciso investir na criação de desejo e propiciar um ambiente favorável à mudança, que exigem entender o contexto de partida. Promover a reunião de atores

com representatividade e a construção de um conselho e estratégias para agregar instituições, atrair pessoas instigadoras e com potencial para oferecer bons *insights*, mapear *stakeholders* sistematicamente de forma ampla e diversificada e não apenas no início do processo. Ressalte-se o papel dos “empreendedores institucionais” e dos “agentes distribuídos” em cada um dos estágios do processo de uma reforma institucional, destacados na Tabela 2. Os relatos colhidos sugerem ineficiência na exploração dos estágios de teorização, difusão e reinstitucionalização.

Processo de mudança exige identificação de valores e construção de objetivos comuns, com desenvolvimento de capacidade de articulação institucional e senso de pertencimento. Igualmente importante é o arranjo de governança e processos de trabalho que permitam pensar a implementação da agenda e analisar todos os tipos de recursos disponíveis e necessários, bem como dispor de uma sistemática de acompanhamento e processo decisório adequado para suportar as idiossincrasias. Apesar da relevância desses aspectos, a grande maioria dos entrevistados reconheceu que, embora presentes em alguma medida, eles não foram abordados de forma plena, sugerindo que há espaço para aperfeiçoamento.

### 3 | CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES PARA A “AGENDA CURITIBA 2035”

A pesquisa e os referenciais teóricos apresentados permitiram uma ampla abordagem de diversos aspectos fundamentais obter engajamento e comprometimento em projetos, inclusive de longo prazo. Saliente-se que os conceitos abordados pelos diversos autores não são excludentes, e sim complementares.

A análise das manifestações dos entrevistados à luz da teoria permitiu compreender e identificar pontos de atenção com potencial para orientar um novo processo de construção de uma agenda. Há indícios que permitem concluir que a prática e a adoção de alguns conceitos e abordagens podem influenciar positivamente o engajamento e comprometimento.

Assim, propõe-se as seguintes recomendações para auxiliar na formulação de um processo de mudança engajado e comprometido com a construção de uma agenda de longo prazo:

- realizar análise do contexto e mapeamento dos interesses, medos e alianças de cada *stakeholder*, bem como sua capacidade de mobilização e de alavancas de influência;
- observar com atenção os aspectos informais, abaixo da linha d’água do iceberg;
- manter um radar permanente para identificar novos parceiros que possam ser incluídos e buscar ampla representatividade, observando a presença de “empreendedores institucionais” e de “agentes distribuídos”;
- desenvolver uma narrativa a ser utilizada junto às lideranças e à sociedade para

demonstrar os benefícios relacionados com a mudança e desviar o foco das inseguranças relacionadas ao desconhecido;

- identificar as funções e por quem têm sido desempenhadas, a partir do *framework* proposto por Andrews (2013), assim como aquelas que não têm sido desempenhadas;
- convocar o poder público a assumir a responsabilidade pela legitimação das ações propostas, por se tratar de um projeto que envolve diversos atores;
- observar se os estágios de comprometimento propostos por Conner (1993) têm estratégias delimitadas para obtenção do comprometimento com a mudança proposta, especialmente nos níveis 2 e 3;
- considerar o estabelecimento de momentos para reflexão da metodologia, alinhamento e análise das informações do diagnóstico para além dos painéis estratégicos e temáticos, propiciando espaço de aprendizado institucional e fortalecimento das relações das instituições integrantes do processo;
- legitimar junto ao grupo participante as ações necessárias à implementação do projeto no curto, médio e longo prazos, de forma a aumentar o comprometimento, bem como a potencialidade de *accountability* delas no futuro; e
- analisar os recursos necessários e os disponíveis no início do projeto com vistas a demonstrar viabilidade para implementação da agenda de futuro.

Essas são algumas recomendações a partir da análise da percepção dos envolvidos no projeto “Agenda Curitiba 2030”, à luz dos referenciais teóricos citados. Dada a complexidade do assunto, este artigo não se propõe a esgotar o assunto ou mesmo a garantir o sucesso na construção de engajamento e comprometimento de longo prazo, se tais recomendações forem seguidas.

A análise da agenda e o contexto no qual a capital paranaense se encontra atualmente, de elaboração da “Agenda Curitiba 2035”, permite apontar como futura linha de pesquisa a análise da percepção dos envolvidos neste segundo projeto, bem como a possível mensuração dos resultados obtidos pela mais recente iniciativa, no que tange ao seu legado para a sociedade curitibana.

## REFERÊNCIAS

ANDREWS, Matt. *The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

COMUNITAS. Juntos pelo Desenvolvimento. *Curitiba: Juntos lança frente de Planejamento Estratégico*. [s.l.], 23 mar. 2016a. Disponível em: <http://comunitas.org/juntos/noticia/juntos-lanca-frente-de-planejamento-estrategico-em-curitiba/>. Acesso em: 23 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Curitiba 2035 define perfis de representantes que integrarão comitê gestor*. [s.l.], 31 maio 2016b. Disponível em: <http://comunitas.org/juntos/noticia/curitiba-2035-define-perfis-de-representantes-da-sociedade-civil-que-integrarao-comite-gestor/>. Acesso em: 31 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. *Comitê gestor do projeto Curitiba 2035 se reúne pela primeira vez*. [s.l.], 1 jul. 2016c. Disponível em: <http://comunitas.org/juntos/noticia/comite-gestor-do-projeto-curitiba-2035-se-reune-pela-primeira-vez/>. Acesso em: 1 jul. 2016.

CONNER, Daryl. *Managing at the speed of change: how resilient managers succeed and prosper where others fail*. New York: Random House, 1993. 320p.

HEIFETZ, Ron; GRASHOW, Alexander. LINSKY, Marty. *The practice of adaptative challenge*. Cambridge: Harvard Business Press, 2009.

JAGGI, Marlene. Visão de longo prazo. *Valor Econômico*, São Paulo, 18 fev.2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4441548/visao-de-longo-alcance>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

MARCIAL, Elaine C. (Org.). *Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil*. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=26450&Itemid=383](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=26450&Itemid=383)>. Acesso em: 12 ago. 2016.

NOGUEIRA, F. Amaral. *Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

PRICEWATERHOUSECOOPERS BRASIL. *Megatendências: uma síntese das implicações*. [s.l.], 2015. Disponível em: [https://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/institucionais/assets/2015/megatendencias\\_15.pdf](https://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/institucionais/assets/2015/megatendencias_15.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2016

SENAI. Departamento Regional do Paraná. *Curitiba cidade inovadora 2030*. Curitiba: Senai-PR, 2010. Disponível em: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/1924641/server/Cidades-Inovadoras-2030/Curitiba-2030.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

SPINK, Peter K.; CLEMENTE, Roberta; KEPPE, Rosane. Continuidade e descontinuidade administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros. In: EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações. *Relatório de pesquisa N° 60/2001*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

## COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS: A EXPERIÊNCIA DO COTEGEP NO ESTADO DO PARÁ

### **Vera Ruth de Carvalho Fidalgo**

Escola de Governança Pública do Estado do Pará  
Belém-Pará

### **Altair de Fátima Capela Sampaio**

Centro Regional de Treinamento da Escola de  
Administração Fazendária  
Belém-Pará

### **Érica Noemi Lima Campos**

Escola do Legislativo do Estado do Pará  
Belém-Pará

### **Ruy Martini Santos Filho**

Escola de Governança Pública do Estado do Pará  
Belém-Pará

ação cooperativa entre escolas de diferentes organizações, visões e missões, áreas de atuação, foco e escopo nos níveis de governo federal, estadual e municipal, com ações estratégicas. A busca coletiva de soluções adequadas para problemas comuns tem promovido economia de esforços e recursos. A conclusão é que essa experiência pode ser referência no que alude ao aumento da qualidade da gestão pública consorciada para capacitação, atualização e aprimoramento do servidor público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Capacitação; Cooperação; Comitê de Gestão.

**RESUMO:** O Comitê de Trabalho das Escolas de Governo do Estado do Pará - COTEGEP é uma experiência de parceria institucional entre escolas de administração pública das três esferas de governo no Estado do Pará. Este trabalho tem como objetivo apresentar e descrever a experiência de gestão compartilhada no âmbito do Comitê de Trabalho das Escolas de Governo do Estado do Pará – COTEGEP. O relato é baseado na análise de documentos (atas de reunião, protocolos de ação, memorial de atividades) e nos resultados das atividades do Comitê. Tais resultados, colhidos em poucos meses de existência, indicam que o COTEGEP pode ser considerada uma experiência exitosa e regionalmente inovadora ao viabilizar a

**ABSTRACT:** The Work Committee of the Governmental Schools of the State of Pará - COTEGEP is an institutional partnership experience between public administration schools of the three governmental spheres of the state of Pará. This article presents and describes the management experience shared in COTEGEP. The report is based on document analysis (meeting minutes, action protocols, and activity memorials) and the results of the Committee's activities. Such results, collected in only a few months of existence, indicate that COTEGEP can be considered a successful and regionally innovative experience, as it allows the cooperative action between schools from different organizations, visions and missions,

areas of expertise, focus and scope in federal, state and local levels, with strategic actions. The collective search for proper solutions to solve mutual problems has promoted the saving of efforts and resources. The conclusion is that this experience can be a reference to the enhancement of the quality of shared public management to training, updating and improvement of the public server.

**KEYWORDS:** Training; Cooperation; Management Committee.

## 1 | INTRODUÇÃO

A administração pública nacional desde sua origem foi marcada pelas dificuldades de desenvolver ações conjuntas de cooperação entre os entes federados. A cooperação é um dos princípios do federalismo enquanto forma de se estruturar um estado nacional (ABRUCIO, 2005).

Mais de 20 anos depois do que ficou conhecido como Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a administração pública ainda enfrenta muitos desafios para tornar o serviço público mais eficiente. Muitas são as iniciativas que buscaram e ainda buscam melhorar a qualidade do serviço público. Para isso, um dos principais obstáculos é trabalhar de forma conjunta e cooperativa as três esferas de governo (ARAUJO, 2010).

Dificuldades como a troca de informação, compartilhamento de experiências e desenvolvimento em conjunto, além de mobilização de grupos interessados na busca por soluções para o serviço público foi defendido por Silva, Martins e Ckagnazaroff (2013) como estratégia eficiente de promover economia nos gastos públicos e, além disso, desenvolver trabalhos em rede de cooperação. No entanto, outras experiências vêm demonstrando que são variadas as ações de cooperação entre organizações que ofertam serviços públicos e em diferentes áreas (ABRUCIO, 2012).

As escolas de governo foram instituídas com o objetivo de formação e desenvolvimento de servidores públicos (AIRES et al, 2014). Pinto e Araújo (2012) defendem que as escolas representam uma estratégia inovadora para construção do desenvolvimento sustentável. Elas também representam a busca incessante pela qualidade dos serviços ofertados pelo Estado à sociedade. No entanto, passam por problemas na gestão.

A economia brasileira, desde 2014, vem apresentando índices de desempenho preocupantes, agravados por uma crise política sem precedentes, o que repercutiu na disponibilidade orçamentária de todos os entes da Federação. A atual conjuntura de contingenciamento do orçamento público, seja da União, estados e municípios reduz a capacidade de atuação de todos os órgãos públicos.

Esse enxugamento dos recursos se reflete imediatamente sobre os programas voltados para a gestão das organizações públicas, especialmente nas áreas de capacitação, pois a prioridade é manter as atividades fins, ainda que em detrimento

das atividades meio, nos momentos de escassez de recursos.

A este quadro de dificuldades, considere-se também o fato de o COTEGEP estar situado na Região do país com os piores indicadores de treinamento e capacitação de servidores, como sustentam Aires et al (2014, p.1023):

(...) o caso da Região Norte, que foi declarada como a de pior quadro, pois além de não conseguir atender aos subcritérios estabelecidos, na maioria dos casos, também possui um estado (Rondônia) que nem mesmo possui nenhuma escola, ou seja, segundo Pacheco (2000), não possui nem mesmo uma ação mais específica de desenvolvimento dos funcionários públicos, papel central das escolas de governo (AIRES *et al* 2014, p. 1023).

Neste panorama, a atuação em parceria mostra-se como opção viável para evitar a paralisação ou a redução expressiva dos resultados das instituições das diversas esferas governamentais. De fato, a colaboração entre as organizações públicas, em que pese os obstáculos decorrentes de culturas de gestão específicas, é possível e vem sendo testada como uma oportunidade de aproveitamento de sinergias.

O assunto aqui tratado refere-se a uma rede de cooperação entre escolas de governo, nas suas três esferas, sob liderança da Escola de Governança Pública do Estado do Pará - EGPA. A experiência é recente, mas já indica ganhos de eficiência, além de agregar *expertise* aos participantes, sobretudo no que se refere a colocar em prática os princípios do federalismo nacional.

O empreendimento teve início com a formação do Comitê de Trabalho das Escolas de Governo do Estado do Pará – COTEGEP. Esta comissão logrou contar com um grupo de pessoas comprometidas com a qualidade dos serviços públicos, tendo assim conseguido promover a cooperação entre as escolas de governo, com foco na atualização, capacitação e formação de servidores.

O objetivo do trabalho, portanto, é apresentar e descrever as ações e os resultados desta experiência, iniciando-se com a origem e o desenvolvimento do Comitê. Em seguida são discutidos os principais temas tratados no âmbito das reuniões do COTEGEP. O desafio de inovar, discutir e buscar soluções para problemas mais complexos da gestão das escolas corporativas do serviço público é um dos destaques da análise.

O relato sugere que a experiência do COTEGEP é exitosa, podendo ser referência para outras Unidades da Federação, pelos seguintes motivos: a) A cooperação entre as organizações escolares permitiu o aumento da oferta de serviços, que em algumas das instituições parceiras chegou a 100%; b) Embora ainda não mensurado, percebe-se potencial para o aumento da economicidade e da eficiência dos serviços prestados; c) O fórum permanente de discussão de problemas e busca de soluções para a administração pública no âmbito das escolas de governo promoveu maior comprometimento de suas lideranças.

O Comitê de Trabalho das Escolas de Governo do Estado do Pará - COTEGEP é uma experiência regional inovadora na área de capacitação e treinamento para

servidores das três esferas de governo. Essencialmente visa otimizar o uso dos recursos públicos mediante parceria das Escolas de Governo, cada uma contribuindo com os recursos de que dispõe para viabilizar os resultados das demais, gerando um ciclo virtuoso.

Trata-se de um fórum permanente para a discussão de problemas relativos à educação corporativa, buscando soluções compartilhadas. Desde sua formação tem promovido e estimulado a cooperação entre as escolas e vem apresentando resultados promissores.

## 2 | HISTÓRICO E ATIVIDADES

Em 2013, a Escola de Governança Pública do Estado do Pará - EGPA lançou convite às Escolas de Governo da Região Norte para a construção de uma rede regional, cujo objetivo seria aumentar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos na Região. Para a formação da Rede Amazônica de Escolas de Governo - RAMEG diversas reuniões aconteceram com a presença de representantes das seguintes Escolas: EGPA, Centro Regional de Treinamento da Escola de Administração Fazendária no Pará- Centresaf/PA, Universidade Federal do Pará, Escola Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Pará, Escola de Servidores do Tribunal Regional do Trabalho, Escola de Administração Pública do Estado do Amapá, Escola Fazendária da Secretaria de Estado de Fazenda do Pará, Escola de Administração Penitenciária da Superintendência do Sistema Penitenciário do Pará, Escola da Gestão Pública de Belém, Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Pará, Escola Técnica do Sistema Único de Saúde e Instituto Escola de Governo de Ananindeua.

Os objetivos da RAMEG eram basicamente os mesmos do COTEGEP, apenas a área de abrangência da Rede era maior, com a participação de Escolas de Governo de toda a Região Norte. Na ocasião, algumas escolas de outros estados da região se mostraram interessadas no projeto, mas apenas o estado do Amapá compareceu às reuniões, além das escolas sediadas no estado do Pará, talvez em razão das dificuldades de deslocamento, que dependem de elevados recursos, dadas as dimensões da região.

Essa primeira tentativa não prosperou porque o grupo pretendia formalizar imediatamente a rede, porém encontrou obstáculos na tramitação do processo para colher a assinatura dos gestores, além das dificuldades de compreensão do projeto. Isso provocou frustração de expectativas e o projeto foi temporariamente abandonado.

Em 24 de setembro de 2015, o Centro Regional de Treinamento da Escola de Administração Fazendária no Pará - CENTRESAF/PA, uma das escolas que participaram das reuniões para a construção da Rede Amazônica de Escolas de Governo em 2013, propôs o resgate do projeto, porém a partir de duas premissas: redução da área de

abrangência da rede, restringindo-a ao Estado do Pará, e atuação informal para “testar” a validade da ideia na prática. Essas novas premissas, associadas ao início da crise na administração pública nacional, que elevou a restrição orçamentária nas organizações públicas a patamares nunca vistos desde a redemocratização, deram o lastro necessário para que o projeto se concretizasse.

Na primeira reunião, em setembro de 2015, ficou acordado que em 2016 se iniciariam as reuniões do grupo das Escolas de Governo. No dia 05 de abril de 2016 foi criado o Comitê de Trabalho das Escolas de Governo do Estado do Pará – COTEGEP. Assim, a partir de 2016, a EGPA passou a abrigar as reuniões do Comitê, oferecendo, além da estrutura logística, suporte de tecnologia. Foram convidadas a participar do Comitê vinte e cinco Escolas de Governo. Atualmente, o Comitê conta com a participação efetiva de dezesseis escolas (Quadro 1).

<b>ESFERA</b>	<b>ESCOLA</b>	<b>ÓRGÃO</b>
Estadual	Escola de Contas “Irawaldyr Rocha”	TCM
Estadual	Escola de Contas “Alberto Veloso”	TCE
Estadual	Escola de Governança do Estado do Pará	EGPA
Estadual	Escola do Legislativo	ALEPA
Estadual	Escola Superior da Defensoria Pública	DPE-PA
Estadual	Escola da Secretaria Estadual da Fazenda	SEFA
Estadual	Instituto de Ensino de Segurança Pública do Pará	IESP
Estadual	Escola Técnica do SUS “Dr. Manuel Ayres”	ETSUS-PA
Estadual	Escola Pública de Trânsito – EPT	DETRAN
Estadual	Escola Superior de Magistratura – ESM	TJPA
Federal	Escola Judicial do TRT 8ª Região	TRT-PA
Federal	Centro Regional de Treinamento da Escola de Administração Fazendária - Centresaf/PA	ESAF
Federal	Instituto Federal de Educação	IFPA
Federal	Universidade Federal Rural da Amazônia	UFRA
Federal	CAPACIT da Universidade Federal do Pará	UFPA
Municipal	Escola de Gestão Pública	SEAD

Quadro 1 Escolas integrantes do COTEGEP por esfera de governo/vínculo institucional.

Fonte: COTEGEP (2017).

### **3 | SISTEMÁTICA DE FUNCIONAMENTO DO COTEGEP**

No primeiro ano o Comitê se reuniu mensalmente para definir seus objetivos, estrutura organizacional e forma de atuação. Para facilitar as discussões e o encaminhamento de propostas para deliberação, os componentes dividiram-se em cinco Grupos de Trabalho - GT: GT de Logística, GT de Comunicação, GT de Fundamentos e Diretrizes, GT de Assuntos Jurídicos e GT de Captação de Recursos. Durante o processo de construção do COTEGEP, esses grupos foram se aglutinando

ou desaparecendo, como o de Assuntos Jurídicos, pois ficou claro no andamento dos trabalhos que cada instituição representada no Comitê, que conta com Escolas de Governo federais, estaduais e municipais, no âmbito dos três poderes, legislativo, executivo e judiciário, tem sua legislação própria de regência e seria impossível um grupo de trabalho dentro do Comitê modificar essa legislação para padronizar o comportamento legal dos membros do COTEGEP. Desta forma, atualmente o Comitê é composto por apenas três Grupos de Trabalho: 1.Comunicação e Logística, 2.Tecnologia e 3.Planejamento.

Cada instituição é representada por um titular e um substituto, com participação nos Grupos de Trabalho. As reuniões do Comitê são bimestrais e deliberativas e os Grupos de Trabalho se reúnem nos meses intercalados para produzir material para as reuniões do COTEGEP. Cada participante escolhe o Grupo de Trabalho em que pode contribuir mais a partir das competências e habilidades do seu perfil profissional.

Os Grupos de Trabalho têm a seguinte composição, atualmente: a) Grupo de Trabalho de Planejamento: Centro de Treinamento da Escola de Administração Fazendária – CENTRESAF-PA; Escola de Gestão Pública – EGP; Escola Alberto Veloso/ECAV/TCE–Tribunal de Contas do estado do Pará; Escola de Governança Pública do Estado do Pará – EGPA; Escola Técnica do Sistema Único de Saúde – ETSUS/PA; Escola do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e Escola da Defensoria Pública do Estado do Pará. b) Grupo de Trabalho de Comunicação: Escola de Governo do Estado do Pará- EGPA; Escola do Legislativo do Estado do Pará – ALEPA; Universidade Federal Rural da Amazônia; Coordenadoria de Capacitação e Desenvolvimento - CAPACIT/Universidade Federal do Pará/UFGPA; Escola do Tribunal Regional do trabalho – TRT-8ª Região e Escola da Secretaria Estadual da Fazenda – SEFA; c) Grupo de Trabalho de Tecnologia e Informação: Escola de Governança do Estado do Pará – EGPA e Escola de Magistratura do Estado do Pará-ESM/PA.

Esta descrição ajuda compreender a forma estruturada e avançada em que se encontra o Comitê. Também revela a integração e participação das diversas escolas.

### **3.1 Elementos Estratégicos**

Embora estabelecido que a atuação do Comitê se desse de maneira informal, seus componentes perceberam a necessidade de definir o seu propósito, a razão da sua existência, além de estabelecer a visão e os valores que norteariam suas ações.

Esta percepção ganhou uma dimensão maior quando se avaliou que os componentes do grupo poderiam mudar em razão das eleições estaduais em 2016, pois se o Comitê contasse com um documento onde estivessem formalizados seus propósitos e diretrizes, as pessoas poderiam mudar, mas a essência do COTEGEP permaneceria.

Assim, a partir das propostas do Grupo de Trabalho de Planejamento, o grupo homologou os seguintes elementos estratégicos do COTEGEP:

**Missão:** Compartilhar e desenvolver perspectivas, ideias e soluções sobre a gestão de ações educacionais para o aperfeiçoamento da administração pública e a promoção da cidadania no Estado do Pará.

**Visão:** Ser referência como rede de compartilhamento de soluções para as Escolas de Governo do Brasil, até 2020.

**Valores:** Cooperação, Disponibilidade, Integração, Resolutividade, Fortalecimento Institucional, Valorização do Conhecimento, Comunicação e Ética.

Além desses elementos, como forma de nortear as ações do Comitê, estabeleceram-se os objetivos e as diretrizes do COTEGEP:

**Objetivos:** a) Otimizar a utilização de recursos públicos; b) Divulgar cursos ofertados pelas Escolas; c) Disponibilizar vagas; d) Disponibilizar cadastro de instrutores; e) Disponibilizar espaços físicos e espaços virtuais; f) Compartilhar estratégias para captação de recursos; g) Divulgar boas práticas; h) Debater e/ou compartilhar soluções jurídicas para as questões legais enfrentadas pelos entes do COTEGEP; i) Realizar ações específicas, mediante parcerias isoladas entre entes do COTEGEP, para a melhoria dos resultados dos entes envolvidos.

**Diretrizes:** a) Primar pela resolutividade das demandas dos entes do COTEGEP; b) Considerar as diferenças de estrutura e de legislação entre os entes do COTEGEP; c) Buscar o fortalecimento institucional pelo compartilhamento e disponibilização de recursos diversos entre os entes do COTEGEP; d) Medir o impacto das ações implementadas pelo COTEGEP sobre as instituições que compõem o Comitê. e) Dar visibilidade ao COTEGEP para facilitar a interação com demais órgãos públicos.

Esta última diretriz foi introduzida na primeira reunião de 2017, pois se entendeu necessário buscar a divulgação do Comitê entre as demais organizações públicas do Estado, para dar conhecimento da existência do COTEGEP e viabilizar parcerias com essas instituições.

Também na primeira reunião de 2017 foram criados Indicadores de Desempenho para acompanhar a evolução do COTEGEP, quanto ao alcance de seus objetivos e sua visão. Esses indicadores foram criados para garantir que o grupo está avançando para consecução desses objetivos e se aproximando de sua visão.

### 3.2 Indicadores de Desempenho

a) Número de cursos ofertados; b) Número de instrutores registrados no SISCOTEGEP; c) Número de espaços físicos disponibilizados; d) Número de espaços virtuais disponibilizados; e) Número de Rodas de Conversa realizadas; f) Número de ações realizadas mediante parceria entre os entes do COTEGEP.

### 3.3 Resultados do COTEGEP

Em 2016 se estabeleceu um Plano de Ação para cada Grupo de Trabalho para orientar a atuação dos grupos. Ao Grupo de Trabalho de Planejamento coube: a)

Propor os textos relativos aos marcos estratégicos (missão, visão, objetivos e diretrizes estratégicas e valores) para validação do COTEGEP; e b) Estabelecer os mecanismos de controle dos resultados do COTEGEP.

O Plano de Ação do Grupo de Trabalho de Comunicação e Logística propunha: a) Divulgar orientações para acesso às organizações que ofertam recursos para programas/projetos de capacitação; b) Criação e gerenciamento de meios de comunicação; c) Sistematização e divulgação de experiências, para garantir a memória dos produtos do COTEGEP; e d) Buscar parcerias com outras organizações não participantes do COTEGEP para disponibilização de espaços e de instrutores.

Ao Grupo de Trabalho de Tecnologia, o Plano de Ação previa: a) Sistematizar o compartilhamento de informações sobre professores/instrutores; b) Sistematizar e disponibilizar informações acerca de vagas disponíveis nos cursos ofertados pelos entes do COTEGEP; c) Sistematizar informações acerca dos espaços físicos existentes e disponíveis entre os entes do COTEGEP; e d) Dar suporte de TI às ações do COTEGEP.

Todas as ações propostas para os Grupos de Trabalho foram cumpridas. Merece destaque a criação da logomarca do Comitê, que é utilizada em todas as apresentações e documentos relativos ao COTEGEP.

Também vale destacar a criação, pelo Grupo de Trabalho de Tecnologia, de um sistema que permite o registro de informações sobre instrutores, vagas disponíveis nos cursos ofertados por cada Escola para as instituições representadas no Comitê e informações sobre os espaços existentes em cada Escola disponíveis para todos os membros do Comitê. Sobre o SisCOTEGEP, que é a base da comunicação entre os membros do Comitê, além do uso de e-mail e de um grupo de Wathsap, cabe trazer maiores detalhes pela importância do sistema para a integração do grupo.

### **3.4 Objetivo do SisCOTEGEP e Funcionalidades Disponíveis**

Manter cadastro de instrutores, cursos e turmas, provendo integração e gestão do quadro de oferta de vagas das instituições afiliadas ao COTEGEP através de um painel online e relatórios gerenciais, o que consolida o processamento de dados relativos ao Comitê.

O sistema permite o registro de informações sobre instrutores, atas de reuniões, vagas disponíveis nos cursos ofertados por cada Escola para as instituições representadas no Comitê e informações sobre os espaços existentes em cada Escola à disposição de todos os membros do Comitê.

As informações podem ser acessadas instantaneamente a partir de qualquer lugar, pois a plataforma é na web, integrando dados de diferentes fontes, e com isso a equipe fica atualizada a todo o momento acerca dos cursos programados nas várias instituições, bem como da disponibilidade de espaços e cadastro integrado de instrutores.

Os seguintes relatórios podem ser emitidos, como subprodutos do sistema: Emissão de Ata de Reunião; Emissão de Lista de Frequência; Mapa de Oferta de Vagas; Espaços por Órgão; Listagem de Instrutores; Ficha individual de Instrutor.

O registro e emissão de atas das reuniões proporciona maior democratização da informação, devido à facilidade de acesso de todos os membros do Comitê a esses documentos.

A parceria que se estabeleceu entre os entes do Comitê das Escolas de Governo do Estado do Pará permitiu, não apenas vislumbrar possibilidades, mas de fato concretizaram-se várias ações em diversas escolas que somente se tornaram viáveis pelo apoio recebido dos demais membros do Comitê. Nestes dois primeiros anos de funcionamento o COTEGEP tem desenvolvidos diferentes ações buscando mais integração, discutindo problemas comuns e buscando soluções conjuntas. Por isso já apresenta alguns resultados (Quadro 2), que vão de reuniões até compartilhamento de recursos.

<b>Resultados Preliminares</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Número de cursos ofertados aos parceiros do COTEGEP	56	61
Número de instrutores registrados no SISCOTEGEP	14	15
Número de espaços físicos disponibilizados	07	06
Número de espaços virtuais disponibilizados	05	07
Número de ações realizadas mediante parceria entre os entes do COTEGEP	29	30
Número de Rodas de Conversa realizadas	-	02

Quadro 2 – Atividades desenvolvidas pelo COTEGEP

Fonte: COTEGEP (2017).

Outras atividades têm sido sistematicamente realizadas. A seguir os detalhes das mais importantes:

A “Roda de Conversa” visa à discussão de problemas comuns às intuições para levantar os pontos críticos existentes e as possibilidades de soluções isoladas ou conjuntas. Os temas são variados e abrangem questões como: formação e remuneração de instrutores, gestão por competência, contribuição para a cidadania, entre outros. A mais recente foi realizada no Auditório do Tribunal de Contas do Estado do Pará - TCE. O foco da “conversa” teve como objetivo discutir um fenômeno frequente nas Escolas que é a evasão dos participantes dos cursos ofertados para os servidores. Nesta atividade foi usado o método de “reflexão criativa”. Assim, foi debatido o foco que cada instituição estava dando ao selecionar servidores para cada tipo de curso, observando o perfil dos participantes. Uma das soluções apontadas foi a formação de Grupos Focais para identificar os verdadeiros desejos e necessidades de capacitação, a partir de cada público-alvo.

Outra atividade com o mesmo método foi à palestra sobre o “Perfil do Servidor Público”. Nesta, foi traçada a trajetória comum do serviço e servidor público, até o

momento, com base na evolução das legislações vigentes, da estrutura e transformação do Estado, mediante as novas tomadas de decisões do poder público.

A palestra “Melhorias da Prestação de Contas para os Conselhos Escolares da Rede SEMEC/PMB” reuniu 111 participantes, com dúvidas solucionadas. Nela foram tratadas as principais dificuldades enfrentadas pelos integrantes dos conselhos de gestão na área de educação municipal.

A palestra “Fundamentos Legais do Imposto de Renda”, sua operacionalização e aspectos importantes a serem abordados pelos contribuintes, com as atualizações do Programa do Imposto de Renda 2017. Esta foi uma “atividade teste”, já que ela tinha um público previamente mais difuso e sem uma vinculação direta com a missão das escolas.

O “Curso Sistema de Convênios” capacitou os participantes para atuarem no cadastramento e gestão de convênios com órgãos públicos federais, por meio do Portal SICONV, propiciando a prática de todo o processo de credenciamento, cadastramento, elaboração e inserção do projeto, execução e prestação de contas. Contou com vinte e nove servidores, agora prontos para utilizar seus conhecimentos na busca de verba federal para implantar novos projetos.

O “Curso Elaboração, Avaliação de Projetos e Captação de Recursos” transmitiu todo o conhecimento necessário para a elaboração de um projeto, transformando-o em proposta voluntária para obtenção de recursos federais, orientando detalhadamente em que Ministério é possível encontrar estes recursos disponíveis e a possibilidade de se apresentar uma proposta para concorrer a esses recursos, seja para uma Emenda Parlamentar ou ainda para recursos direcionados para Região e ou Municípios, detalhando todo o procedimento da elaboração da proposta e como e quando apresentá-la ao órgão que detém os recursos.

O “Curso de Coaching para Gestores”, ofertado pela EGPA, do qual participaram servidores do Centresaf/PA e da UFPA apresentou os conceitos e elementos básicos do Coaching, como um conjunto de ferramentas e técnicas para alavancar os resultados de indivíduos e organizações.

Como é possível observar, várias ações foram executadas a partir da constituição do Comitê. Cabe destacar que os indicadores do desempenho expressam os resultados quantificados até o momento, mas existem resultados, talvez mais importantes, porém de difícil aferição, como a economia gerada pela otimização do uso dos recursos disponíveis em cada Escola, postos à disposição de cada componente do COTEGEP, sem os quais muitas dessas ações não teriam acontecido, deixando de beneficiar diversos servidores públicos que participaram dos eventos citados.

As atividades do COTEGEP têm sido primeiramente discutidas entre seus integrantes nas reuniões regulares e nas “Roda de Conversa”. São formas de exercitar a cooperação, participação e promover oportunidades para que a integração seja praticada. Entre os destaques está a diversificação dos locais de encontro, o compartilhamento de espaços e recursos, a rede de troca de experiência e de circulação

das informações, de demandas e de soluções de problemas interorganizacionais. Assim, os resultados apresentados até aqui demonstram que o êxito é maior do que foi pensado, podendo descrevê-lo assim:

a) o papel significativo das escolas atuando conjuntamente, por meio do COTEGEP, revela o que defendem Pinto e Araújo (2012), de que as escolas são estratégia de desenvolvimento. Isso se confirma, pois, o Comitê vem promovendo alguns avanços estratégicos como, a cooperação entre organizações públicas, das três esferas de governo, intermediadas por suas escolas.

b) esse comportamento estratégico promove uma considerável otimização de recursos. As atividades de formação, capacitação e atualização passaram a ser compartilhadas entre os participantes do Comitê. Recursos humanos, físicos e materiais e financeiros são usados entre todos os participantes, de forma consorciada. Esse comportamento estratégico pode representar uma das formas de superação de limites orçamentários, em momentos de crise fiscal dos governos em todas as esferas. Portanto, uma forma de desenvolver competências dos servidores, seja com uso de conhecimentos explícito ou tácito, como sustentam Ferrarezi e Tomacheski (2010).

c) a cooperação efetiva se mostra por meio da rede que troca experiência entre os participantes do Comitê. Além de buscar o que tem de melhor qualidade em todas as escolas, que antes usavam estes isoladamente. Hoje as escolas, por meio da rede construída, a partir do COTEGEP, compartilham e colaboram em forma de cooperação federativa. Essa é, na prática, a forma de cooperação sugerida por Abrucio (2005) e Araujo (2010) e que pode representar uma nova forma de relacionamento entre organizações públicas e suas respectivas esferas de governo, mostrando o que Aires et al (2014) tratam como um novo panorama das escolas de governo.

d) o Comitê proporcionou a formação de uma rede de comunicação, cooperação e discussão de problemas conjuntos das escolas. Essa possibilidade é considerada um “fórum permanente” para discutir problemas e buscar soluções para aprimorar a administração pública nas três esferas e sustentar os três pilares de uma escola de governo, governança ou administração pública que são: i) atualização de servidores para os novos desafios da administração e do serviço público; ii) capacitação para servidores que entram no serviço público, para os que são desafiados com novas funções; iii) formação para o serviço público, em seus diferentes níveis, da formação técnica a pós-graduação.

O que o COTEGEP conseguiu desenvolver até o momento confirma o que Aires et al (2014, p.1024) concluíram quanto às necessidades de escolas situadas em regiões menos desenvolvidas do país, como as regiões Norte e Nordeste:

Os estados pertencentes às regiões Norte, principalmente, e em alguns estados da região Nordeste necessitam de um maior aporte de investimentos visando atender com qualidade a principal premissa das escolas de governo, de formação e desenvolvimento de servidores públicos (AIRES ET AL 2014, p. 1024).

Estando o COTEGEP situado no estado do Pará, seu papel para a Região Norte é não só uma proposta inovadora com todos os benefícios já apresentados. Seu papel também é estratégico, pois busca superar problemas já constatados por outros estudos (*ibidem*).

#### 4 | EXPECTATIVAS DO COTEGEP

Os resultados registrados até o momento mostram que, o Comitê veio para ocupar um espaço importante dentro da administração pública no Estado do Pará, em particular no processo de capacitação dos servidores públicos.

Desta forma, o grupo está prospectando novas possibilidades para a atuação do Comitê. Para isso, dentro das perspectivas para o futuro está à formalização do Comitê, mediante a assinatura de um “Termo de Intenção” entre seus entes, em novembro do corrente ano, o que permitirá que o COTEGEP disponha de CNPJ para efetivar ações que apenas as entidades formalmente constituídas podem executar.

Além disso, também em novembro, está programada a realização do “I Encontro das Escolas de Governo da Região Norte”. O evento deverá acontecer na EGPA e serão convidadas todas as Escolas de Governos de todos os Estados da Região Norte, o que indica que a ideia inicial do projeto será retomada, ou seja, abranger todas as Escolas de Governo da região.

#### 5 | CONCLUSÕES

As escolas de governo no Estado do Pará, até 2015, estavam enfrentando isoladamente os mesmos desafios: a) Restrições orçamentárias; b) Baixa qualificação do quadro de instrutores, sendo a maioria carente de conhecimento de técnicas pedagógicas; c) Estruturas administrativas e/ou físicas inadequadas para as demandas por capacitação; d) Altos custos de deslocamentos de servidores ou instrutores, considerando a geografia da Região Norte.

A integração das Escolas mediante o Comitê de Trabalho das Escolas de Governo do Estado do Pará - COTEGEP permitiu mitigar essas dificuldades e descortinou várias novas possibilidades de atuação.

O envolvimento das três esferas de governo e dos três poderes nesse projeto poderia ser um obstáculo para o seu funcionamento, posto que, cada ente é regido por uma legislação própria, com públicos também diversificados: procuradores, conselheiros, juizes, servidores do executivo, dentre outros. Porém, a busca incessante de soluções para os problemas comuns permitiu a superação desses obstáculos e os resultados da cooperação criam, permanentemente, novas oportunidades para parcerias.

A iniciativa foi inovadora posto que encontrou maneiras próprias de colocar em prática um dos princípios da federação, que é a cooperação entre órgãos públicos. Assim, conciliar as necessidades, compartilhar experiências, trocar informações técnicas e de gestão, discutir problemas em busca de soluções adequadas a cada membro do Comitê, criar um fórum permanente para estes fins e, finalmente, operacionalizar as decisões conjuntas, tais são os méritos do Comitê e seu caráter transformador.

Pelos resultados apresentados, como a realização de ações educacionais que não teriam ocorrido sem a colaboração entre os entes do Comitê, verifica-se o importante papel que o COTEGEP desempenha para resolver problemas de gestão das escolas corporativas no Pará, e é possível concluir que esse modelo de cooperação pode ser referência para estados situados em regiões pouco desenvolvidas, com carências de recursos humanos, dentre outras dificuldades.

O comportamento estratégico do Comitê, sua busca de economia de esforços e compartilhamentos de experiências são movimentos que se iniciam com acontecem paralelamente aos seus desafios para os próximos anos, entre eles: a) Ampliar a rede de cooperação, tanto para abranger outras escolas do Pará, quanto escolas dos demais estados da região Norte; b) Institucionalizar sua atuação, estabelecendo-se como Pessoa Jurídica; c) Buscar parcerias fora do círculo das Escolas de Governo; d) Criar estratégias para divulgar o Comitê com o objetivo de facilitar o relacionamento com os demais órgãos; e) Buscar mecanismos jurídicos para possibilitar a execução de ações conjuntas que envolvam aporte de recursos dos entes do Comitê; f) Avaliar o impacto das ações do COTEGEP na melhoria do processo de capacitação das escolas que integram o Comitê.

A despeito dos desafios que ainda se impõem para consolidar o COTEGEP, a sinergia provocada pela integração das Escolas de Governo que compõem o Comitê tem demonstrado que é possível elevar o patamar de qualificação dos servidores públicos sem aumentar os gastos governamentais, o que se alinha ao atual momento do País, em que a qualidade do gasto deve ser priorizada e os desperdícios devem ser evitados. Ademais, essa experiência se constitui em um fator de harmonia e integração político-pedagógica e intercâmbio salutar de técnicas e experiências para promover a melhoria dos serviços prestados à sociedade mediante a qualificação dos servidores públicos no Estado do Pará.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista de Sociologia e Política, V.24, p.41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, F.L, RAMOS, M.N. (Org). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da Educação.** São Paulo: Moderna, 2012. p. 17-30.

AIRES, R. F. de F.; SLAGADO, C. C. R.; AYRES, K. V.; ARAÚJO, A. G. de. **Escolas de governo: o**

**panorama brasileiro.** Rev. Adm. Pública. v.48, n.4, p.1007-27, 2014.

ARAÚJO, G.C. **Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados.** Retratos da Escola, v. 4, n. 7, p. 231-241, 2010.

FERRAREZI, Elisabete; TOMACHESKI, João A. **Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública.** Revista do Serviço Público, v. 61, n. 3, p. 287-303, 2010.

PINTO, Luciana M. R. S.; ARAÚJO, Ana L. G. **As escolas de governo e o combate à corrupção: análise da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho do Estado de Minas Gerais.** Revista do TCEMG, v. 83, n. 2, p. 69-75, 2012.

SILVA, Flávia de A.; MARTINS, Túlio C. P. M.; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional.** Revista do Serviço Público, v.64, n.2, p.249-271, 2013.

## COOPERAÇÃO HORIZONTAL: A EXPERIÊNCIA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

**Selma Sousa Pires**

Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão – São Luís/MA

**RESUMO:** O objetivo deste trabalho é analisar a experiência recente dos Consórcios públicos intermunicipais no Brasil. A cooperação entre os entes federados racionaliza o uso dos recursos públicos uma vez que é muito mais oneroso para a união ou para os estados montar estruturas paralelas às dos municípios. Portanto, é necessário que se estabeleça um relacionamento intergovernamental capaz de evitar a desagregação e a competição entre os entes federativos, promovendo a cooperação e coordenação federativas. Verificamos que a adesão aos Consórcios Públicos intermunicipais cresceu muito nos últimos anos ante ao aumento das atribuições municipais. Conclui-se que apesar das dificuldades pelas quais passam os consórcios públicos, são estes importantes instrumentos de prestação de serviços públicos principalmente por parte dos municípios mais pobres.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cooperação, Consórcios Públicos; Cooperação Intermunicipal

**ABSTRACT:** The objective of this study is to analyze the recent experience of intercity public

consortia in Brazil. Cooperation between federal rationalizes the use of public resources since it is much more costly to the union or the states to mount parallel structures to the municipalities. Therefore, it is necessary to establish an intergovernmental relationship able to avoid the breakdown and the competition between the federal entities, promoting cooperation and coordination federativas. Verificamos that adherence to the Public Consortia inter grown in recent years compared to the increase of municipal responsibilities. In conclusion, despite the difficulties they undergo public consortia, are these important public service instruments mainly by the poorest municipalities.

**KEYWORDS:** Cooperation; Public Consortia; Intermunicipal Cooperation

### 1 | INTRODUÇÃO

A nova configuração da federação brasileira, redesenhada pela Constituição de 1988, criou um cenário em que cada ente federado ganhou um status constitucional e competências próprias, com destaque para os municípios. Portanto, transformou a estrutura federativa brasileira ao instituir a federação trina. Além disso, entra para a agenda política temas novos como a participação cidadã e o

controle social na elaboração e implementação de políticas públicas.

Mas, se por um lado os municípios foram fortalecidos com o reconhecimento de sua autonomia, inclusive com atribuições próprias, por outro, a articulação entre os diferentes níveis de governo ainda é muito frágil, pois ainda que a federação seja um pacto entre os entes, vários conflitos podem surgir, pois existe uma linha tênue entre o federalismo cooperativo e o federalismo competitivo, tendo em vista a fragilidade financeira da maioria dos municípios brasileiros.

É nesse contexto que os consórcios públicos intermunicipais se destacam como alternativas a esses municípios, tendo em vista que a grande maioria dos municípios brasileiros tem baixa capacidade financeira e administrativa e expressiva dependência das transferências fiscais. Neste sentido, entende-se que a cooperação entre os entes federados racionaliza o uso dos recursos públicos uma vez que é muito mais oneroso para a união ou para os estados montar estruturas paralelas às dos municípios. A cooperação é dever da união e do estado para com o município que tem a obrigação de prestar os serviços a população, mas que, contudo, não possui os recursos financeiros nem técnicos para a prestação desses serviços.

Desta forma, a cooperação tem um papel fundamental na realização das políticas públicas. A cooperação intermunicipal surge da percepção de interesses comuns que podem ser solucionados de maneira conjunta. A natureza cooperativa dos consórcios públicos denota a possibilidade de aplicação das ações de políticas públicas, com a otimização dos serviços prestados e redução da capacidade ociosa, com a vantagem de que no caso da formação de consórcios públicos intermunicipais são observadas as questões locais.

Trata-se de colocar a disposição dos entes federados um arranjo institucional que possibilite uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental, pois uma ação individualizada para o município teria um custo muito elevado, por isso a necessidade de somar parcerias com o mesmo objetivo, a fim de possibilitar a institucionalização de formas de cooperação e integração, facilitando a descentralização política, barateando custos, de forma a atender diretamente as demandas locais.

Do ponto de vista do desenvolvimento do trabalho, além desta introdução faz-se uma análise da cooperação federativa, com destaque para cooperação horizontal, a experiência dos consórcios intermunicipais. O destaque aqui é analisar os instrumentos de descentralização das políticas públicas apontando as principais abordagens de análises dos consórcios públicos, enfatizando a necessidade de analisar os consórcios sob o enfoque da cooperação, destacando conceitos, os tipos, os pontos positivos e as funções que podem assumir os consórcios. Além disso, analisamos a formação e sustentabilidade dos consórcios, dificuldades e limitações dos consórcios e os casos mais exitosos que são os consórcios da área de saúde. E por fim, a título de conclusão, as considerações finais.

## 2 | COOPERAÇÃO FEDERATIVA

A dinâmica da interação cooperativa na promoção de políticas públicas envolve vários tipos de cooperação, das quais se destacam: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões, regiões administrativas e/ou de desenvolvimento e os consórcios públicos.

Diante da diversidade do Estado brasileiro, marcado por grandes desigualdades sociais e regionais, além da diversidade cultural, a organização federativa assume um caráter estratégico para a manutenção da estrutura nacional, sendo sistema federativo uma forma inovadora de se lidar com a organização político territorial do poder, na qual há um compartilhamento da soberania. Segundo Abrucio (2005) existem duas condições que configuram o cenário do sistema federativo no Brasil

Uma é a existência de heterogeneidades que dividem uma determinada nação, de cunho territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), étnico, lingüístico, socioeconômico (desigualdades regionais), cultural e político (diferenças no processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). Qualquer país federativo foi assim instituído para dar conta de uma ou mais heterogeneidades. Se um país deste tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de fragmentação. Outra condição federalista é a existência de um discurso e de uma prática defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades (ABRUCIO, 2005, p. 3).

Dessa forma, a manutenção do pacto federativo dependeria então da coexistência destas duas condições. Neste cenário, a natureza federativa da república brasileira implica na capacidade de gestão descentralizada, o que por sua vez implica em considerar três aspectos fundamentais entre os entes federados: a autonomia, o federalismo fiscal e a cooperação federativa (RIBEIRO, 2007).

Ao longo da história do federalismo brasileiro, diferentes desenhos constitucionais se manifestaram, passando por regimes mais ou menos democráticos ou centralizados, com graus de autonomia diferenciados e havendo forte assimetria entre os governos subnacionais, que demonstram a necessidade de se planejar políticas capazes de corrigir ou amenizar as desigualdades entre estados e municípios.

A autonomia dos entes federados, respeitados os limites constitucionais, materializa-se numa organização administrativa própria, com competência tributária específica e responsável por diversas políticas públicas, inclusive podendo formular leis dentro de suas esferas de competência e sendo interdependentes entre si.

No entanto, como diz Abrucio (2005), é essencial entender como se dá essa relação entre os entes federados de modo a equilibrar autonomia e interdependência, mediando conflitos que possam surgir entre o que seria local ou o que seria nacional, entre competição e cooperação intergovernamental para a gestão compartilhada de responsabilidades públicas de modo a fortalecer as três esferas de governo na

realização de suas atribuições, além de viabilizar a consolidação do processo de descentralização de políticas públicas. Neste sentido

a Federação brasileira constitui um mecanismo mediador das profundas desigualdades socioeconômicas regionais e sociais características do país. O governo federal possui um papel importante na instituição de mecanismos e instrumentos de solidariedade federativa que permitam compensar as desigualdades regionais e manter a coesão da nação. No entanto, a médio e longo prazo, a consolidação institucional da Federação Brasileira exige igualmente o fortalecimento institucional dos Municípios, dos Estados e Distrito Federal e do Governo Federal, sobretudo no que diz respeito à construção de uma certa autonomia financeira e capacidade administrativa dos entes federados (TREVAS, 2005, p.101)

Entende-se que a cooperação entre os federados racionaliza o uso dos recursos públicos uma vez que é muito mais oneroso para a união ou para os estados montar estruturas paralelas às dos municípios. A cooperação é dever da união e do estado para com o município que tem a obrigação de prestar os serviços à população, mas que, contudo, não possui os recursos financeiros nem técnicos para a prestação desses serviços. Desta forma, a cooperação tem um papel fundamental na realização das políticas públicas.

## **2.1 Cooperação horizontal: a experiência dos consórcios intermunicipais**

Os consórcios Públicos Intermunicipais consistem em instrumentos capazes de trazer ganhos de eficiência na gestão e na execução das despesas públicas, possibilitando a criação de parcerias entre os municípios. Além disso, a implementação desse tipo de arranjo poderá fortalecer institucionalmente os entes federados com baixa capacidade técnica e financeira. Assim, uma vez que o município está mais próximo do cidadão, cabe a este a tarefa de executar as políticas públicas. No entanto, diante das fragilidades técnicas e financeiras de grande número de municípios brasileiros é dever do estado e da União assegurar que os municípios possam oferecer os serviços à população (LEAL, 2007).

Os objetivos a serem perseguidos pelos consórcios devem ser estabelecidos pelos próprios entes que pretendem se consorciar, devendo estar expressos no protocolo de intenções. Estes podem estar ancorados sobre uma única matéria ou sobre matérias diversas, desde que obedecidos os limites impostos pela lei 11.107/05.

O consórcio deverá ter sempre por objeto principal a prestação de um serviço público, não podendo ser realizada através da constituição de consórcio a simples aquisição de bens ou a realização de obras. Isto somente poderá ser realizado quando a aquisição de bens ou a realização de obras forem instrumentos à prestação dos serviços a que se destina o consórcio. Por exemplo: transporte coletivo, coleta de lixo, serviços de atenção à saúde, distribuição de gás, captação e distribuição de água, etc.

De acordo com Medauar; Olivera (apud Harger, 2007) dentre as vantagens dos

consórcios, destacam-se: A racionalização do uso dos recursos existentes, destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesses comuns; A criação de vínculos ou o fortalecimento dos vínculos preexistentes, com a formação ou consolidação de uma identidade regional; A instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional e A conjugação de esforços para atender as necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos.

Dentre os benefícios que este tipo de instrumento poderia trazer aos municípios de menor porte, destaca-se a prática de gestão intergovernamental, pois a maioria desses municípios não possui escala suficiente para a prestação de serviços públicos e que desta forma poderão aprimorar sua capacidade técnico-administrativa. Além disso, a implementação dos Consórcios Públicos poderá fomentar a desconcentração de investimentos que se localizaram tradicionalmente nos grandes centros urbanos em favor de municípios mais pobres, que possuem menor capacidade técnica para a elaboração de projetos, evidenciando uma redistribuição de renda e recursos.

## 2.2 A formação de consórcios públicos no Brasil

As primeiras experiências de consórcios no Brasil datam de 1891, quando se constituíam em meros contratos celebrados entre os entes federativos cuja validade dependia de aprovação do Estado e estavam sujeitos à aprovação do ente federativo superior. Se celebrados entre estados, dependiam da aprovação da União, e se celebrados entre municípios careciam da aprovação do estado, o que se estendeu até 1937, quando a Constituição daquele ano reconheceu a personalidade jurídica de direito Público para as associações de municípios<sup>1</sup>.

O tema da cooperação federativa só foi retomado com a Constituição de 1946, quando em 1961 foi criado o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), a primeira autarquia interestadual brasileira, instrumento inovador de cooperação que reunia os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sendo este o primeiro exemplo brasileiro de consórcio público do tipo moderno, cujo objetivo era o desenvolvimento da região Sul do país e mais tarde serviria de inspiração para a proposta de regulamentação dos consórcios públicos (Cunha, 2004).

A partir de 1964, surgem os consórcios administrativos, os quais se configuravam em meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica, uma medida para exercer pressão sobre os entes federativos que não poderiam competir com o poder de um regime centralizador que estava em vigor na época, como destaca Ribeiro (2007):

O debate sobre cooperação federativa e desenvolvimento nacional e regional foi interrompido em 1964, com a instauração do regime autoritário militar. Apesar das

---

<sup>1</sup> Esse reconhecimento era meramente formal, uma vez que a vigência da Constituição de 1937 se deu durante o Estado Novo, período ditatorial e centralizado, que não reconhecia, nem respeitava a autonomia dos entes federativos. As relações entre os governos se davam segundo o estabelecido por atos unilaterais do Governo Federal.

Cartas de 1967 e de 1969 afirmarem que o Brasil era uma República Federativa, na prática era um Estado Unitário, onde prevalecia o forte controle da União. Abalado o próprio federalismo, os instrumentos de cooperação federativa acabaram perdendo muito de seu sentido (RIBEIRO, 2007, p. 16)

Ribeiro (2007) destaca ainda que a fragilidade jurídico-institucional dos consórcios administrativos, que nem sequer precisavam ter um contrato assinado para funcionarem e não podiam possuir personalidade jurídica, foi decisiva para a vulnerabilidade dos consórcios intermunicipais que já vigoravam na época, com destaque para os consórcios do estado de São Paulo, incentivados no governo de Franco Montoro (1983-1986).

Apesar de haver algumas experiências anteriores, os consórcios públicos passaram a ser organizados a partir da década de 1980, por iniciativa do governador de São Paulo, Franco Montoro (1983-1986), como estratégia de descentralização de políticas públicas. Foi promovida a cooperação intermunicipal por meio de associação com personalidade jurídica própria e de direito privado, que foi chamado de consórcio administrativo e se constituiu em um ajuste celebrado entre duas ou mais pessoas jurídicas de direito público de mesmo nível ou entre entidades da administração indireta, com objetivos comuns.

Em sua maioria assumiram a personalidade de associação civil sem fins econômicos. A operacionalização do consórcio era feita basicamente por meio da disponibilização de recursos materiais, humanos e financeiros de cada município consorciado ou de seus parceiros. (Cruz; Araújo, 2011).

O processo de redemocratização do país foi consolidado com a nova Constituição Federal de 1988, que restaurou o sistema federativo e permitiu que os entes federados passassem a gozar de relativa autonomia. Isto representou um marco para a disseminação dos consórcios públicos, que prevê um federalismo cooperativo incentivando a criação de inúmeros consórcios públicos.

A partir da década de 1990 surgiram vários consórcios no Brasil em áreas como meio-ambiente, aquisição de equipamentos, informática e resíduos sólidos, mas sobretudo na área de saúde. Em 2001, só na área da saúde, haviam 1969 municípios consorciados no Brasil (Ribeiro, 2007). Contudo, “mesmo depois de 1988, os compromissos assumidos na cooperação federativa continuaram a ser considerados meros pactos de colaboração ou cartas de boas intenções, que não geravam compromissos e não precisavam ser obrigatoriamente cumpridos.” (RIBEIRO, 2007, p. 16)

Ainda assim, diante da evidente fragilidade jurídica e institucional, o número de consórcios públicos aumentou consideravelmente, através da descentralização federativa os instrumentos de cooperação, coordenação e pactuação entre os municípios tornaram possível o compartilhamento de recursos técnicos e financeiros entre os municípios consorciados chegando em 2001 a 4152 municípios consorciados, sendo 1969 só na área da saúde, os demais divididos entre educação, habitação,

aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos, serviços de abastecimento de água, serviços de esgotamento sanitário, limpeza urbana, coleta e reciclagem de lixo, saúde e processamento de dados (IBGE, 2001).

Cruz e Araújo (2011) destacam ainda que mesmo com a flexibilidade desse tipo de arranjo, muitos enfrentavam problemas por causa da precariedade jurídica; a indefinição da natureza jurídica, que inviabilizava o repasse de recursos aos consórcios por órgãos públicos; a relação com outros entes federados; a falta de compromisso e de responsabilidade no pagamento das contribuições financeiras para a manutenção do consórcio; o uso político do consórcio; irresponsabilidade fiscal, etc. Além disso, vários consórcios passaram a ser analisados pelos órgãos de controle externo. Vários tribunais de contas estaduais passaram a fiscalizar os consórcios de seus estados.

### **2.3 Dificuldades e limitações dos consórcios públicos**

Os consórcios públicos assumem natureza diversa e por isso enfrentam diferentes problemas, no caso dos consórcios de saúde, por exemplo, ao longo dos anos os consórcios desempenharam uma função de prestadores de serviços de saúde e bem menos de gestores da saúde no plano microrregional. Situação essa decorrente, principalmente, porque esses arranjos acabaram tratando da assistência (prestador de serviço) equipando-se para atender a demanda em detrimento da prevenção e organização do serviço de saúde, o que exigiria fina sintonia com a esfera estadual para gestão da saúde (Keinert; Rosa, 2001).

Talvez o principal problema dos Consórcios Públicos seja a sustentabilidade financeira, pois a maioria dos consórcios não conta com uma fonte diversificada de recursos, tampouco com algum tipo de incentivo governamental. Sabe-se que a principal característica dos consórcios públicos é a natureza voluntária de sua constituição, onde a entrada ou saída do consórcio é uma decisão do ente federado. Com base no princípio da autonomia, a criação de consórcios depende exclusivamente da aprovação dos entes interessados. Portanto, nenhum ente federativo pode ser obrigado a se consorciar ou a se manter consorciado. No entanto, é necessário que o ente que desejar se retirar do consórcio seja respaldado por lei específica, já que quando do consorciamento este foi feito através de lei, pois cada participante deverá editar lei prevendo a criação do consórcio.

Para Ribeiro (2007) o estabelecimento destes instrumentos de cooperação depende “exclusivamente da vontade de cada ente da federação que, cumpridas as suas obrigações, pode sair do consórcio público ou da gestão associada no momento que quiser” (RIBEIRO, 2007, p. 13). Contudo, considerando o caráter voluntário dos consórcios, alguns enfrentam muitas dificuldades diante da fragilidade financeira, pois alguns entes não cumprem seus compromissos financeiros com o consórcio e, no entanto, continuam utilizando os serviços prestados pelo consórcio, é o chamado “efeito carona”.

A Lei 11.107/05 trouxe maior garantia para os entes consorciados, no sentido de assegurar que todos cumpram seus compromissos financeiros. Através do Contrato de Rateio, que é elaborado a cada ano para honrar as despesas do consórcio e resguardá-los ar sobre as cotas ou contribuições que serão cobradas de cada um. Podendo em alguns casos de não cumprimento das obrigações financeiras de um ente consorciado até mobilizar a Assembleia Geral e em caso extremos, instituir uma cobrança judicial.

A sustentabilidade financeira do consórcio pode se dá de duas formas: a primeira é através da contratação do consórcio pelos entes consorciados para o fornecimento de bens ou serviços<sup>2</sup>, onde o consórcio é remunerado pela prestação dos serviços ou fornecimento de bens; a segunda maneira é através do contrato de rateio, que possui regras próprias e que devem ser rigorosamente cumpridas sob pena de incorrer o consorciado em improbidade administrativa, como está previsto na Lei de Consórcios. Esta prevê ainda que entes não consorciados poderão celebrar convênios com os consórcios, podendo haver transferência de recursos.

Quanto ao pessoal do consórcio, estes podem ser contratados através de nomeação do presidente do consórcio ou através de concurso, são regidos pela CLT, mas não têm direito à estabilidade, o que explica o fato de o consórcio pode se desfazer a qualquer tempo. Contudo, os critérios de contratação de pessoal devem estar explícitos no protocolo de intenção de intenções, que a seguir será confirmado pelos entes consorciados. Os entes consorciados também podem ceder servidores ao consórcio.

A heterogeneidade entre os municípios consorciados também pode contribuir para a fragmentação dos consórcios. Segundo Rocha e Faria, (2004) os consórcios compostos por municípios mais homogêneos em termos de população, recursos financeiros e poder político parecem ter maiores condições de dar certo. Os autores destacam experiências de consórcios públicos na área de saúde em Minas Gerais e destacam que algumas experiências mostram que a assimetria entre os municípios consorciados acaba levando os municípios mais fortes a tentar submeter os mais fracos, capitalizando para si os efeitos positivos da cooperação, como por exemplo, o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraopeba (Cismep), do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Doce (Cisdoce) e do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Paraopeba (Cisap), em que, respectivamente, os municípios de Betim, Governador Valadares e Conselheiro Lafaiete acabaram agindo de forma a subjugar os demais municípios aos seus interesses, gerando relações competitivas no interior dos consórcios.

Nas considerações feitas por Leite, Gomide e Silva (2001), quanto aos modelos organizacionais dos consórcios, destacou-se que a heterogeneidade entre os municípios no tocante a realidade socioeconômica poderia constituir-se em dificuldades na implementação das ações, com uma tendência ao predomínio dos municípios de

2 Neste caso a licitação será dispensada (Art. 2º, §1º, III, da Lei de Consórcios Públicos)

maior porte; sendo necessário planejamento e coordenação de ações microrregionais.

Das contribuições colocadas por Mendes (2001), quanto aos obstáculos pelos quais passam ou passaram a maioria dos consórcios públicos, elencamos os que consideramos os mais salientes: falta de visibilidade dos consórcios, ausência de democratização das informações, a frágil atuação do poder público na promoção de ações integradas e, mais especificamente no tocante ao meio ambiente, deixar de fazer com que a questão ambiental deixe de ser preocupação de especialistas que nelas atuam diretamente.

Cruz (2001) aponta que as diferenças de porte e as distâncias entre os municípios podem favorecer a desarticulação e o desarranjo, ao limitar os interesses comuns. Por outro lado, o próprio acesso aos recursos, facilitado pelo governo estadual, para dirimir problemas das localidades, pode representar uma indução exógena que motive os municípios a adesão a programas governamentais, em detrimento à articulação aos consórcios.

### 3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de descentralização de políticas públicas por meio dos consórcios públicos aumentou consideravelmente nos últimos anos no Brasil. Em várias áreas observa-se a atuação dos consórcios como possibilidade da ampliação de prestação de serviços públicos por parte dos municípios mais pobres ou mais dependentes das transferências intergovernamentais. Entendemos que esses consórcios inserem-se no contexto das políticas públicas como novos arranjos institucionais, possibilitando a ampliação ou reconstrução da esfera pública e a democratização da gestão e das próprias políticas públicas, daí a necessidade de estudá-los, avaliá-los e considerarmos a aprendizagem trazida pelas experiências dos consórcios públicos.

Neste contexto o tema da cooperação intermunicipal ganha relevância uma vez que a maioria dos municípios brasileiros depende das transferências intergovernamentais e isoladamente teriam muita dificuldade diante das fragilidades e desafios impostos pela descentralização de políticas sociais. Além disso, a cooperação entre os entes federados racionaliza o uso dos recursos públicos uma vez que é muito mais oneroso para a união ou para os estados montarem estruturas paralelas às dos municípios. Portanto, é necessário que se estabeleça um relacionamento intergovernamental capaz de evitar a desagregação e a competição entre os entes federativos, promovendo a cooperação e coordenação federativa.

Diante da descentralização dos serviços, o município se vê diante de uma atribuição maior, mas sem o correspondente aumento dos recursos financeiros. Então os consórcios surgem como alternativa de planejamento e execução de serviços públicos nas áreas de saúde, meio ambiente, resíduos sólidos, desenvolvimento, agricultura, transporte, turismo, etc. Dentre os benefícios que este tipo de instrumento

poderia trazer aos municípios de menor porte, destaca-se a prática de gestão intergovernamental, pois a maioria desses municípios não possui escala suficiente para a prestação de serviços públicos e que desta forma poderão aprimorar sua capacidade técnico-administrativa. Além disso, a implementação dos Consórcios Públicos poderá fomentar a desconcentração de investimentos que se localizaram tradicionalmente nos grandes centros urbanos em favor de municípios mais pobres, que possuem menor capacidade técnica para a elaboração de projetos, evidenciando uma redistribuição de renda e recursos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 24, p. 41-67, 2005.

CRUZ, Maria do Carmo M. Toledo. Consórcios intermunicipais de saúde, educação e assistência social no Estado de São Paulo. In.: **INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; ARAÚJO, Fátima Fernandes de. **Consórcios intermunicipais paulistas rumo aos consórcios públicos reflexões**. 2011.

CUNHA R.E., “Federalismo e Relações Intergovernamentais: Os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa”, Artigo apresentado no **IX CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública**, Agosto de 2004

GUIMARÃES, Luísa e Gomes, Maria Angélica. Contexto institucional e regulatório do desenvolvimento de quatro experiências de consórcios de saúde. In.: **INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

Keinert, Tania Margarete Mezzomo e Rosa, Tereza Etsuko da Costa. Descentralização e parceria estado-município: o consórcio como instrumento da política estadual de saúde. In.: **INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

LEAL, Sueli M. R. A cooperação consorciada: aportes da experiência intermunicipal na França para o caso brasileiro. **XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional**, Belém – PA, 21 a 25 de maio, 2007

LEITE, Carlos Correa; GOMIDE, Cristina Melo; SILVA, Isabete Gabriel da. Consórcios intermunicipais: modelo organizacional. In.: **INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

MENDES, Áquilas Nogueira. Possibilidades e limites do financiamento do consórcio intermunicipal de saúde. In.: **INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001

RIBEIRO, Wladimir António. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. – Brasília DF: CNM, 2007. 72 p.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais**. Cadernos MetrÓpole. ISSN (impresso) 1517-2422;(eletrônico) 2236-9996, n. 11, 2004.

TREVAS, Vicente Y Plá. **A lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira**. 2005, Disponível em <http://www.franca.unesp.br/cadir> , Acesso em 23/05/2008.

## DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DE LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO: O CASO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO<sup>1</sup>

### Marília Câmara de Assis

Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Governo do Espírito Santo

### Nara Falqueto Caliman

Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Governo do Espírito Santo

**RESUMO:** O LAB.ES é uma iniciativa do Governo para coordenar e articular ações de fomento e desenvolvimento de inovação para melhorar a efetividade dos serviços públicos do Estado.

Por meio de um Termo de Cooperação entre três Pastas para as quais a inovação é forte vertente - Gestão, de Ciência e Tecnologia e de TIC - o laboratório visa estimular o espírito empreendedor e criativo para fomentar novos ambientes e mobilizar recursos para soluções inovadoras para a gestão pública e para sociedade.

Uma rede colaborativa de laboratórios temáticos foi desenhada para potencializar a interação entre as diferentes iniciativas, e ao mesmo tempo fortalecer a atuação de cada uma delas. Este artigo tem o objetivo de apresentar o processo de concepção do LAB.ES e sua estrutura, bem como as estratégias de enfrentamento de resistências e dificuldades

na estruturação e implantação de uma dessas iniciativas setoriais, o Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges).

O estudo traz conclusões que evidenciam, na concepção do LAB.ES, a intensa articulação entre os atores, facilitada pelo uso de ferramentas colaborativas e inovadoras, e os desafios de equacionar as diferentes perspectivas setoriais em torno de um objetivo comum. Já em relação à estruturação e implantação do LAB.ges, o estudo apresenta fatores críticos identificados para o sucesso da iniciativa, como o patrocínio da alta gestão e o envolvimento de líderes com perfil e competências específicas para implantar este modelo disruptivo.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Inovação 2. Gestão Pública 3. Laboratório de Inovação em Governo 4. Laboratório de Inovação na Gestão.

**ABSTRACT:** LAB.ES is a Government initiative in order to coordinate and articulate actions to promote and develop innovation and improve the effectiveness of public services. Through a Cooperation Agreement between three state agencies - Management, Science and Technology and ICT - the laboratory aims to stimulate the entrepreneurial and creative spirit to foster new environments and mobilize resources for innovative solutions to the public

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado no X Congresso CONSAD de Gestão Pública (2017) – evento anual do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD).

sector and society.

A collaborative network of thematic laboratories was designed to enhance the interaction between the different initiatives, while strengthening the performance of each of them. The objective of this article is to present the LAB.ES design process and its structure, as well as strategies for coping with resistances and difficulties in structuring and implementing one of these sectoral initiatives, the Laboratory of Innovation in Management (LAB.ges) .

The study draws conclusions that demonstrate the intense articulation between the actors facilitated by the use of collaborative and innovative tools and the challenges of balancing the different sectoral perspectives around a common goal. Regarding the structure and implementation of LAB.ges, the study presents critical factors identified for the success of the initiative, such as the sponsorship of top management and the involvement of leaders with specific profile and skills to implement this disruptive model. **KEYWORDS:** 1. Innovation 2. Public Management 3. Innovation Labs in Government.

## 1 | INTRODUÇÃO

Os problemas enfrentados pelo setor público estão cada dia mais complexos e demandam dos governos novas formas de gestão, mudanças organizacionais, revisão nos processos de trabalho, modernização do aparato legal, ou seja, um processo permanente de inovação em gestão e um programa continuado de capacitação.

As mudanças trazidas pela globalização e pela economia centrada no conhecimento estão impactando as organizações governamentais em todos os níveis e setores. A sociedade moldada por esses fenômenos tende a se tornar, a cada dia que passa, mais veloz, reivindicativa, plural e diversa.

Para que os governos mantenham sua capacidade de coordenação nesse novo quadro, torna-se imperioso enxergar essas mudanças. Neste sentido, diversas organizações em vários setores, tanto no âmbito nacional quanto em âmbito internacional, estão desenvolvendo ações no sentido de fomentar a inovação na administração pública através da criação de laboratórios de inovação.<sup>1</sup>

Acompanhando essa tendência, o Governo do Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI) e do Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação (PRODEST) propõe a estruturação de um Laboratório de Inovação do Estado, denominado LAB.ES.

O LAB.ES é uma iniciativa do Governo do Estado para fomentar, desenvolver e ampliar ações de inovação objetivando melhorar a efetividade da prestação de

<sup>1</sup> Convênio para cooperação para promoção da inovação na gestão pública celebrado em 2013 entre Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR-SP); Universidade de São Paulo (USP); Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP); Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM); Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE).

serviços públicos pelo Estado. Seu foco de atuação será o de estimular o espírito empreendedor e criativo para gerar novos ambientes de negócios e mobilizar recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos visando à inovação como forma de enfrentar e resolver os problemas que se colocam à frente do Governo.

O Laboratório foi concebido para atingir os seguintes objetivos:

**Objetivo Geral:**

Coordenar e articular ações de fomento e desenvolvimento de inovação para a gestão pública e para sociedade.

**Objetivos Específicos:**

- Estimular a cultura de inovação e empreendedorismo no estado;
- Desenvolver, implementar, apoiar, reconhecer, fortalecer e multiplicar iniciativas inovadoras de forma articulada para a gestão pública e para a sociedade;
- Criar um ambiente favorável à inovação, propiciando conexões, construção colaborativa e aprendizado;
- Estimular a formação de parcerias para a potencialização de resultados;
- Fortalecer a atuação do ES no mapa da inovação no Brasil e no mundo.

Para sua implantação, trabalharam conjuntamente as três Pastas em que a inovação é uma forte vertente - Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI) e o Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação (PRODEST).

Uma rede colaborativa de laboratórios temáticos foi desenhada para potencializar a interação entre as diferentes iniciativas, e ao mesmo tempo fortalecer a atuação de cada uma delas. Os pilares dessa rede são seus quatro laboratórios temáticos: i) laboratório de inovação na gestão (LAB.ges), ii) laboratório da escola de governo (LAB.esesp), iii) laboratório de inovação em tecnologia de informação e comunicação (LAB.prodest), iv) hub e espaço de coworking para desenvolver o empreendedorismo e startups (secti.HUB).

Neste artigo apresentaremos essa trajetória de construção colaborativa do Laboratório do Governo do Espírito Santo, conforme descrito a seguir.

## 2 | OBJETIVOS

Este artigo pretende apresentar o processo intersetorial de concepção do LAB. ES, bem como as estratégias de enfrentamento às resistências e dificuldades na estruturação e implantação de uma de suas iniciativas setoriais, o Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges).

### 3 | METODOLOGIA

A concepção do Laboratório do Governo do Estado do Espírito Santo – LAB.ES teve início em 2016, tendo sido pensada desde seu início de forma colaborativa. A seguir descrevemos as três macro-etapas dessa trajetória, perpassando as fases de planejamento, construção e implantação. Em seguida, daremos atenção especial à implantação de um de seus laboratórios setoriais, o Laboratório de Inovação na Gestão - LAB.ges, por ser essa nossa área de atuação, bem como discutiremos sobre as principais dificuldades encontradas na implantação do LAB.ES e as formas encontradas pela equipe para superá-las.

#### 3.1 A Articulação para o Planejamento

As três Pastas iniciaram o trabalho de planejamento a partir da identificação das necessidades do governo na área de Inovação. Muitas iniciativas aconteciam de forma isolada nos diferentes órgãos, com ações eventualmente redundantes e com potencial reduzido de alcance de resultados, sobretudo devido à limitação de recursos humanos e *expertise* das equipes setoriais.

Com a identificação da sinergia entre os Órgãos, seus dirigentes passaram a identificar servidores com perfil e disponibilidade para a inovação e o empreendedorismo para integrar um grupo de discussão. Foram debatidas formas de potencializar seus esforços e conhecimentos através da articulação entre as equipes, seus projetos e seus anseios em melhorar a interface entre o estado e o cidadão, agilizar, simplificar e automatizar processos, estimular o empreendedorismo e a cultura da inovação, gerar novos ambientes de negócio e outros temas relevantes para o atingimento dos objetivos traçados em seus planejamentos setoriais e no planejamento do governo como um todo.

Além dos servidores públicos especialistas, a articulação também envolveu outros parceiros da iniciativa privada e sociedade civil, em áreas como gestão de processos, dados abertos, empreendedorismo, startups, espaços de coworking, hubs, prêmios de inovação, incubadoras de projetos, entre outros, ampliando a rede colaborativa e enriquecendo as discussões.

Por meio de pesquisa, *benchmarking* e pela interação com alguns *stakeholders*, foram identificadas boas práticas de inovação em governo nos diferentes temas abordados. Entre as experiências pesquisadas, chamaram nossa atenção os laboratórios de inovação em governo. Por ter enorme potencial em agregar diferentes temáticas, atores multisetoriais e diversas metodologias inovadoras, experimentais e colaborativas de gestão, os laboratórios se mostraram o formato perfeito para abarcar as demandas do grupo.

Nessa perspectiva, foram visitados, de forma virtual ou presencial, diversos laboratórios de governo: na França, Holanda, Chile, Dinamarca, EUA, dentre outros países, e também no Brasil, como o Laboratório do Governo Federal, o G.Nova, e o

do governo do Estado de São Paulo, o iGovSP. Todo o aprendizado foi compartilhado em relatórios e conversas em ambientes virtuais, assim como artigos e estudos que pudessem contribuir para a construção do LAB.ES foram consultados e compartilhados.

Toda essa conexão iminentemente virtual do grupo permitiu a otimização de tempo, agilidade, transparência e ampliação da participação multisetorial, inclusive com *stakeholders* da iniciativa privada e de representantes da sociedade civil organizada. Descrevemos essa construção de forma sucinta no item a seguir.

### **3.2 A Construção Colaborativa do LAB.ES**

O grande diferencial do projeto aqui abordado foi a forma colaborativa de sua construção. Tanto as discussões quanto a gestão da elaboração e da aprovação de relatórios, mapas conceituais, minutas de documentos, projetos e planos de trabalho ocorreram em ambientes virtuais participativos, como Google Drive, Hangouts, Trello e grupos de Whatsapp. Poucas reuniões presenciais foram necessárias, geralmente com grupos de trabalho temáticos menores e focados nas atribuições definidas nos ambientes virtuais.

A comunicação da rede de laboratórios também está sendo desenhada de forma integrada. Um projeto unificado com manual de logomarcas e padrões de tipografia foi elaborado e está em curso o planejamento da estratégia para os sites e o *modus operandi* da gestão dos laboratórios nas redes sociais, especialmente do LAB.ges.

O projeto foi estruturado em três grandes eixos de atuação, que potencializam a sinergia entre as pastas, com organização e otimização de esforços em prol do resultado final. Assim foram descritos os três eixos do Lab.ES:

#### **a) Eixo Promoção Da Inovação**

Este eixo contempla projetos e ações de promoção da cultura da inovação e empreendedorismo, como debates, workshops, prêmio de reconhecimento de práticas e ideias inovadoras e outros meios que possibilitem o compartilhamento de conhecimentos e aprendizado coletivo.

#### **b) Eixo Gestão Da Inovação**

Este eixo agrega projetos e iniciativas que demandam esforço executivo dos partícipes deste Acordo com dedicação de equipes, recursos, estudos e métodos para promover transformações reais nos processos de trabalho e entregas do Governo em suas diversas Secretarias, bem como no incentivo à pesquisa e desenvolvimento voltados para a sociedade.

#### **c) Eixo Ambiente De Inovação**

Projetos que ensejam a criação de ambiência favorável ao desenvolvimento da inovação, seja ela física ou virtual, para melhoria da gestão pública e do ambiente de negócios, especialmente para startups e microempreendedores. Desta forma, a intenção é formar uma rede de inovação, promovendo maior interação entre os

diversos atores.

Cada um dos eixos se desdobra em ações que estão detalhadas no Plano de Trabalho que integra o Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre as três Pastas representadas no LAB.ES, com suas respectivas etapas, cronograma de execução e responsáveis. As ações de cada Eixo de atuação foram assim detalhadas:

#### **a) Eixo Promoção Da Inovação**

##### **I) Inoves 2.0**

Programa de estímulo ao desenvolvimento de uma cultura de inovação e empreendedorismo no serviço público capixaba. Por meio de ações de reconhecimento e disseminação de práticas inovadoras de gestão, o Inoves contribui para a modernização da Administração Pública e para a valorização do servidor.

##### **II) Meetup.Gov**

Realização de eventos bimestrais com diferentes temáticas e baseados em dinâmicas para promover o contato e a aproximação dos diversos atores envolvidos no Lab.ES.

##### **III) Lab.ESESP**

Novas soluções educacionais e trilhas de aprendizagem capazes de potencializar comportamentos inovadores e que estejam alinhados à abordagem do Lab.ES.

##### **IV) Pocket Cursos**

Cursos de curta duração com especialistas em ferramentas colaborativas ou ágeis, que podem ser presenciais ou em vídeo, no formato de “pílulas de inovação”.

##### **V) Falando em Inovação**

O projeto visa levar conteúdo sobre inovação e gestão para todo o estado via online, com conteúdo rico e que fomente a ação por parte do servidor público. Espera-se difundir cases de sucesso, em diversas escalas, para que servidores e voluntários se inspirem e busquem a capacitação.

#### **b) Eixo Gestão Da Inovação**

##### **VI) Laboratório de Inovação da Gestão Pública**

Iniciativa que tem como objetivo transformar processos, habilidades e cultura do Governo e desenvolver soluções para resolver desafios específicos da gestão.

##### **VII) Laboratório de Inovação de Tecnologia da Informação e Comunicação**

Laboratório para construção de ferramentas, sites, plataformas ou aplicativos de inovação constantes neste projeto ou integrantes do Programa ES na Palma da Mão.

### **VIII) Nossa Bolsa Gov**

Programa de bolsas para elaboração de estudos voltados à inovação com temas voltados para a solução de problemas determinados pelo governo.

### **IX) Hackathon Gestão Pública**

O Hackathon, ou Maratona Hacker, é uma iniciativa que tem como objetivo reunir pessoas engajadas para pensar, desenvolver e executar ideias que gerem soluções em um curto espaço de tempo. O projeto busca ampliar o leque de soluções, não se limitando apenas a soluções tecnológicas.

### **X) Escritório Central de Processos**

Iniciativa que tem como objetivo promover uma cultura de gestão por processos no Governo, coordenando os esforços e orientando os diversos órgãos, de modo a melhorar os serviços prestados, reduzir custos e eliminar retrabalhos e atrasos.

#### **c) Eixo Ambiente de Inovação**

### **XI) Plataforma de Talentos**

Em diversos momentos, no dia a dia do Governo, os gestores se deparam com uma situação onde precisam de opinião especializada em determinado tema, mas não imaginam que dispõem de perfis profissionais no quadro de recursos humanos do estado adequados para tais desafios. O objetivo da plataforma de talentos é facilitar a exposição de competências e estabelecer um banco permanente de consulta para trabalhos com perfis e competências específicas e para ocupação de cargos em comissão.

### **XII) Plataforma do Conhecimento/Benchmarking**

Plataforma online para troca de informações e experiências sobre os projetos executados pelos servidores de todo o Estado. O objetivo é promover o benchmarking entre os próprios servidores, com o compartilhamento de lições aprendidas em projetos e processos, além de identificar profissionais e suas competências que podem contribuir em novos projetos.

### **XIII) Plataforma de Ideias**

A plataforma de ideias é o Banco de Ideias da gestão pública. O objetivo é mapear ideias que possam melhorar processos existentes do Governo do Estado, buscando o aperfeiçoamento de forma colaborativa. Seja uma ideia inovadora ou o compartilhamento de uma ação existente em outro Governo, a intenção é compartilhar ideias para que, se viável, sejam implementadas.

### **XIV) CoWorking.Gov**

Coworking é um espaço de trabalho compartilhado cujo objetivo é o desenvolvimento de negócios. O CoWorking.Gov almeja proporcionar acesso gratuito a empreendedores e interessados em implementar ideias e gerar negócios. O espaço deve ser ambientado em algum prédio público, facilitando a interação entre cidadãos e servidores.

## XV) SectiHub

Epaço físico que engloba diversos aspectos que estimulam a inovação, tais como: acesso à arte, cultura, espaço de trabalho compartilhado, capacitação em empreendedorismo, entre outros. As mais variadas disciplinas que juntas proporcionam ambiência à integração e ao desenvolvimento colaborativo de ideias e pessoas. O SectiHub será implantado nos formatos permanente ou itinerante em municípios do Espírito Santo.

Posteriormente a essa descrição das ações, cada uma delas foi dividida em etapas de execução, com seus respectivos cronogramas e responsáveis. Além disso, uma sistemática simples de monitoramento e avaliação, com indicadores e metas, foi desenvolvida a fim de acompanhar o atingimento dos resultados nos prazos estabelecidos.

A parceria foi formalizada em um Acordo de Cooperação Técnica, assinado entre os Secretários da SEGER, e SECTI e o Presidente do PRODEST. Embora não envolva inicialmente a transferência de recursos, a formalização da parceria foi importante para contribuir com a sustentabilidade do projeto ao longo do tempo, sendo menos suscetível a descontinuidade e fragmentação típicas da Administração Pública.

A seguir apresentamos o mapa conceitual do Lab.ES.



Figura 1: Mapa Conceitual do Laboratório do Governo do ES - LAB.ES

Fonte: Elaboração das autoras

### 3.3 O Laboratório de Inovação na Gestão - LAB.GES

O Laboratório de Inovação na Gestão - LAB.ges é uma das ações que compõem o LAB.ES em seu eixo de gestão da inovação, mas é também a concretização, na Subsecretaria de Inovação na Gestão (SUBGES), da estratégia para transformar processos, habilidades e cultura no Governo e para desenvolver soluções para desafios específicos da gestão. Deste modo, o Estado do Espírito Santo se alinha à tendência de estruturação de laboratórios para a promoção da inovação na gestão pública, com exemplos consolidados na França, Holanda, Chile, Dinamarca, EUA, dentre outros países, mas também no Brasil, como o Laboratório do Governo Federal, o G.Nova, e o do governo do Estado de São Paulo, o iGovSP, conforme já mencionado anteriormente neste artigo.

O contexto de implantação do LAB.ges corresponde ao momento de reestruturação da SUBGES, realizada com o objetivo de potencializar sua capacidade de cumprir as atribuições previstas em lei, com uma nova proposta de estrutura e escopo de projetos e atividades da Subsecretaria.

Além de fomentar a inovação na gestão, a SUBGES tem como atribuição desempenhar atividades relativas à promoção e execução de políticas e diretrizes afetas à modernização institucional, articulação de iniciativas e projetos das áreas de racionalização e modernização da gestão e a coordenação de projetos e iniciativas de racionalização dos processos administrativos.

Anteriormente composta por duas gerências, a de Inovação e Cultura Empreendedora (GIGCE) e a de Atendimento Integrado ao Cidadão (GAICI), a SUBGES passou por uma remodelagem com base em um processo colaborativo realizado com a participação de todos os membros de sua equipe. O processo envolveu uma reflexão sobre o papel da SUBGES na SEGER e no Governo como um todo, sobre quais poderiam ser seus modos de atuação e suas frentes de ação, e também sobre a possibilidade de uma nova dinâmica de trabalho que dialogasse de forma mais direta com tendências e modelos mais modernos de gestão, tais como uma lógica matricial de divisão do trabalho, uso de ferramentas colaborativas, dentre outras.

A conclusão do processo de reflexão da equipe culminou na reorganização das formas de atuação da área em três frentes:

- a) Fomento à inovação: estimular a cultura de inovação e empreendedorismo na gestão pública e incentivar o debate sobre modernização e a relação Estado-sociedade.
- b) Execução da Inovação: promover pesquisa, gestação, implementação e disseminação de práticas inovadoras de gestão.
- c) Articulação para a Inovação: coordenar, orientar e integrar iniciativas de inovação nas práticas de gestão pública.

A estrutura foi modificada de forma a aumentar a capacidade de atuação da

equipe e torná-la mais aderente aos propósitos da Subsecretaria. A GIGCE, composta por quatro servidores, tinha em seu escopo de trabalho o Programa Inoves cujo objetivo é o desenvolvimento de uma cultura de inovação e empreendedorismo no serviço público capixaba por meio de ações de fomento, sensibilização, capacitação, orientação técnica, avaliação, reconhecimento e disseminação de práticas inovadoras de gestão. Na nova Gerência de Inovação (GIG), o foco da atuação passa a ser o Laboratório de Inovação na Gestão (Lab.ges), foco desse artigo e que será descrito em sua estrutura e propósitos com mais detalhes a seguir.

A GAICI, composta por seis servidores, tinha em seu escopo a coordenação e gestão do Faça Fácil, serviço que reúne no mesmo espaço físico vários órgãos prestadores de serviços públicos, entidades da sociedade civil e empresas prestadoras de serviços de natureza pública, modelo inovador de atendimento ao cidadão na década de 2000, quando foi instituído, e justamente por este motivo, localizado institucionalmente na Subsecretaria de Inovação. Com a reestruturação, a GAICI é substituída pela Gerência de Projetos e Processos (GPP), cujo objetivo é garantir a implementação das lógicas de gerenciamento de projetos na SEGER e de gerenciamento por processos na SEGER e no Governo como um todo com vistas à modernização, desburocratização e aumento da eficiência e da produtividade da gestão. Para viabilizar tais objetivos, foram estruturados o Escritório de Projetos da SEGER (EP SEGER), o Escritório Central de Processos do Governo (ECP) e o Escritório Local de Processos da SEGER (ELP SEGER).

De forma integrada a todas essas novas estruturas e para dar conta de sua missão de concretizar a estratégia de transformação de processos, habilidades e cultura no Governo e de desenvolver soluções para desafios específicos da gestão, o LAB.ges foi estruturado com três focos diferentes: ambiente para a inovação, cultura de inovação e soluções inovadoras para a gestão.

Em relação à viabilização de um ambiente propício à inovação, o LAB.ges propõe espaços físicos e virtuais que estimulem a criatividade dos servidores e os convidem a pensar ‘fora da caixa’, realmente fora de seus ambientes tradicionais de trabalho. O ambiente físico consiste em uma sala no mesmo edifício da SEGER equipada com móveis, cores e recursos diferentes do que tradicionalmente se observa nos setores dos órgãos do governo do estado do ES. Neste local, podem ser realizadas reuniões com a mediação da equipe do Laboratório ou por qualquer equipe que tenha interesse em trabalhar nesse ambiente diferenciado.

Já o ambiente virtual é composto pelas plataformas de talentos e plataforma de desafios (ideias e soluções), parte do escopo do LAB.ES e importante parceria com o PRODEST. São plataformas colaborativas que facilitam a identificação de servidores com perfil, competências e habilidades específicas, necessárias à consecução de projetos (plataforma de talentos) e de proposição de ideias para solucionar problemas específicos propostos pelo governo ou ideias espontâneas apresentadas por cidadãos ou servidores (plataforma de ideias e soluções).

No âmbito da promoção de uma cultura de inovação, segundo foco do LAB.ges, há cinco iniciativas estruturadas. O espaço de coworking público, em fase de implementação também no edifício onde fica a SEGER, se apresenta como uma nova forma de pensar o ambiente de trabalho e segue as tendências tradicionalmente empreendidas no mundo das start-ups, reunindo no mesmo espaço, equipado com a estrutura necessária para um ambiente de trabalho criativo e inspirador, trabalhadores e trabalhadoras de diferentes setores da sociedade. A SECTI é parceira fundamental nesse projeto por trazer para a inovação na gestão o olhar do empreendedorismo tão presente no mundo da ciência e tecnologia.

O LAB.ESESP é o eixo de inovação da Escola de governo do Estado do Espírito Santo. Por meio das capacitações e trilhas de aprendizagem do eixo de inovação é que será realizada a disseminação para o maior número possível de servidores dos conceitos, ferramentas, metodologias colaborativas e experimentais, personagens e possibilidades do mundo da inovação. Lançando mão de meios tradicionais e inovadores, remotos e presenciais, a ESESP atuará como parceiro estratégico do LAB.ges na promoção de uma cultura de inovação no estado, para servidores e para a sociedade civil organizada.

Os Meetups.Gov são eventos informais, que também têm como objetivo capacitar, mas de forma não estruturada, pois são oportunidades de conversas e trocas de experiências, facilitando a circulação e o networking. O conceito é proveniente do Vale do Silício, região referência em inovação tecnológica e inspiração para o setor em todo o mundo. Nos Meetups.Gov serão tratados temas diversos, por servidores, convidados, autoridades nos assuntos abordados, e eles complementarão as vivências experimentadas nos ambientes de inovação do LAB.ges, físico e virtuais, bem como a dos cursos oferecidos na ESESP.

O CineDebate.Gov é uma iniciativa que, como o próprio nome diz, promove o encontro de servidores para um filme de temática relacionada aos desafios da gestão e do setor público em sua missão de atender às necessidades e anseios da sociedade, seguido de debate com especialistas e outros convidados. A ideia é enriquecer o espectro de referências e histórias para inspirar a atuação do servidor e também proporcionar momentos de ócio criativo no tempo de trabalho.

Já quando focado na construção de soluções inovadoras para a gestão, o LAB.ges apresenta três ações principais: o kit de ferramentas, a incubadora de projetos e o Programa Inoves.

O kit de ferramentas é um conjunto de métodos e abordagens para livre acesso de todos os servidores, com vistas a subsidiar seu trabalho a partir da disponibilização de referencial teórico e instrumental sobre inovação. O conteúdo do kit deve ser objeto de permanente construção e revisão.

A incubadora de projetos é a ação para suporte técnico e metodológico às ideias identificadas nos diversos ambientes e momentos de vivência da inovação. Por meio dela, e com o apoio de outros atores e parceiros, novos projetos serão criados e

projetos já testados poderão ganhar escala e ser disseminados e replicados.

Finalizando o escopo das soluções inovadoras, o já consolidado Programa Inoves, que teve sua 12ª edição em 2016, se firma como o meio de reconhecimento das iniciativas e projetos inovadores empreendidos no estado. Passando por uma reformulação desde o final de seu último ciclo, a ideia é que ele potencialize e seja potencializado por todas as outras iniciativas do LAB.ges.

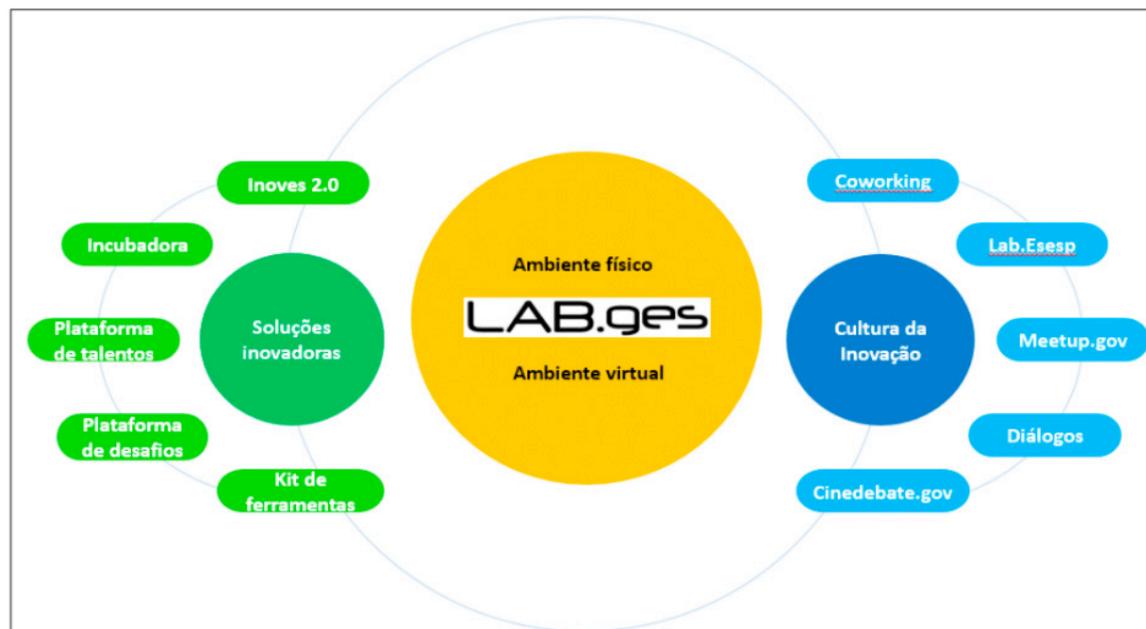


Figura 2: Áreas de atuação e Ações do Laboratório de Inovação na Gestão - LAB.ges

Fonte: Elaboração das autoras

### 3.4 Dificuldades Na Implantação Do Projeto: Identificação E Superação

Algumas peculiaridades do projeto impuseram novos desafios que a equipe multisetorial do LAB.ES tratou de enfrentar com ousadia e coragem.

Um aspecto relevante foi a construção amplamente colaborativa e participativa, com ferramentas digitais, como Google Drive, Hangouts, Trello e grupos de Whatsapp. Inicialmente essa abordagem causou para alguns um estranhamento, devido ao desconhecimento e dificuldades na utilização de algumas ferramentas colaborativas digitais. O uso desses aplicativos demandou uma familiarização e gerou umas poucas resistências, que foram logo superadas pela própria prática do seu uso, tutorias informais e o estímulo ao aprendizado e troca constantes. O resultado foi um salto qualitativo na forma e conteúdo do projeto.

Além disso, o envolvimento intensivo de vários atores dentro e fora do governo estendeu sensivelmente o prazo e as etapas de elaboração e aprovação dos documentos por vários dirigentes. Mas, por fim, se mostrou bastante enriquecedora e assertiva por vários motivos, dentre os quais se destacam a presença de maior diversidade de conhecimentos e competências no projeto e a ampliação da integração, sensação de pertencimento e comprometimento de todos os envolvidos, o que facilitou e agilizou

muito o momento da implantação das ações do Laboratório. Essa metodologia comprovou que, mesmo sendo mais demorado, um bom planejamento, construído de forma coletiva, contribui muito para maior celeridade e assertividade na sua execução.

Mudanças na alta gestão e de cenário causaram pequenas alterações em algumas frentes desenhadas inicialmente, em especial na área de ciência e tecnologia. O acréscimo de outras frentes no ensino técnico e um novo programa de estímulo a startups ampliou a capacitação e o envolvimento de jovens na criação de novos espaços de negócio, trazendo grandes ganhos ao projeto.

Algumas restrições orçamentárias, decorrentes do cenário nacional e da política de ajuste fiscal e orçamentário por que passou o governo a fim de organizar e otimizar investimentos, inviabilizaram *a priori* algumas iniciativas que dependiam de um valor maior de investimento, como a implantação de um barramento para integração dos sistemas do governo. Porém, se por um lado, dificultaram a execução do que havia sido inicialmente planejado, por outro, estimularam o uso da criatividade para encontrar soluções alternativas e o estabelecimento de parcerias.

Nesse cenário, a expectativa de implantação dos projetos indicaria um horizonte de tempo mais extenso, mas isso não necessariamente se confirmou. Um exemplo foi a ferramenta de BPMS para gerenciamento de processos. O cenário restritivo estimulou a união de esforços para aquisição de uma solução comum para o governo. Não se pode afirmar com certeza, mas eventualmente, se houvesse um cenário financeiro mais favorável, os Órgãos poderiam criar soluções isoladas para melhorar a *performance* de seus processos e sua interface com o cidadão, perdendo a grande sinergia e integração de uma ferramenta comum.

Sobre as dificuldades e barreiras específicas do Laboratório de Inovação na Gestão - LAB.ges, destacamos:

- Dificuldade de compra de materiais diferentes do que se está habituado a adquirir na Secretaria de Gestão e Recursos Humanos, como materiais para as metodologias e ferramentas experimentais e painéis de gestão á vista: post its e fitas adesivas coloridas, cortiça, lego para prototipagem, tinta para preparação de paredes de lousa, entre outros;
- Resistência em relação a gastos com reforma da sala, decoração e plano de comunicação visual para um ambiente propício à criatividade e inovação no laboratório físico;
- Resistência de alguns servidores com medo da mudança, em oposição à animação com o diferente e novas possibilidades;
- Necessidade de sensibilizar a alta e média gestão para as dificuldades em cobrar uma postura de resultados dos servidores quando eles não são estimulados e muitas vezes são impedidos de participar de atividades diferentes das suas rotinas;

- Falta de estrutura adequada para a inovação e criatividade: redes sociais bloqueadas, baixa qualidade de conexão, ambientes antiquados cheios de pilhas de papel e processos, etc.

## 4 | CONCLUSÕES

A recente experiência da implantação do LAB.ES é relativamente curta, mas já deixa algumas lições aprendidas desse processo colaborativo e da utilização do modelo disruptivo trazido pelo enfoque experimental dos laboratórios de inovação.

O formato de Laboratório, por seu enorme potencial em agregar diferentes temáticas, atores multisetoriais, metodologias inovadoras, experimentais e colaborativas de gestão, se mostrou um modelo bastante dinâmico e pertinente para solucionar os problemas identificados pelas três Pastas: gestão, ciência e tecnologia e tecnologia da informação e comunicação (TIC), todas com forte vertente em inovação.

O formato desenhado em três eixos de atuação (e não em temáticas setoriais das Secretarias) potencializa a sinergia e o aprendizado multidisciplinar entre as Pastas, evidenciando o quanto a integração é fundamental para o atingimento dos resultados, convergindo para uma melhor experiência do cidadão.

O grande diferencial de todo o projeto foi sua construção colaborativa desde o início. Tanto as discussões quanto a gestão da elaboração e a aprovação de relatórios, mapas conceituais, minutas de documentos, projetos e planos de trabalho ocorreram em ambientes virtuais participativos, como Google Drive, Hangouts, Trello e grupos de Whatsapp. Poucas reuniões presenciais foram necessárias, geralmente com grupos de trabalho temáticos menores e focados nas atribuições definidas nos ambientes virtuais, reduzindo tempo e custos de deslocamentos.

Especificamente sobre o laboratório de inovação na gestão (LAB.ges), os obstáculos identificados estão sendo enfrentados e paulatinamente vencidos, principalmente os que representam quebra de paradigmas e posturas tradicionalmente estabelecidas e cristalizadas que já não condizem com o novo cenário em que vivemos. Essa postura de convencimento e enfrentamento construtivo, de proposição e construção colaborativa do novo é o que se espera, enfim, de uma área de inovação na gestão pública atuante.

Por fim, foram fatores críticos de sucesso para a implantação do LAB.ES :

- O apoio da alta gestão, que acreditou e investiu nesse projeto inovador, tanto em sua forma, quanto em seu conteúdo;
- A escolha do modelo de laboratório, com formato dinâmico que permite abarcar as diferentes ações setoriais e promover a sinergia entre elas, otimizando esforços e potencializando resultados;
- O comprometimento da equipe de todos os Órgãos envolvidos, somando

seus conhecimentos e promovendo trocas e aprendizado contínuo;

- A participação da iniciativa privada e representantes da sociedade civil organizada na concepção, acompanhamento e divulgação das ações;
- E, claro, a construção dialógica e colaborativa com uso de ferramentas digitais, que permitiu maior integração, envolvimento mais engajado de um número maior de atores, originando um projeto mais robusto e sustentável, menos suscetível à descontinuidade e fragmentação típicas da Administração Pública.

Em suma, este estudo evidencia, sobre a concepção LAB.ES, a intensa articulação entre os atores, o uso de ferramentas colaborativas e inovadoras e os desafios de equacionar as diferentes perspectivas setoriais em torno de um objetivo comum. Já na estruturação e implantação do LAB.ges, evidenciou como fatores críticos para o sucesso da iniciativa o patrocínio da alta gestão, o envolvimento de líderes com perfil e competências específicas para implantar este modelo inovador, o uso de um modelo dinâmico de laboratório de governo e a ampliação da participação de representantes da iniciativa privada e da sociedade, o que possibilitou maior transparência, participação e controle social, contribuindo assim para a sustentabilidade do projeto.

## REFERÊNCIAS

ESPÍRITO SANTO. **Acordo de Cooperação Técnica SEGER 001 /2017 - Laboratório de Inovação do Governo do Estado do Espírito Santo**. Vitória, 2017.

ESPÍRITO SANTO. **Relatórios de benchmarking sobre laboratórios de inovação no Brasil e no mundo**. Documento interno de trabalho da Secretaria de Gestão e Recursos Humanos. Vitória, 2017.

ESPÍRITO SANTO. **Relatórios de visitas técnicas a laboratórios de inovação no Brasil**. Documento interno de trabalho da Secretaria de Gestão e Recursos Humanos. Vitória, 2017.

## E-RECEBIMENTO SISTEMA DE RECEBIMENTO DE MATERIAIS DO AMAZONAS

**Sander José Couto da Silva**

Secretaria de Administração e Gestão do Estado  
do Amazonas  
Manaus - Amazonas

**RESUMO:** Esse trabalho apresenta a experiência de reestruturação do processo de recebimento de materiais do Governo do Estado do Amazonas, o e-Recebimento. AM, sua concepção e implementação, um módulo do e-Compras.AM, que possibilita a manifestação da comissão de recebimento e emissão eletrônica do Termo Circunstanciado de Recebimento, sistema que surgiu da necessidade indispensável de se aprimorar o mecanismo de controle das aquisições dos bens de consumo e permanente. Uma ferramenta em ambiente web, completamente integrado a base de nota fiscal eletrônica (NF-e AM), sistema de Administração Financeira Integrada (AFI – AM) e ao sistema de gestão de estoques e patrimônio (Ajuri – AM). Na construção do trabalho utilizou-se pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo. Os resultados alcançados sinalizam que a utilização do sistema proporcionou o aumento do controle no ciclo das despesas públicas, através da implantação da comissão mista de recebimento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Recebimento de materiais. Reestruturação do processo.

Controle.

**ABSTRACT:** This work presents the experience of restructuring the process of receiving materials from the Government of the State of Amazonas, the e-Recebimento.AM, its design and implementation, a module of e-Compras. AM, which allows the manifestation of the commission of receipt and electronic issuance of the Circumstantiated Receipt Term, a system that arose from the indispensable need to improve the mechanism for controlling purchases of consumer and permanent goods. A web - based tool, fully integrated with electronic tax invoice (NF - e AM), system of Administração Financeira Integrada (AFI - AM) and stock and equity management system (Ajuri - AM). In the construction of the work we used bibliographic research and content analysis. The results show that the use of the system has provided increased control in the cycle of public spending, through the implementation of the mixed commission of receipt.

**KEYWORDS:** Receiving materials. Restructuring of the process. Control.

### INTRODUÇÃO

Não poderíamos discorrer sobre o e-Recebimento sem antes tecer algumas linhas

sobre a estrutura que dá suporte ao seu funcionamento. A Coordenadoria de Compras e Contratos Governamentais (CCGov) foi criada em 2005, com a denominação de Departamento de Gestão Administrativa (Degae) – através da Lei Delegada n.º 6, que definia a estrutura e as competências da Secretaria de Estado da Fazenda. Ali, integrava o corpo da Secretaria Executiva de Assuntos Administrativos (SEA), como nos demonstra a figura 1, abaixo:

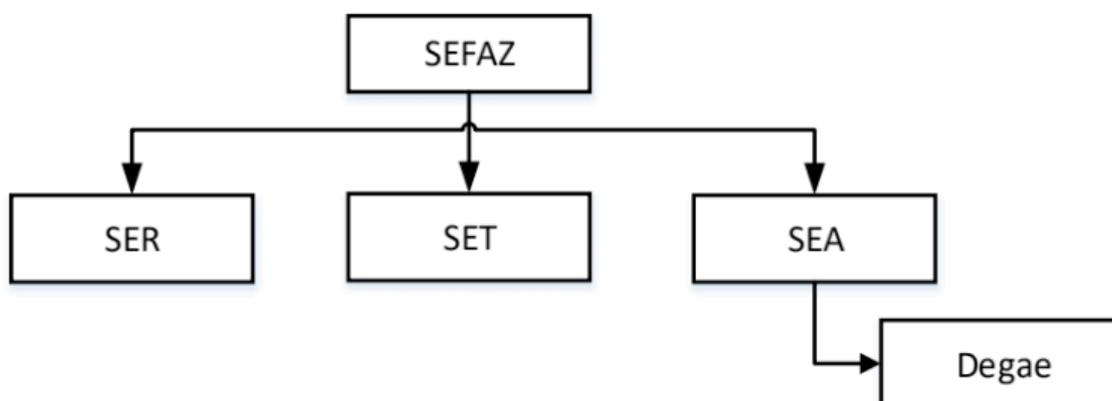


Figura 1 – Vinculação do Degae a SEA.

Fonte: Sefaz-AM

Junto com a CCGov, surgiu o Sistema Eletrônico de Gestão de Compras do Estado do Amazonas, *e-Compras.AM*, para suprir a necessidade que o Governo do Estado do Amazonas possuía de dotar com maior transparência, racionalização e agilidade os processos administrativos na aquisição de bens e serviços pela Administração Pública.

O *e-Compras.AM* foi instituído em 14 de outubro de 2005, através do Decreto nº 25.374, uma solução de tecnologia da informação disponibilizado na rede mundial de computadores, acessado através do endereço eletrônico [www.e-compras.am.gov.br](http://www.e-compras.am.gov.br), sua principal finalidade é a gestão de aquisições em todas as modalidades de licitação previstas em lei, e para tal está seccionado em módulos, a saber: catalogação de material e serviços, catálogo de fornecedores, gerenciamento de processos licitatórios, de banco de preços, de sistema de registro de preços, e ainda, o módulo de recebimento de materiais, conhecido como e-Recebimento, foco da pesquisa. É possível compreender melhor a partir da visualização da figura 2 a seguir:

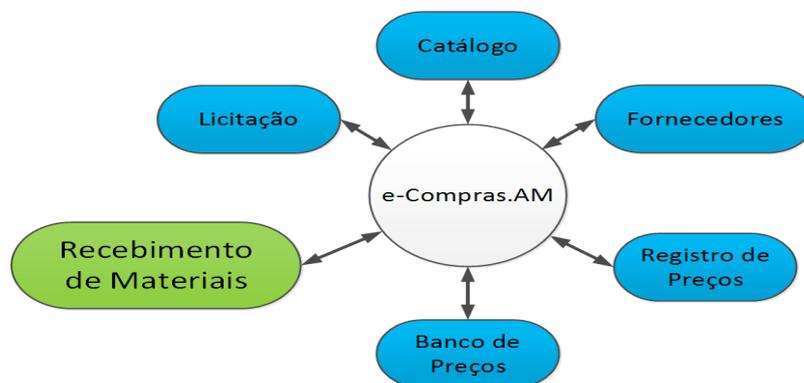


Figura 2 – Módulos do e-Compras.AM

Fonte: Sander Couto

A missão institucional da CCGov é no âmbito do Poder Executivo Estadual, tornar mais eficiente o processo de suprimento de bens e serviços, através do melhor controle dessa importante parcela do gasto, ajudando, assim, a manter a saúde financeira do Estado e, conseqüentemente, sua capacidade de investimento.

## HISTÓRICO

Com o surgimento das atividades da CCGov toda gestão das compras do Estado passaram a ser centralizadas, entre elas o acompanhamento do recebimento dos bens materiais adquiridos pelas unidades integrantes da administração pública do governo do Amazonas, servidores da Sefaz-AM eram enviados aos órgãos no ato da entrega dos bens. Essa atividade encontrava respaldo no Decreto 25.374/05, já revogado.

Art. 3º A coordenação, supervisão e execução das atividades de classificação, pesquisa de preços e **recebimento, aceitação e inspeção de materiais** e serviços adquiridos pelos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual, são da responsabilidade da SEFAZ, através do DEGAE.

Ao longo desses dez anos de existência muitas ações de melhorias foram implementadas na gestão de compras do Amazonas. Com foco em nosso trabalho destacaremos apenas as ações relacionadas ao recebimento de materiais e sua gestão.

Em 2007, o então Degae teve suas competências ampliadas e passou a denominar-se Comissão de Gestão Administrativa (CGA) recebendo o status de secretaria executiva, ficando diretamente subordinada diretamente ao Secretário da Fazenda, conforme Lei Delegada n.º 73 (ver figura 3). Esta, por sua vez foi alterada pela Lei n.º 3.943, de outubro de 2013, a qual trouxe a atual denominação (CCGov), que será usada daqui em diante.

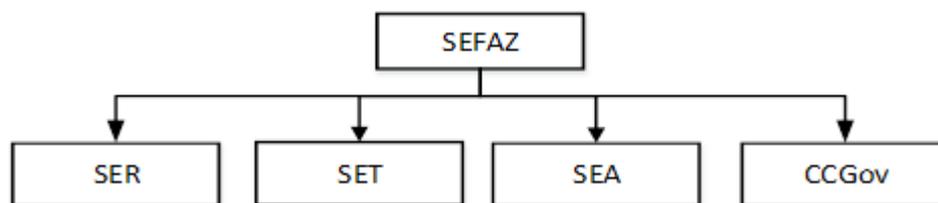


Figura 3 – CCGov com status de secretaria executiva

Fonte: Sefaz-AM

Até o ano de 2010 os Termos Circunstanciados de Recebimento (TCR) ainda eram emitidos artesanalmente através de um programa de planilha eletrônica, a partir desse mesmo ano foi desenvolvido o e-Recebimento que permitiu o lançamento de todas as informações das entregas efetuadas pelos fornecedores, culminando com a emissão totalmente automatizada do Termo Circunstanciado de Recebimento (TCR), e agora integrado ao Sistema de Administração Financeira Integrada (AFI), passou a ser condição para a liquidação das Notas de Empenho e, conseqüentemente, para o pagamento ao fornecedor. Também em 2010, o Sistema de Gestão de Materiais - Ajuri passou a comunicar-se com o AFI.

No ano de 2011, as atividades de recebimento, gestão de estoque e pesquisa de preços foram grandemente beneficiadas pelo advento da nota fiscal eletrônica (NF-e). As informações desta passaram a ser transferidas diretamente aos sistemas e-Recebimento e Ajuri, além de servir como principal fonte para o banco de preços, dando muito mais agilidade e segurança às ações.

## A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DO “E-RECEBIMENTO.AM”

Desde o início das operações do e-Compras.AM a CCGov possuía a atribuição de acompanhar os recebimentos dos bens adquiridos pelos órgão do Estado, isso fruto da necessidade de controle que o Governo possuía e possui de certificar que os bens adquiridos pelos Órgãos eram efetivamente entregues, e a cada visita, e como forma de registro já eram emitidos os Termos Circunstanciados de Recebimento (TCR).

Iniciava-se uma mudança cultural, com licitações centralizadas, compras descentralizadas, e as entregas dos materiais inspecionados por um agente público externo e independente da gestão do órgão comprador.

O e-Recebimento surgiu da necessidade de controlar a efetiva entrega dos produtos e seus respectivos valores. Os TCRs eram emitidos para os valores devidamente entregues e aceitos pela comissão de recebimento, uma característica que perdura até os dias de hoje.

Os Termos Circunstanciados de Recebimento, como não poderia deixar de ser, sempre foram emitidos com base em dois documentos, a nota de empenho emitida pelo órgão comprador, e a nota fiscal emitida pelo fornecedor em contrapartida.

Os TCRs recebem uma numeração única, sequencial e crescente. No início os termos eram confeccionados em um programa de edição de texto, no entanto, eram comuns incorreções devido à quantidade de itens lançados em cada termo e aos cálculos que eram realizados, um ou outro detalhe sempre passava despercebido. Para minimizar as possibilidades de erros, resolveu-se então confeccionar os termos em um programa de edição de planilhas com os cálculos já parametrizados, os erros diminuíram, no entanto, o objetivo não foi plenamente alcançado, as incorreções continuaram a acontecer, e com isso a necessidade da emissão de novo termo de recebimento.

O número do TCR exigido durante a liquidação da despesa, deveria ser informado no ato do registro da Nota de Lançamento no Sistema de Administração Financeira Integrada, porém não havia certeza se o número informado era válido ou se estava no status correto gerando assim, a necessidade dessa certificação, com a emissão eletrônica do TCR esse problema foi sanado.

## LEGISLAÇÃO DE SUPORTE E INSTITUIÇÃO DO “E-RECEBIMENTO.AM”

O recebimento de materiais não é novidade na administração pública, para aprimorar essa atividade o Amazonas embasou seu trabalho nas leis 4.320/1964 e 8.666/1933, de alcance nacional. No âmbito estadual buscou-se suporte em outras normas, na Lei Delegada nº 73/2007 e no Decreto 34.163/2013 e em algumas Resoluções.

A seguir, a figura 4 demonstra o momento em que atua o e-Recebimento no percurso dos estágios das despesas públicas.

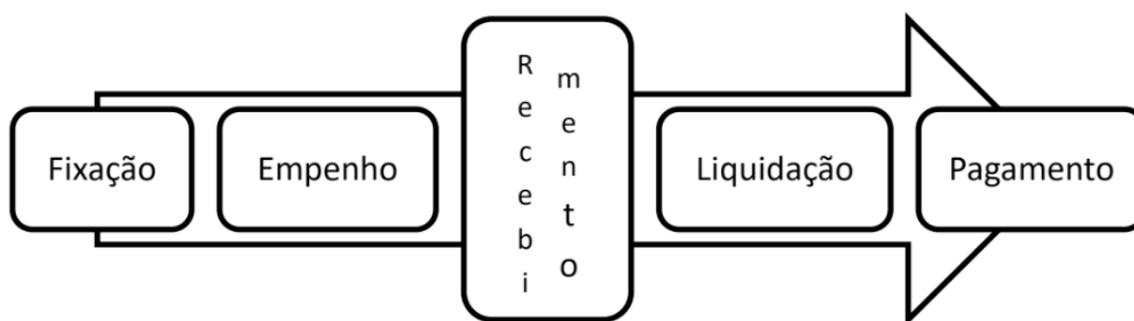


Figura 4 – Estágios da despesa

Fonte: Sander Couto

A Lei 8.666/1993 que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos contribui para o trabalho desenvolvido, apontando o valor mínimo para formação de comissão de recebimento.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

§ 8º O recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido no art. 23 desta Lei, para a modalidade de convite, (R\$ 80.000,00) deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros.

Art. 73 § 1º ..... o recebimento far-se-á mediante termo circunstanciado e, .....

A Lei Delegada 73/2007 que define as finalidades e competências e estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Amazonas, aponta as competências da CCGov.

DE MATERIAIS E DO REGISTRO DE PREÇOS - ... Coordenação, orientação e supervisão das atividades de recebimento Art. 4.º As unidades integrantes da estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ têm as seguintes competências:

XXIX – DEPARTAMENTO DE GESTÃO, inspeção, identificação, guarda e movimento de materiais; ...

O e-Recebimento, foi instituído como módulo do Sistema Eletrônico de Gestão de Compras do Amazonas, *e-Compras.AM*, de maneira precária através da Resolução 003/2010-GSEFAZ, que aprovou o regulamento relativo ao recebimento e aceitação de materiais no âmbito do poder executivo estadual, esse documento foi publicado sustentado nas atribuições delegadas a Sefaz-AM através do já revogado Decreto 25.374/2005.

Resultado de uma ação assumida pelo Governo do Amazonas diante de um programa com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e com o Banco Mundial, e após aproximadamente três anos de utilização do sistema, a Resolução 003/2010 – GSEFAZ, depois de algumas melhorias e adequações foi promovida ao Decreto 34.163/2013, um documento específico regulamentando o recebimento e aceitação dos bens consumíveis, permanentes e destinados a doação, confiando ao e-Recebimento maior credibilidade, e certificando a liquidação e pagamento da despesa a emissão do TCR, como é possível verificar na transcrição abaixo.

Art. 1º O recebimento de materiais consumíveis e permanentes adquiridos pelas autarquias, fundações e órgãos integrantes do Poder Executivo Estadual por meio de licitação, dispensa de licitação, inexigibilidade ou sistema de registro de preços, observará o disposto neste Decreto.

Art. 2º Os recebimentos de materiais consumíveis e permanentes de que trata o artigo anterior deverão ser registrados no módulo e-Recebimento...

Art. 14 § 4º A liquidação e o pagamento da despesa estão condicionados a existência do respectivo TCR.

## **OBJETO, FUNCIONAMENTO E AS INTEGRAÇÕES**

O principal objeto do e-Recebimento é fazer a gestão das entregas dos materiais

e bens adquiridos pelos órgãos e entidades que integram o Governo do Amazonas com as despesas realizadas nas naturezas de Material de consumo (3.3.90.30), Material para distribuição gratuita (3.3.90.32) e Equipamentos e material permanente (4.4.90.52).

De posse da necessidade de adquirir um material ou serviço o órgão comprador deve obrigatoriamente formalizar um processo de aquisição no Sistema e-Compras. AM, e ao indicar a fonte de recurso e a Natureza da despesa, se essa for objeto do sistema de recebimento, nesse momento já ocorre a primeira integração com o Sistema AJURI, onde é verificado se os itens que foram elencados no processo já estão migrados para o AJURI, caso negativo, eles são disponibilizados em uma lista para que a migração seja realizada.

Quando qualquer órgão ou entidade integrante da administração do Governo do Amazonas emite uma Nota de Empenho (NE) no sistema Administração Financeira Integrada, AFI, utilizando qualquer uma das naturezas de despesas objeto do sistema de recebimento, através de uma integração, todas as informações dessa NE são capturadas, e disponibilizadas em uma conta virtual “Empenhos a Receber”, que depois pode ser consultada por órgão. As informações capturadas são: Número da NE; Data de emissão da NE; Emitente – Nome e CNPJ; Favorecido – Nome e CNPJ; Itens – Código ID do item, quantidade e valor unitário empenhados para cada item.

Utilizando-se de outra integração, dessa vez com o sistema de Nota Fiscal Eletrônica - NF-e, toda nota fiscal emitida em favor de um órgão ou entidade integrante da administração do Governo do Amazonas é capturada pelo sistema de recebimento, e são disponibilizadas em outra conta virtual “Notas fiscais sem recebimento” as informações capturadas são: Número da NF; Data de emissão da NF; Número da Chave de acesso; Emitente da NF – Nome e CNPJ; Favorecido da NF – Nome e CNPJ; Valor total; e Situação fiscal.

De posse das informações das notas fiscais, o e-Recebimento verifica quais foram emitidas em favor dos órgão integrantes do governo do Amazonas, e diariamente envia através do e-mail institucional, para cada órgão uma mensagem contendo as informações das Nota Fiscal emitida em seu favor, nessa mensagem ainda é disponibilizado a chave de acesso, que dá a possibilidade da consulta da nota fiscal. No caso do grupo gestor central, a CCGov, o e-mail enviado relaciona todas as notas fiscais emitidas em favor do Estado do Amazonas. As informações das notas fiscais eletrônicas ainda são repassadas ao sistema de gestão de materiais, AJURI, através de outra integração, e são utilizadas para a realização da recepção dos bens adquiridos. A figura 5 facilita a compreensão sobre as integrações ou relacionamento existentes entre os diversos sistemas utilizados na cadeia de suprimentos do Governo do Amazonas.

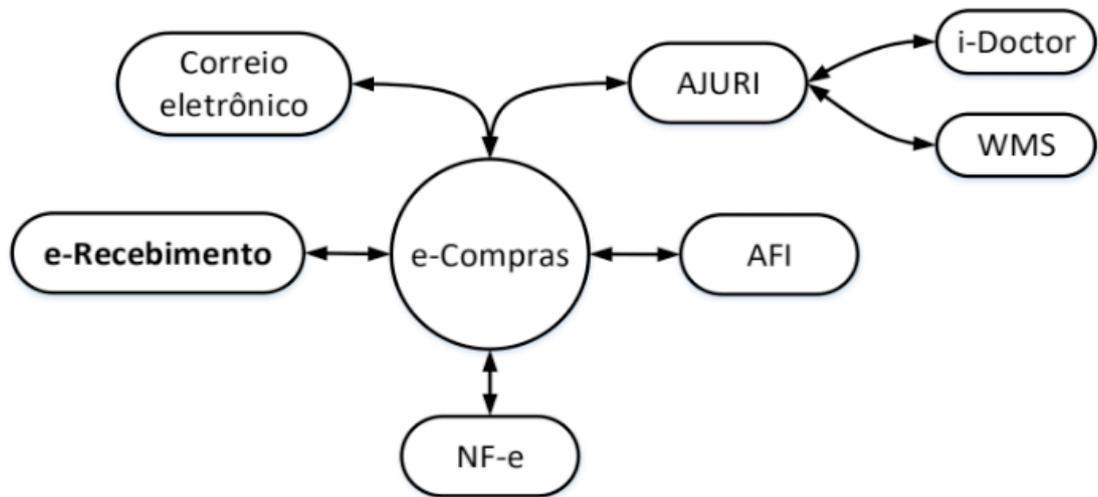


Figura 5 – Integração entre sistemas

Fonte: Sander Couto

Nesse momento o e-Recebimento possui a informação das Notas de Empenho sem recebimento ou com saldo a receber, assim como, a informação das Notas Fiscais sem recebimento, essas informações são disponibilizadas por órgão, dessa forma, o agente público de um órgão qualquer de posse das informações poderá fazer a vinculação entre esses documentos criando um novo RECEBIMENTO, como elucida a figura 6, a seguir:

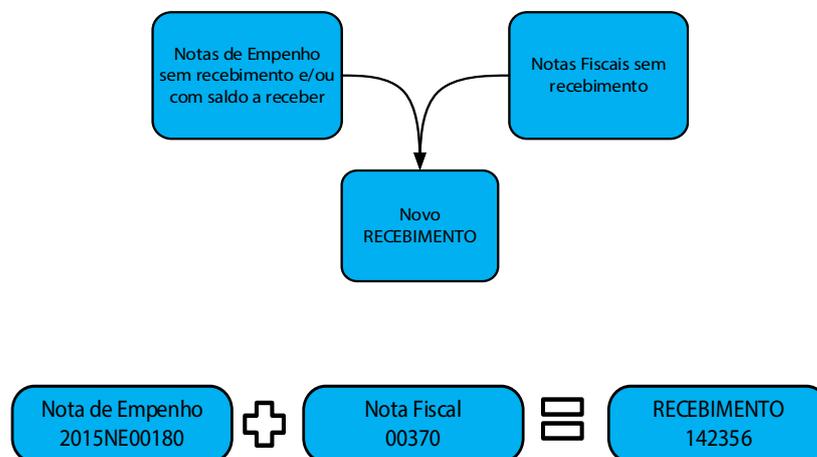


Figura 6 – Novo RECEBIMENTO

Fonte: Sander Couto

## RECEBIMENTO DOS MATERIAIS NO SISTEMA

Os materiais são recebidos em duas etapas, provisório e definitivo, e de acordo com o Decreto 34.163/2013 devem ser observados os seguintes aspectos:

Art.10. Nos recebimentos de materiais deverá ser observado, no mínimo:

I – a conformidade do material adquirido quanto ao atendimento das especificação, marca, qualidade, quantidade, validade do produto, prazo de entrega, condições

- de embalagem e de manuseio, em face aos requisitos exigidos no ato convocatório;
- II – a apresentação de documentos de compra, notas de empenho, certificados e termo de garantia, quando exigidos nos atos convocatórios;
- III – a apresentação na nota fiscal; e
- IV – as condições de armazenagem do material.

## STATUS DOS “RECEBIMENTOS”

A cada vinculação de uma nota fiscal a uma nota de empenho, o sistema cria automaticamente dois códigos identificadores, numéricos únicos e em ordem crescente, o “ID\_RECEBMAT” e o “ID\_AGDREC”, o primeiro tem a finalidade de identificar essa vinculação entre os documentos, e é chamado de “RECEBIMENTO”, já o segundo identifica as “AGENDAS”, que serve para identificar os servidores que irão participar do “RECEBIMENTO”, sejam eles, recebedores ou membros da comissão de recebimento.

Até chegar ao status de “Recebido - Emitir TCR”, o RECEBIMENTO passa por diversos status, são eles:

- Em Andamento - É o estágio inicial do RECEBIMENTO, é o momento de registro dos dados da Nota Fiscal no sistema, nesse status os usuários devem indicar quais itens da Nota de Empenho estão sendo recepcionados e registrar suas respectivas quantidades.
- Aguardando Comissão - É o estágio subsequente ao status “Em Andamento” é o momento em que os membros da comissão mista de recebimento registram o seu parecer.
- Recebido - Emitir TCR – Correndo tudo bem sem nenhum episódio que necessite de maiores esclarecimento, é o estágio final, só com esse status é que a despesa poderá ser liquidada.
- Existem também outros status e eles são utilizados em algumas situações específicas como podemos ver abaixo:
- Recebimento Bloqueado - É de uso exclusivo aos membros da Comissão de Recebimento da Sefaz/CCGov, geralmente é utilizado quando se encontra um problema sanável que vai levar um tempo maior que o comum para sua finalização, ou para aguardar maiores e/ou melhores esclarecimento sobre o material que está sendo recebido.
- O Decreto 34.163/13 já previu que os membros da comissão podem solicitar sempre que julgar necessário o pronunciamento de técnicos e especialistas para subsidiar uma melhor avaliação acerca dos materiais que estão sendo entregues, e quando isso ocorre é utilizado o RECEBIMENTO é bloqueado.
- Aguardando Ordenador de Despesas - Ocorre quando um membro da comissão da Sefaz/CCGov, registra parecer de “Não Recebimento”.

- Recusado Comissão - TCNR – Ocorre quando a maioria dos membros da comissão de recebimento registram parecer de “Não receber” ou quando o RECEBIMENTO é encaminhado ao ordenador de despesas, e esse também recusa o recebimento do material.
- Cancelado – Eventualmente o órgão incorre em alguma falha e solicita o cancelamento do TCR, o mais comum é por conta da vinculação equivocada de uma Nota Fiscal a uma nota de empenho, ou substituição da Nota Fiscal em decorrência de cancelamento da mesma por parte do fornecedor.

### Perfis dos usuários do e-Recebimento

Embora o e-Recebimento seja um módulo do e-Compras, existe a possibilidade de cadastrar usuários apenas com perfis específicos para operá-lo, são eles:

- Recebimento de materiais - Esse perfil normalmente é atribuído aos servidores que têm o primeiro contato com o material quando da entrega pelo fornecedor, ou seja, almoxarifes ou funções que se assemelham a essa.

Esses usuários são os que registram no sistema a vinculação entre a Nota de Empenho e a Nota fiscal, identificam os materiais e registram no sistema a quantidade de cada item que está sendo entregue pelo fornecedor. Pode ainda, acompanhar o histórico dos RECEBIMENTOS, solicitar o cancelamento de RECEBIMENTO, imprimir relatórios e os Termos Circunstanciados de Recebimento.

- Comissão de Recebimento do Órgão – O próprio nome já especifica a atividade que é desenvolvida pelos usuários com esse perfil, e para tal, após a conferência quantitativa e qualitativa dos itens entregue pelo fornecedor, esses usuários devem registrar um parecer para cada um desses itens, e faz isso selecionando entre três pareceres já pré-estabelecidos, que serão detalhados no título específico. Caso seja necessário possui um espaço de 4000 (quatro mil) caracteres para descrever os fatos ou circunstâncias ocorridas no acompanhamento de cada recebimento, é denominado parecer detalhado, que será impresso no relatório final. Pode ainda, acompanhar o histórico dos RECEBIMENTOS, solicitar o cancelamento de RECEBIMENTO, imprimir relatórios e os Termos Circunstanciados de Recebimento.
- Comissão de Recebimento da CCGov – Esse perfil é exclusivo para os servidores da Sefaz/CCGov. Após serem acionados por um Órgão eles devem se deslocar até essa unidade para proceder as conferências quantitativa e qualitativa dos bens entregues pelo fornecedor.

Após a certificação das quantidades dos itens, o membro da comissão CCGov confirma as quantidades inseridas pelo almoxarife ou faz os ajustes necessários, passando o RECEBIMENTO para o status de “Aguardando Comissão” onde faz os registros e observações necessárias quanto ao aspecto qualitativo, e faz isso selecionando entre quatro pareceres já pré-estabelecidos. Também possui o espaço

de 4000 (quatro mil) caracteres para descrever os fatos ou circunstâncias ocorridas no acompanhamento de cada recebimento.

Esse perfil possui a visão geral do sistema, podendo bloquear, verificar os históricos e cancelar os RECEBIMENTOS, possui acesso a diversos relatórios, e quando solicitado é o responsável pelo cancelamento dos Termos Circunstanciados de Recebimento.

O cadastro de novos usuários do sistema é responsabilidade do gestor central, a CCGov, no caso dos perfis de comissão de recebimento é exigido além da apresentação de formulário específico o documento comprobatório da nomeação do servidor para tal atuação.

## **COMISSÃO MISTA DE RECEBIMENTO – FORMAÇÃO E PARECERES**

### **Formação**

A Lei 8.666/93 em seu artigo 15 determina que nas compras, sempre que possível, o recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido para a modalidade de convite, atualmente R\$ 80.000,00, deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros. Dessa forma, o Estado do Amazonas ao regulamentar o recebimento de materiais, através do Decreto 34.163/13, estabeleceu a comissão permanente de recebimento de materiais, formada por servidores da CCGov e integrantes dos órgãos compradores.

Art 7º O recebimento e aceitação de materiais de que trata este Decreto será confiado à Comissão Permanente de Recebimento de Materiais, integrada por servidores da CCGov e das autarquias, fundações e órgãos integrantes do Poder Executivo Estadual.

§ 1º A CCGov e os órgãos compradores deverão designar, cada um, no mínimo 03 (três) servidores para integrar a Comissão prevista no caput deste artigo.

§ 2º Os recebimentos serão realizados pelos servidores que integram a Comissão acima obedecendo a seguinte composição:

I – 02 (dois) servidores da CCGov e 01 (um) servidor do órgão, quando envolver aquisição de valor superior ao disposto na alínea “a” do Inciso II, do art. 23, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993;

II - 02 (dois) servidores do órgão e 01 (um) servidor da CCGov, quando envolver aquisição de valor igual ou inferior ao limite citado no inciso anterior, e igual a 10% (dez por cento) do fixado na alínea “a” do Inciso II, do art. 23, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993;

III - 01 (um) servidor do órgão quando envolver aquisição de valor inferior a 10% (dez por cento) do fixado na alínea “a” do Inciso II, do art. 23, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993;



Figura 7 – Formação da comissão de recebimento

Fonte: Sander Couto

Quando da transição de um RECEBIMENTO do status “Em andamento” para o status “Aguardando Comissão” o sistema verifica quais são os usuários que possuem o perfil de “comissão órgão” dentre os cadastrados para aquele órgão, e disponibiliza o RECEBIMENTO para todos eles, assim também como para todos os usuários com perfil “comissão CCGov” não se limitando ao quantitativo disposto no Artigo 7º do Decreto 34.163/13, o quantitativo é utilizado como exigência mínima para a emissão do Termo Circunstanciado de Recebimento.

Para melhor entendermos construímos a tabela 1, abaixo demonstrando a quantidade exigida por valor da aquisição.

Valor da aquisição	Servidor CCGov	Servidor do órgão comprador
Até R\$ 8.000,00	Não	1 (um)
De R\$ 8.000,01 até R\$ 80.000,00	1 (um)	2 (dois)
Acima de R\$ 80.000,00	2 (dois)	1 (um)

Tabela 1 – Formação da comissão de recebimento por valores da NE

Fonte: Sander Couto

## Pareceres

O parecer é o registro da manifestação dos membros da comissão de recebimento, uma prerrogativa dos servidores cadastrados no sistema com esse perfil podendo ser eles do órgão comprador ou da CCGov. O decreto que regulamentou o recebimento de materiais em seu artigo 12 diz que obrigatoriamente a manifestação dos membros da comissão devem ser registradas e-Recebimento.

Uma nota de empenho pode possuir mais de um item, e conseqüentemente a nota fiscal também terá, dessa forma, o parecer é registrado por item, podendo um mesmo RECEBIMENTO apresentar pareceres diferentes. Os pareceres disponíveis são:

- Receber sem ressalvas – É utilizado pelos integrantes da comissão quando o material entregue pelo fornecedor atende a todas as exigências do edital e os documentos necessários estão corretos.

- Receber com ressalvas - É utilizado pelos integrantes da comissão quando o material entregue pelo fornecedor apresenta alguma incorreção, pequenas falhas, mais que não compromete o cumprimento das exigências do edital.
- Não Receber - É utilizado pelos integrantes da comissão quando o material entregue pelo fornecedor apresenta vícios, defeitos ou incorreções, problemas no transporte ou armazenagem que inviabilizem o recebimento do material, ou seja, não cumpri com as exigências do edital. Caso a maioria dos integrantes da comissão mista atribuir esse parecer ao item, ele vai gerar um Termo Circunstanciado de Não Recebimento – TCNR.

Material Indisponível – Esse parecer é exclusivo para os Membros da Comissão da CCGov e é utilizado quando o material entregue pelo fornecedor não está disponível ou não é apresentado aos integrantes da CCGov, dessa forma, eles ficam impedidos de analisar os itens quantitativamente e qualitativamente tornando inviável a emissão de parecer para os itens.

Quando esse parecer é utilizado o RECEBIMENTO passa para o status de “Aguardando Ordenador” e esse, terá que através do sistema se manifestar, justificando a não disponibilização do material e assumindo a responsabilidade pela entrega do material, já que não terá a anuência dos membros da comissão CCGov.

### **Impossibilidade de participação da CCGOV**

Apesar do esforço da CCGov em acompanhar todas as entregas de materiais adquiridos com as naturezas de despesa objeto do e-Recebimento, já foram previstos no próprio documento que o instituiu a dispensa da comissão CCGov em entregas realizadas em alguns locais e para algumas classes de material, isso devido a forma da entrega ou necessidade de utilização imediata, como é demonstramos a seguir:

Art. 9º Os servidores designados pela CCGov não participarão dos recebimentos nas hipóteses abaixo:

I – nas entregas ocorridas no interior do Estado;

II – produtos perecíveis fornecidos diretamente em unidades escolares, prisionais, militares e hospitalares;

III – materiais utilizados na pavimentação de vias públicas entregues nos locais de execução dos serviços;

IV – gás de cozinha ou medicinal fornecidos diretamente em unidades escolares, prisionais, militares e hospitalares;

V – órtese e próteses a serem utilizadas imediatamente em procedimentos cirúrgicos.

Quando ocorre essa dispensa da participação dos servidores da CCGov, eles devem ser substituídos em igual número por servidores do órgão comprador mantendo sempre o número de três membros na comissão.

## CONTROLES REALIZADOS

De posse das informações das notas de empenho, das notas fiscais, dos estoques e dos bens patrimoniais, através das integrações existentes entre os sistemas de cada área, verificamos que seria possível parametrizar o e-Recebimento para verificar automaticamente alguns pontos de controle, impedindo que os órgãos prosseguissem com a despesa pública em desacordo com os regramentos legais.

Quando uma nova nota fiscal é inserida no sistema são verificados os seguintes pontos:

### No banco de dados da NF-e

A nota fiscal está desembaraçada? Caso positivo o sistema impede o registro da Nota Fiscal e apresenta uma mensagem orientando que a mesma deve ser desembaraçada.

- A nota fiscal está válida? Verifica se foi cancelada ou não pelo fornecedor.

### No AFI

- A data da nota fiscal é menor ou igual a data de emissão da NE? Se positivo o sistema apresenta uma mensagem de advertência, porém não impede o registro da mesma.
- O valor da nota fiscal é menor ou igual ao da NE? O sistema só permitirá o recebimento de materiais até o valor da NE.
- O CNPJ do emitente da nota fiscal é igual ao favorecido da NE? O sistema só permite que notas fiscais do fornecedor favorecido na NE sejam registradas, uma exceção é dada a empresas filiais.

### No sistema AJURI

- A nota fiscal foi lançada no sistema de gestão de estoques AJURI? Caso negativo o sistema impede a finalização do RECEBIMENTO e apresenta uma mensagem orientando o usuário a proceder a inclusão dos bens no AJURI.
- Foi executado o inventário do exercício anterior conforme a Lei 4.320/64 em seu art. 96? Caso negativo o sistema impede a finalização do RECEBIMENTO e apresenta uma mensagem orientando o usuário a proceder ao inventário no AJURI.

### No Próprio e-Recebimento

- Existe saldo na NE para a recepção do valor dessa nota fiscal? Caso negativo o sistema impede o registro dos valores que são superiores ao saldo disponível, esse controle de saldo é realizado por item.

Além desses pontos de controle existentes no sistema, o Decreto 34.163/2013

em seu Art. 17, prevê a disponibilização de relatórios trimestrais para a Controladoria Geral do Estado do Amazonas (CGE), relatório esse que deve conter todos os recebimentos do período, essa obrigatoriedade é cumprida através de consulta realizada por servidores da CGE. Outro aspecto existente com relação ao controle é o acesso ao sistema e-Compras.AM por servidores do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas que têm acesso a todos os processos de compras registrados no sistema.

## RESULTADOS

Por meio de consulta ao banco de dados do e-Compras.AM, e utilizando o Oracle Business Intelligence Discoverer levantamos as informações referente aos recebimentos de materiais executados através do e-Recebimento.AM entre os anos de 2012 e 2015 e obtemos os resultados a seguir:

No período analisado foram registrados um pouco mais de 95 (noventa e cinco) mil Termos Circunstanciados de Recebimento que somam aproximadamente R\$ 2,8 bilhões. Ver os gráficos 1 e 2.



Gráfico 1: Valores recebidos

Fonte: e-Compras.AM

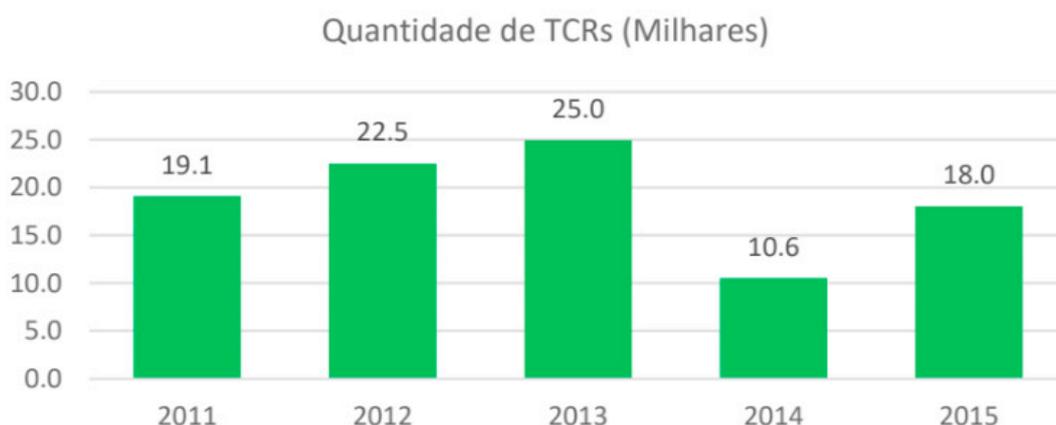


Gráfico 2: Quantidade de TCRs emitidos

Fonte: e-Compras.AM

Quanto ao acompanhamento dos membros da Sefaz/CCGov que integram a comissão permanente de recebimento e aceitação de materiais, ao analisarmos os dados obtidos para o período, podemos afirmar que quando utilizamos a visão de valores recebidos, aproximadamente R\$ 2,8 bilhões, a comissão de recebimento da Sefaz/CCGov acompanhou aproximadamente 90% (noventa por cento) do volume financeiro recebido.

Ainda sob a ótica financeira, ao analisarmos a participação da comissão de recebimento da Sefaz/CCGov, com corte anual podemos constatar que a CCGov sempre deixa de participar de aproximadamente 10% do volume financeiro total, exceto no ano de 2014, quando só deixou de acompanhar 5% do volume total. Vejamos abaixo a demonstração nos gráficos 4 e 5.



Gráfico 4: Participação anual da Comissão Sefaz/CCGov

Fonte: e-Compras.AM

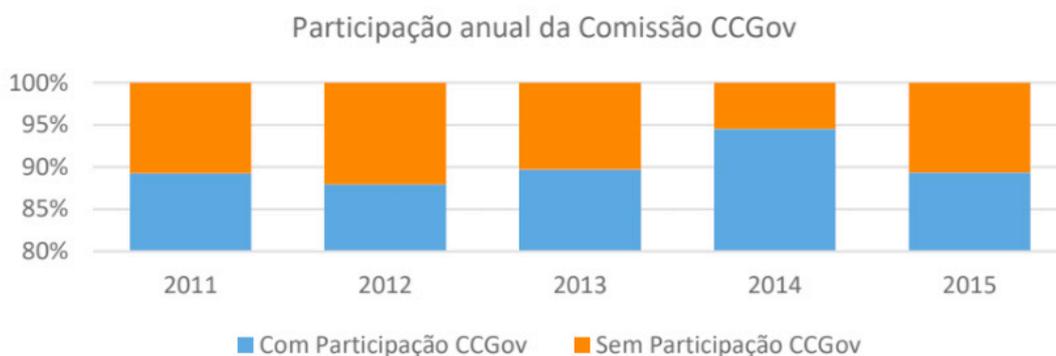


Gráfico 5: Participação anual da Comissão Sefaz/CCGov - Percentual

Fonte: e-Compras.AM

Quando voltamos a análise da participação da comissão de recebimento da Sefaz/CCGov sob a ótica do quantitativo de Termos Circunstanciados emitidos verificamos que os membros da comissão Sefaz/CCGov participam em média de 30% a 35%, no entanto, destaca-se o ano de 2014 quando a participação passou dos 85% do quantitativo geral é o que demonstra o gráfico 6.

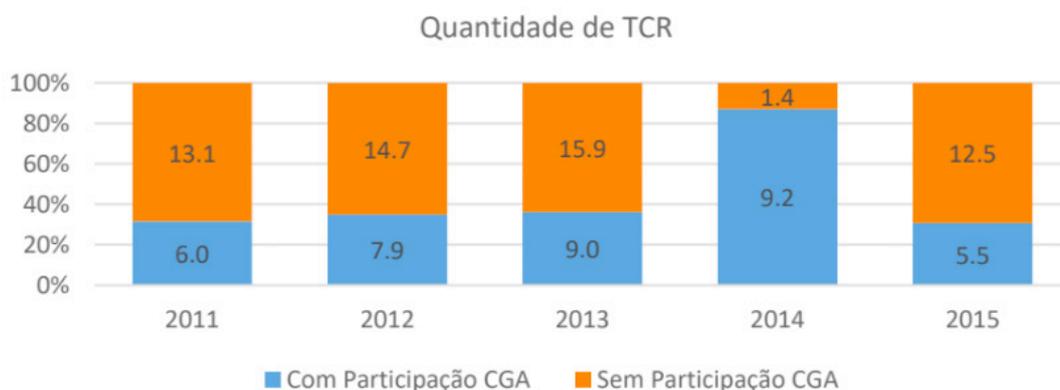


Gráfico 5: Quantidade de TCRs e Participação da Comissão Sefaz/CCGov - Percentual

Fonte: e-Compras.AM

Outra análise realizada foi o percentual de Termos Circunstanciados cancelados em relação ao quantitativo total emitido. Os dados encontrados demonstram que a quantidade de cancelamento de TCRs é plenamente aceitável, pois no acumulado do período a média de cancelamento ficou em torno de 1,3%. Merece destacar os exercícios de 2012 e 2013 que apresentou volume de cancelamento inferior a 1%.



Gráfico 6: Percentual de TCRs cancelados

Fonte: e-Compras.AM

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Governo do Amazonas visando melhorar as práticas relacionadas as despesas públicas implementou a partir de 2005 o uso do sistema eletrônico e-Compras.AM, e nesse conjunto de medidas o processo de recebimento de materiais foi reestruturado utilizando-se da tecnologia da informação, foi criada a comissão permanente de recebimento, uma comissão mista, composta por membros do órgão comprador e por membros do gestor central de compras do estado, a CCGov, difundindo a fiscalização na entrega dos bens adquiridos, outra inovação foi a emissão eletrônica dos Termos Circunstanciados de Recebimento, o TCR.

O e-Recebimento possui integrações e compartilhamento de dados com outros sistemas da administração, capta as notas fiscais no Banco de dados da nota

fiscal eletrônica (NF-e AM) emitidas em favor dos órgãos e entidades que integram a administração, e por e-mail envia aos gestores de cada órgão. Compartilha as informações dos RECEBIMENTOS com o sistema de gestão de estoques (AJURI) e com o Sistema de Administração Financeira Integrada (AFI), que exige a indicação de um TCR para que a despesa pública seja liquidada e conseguinte paga.

A administração de uma organização deve sempre primar pelos bons resultados, e sem dúvidas a implementação desse novo processo de recebimento de materiais proporcionou uma melhor eficiência, além do aumento do controle institucional, que é realizado através da inclusão dos pontos de controle entre os sistemas integrados e também.

Os resultados apresentados demonstram que os membros da comissão da Sefaz/CCGov, dentro do período analisado, participaram de aproximadamente 90% (noventa por cento) do montante financeiro registrado no sistema, e como são agentes externos ao órgão comprador, certifica o processo com maior confiabilidade. O sistema também possui baixo nível de retrabalho uma vez que os cancelamentos de TCRs, produto do sistema, ficam abaixo de 1,5%.

## REFERÊNCIAS

Houaiss, A. **Dicionário da língua portuguesa**, 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

CASTRO, D. P. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**, 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm). Acesso em: 24 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em: 24 de abril de 2016.

AMAZONAS. **Decreto 34.163**, de 11 de novembro de 2013. Manaus, AM. Disponível em: <http://sistemas.sefaz.am.gov.br/legislacao-ccgov/home.do?Method=listarNorma>. Acesso em: 24 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei delegada nº 73** – AM, de 18 de maio de 2007. Disponível em <http://sistemas.sefaz.am.gov.br/legislacao-ccgov/home.do?method=listarNorma>. Acesso em 24 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 03** – GSEFAZ-AM, de 18 de maio de 2010. Disponível em <http://sistemas.sefaz.am.gov.br/legislacao-ccgov/home.do?method=listarNorma>. Acesso em 24 de abril de 2016.

AFONSO, Antônio Rodrigues; ANDRADE, Jeordane Oliveira. **MANUAL DE GESTÃO**. Manaus, AM. Governo do Estado do Amazonas – Secretaria de Estado da Fazenda, 2014.

Vergara, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

## FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO: A PARTICIPAÇÃO COMO PRERROGATIVA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE SOCIAL EM MINAS GERAIS

**Grécia Mara Borges da Silva**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
Belo Horizonte – Minas Gerais

**Elisa Borges Moreira**

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
Belo Horizonte – Minas Gerais

**RESUMO:** A gestão do governador Fernando Pimentel em Minas Gerais propôs nova divisão do estado em 17 Territórios de Desenvolvimento e instituiu, em cada um deles, os Fóruns Regionais, que são espaços amplos de participação social, nos quais a população foi convidada a expor quais eram as necessidades de seu Território e essas informações passaram a balizar os instrumentos de planejamento do Estado. Além disso, foram eleitos nos Fóruns Regionais, representantes da sociedade civil, prefeitos e vereadores, que juntamente aos representantes regionais de governo, compõem o Colegiado Executivo, que tem o papel de exercer o controle social no seu Território. Dessa forma, o presente artigo busca demonstrar que é possível realizar controle social por meio dos Fóruns Regionais e, para isso realizou-se uma pesquisa descritiva, além de pesquisa bibliográfica e análise de dados qualitativos. Conclui-se que diversas ações estão sendo realizadas nos Fóruns Regionais, tornando

esse, um instrumento de controle social em Minas Gerais, uma vez que cria meios não só de participação da sociedade no processo decisório do governo, bem como estimula o acompanhamento e a fiscalização das ações pactuadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** democracia, controle social, participação popular, regionalização.

**ABSTRACT:** The administration of governor Fernando Pimentel in Minas Gerais proposed a new division of the state into 17 Development Territories and instituted, in each of them, the Regional Forums, which are broad spaces of social participation, in which the population was invited to explain what were the needs of its Territory, and this information began to mark the instruments of state planning. In addition, representatives of civil society, mayors and councilors were elected at the Regional Forums, which together with the regional government representatives make up the Executive Collegiate, which has the role of exercising social control in its Territory. Thus, the present article seeks to demonstrate that it is possible to carry out social control through the Regional Forums and, for this purpose, a descriptive research was carried out, as well as bibliographic research and qualitative data analysis. It is concluded that several actions are being carried out in the Regional Forums,

making it an instrument of social control in Minas Gerais, since it creates means not only for the participation of society in the decision-making process of the government, as well as stimulates the monitoring and supervision of the agreed actions.

**KEYWORDS:** democracy, social control, popular participation, regionalization.

## 1 | INTRODUÇÃO

A democracia participativa está garantida na Constituição Federal de 88 e consagra ideais fundamentais das sociedades contemporâneas, como a igualdade, a liberdade e o direito à participação. Sem eles, grande parte das vitórias civis dos últimos séculos não teriam sido possíveis e a sociedade teria sua essência restrita à passividade com relação às determinações unilaterais dos agentes públicos. Foram ideais como esses que fundamentaram a evolução das relações entre a sociedade e o Poder Público e propiciaram um ambiente favorável para que o Direito acolhesse movimentos de participação, com vistas a um controle social observado hoje no Brasil e, especificamente, no Estado de Minas Gerais. Com a participação social, vive-se uma nova cultura e esta deve ser fomentada para que o cidadão tenha oportunidade de participar das decisões não somente com o voto, mas também por meio do controle social.

Em um estado como o de Minas Gerais, marcado pela sua grande extensão territorial e expressiva diversidade, as políticas de participação social são um elemento essencial para a efetivação de uma gestão pública de qualidade. Nesse sentido, a gestão do governador Fernando Pimentel no Governo de Minas Gerais, por meio do Decreto nº 46.774 de 9 de junho de 2015, instalou os Fóruns Regionais de Governo, que constitui uma política pública que tem como principais pilares a regionalização e a participação social, a qual divide o estado em 17 Territórios de Desenvolvimento e proporcionou à população local, em cada uma dessas unidades, espaços amplos de diálogo.

Os Fóruns Regionais têm como objetivo fortalecer e articular as representações territoriais e a atuação conjunta entre a administração pública estadual e a sociedade civil na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. É um projeto de governo que envolve todas as secretarias e órgãos do Estado, sendo também dessa forma uma política pública intersetorial, e conta com uma coordenação compartilhada entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Estado de Governo e Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação e Cidadania, bem como da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF), criada em 2016 para dar uma maior visibilidade ao projeto de governo.

Como uma política de participação social, segundo Faria (2006, p. 20), “para a participação ser efetiva, ela deve vir acompanhada de controle social, ou seja, de

transparência decisória e acesso a informações”. Nesse sentido, esse artigo busca demonstrar que é possível realizar controle social por meio dos Fóruns Regionais. E para isso, apresenta-se o conceito e a metodologia utilizada nos Fóruns Regionais, destacando a atuação do Colegiado Executivo no controle social, além da contribuição que esta instância de participação oferece no planejamento e no acompanhamento das ações do governo, baseado no processo iniciado no estado de Minas Gerais em 2015.

Para o alcance de tais objetivos, foi realizada uma pesquisa descritiva, uma vez que se buscou analisar e correlacionar fatos e fenômenos, visando estabelecer relações entre variáveis. E em relação aos procedimentos técnicos utilizados, realizou-se pesquisa bibliográfica em fontes diversas para o embasamento teórico, além da análise de dados qualitativos, a fim de se demonstrar que os Fóruns Regionais também figuram como mais um instrumento de controle social no estado de Minas Gerais.

Sendo assim, o trabalho foi estruturado da seguinte forma. A presente seção aborda de forma geral o tema desse artigo. A segunda seção traz questões sobre participação e controle social de modo a fundamentar esse trabalho. A partir da terceira seção são descritas a metodologia e as etapas de funcionamento dos Fóruns Regionais. E por fim, a quarta seção se refere às conclusões.

## **2 | A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL**

A Constituição Federal de 88 legitimou um novo formato institucional no intuito de favorecer a implementação de uma gestão descentralizada e participativa, constituindo o Brasil em um Estado Democrático de Direito, ao estabelecer que as políticas sociais sejam desenvolvidas de modo democrático, e possibilitando que a sociedade, via órgãos representativos, participe dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas públicas (TEIXEIRA, 2007). O direito fundamental à participação popular, também figura como um direito humano, previsto no artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, segundo o qual: “Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

A efetivação do direito constitucional fundamental à participação na gestão pública pressupõe a concretização do modelo de Democracia Participativa, a qual está diretamente ligada à criação de mecanismos de controle social. Desse modo, de acordo com Sherry Arnstein citado por Rudá Ricci (2009, p. 9), “controle social é uma relação de co-gestão, quando planejamento e execução são definidos em participação.” Para o mesmo autor, o conceito de controle social indica, portanto, a efetiva participação popular na elaboração, acompanhamento e monitoramento das ações de gestão pública. O que na prática, significa “definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados

obtidos” Ricci (2009, p. 9).

Em adição, o Instituto Pólis (2008, p. 1) define controle social como:

Uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas. Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do estado ou do governo federal.

E, segundo a mesma instituição:

O controle social pode ser realizado tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 1).

A Democracia Participativa é uma forma de exercício do poder, baseada na participação dos cidadãos nas tomadas de decisão política. O conceito de democracia sofre então uma nova mudança em seu curso. É preciso considerar que a Democracia Representativa já não responde mais as demandas da sociedade e a democracia direta torna-se inviável, pela dinâmica da sociedade e pelo número sempre ascendente no crescimento populacional. E, como síntese para a resposta dessa crise, começa a se formar o conceito de Democracia Participativa, tendo características da forma semidireta, por não desconsiderar seus representantes, mas aproximando os representados na arena política. E conforme alguns teóricos afirmam que a Democracia Participativa se configura entre a direta e representativa. (MEDEIROS, 2014).

Os mecanismos e instituições da Democracia Representativa tem se mostrado significativamente limitados: “os velhos e tradicionais mecanismos e instituições tem se revelado muitas vezes insuficientes, embora necessários, para garantir a existência de um regime político efetivamente democrático” (RODRIGUES apud ANDRADE, 2003, p. 6-7).

Com isso, novos e modernos instrumentos de controle e participação no poder devem ser permanentemente colocados em prática democrática em junção com a sociedade atual. Esses mecanismos têm que ser criados para o complemento e não reformulação das instituições representativas, mas que englobem na dinâmica política a realidade da sociedade civil que está cada vez mais organizada em suas entidades e associações, dando a prática democrática uma realização mais dinâmica, efetiva e real.

A Democracia Participativa, ou semidireta, é aquela que partindo de uma Democracia Representativa, utiliza-se de mecanismo que proporcionam ao povo um engajamento nas questões políticas, legitimando questões de relevância para a comunidade como um todo através de uma participação direta, seja pelo plebiscito,

referendo, iniciativa popular, audiência pública, orçamento participativo, consultas ou por qualquer outra forma que manifeste a ação popular. Nesse modelo de maior participação democrática, as organizações da sociedade civil tornam-se interlocutores políticos legítimos e influentes, adquirem maior visibilidade sobretudo com o processo de democratização (AVRITZER, 1993; DAGNINO, 2002; REIS, 1995; COSTA, 1994, 1997 apud MEDEIROS, 2014) e, de certa forma, pode-se dizer que a democracia participativa só poderá ser realizada quando os cidadãos abandonarem um certo individualismo e tiverem um maior senso de coletividade (MEDEIROS, 2014).

Resta claro que o cerne da Democracia Participativa está na ideia de que o Estado precisa estimular a sociedade a se organizar e, dessa maneira, as realizações do poder público consistirão em uma conquista dos próprios cidadãos, que se articularam, elegeram suas demandas, apresentaram-nas e fiscalizaram a sua realização.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o texto constitucional brasileiro alberga alguns mecanismos interessantes que visam possibilitar a aproximação dos cidadãos e do Poder Público nos processos de tomada de decisões. Os principais deles estão expressos no art. 14 da Constituição Federal de 1988, caput, *in verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular (BRASIL, 2005).

Tais mecanismos foram regulamentados pela Lei n. 9.709/1998, que dispôs sobre essas formas de realização da democracia. Vale ressaltar que plebiscito e referendo são aplicáveis quando se discute matéria de acentuada importância constitucional, legislativa e administrativa, sendo ambos classificados como instrumentos de democracia semi-direta, uma vez que aproxima a sociedade do processo decisório sem, contudo, excluir desse processo os representantes eleitos. Outro ponto que aproxima as duas formas de participação políticas constitucionalmente previstas consiste nos critérios de convocação tanto para o plebiscito quanto para o referendo, contidos no art. 3º da referida Lei, mas que guardam entre si algumas distinções, que se passa a analisar agora.

O plebiscito é aquele instrumento por meio do qual uma questão passa pela aprovação popular para, só então, tornar-se matéria de lei. A sociedade se posiciona primeiramente para que, em um segundo momento, esse posicionamento seja institucionalizado pela via legal. Algumas matérias de relevância nacional só podem ser objeto de plebiscito, como, por exemplo, as questões referentes a alterações geopolíticas de estados e territórios internos à Federação, devendo ser aprovadas pelas suas populações locais e pelo Congresso Nacional, uma vez ouvidas as Assembleias Legislativas.

O referendo, por sua vez, consiste em uma consulta popular, realizada após a aprovação de uma lei pela via formal, em que podem votar os cidadãos inscritos como eleitores. Trata-se de um ato de ratificação ou rejeição da proposta legislativa. O prazo para a convocação do referendo é de 30 dias contados a partir da edição do ato legislativo ou medida administrativa em questão. O caso mais recente de referendo na história brasileira versou sobre a permissão para o comércio de armas de fogo no país, que foi rejeitada em 2005.

Infraconstitucionalmente, tem-se, portanto, a regulamentação das formas de participação da sociedade na atividade da Administração Pública. Essa participação pode ocorrer por meios diversos. Os mecanismos mais comuns que devem ser abordados nesse contexto dizem respeito às audiências e consultas públicas. Elas são promotoras da troca de informações entre os administradores e a população, especialmente marcados pela oralidade e pelo debate, tratando sempre de temas de relevante interesse para a coletividade.

Por específico, diz-se que a audiência pública pode ser uma ferramenta consultiva que conduz à construção de um posicionamento legítimo de ordem pública, podendo adquirir caráter normativo, através de um procedimento caracterizado pela transparência. Ela não se constitui em um processo decisório, mas sim em uma parte dele, no âmbito administrativo ou no âmbito legislativo do Poder Público, que se abre para permear sua atuação com as opiniões e ideias dos cidadãos afetados pela política em discussão ou simplesmente interessados pelo bem estar coletivo e pela tutela da atuação estatal.

A audiência pública deve ser realizada antes que um ato estatal produza seus efeitos, embora não se vincule à deliberação. A autoridade responsável deverá analisar as argumentações apresentadas e ponderá-las, de forma a recusar ou acolher as demandas apresentadas, motivadamente.

A consulta pública, por seu turno, é gênero do qual a audiência é espécie. Se no âmbito da audiência, a oralidade é o traço mais marcante, na consulta pública há maior grau de formalidade. Segundo se depreende da leitura de José dos Santos Carvalho Filho sobre a Lei de Processo Administrativo Federal – Lei n. 9.784/1999, a consulta pública se constitui como sendo o instrumento pelo qual a Administração Pública “compulsa a opinião pública por meio da manifestação firmada utilizando-se de peças formais, devidamente escritas, a serem juntadas no processo administrativo”(CARVALHO FILHO, 2007, p. 186).

Além dessas formas de participação, existem outras que facultam à sociedade civil a interferência na gestão da coisa pública. Toda vez que ocorre uma situação de cooperação de entidades representativas da sociedade civil em áreas diversas de políticas públicas, busca-se permear a Administração Pública com os conceitos e demandas dos que vivenciam uma situação-problema. Do contrário, essas situações passariam ao largo da concepção de uma política pública capaz de solucionar tal situação.

São importantes também, nesse contexto, as ouvidorias públicas, que, com a participação e colaboração dos usuários, pode trabalhar pela otimização na prestação dos serviços públicos. Além disso, está no escopo de atuação das ouvidorias públicas a proteção dos interesses sociais e o papel de coleta de demandas sociais para a formulação de respostas públicas na forma de políticas, visando, especialmente, promover a inclusão social.

O advento e utilização cada vez mais ampliada do orçamento participativo também deve ser objeto de um breve comentário nesse estudo. Trata-se de ícone da Democracia Participativa, na medida em que, pela possibilidade de participação proporcionada aos cidadãos, são escolhidos, por voto popular, os mais importantes empreendimentos a serem desenvolvidos no âmbito de um ente federado, especialmente nos municípios, com a aplicação de recursos públicos. Entende-se ser essa uma das formas mais eficazes de intervenção da cidadania no espaço político institucional no atual nível de desenvolvimento da Democracia Participativa brasileira.

O sucesso da fórmula se relaciona intimamente com a sensação de poder experimentada pelo cidadão, que se sente cada vez mais responsável pelo que acontece no lugar onde vive.

Há também os conselhos no âmbito da Administração Pública, surgidos pela necessidade de integração da participação representativa da sociedade civil em diversos órgãos de deliberação coletiva, obedecendo ao que foi delineado na Constituição de 1988, a “Constituição-Cidadã”. A partir da promulgação da Carta Magna, conselhos com participação popular passaram a surgir em todas as esferas do poder público. Nos termos da Professora Carla Bronzo (2006):

Indubitavelmente, a emergência dos conselhos sinaliza uma ruptura com o arcabouço jurídico e institucional vigente até a Constituição de 1988. Suas inovações expressam pelo menos duas dimensões: uma técnica-normativa e outra relativa à ampliação da democracia. Se anteriormente o modelo concebia conselhos comunitários e populares, o modelo atual institui novas atribuições e altera seu perfil: não mais conselhos atuantes no âmbito do microterritório, mas conselhos setoriais paritários em diversas esferas de poder e com poderes deliberativos, alocativos e regulatórios (BRONZO, 2006, p. 150).

O governo de Minas Gerais, em sua atual gestão quis ampliar a participação social com a criação dos Fóruns Regionais. Estes, se iniciando por grandes assembleias de participação, permitiram ao governo de Minas Gerais receber a contribuição da população na elaboração de um Diagnóstico Territorial que serviu de base aos instrumentos de planejamento e, com a constituição do Colegiado Executivo, a sociedade passou a monitorar e avaliar as políticas públicas.

Dessa maneira, percebe-se que no estado de Minas Gerais, os Fóruns Regionais permitem que o controle social exista desde a elaboração à execução das políticas públicas.

### 3 | NOVA REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Tendo como base as divisões territoriais de algumas políticas públicas, principalmente as divisões regionais da política pública de Saúde, e a fim de aprimorar a adequação destas divisões à realidade observada em cada espaço, ainda aliado a critérios políticos, de identidade histórico-cultural e características socioeconômicas, o Decreto 46.774 de 09 de Junho de 2015, o mesmo que institui os Fóruns Regionais, divide o estado mineiro em 17 Territórios de Desenvolvimento e 80 Microterritórios.

O estado de Minas Gerais é o maior em número de municípios no país e o segundo em número de habitantes dentre as Unidades da Federação brasileira, possuindo uma população estimada de 20,9 milhões de pessoas em 2015, segundo o Censo Demográfico (IBGE, 2016). Seu extenso território, abrangendo 853 municípios, tem como primordial característica uma enorme diversidade social, cultural, econômica e ambiental. Como já expressava o poeta João Guimarães Rosa, “[...] lá se dão o encontro, concordemente, das diferentes partes do Brasil. Seu orbe é uma pequena síntese, uma encruzilhada, pois Minas Gerais é muitas. São, pelo menos, várias Minas” (GUIMARÃES ROSA, 1985, p. 141).

Nesse contexto, a proposta dos Territórios de Desenvolvimento visa permitir que ações e programas de Governo sejam criados e gerenciados para solucionar problemas específicos de cada um desses espaços. Dessa forma, permite-se que a administração pública seja mais eficiente na superação dos desafios identificados em diferentes áreas do Estado. Além disso, com base nessa nova divisão, o Governo busca se aproximar do cidadão, descentralizando o acesso aos serviços customizados para as necessidades específicas de cada Território de Desenvolvimento.

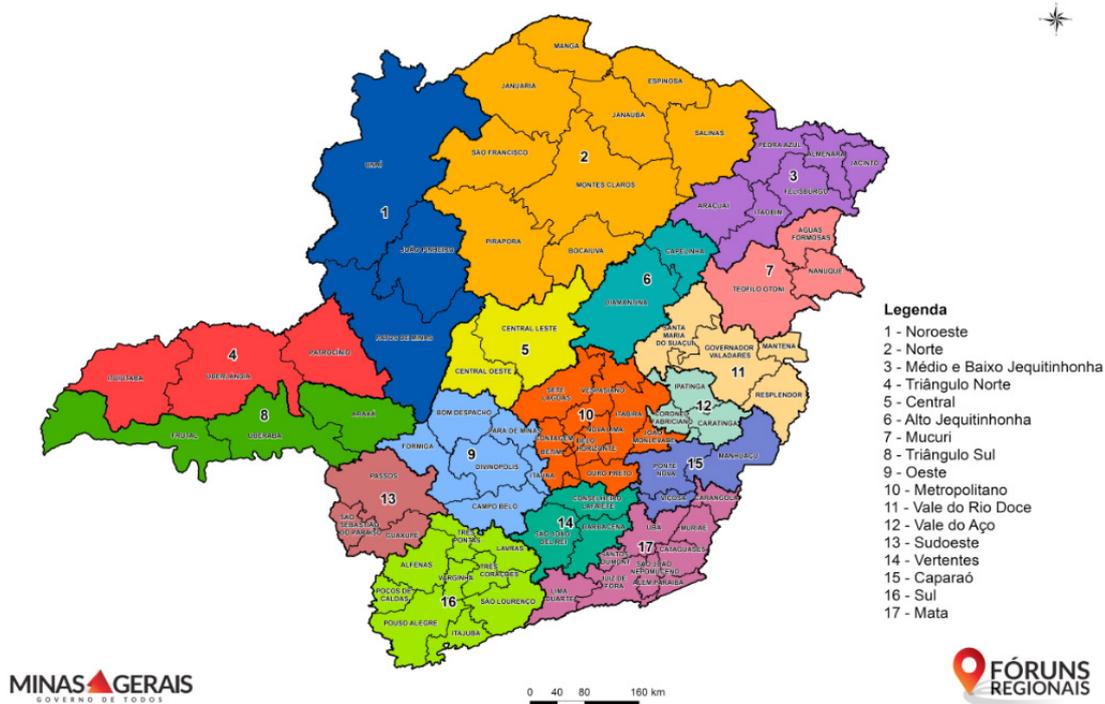


Figura 1. Territórios de desenvolvimento e microterritórios de Minas Gerais.

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

Como ilustrado na figura, os Territórios de Desenvolvimento são: Alto Jequitinhonha, Caparaó, Central, Oeste, Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Metropolitano, Mucuri, Noroeste, Norte, Sudoeste, Sul, Triângulo Sul, Triângulo Norte, Vale do Aço, Vale do Rio Doce e Vertentes, e seus respectivos Microterritórios.

#### 4 | FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO

Os Fóruns Regionais de Governo foram uma promessa de campanha do governador Fernando Pimentel e se consolidaram como uma importante iniciativa na política de participação popular do Estado de Minas Gerais, traduzindo a intenção do Governo em legitimar, cada vez mais, a voz do cidadão comum no planejamento de políticas públicas.

Essa ação de governo foi dividida em fases. As duas primeiras fases, que instituíam os Fóruns Regionais, ocorreram concomitantemente entre os meses de junho a outubro de 2015. Conhecidas como 1ª e 2ª rodadas, constituíram em dois eventos realizados em cada um dos 17 Territórios de Desenvolvimento. Inicialmente, para instituir a política e explicar a dinâmica do processo e, posteriormente para efetiva participação da população na construção de um diagnóstico territorial que balizaria os instrumentos de planejamento e, na formulação e implementação das políticas públicas adequadas a cada Território.

No primeiro evento, ocorreu um ato solene presidido pelo Governador, bem como a distribuição de material e explanação sobre os procedimentos seguintes, visando apresentar os Fóruns Regionais e como sucederia o seu funcionamento. Também foram distribuídos os Formulários de Diagnóstico Territorial que deveriam ser preenchidos pelos participantes com os principais problemas e necessidades do Território e entregues por e-mail ou no dia do evento da 2ª rodada, de forma que seus conteúdos seriam o ponto de partida dos debates temáticos.

O segundo evento, tinha como finalidade a elaboração do Diagnóstico Territorial. A sociedade civil presente foi dividida em grupos, onde puderam apresentar problemas e necessidades em cada um dos grupos temáticos de discussão, quais foram: Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública; Educação e Cultura.

Ressalta-se que esses grupos estavam divididos de acordo com os eixos utilizados na elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Depois de apresentados os problemas e necessidades, abria-se um espaço de discussão os quais os mesmos eram comentados, defendidos no mérito e aqueles considerados mais relevantes para o desenvolvimento econômico e social do Território, foram priorizados.

Também na segunda rodada dos Fóruns, por meio de votação dos participantes, ainda foram eleitos 25 (vinte e cinco) representantes titulares da sociedade civil e até

por 25 (vinte e cinco) suplentes por Território, para dar continuidade ao trabalho com o Governo do Estado de forma mais dinâmica e próxima, junto a prefeitos e vereadores da região e representantes regionais das diversas secretarias de estado que contam com essa regionalização em sua definição política. Os chamados Colegiados Executivos foram formados com o objetivo principal de acompanharem os desdobramentos práticos do planejamento participativo em seu Território, detalhando e monitorando as ações do governo de acordo com o Diagnóstico Territorial.

Os Colegiados Executivos têm dentre outros objetivos: coordenar, viabilizar e promover o funcionamento dos Fóruns Regionais; conduzir a construção do Planejamento Territorial das ações de governo; acompanhar e subsidiar o processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas e assim, contribuir para o aprimoramento e democratização da gestão pública. Ressalta-se que em todo o processo de participação, a qualificação e empenho dos componentes do grupo formado para exercer o controle social são determinantes para o sucesso ou não do processo, haja vista que o controle e fiscalização das ações dependem do grupo formado a esse fim.

O Colegiado Executivo tem a sua coordenação e direcionamento feito pelos Secretários Executivos, servidores da Secretaria de Estado de Governo. Como funções, eles devem prestar apoio operacional e técnico aos grupos de trabalho constituídos no Território e às demais atividades propostas nos Fóruns Regionais; visitar periodicamente os Microterritórios, promovendo a articulação entre o poder público, os representantes eleitos, sociedade civil organizada e não organizada e demais órgãos da federação presentes no Território; levantar locais para a realização dos Fóruns Regionais e mobilizar a sociedade para reuniões plenárias nos Territórios de Desenvolvimento.

Findas as primeiras etapas de interação direta mediante as Assembleias Gerais – ou seja, as rodadas em que toda população foi convidada indistintamente – deu-se início a fase intragovernamental de elaboração do Diagnóstico Territorial. Este documento elencou 12.689 (doze mil seiscentos e oitenta e nove) problemas e necessidades apontadas pela população, bem como suas prioridades, se tornando base para o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), dois instrumentos de planejamento de políticas públicas de longo e médio prazo, respectivamente, tornando de fato a efetivação da participação e do controle social na elaboração das ações da gestão pública estadual mineira.

TERRITÓRIO	QUANTIDADE DE PROPOSTAS REGISTRADAS	QUANTIDADE DE PROPOSTAS PRIORIZADAS
ALTO JEQUITINHONHA	424	131
CAPARAÓ	516	101
CENTRAL	291	104
MATA	1.562	112
MÉDIO E BAIXO JEQUITINHONHA	1.228	169
METROPOLITANO	1.210	164
MUCURI	1.596	95
NOROESTE	806	106
NORTE	717	142
OESTE	322	144
SUDOESTE	558	81
SUL	817	156
TRIÂNGULO NORTE	269	110
TRIÂNGULO SUL	423	122
VALE DO AÇO	482	89
VALE DO RIO DOCE	486	119
VERTENTES	982	92
<b>Total MG</b>	<b>12.689</b>	<b>2.037</b>

Tabela 1. Quantidade de propostas registradas e priorizadas nos Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais na 2ª rodada dos Fóruns Regionais realizada no ano de 2015.

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

A Tabela 1 demonstra o número de problemas e necessidades registrados e priorizados em cada um dos Territórios de Desenvolvimento e a Tabela 2 informa o número de participantes das 1ª e 2ª rodadas dos Fóruns Regionais também por Território de Desenvolvimento, sendo possível observar e inferir o êxito da experiência e a mobilização da sociedade civil organizada e não organizada em colaborar com o planejamento participativo no estado de Minas Gerais.

TERRITÓRIO	1ª ETAPA*	2ª ETAPA	1ª E 2ª ETAPAS
NORTE	700	470	1.170
MÉDIO E BAIXO JEQUITINHONHA	1.100	600	1.700
MUCURI	834	372	1.206
SUDOESTE	851	268	1.119
VALE DO AÇO	850	424	1.274
MATA	800	521	1.321
VERTENTES	851	550	1.401
CENTRAL	450	249	699
ALTO JEQUITINHONHA	642	398	1.040
VALE DO RIO DOCE	960	932	1.892
CAPARAÓ	702	723	1.425
NOROESTE	972	492	1.464
METROPOLITANO	1.905	617	2.522
TRIÂNGULO NORTE	1.903	600	2.503
TRIÂNGULO SUL	1.093	385	1.478
OESTE	941	400	1.341
SUL	1.739	360	2.099
<b>Total MG</b>	<b>17.293</b>	<b>8.361</b>	<b>25.654</b>

Tabela 2. Número de participantes por Território de Desenvolvimento de Minas Gerais na 1ª e 2ª rodada dos Fóruns Regionais realizadas no ano de 2015

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

Ante as diversas naturezas dos problemas e necessidades levantados na 2ª rodada dos Fóruns Regionais, sendo estes muitas vezes vinculados a demandas expressas, para melhor análise, foram sistematizados em quatro categorias de atividades da gestão pública necessárias para os seus encaminhamentos: “Custeio” (despesas necessárias para manutenção da máquina e de serviços públicos já instituídos); “Gestão” (relacionada à análise de procedimentos administrativos de rotina, que podem ser melhorados); “Investimentos” (referente à aquisição, ampliação ou construção de novos bens e serviços); e por fim “Pessoal” (abarcando realização de concursos públicos, contratação de pessoal e melhorias das carreiras existentes).

Uma equipe técnica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão organizou e categorizou todos os problemas e necessidades priorizados de acordo com a tipologia apresentada e posteriormente encaminharam para as secretarias e órgãos responsáveis para sua análise mais profunda e refinada. As questões levantadas pela população nos Fóruns Regionais serviriam de balizadoras para as ações e atividades de cada secretaria e órgão, de modo que adequassem as políticas públicas executadas à realidade de cada Território de Desenvolvimento.

Dando sequência ao trabalho realizado, em Dezembro de 2015, iniciou-se a terceira fase que ficou conhecida como as Devolutivas dos Fóruns Regionais, as quais em encontros presenciais, os representantes do governo de cada pauta apresentaram aos Colegiados Executivos a análise técnica realizada a respeito de cada problema e

necessidade componente do Diagnóstico Territorial, sendo dessa forma, apresentadas as ações de cada secretária e órgãos do governo que visam solucionar cada uma dessas demandas. Vale ressaltar a importância dessa etapa para o processo de gestão participativa, na qual o governo presta contas à sociedade, e disponibiliza de forma transparente as informações, de modo que permite ao Colegiado Executivo, e por sua vez à sociedade civil, que realize o controle social de suas ações, no sentido restrito de acompanhamento, monitoramento e fiscalização.

Devido ao grande volume de informações, as fases de devolutivas foram divididas em três momentos distintos. Primeiramente foram realizadas as devolutivas das questões classificadas como custeio e gestão das áreas de Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Segurança Pública, que envolviam a grande maioria dos problemas e necessidades apontados pela população. Posteriormente, as reuniões tiveram como tema as devolutivas de custeio e gestão das outras áreas restantes, tais quais como Cultura, Esportes, Proteção Social, Turismo, Meio Ambiente, entre outras. E a terceira, com questões relativas a investimentos e gastos com pessoal.

Além disso, outro próximo passo do projeto propunha montar grupos de trabalho dentro dos Colegiados Executivos para acompanhar as ações governamentais, juntamente com representantes das áreas específicas. Este acompanhamento permite a capacitação dos representantes da sociedade civil que compõe o Colegiado para que eles conheçam desde a elaboração até a execução da política pública e possam intervir com o olhar da sociedade de forma qualificada, com a possibilidade inclusive de definir a prioridade de atuação dos órgãos e secretarias estatais no seu Território de Desenvolvimento. Outra prática que também fomenta a participação e o controle social.

Os Fóruns Regionais previam, também, a pactuação dos Planos de Ação ensejando munir o Colegiado Executivo, de forma detalhada, de todas as informações de execução das ações firmadas pelo governo nas assembleias participativas, permitindo, dessa forma, o acompanhamento do trabalho das secretarias e órgãos responsáveis. Desta maneira, o Colegiado Executivo teve acesso a informações tais como, os municípios beneficiados pelas ações, o cronograma de execução das mesmas, o quantitativo de recursos públicos despendidos.

Como se pode observar, muitas ações foram desenvolvidas pela gestão governamental a fim de incentivar e fomentar a participação e o controle social no estado de Minas Gerais. As ações dos Fóruns Regionais vêm para atender essa enorme demanda da população pela participação nos processos decisórios do Estado, o que permite mudanças significativas na forma de governar.

## 5 | CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto, conclui-se que os Fóruns Regionais, como uma política pública de regionalização e participação social, atendem, também, como instrumento de controle social, uma vez que tem a transparência como um dos seus principais aspectos balizadores e permite que a sociedade civil não só participe de forma deliberativa das decisões do governo, como também estimula e cria meios de a população fiscalizar e acompanhar a execução das ações pactuadas, sendo esta, por exemplo, umas das principais funções do Colegiado Executivo. Segundo Silva (2010), o controle social pode ser entendido como formas de fiscalização que devem ocorrer do âmbito externo para o âmbito interno do Estado, as quais ora recebem o nome de “controle popular”, ora de “controle social do poder”, da mesma forma que ora tem por finalidade habilitar o particular a intervir nas coisas do Estado para defesa de direito ou de interesse pessoal e ora com vistas à defesa de direito ou interesse geral. Além do fato de que o controle social consiste, em canais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios (ASSIS; VILLA, 2003).

Em adição, a participação da sociedade, bem como, de forma mais contínua e próxima, a participação do Colegiado Executivo, além do controle social viabilizado pelos Fóruns Regionais de Governo, fortalecem as políticas públicas, tendo em vista que as tornam mais adequadas às necessidades da coletividade e ao interesse público, tornando a gestão pública mais eficiente. A participação da sociedade, dialogando com o Estado e realizando o controle social faz-se importante para garantir que as políticas atendam, de fato, às necessidades prioritárias da população, para melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e também para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos (INSTITUTO PÓLIS, 2008).

Vale a pena ressaltar que um grande desafio imposto ao processo dos Fóruns Regionais foi a situação financeira e orçamentária do estado de Minas Gerais de extrema restrição fiscal, pois com exceção às áreas que possuem garantia constitucional de recursos para investimentos, como Educação e Saúde, a restrita margem de gasto do estado trouxe limitações e impossibilitou diversas ações e investimentos apontados nos Fóruns Regionais como de grande relevância para melhorar a qualidade de vida da população nos Territórios de Desenvolvimento.

O conjunto de prioridades discutidas em todos os Territórios, com a participação direta de aproximadamente 25.000 mineiras e mineiros, mais que um Diagnóstico Territorial, consubstanciou-se num instrumento que traduz as relevantes realidades do estado e acima de tudo, a busca do bem estar desta sociedade com justiça social, fortalecendo a democracia e a prática da cidadania compartilhada.

Os Fóruns demonstram ser uma ferramenta para o desenvolvimento de estratégias de atuação da participação popular nas decisões governamentais estaduais. Eles proporcionam benefícios, tendo em vista o apoio direto da população, o que favorece

melhores condições de governança por meio de uma efetiva participação popular nas decisões.

A despeito da oportunidade de participação social aberta pelo governo mineiro, identificou-se uma necessidade de maior definição das atribuições do Colegiado Executivo, haja vista que eles exercem o controle social, surgindo-se, assim, a necessidade de um espaço maior de influência no direcionamento das políticas públicas. Por outro lado, percebeu-se um grande avanço ao se possibilitar a participação da sociedade na construção de Diagnóstico Territorial, documento balizador de instrumentos tão importantes como o PMDI e PPAG. Este é um novo processo que amplia as formas de se exercer o controle social no Estado.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Aparecida de Moura. **A participação da sociedade civil no processo legislativo: a contribuição da comissão de legislação participativa da câmara dos deputados.** (Monografia de Especialização). Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2003.
- ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Tereza Cristina Scatena. **O controle social e a democratização da informação: um processo em construção.** Revista Latino-Americana de Enfermagem, v. 11, n. 3, p. 376–382, 2003.
- BORGES, Alice Maria Gonzalez. **Democracia Participativa.** Reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil. Retirado de <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/29907/submission/review/29907-29958-1-RV.pdf>. Acesso em 12 de Abril de 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 nov. 1998, p.9. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b110756561cd26fd03256ff500612662/278a965f33cecb48032569fa007591e0?OpenDocument>>. Acesso em: 04 de Abril de 2016.
- BRONZO, Carla. **Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização.** In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) Políticas Públicas: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v. 2, p. 149-166.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009.
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, ONU, 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/>>. Acesso em 04 de abril de 2016. 21
- FARIA, Cristina Elsner de. **Participação e controle social: a experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal.** 2006. 116 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- GUIMARÃES ROSA, J. Minas Gerais. In: \_\_\_\_\_. Ave, palavra. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1973.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2015. Rio de

Janeiro, 2015.

INSTITUTO PÓLIS. **Controle social das políticas públicas**. Participação popular na construção do poder local. São Paulo, ago. 2008, n. 29.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.774, de 9 de Junho de 2015**. Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo, Belo Horizonte, col. 1, p. 1, jun. 2015.

MEDEIROS, Aleksandro Melo. **Democracia Participativa**. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>. Acesso em: 04 de Abril de 2016.

RICCI, Rudá. **Controle Social**: um conceito e muitas confusões. Revista Espaço Acadêmico, n. 98, jul. 2009, ano IX. Disponível em: <<http://eduem.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/7590/4362>>. Acesso em: 27 de Abril de 2016.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia**. 2010. 146f.. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais**. Revista Katálysis, v. 10, n. 2, p. 154–163, jul./dez. 2007.

## O MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA: A IMPORTÂNCIA DO CONTRATO DE RESULTADOS E DA REMUNERAÇÃO VARIÁVEL COMO FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA

**Eduardo Vieira Scarpa**  
**Jeovalter Correia Santos**  
**Márcia de Souza Taveira**

**RESUMO:** O presente trabalho tem por objetivo apresentar os resultados efetivos do Modelo de Gestão por Resultados, adotado pela Prefeitura Municipal de Goiânia a partir do ano de 2015, por força da Lei Complementar nº276/2015, tendo como principais instrumentos de operacionalização o Contrato de Resultados e a remuneração variável, a título de Gratificação por Desempenho Institucional (GDI). Foi realizada a análise de vasto material comprobatório da evolução dos resultados dos indicadores e metas pactuadas nos Contratos de Resultados, ao longo de 05 ciclos trimestrais de avaliação, tais como: relatórios gerenciais, tabulação de pesquisas, relatórios contábeis, entre outras evidências objetivas. Observou-se ainda que a Gratificação por Desempenho Institucional (GDI), paga aos servidores que aderiram voluntariamente aos Contratos de Resultados, foi fator preponderante para o sucesso do novo modelo de gestão, pois além do incentivo financeiro vinculado ao alcance das metas, proporcionou o aumento da capacidade de trabalho destes servidores em mais de 30%. A conclusão desta análise aponta para resultados

significativos, principalmente no tocante à redução das despesas de custeio, aumento da satisfação do cidadão-usuário, incremento da receita e melhoria de processos, representando para Goiânia um marco fundamental na modernização da gestão pública municipal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão por Resultados; Contrato de Resultados; Remuneração Variável.

**ABSTRACT:** The objective of this study is to present the effective results of the Management Model by Results, adopted by the City of Goiânia from 2015, by virtue of the Law no. 276/2015, with the main operating instruments being the Results and the variable remuneration, as an Institutional Performance Bonus. The analysis of vast material supporting the evolution of the results of the indicators and targets agreed in the Results Contracts was carried out along 05 quarterly evaluation cycles, such as: managerial reports, tabulation of researches, accounting reports, among other objective evidences. It was also observed that the Institutional Performance Bonus, paid to the employees that voluntarily joined the Results Contracts, was a preponderant factor for the success of the new management model, since besides the financial incentive linked to the achievement of the goals, increase the working capacity of these servers by more than 30%. The conclusion of this analysis points to significant results, mainly

in terms of cost reduction, increase of citizen satisfaction, increase of revenue and improvement of processes, representing for Goiânia a fundamental landmark in the modernization of public management.

**KEYWORDS:** Results Management; Results Agreement; Variable Remuneration.

## 1 | INTRODUÇÃO

Uma boa gestão é aquela que alcança resultados. No setor público significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas do cidadão-usuário dos serviços públicos. No entanto, tais resultados não acontecem por acaso. Governos não constroem seus programas e projetos orientados para resultados, sendo necessário harmonizar uma série de fatores sob o abrigo de um bom modelo de gestão para resultados (MARTINS; MARINE, 2010).

Os instrumentos legais de planejamento utilizados no setor público, tais como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, não demonstram com clareza quais são os objetivos e metas propostos pelos agentes políticos. O acompanhamento e controle desses instrumentos são restritos aos especialistas em finanças públicas e incompreensíveis ao cidadão, mesmo diante das regras de transparência e acesso à informação as quais estão sujeitas a Administração.

Para Martins e Marine (2010), Gestão para Resultados não é apenas formular resultados que satisfaçam às expectativas dos usuários dos serviços públicos, mas também alinhar um conjunto de políticas, programas, projetos, pessoas e organizações para alcançá-los, construindo, ainda, mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam a aprendizagem contínua, a transparência e a responsabilização dos agentes.

O processo de implantação do modelo de gestão por resultados na Prefeitura Municipal de Goiânia iniciou-se no ano de 2015, diante de uma forte crise financeira e de credibilidade, agravada pelo cenário econômico nacional, com queda real nas principais receitas do município, gastos com pessoal acima dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e elevado déficit previdenciário e financeiro.

O cenário de crise financeira da Prefeitura de Goiânia exigia medidas imediatas de ajuste fiscal, começando por uma ampla reforma administrativa que pudesse otimizar a Estrutura Organizacional por meio da extinção, junção e criação de pastas, com a finalidade de reduzir as despesas de custeio, incrementar a receita e buscar resultados práticos de produtividade. No contexto da criação da Lei de reforma Administrativa, os legisladores vislumbraram a oportunidade da adoção do modelo de gestão por resultados, que uma vez inserido no texto do Projeto de Lei Complementar, ganharia a força necessária para dar início a sua implantação.

Em 03 de junho de 2015 foi sancionada a Lei Complementar nº276, definindo uma nova estrutura organizacional do Poder Executivo Municipal e instituindo um novo

modelo de gestão, denominado “Modelo de Gestão por Resultados”, assentado na introdução de novas práticas gerenciais, baseada em resultados, como a matriz de governo, com o objetivo de associar sistematicamente as ações dos órgãos e entidades públicas ao cumprimento de metas e resultados. O modelo está discriminado no Art. 3º da referida Lei Complementar:

**Art. 3º** O modelo de gestão da Administração Pública Municipal a ser implantado, a partir desta Lei, deverá ser assentado na introdução de novas práticas gerenciais e na flexibilização, nela prevista, elegendo a gestão por projetos, baseada em resultados, como a matriz de governo, com o objetivo de associar sistematicamente as ações dos órgãos e entidades públicas ao cumprimento de metas e resultados.

## **1.1 Principais Instrumentos de Operacionalização do Modelo de Gestão por Resultados Presentes na Lei Complementar Nº276/2015**

### *1.1.1 Contrato de Resultados*

A Lei Complementar nº276, de 03 de junho de 2015, estabeleceu de forma abrangente toda a sistemática e premissas necessárias para a implantação do Modelo de Gestão por Resultados. O principal instrumento para operacionalização do modelo, qual seja o Contrato de Resultados, está disposto no Art. 6º:

**Art. 6º** As contrapartidas orçamentárias, financeiras e administrativas dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal poderão ser ampliadas, mediante a celebração de Contrato de Resultados, a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão, entidade ou suas unidades, atendido ao seguinte:

### *1.1.2 Gratificação por Desempenho Institucional*

A Lei Complementar nº276/2015, trouxe, ainda, o incentivo a participação do servidor para o alcance das metas pactuadas e envolvimento no modelo de gestão por resultados. Trata-se da Gratificação por Desempenho Institucional (GDI), disposta no Art. 49:

**Art. 49.** Fica instituída a Gratificação por Desempenho Institucional - GDI para retribuir bons resultados organizacionais alcançados por meio de metas estabelecidas previamente em Contrato de Resultados, na forma que dispuser o regulamento, atendido ao seguinte:

[...]

Outro importante ponto a ser observado acerca da Gratificação por Desempenho Institucional, é seu caráter opcional, pois seu recebimento implica no cumprimento obrigatório de jornada semanal de trabalho de 40 horas, o que representa um aumento significativo da capacidade de trabalho da maioria dos servidores do Município, cujo

contrato de trabalho estabelece carga horária de 30 horas semanais. Tal condição está disposta no Art. 62 da Lei Complementar nº276/2015:

## **2 | METODOLOGIA**

O trabalho em questão se caracteriza por um Estudo de Caso baseado em Pesquisa Documental. O universo de pesquisa constituiu-se inicialmente da análise de toda a legislação acerca do Modelo de Gestão por Resultados. Na sequência, foram analisados os 06 Contratos de Resultados firmados no período de junho de 2015 a setembro de 2016, os Relatórios Trimestrais de Acompanhamento dos Contratos de Resultados e os Pareceres da Comissão de Avaliação, Controle e Monitoramento dos Contratos de Resultados.

## **3 | METODOLOGIA DE APURAÇÃO DOS RESULTADOS**

O desempenho dos órgãos e entidades contratados é apurado por uma comissão, denominada Comissão de Avaliação, Controle e Monitoramento, composta por um representante da Contratante, um representante da Contratada, o Gerente de Avaliação, Controle e Gestão por Resultados e um representante da Controladoria Geral do Município. A Comissão delibera acerca do desempenho da Contratada e determina, ancorada em Parecer Técnico da Gerência de Avaliação, Controle e Gestão por Resultados, a aplicação de bonificações ou de penalidades ao término dos ciclos trimestrais de avaliação.

### **3.1 Dimensões de Avaliação Institucional**

Em consonância com o Modelo de Gestão por Resultados, especialmente o que prevê o item III do Art. 6º da Lei Complementar nº 276/2015, foram definidas quatro Dimensões de Avaliação Institucional (Redução do Gasto, Eficiência e Celeridade na Execução dos Serviços, Aumento da Satisfação dos Usuários e Estímulo e Valorização dos Servidores Públicos), as quais se desdobram em Indicadores de Desempenho que são os parâmetros para acompanhamento do alcance ou não das metas pactuadas nos Contratos de Resultados.

### **3.2 Sistemática de Avaliação, Controle e Monitoramento dos Resultados**

São utilizados como critério de monitoramento cinco diferentes conceitos, atribuídos a cada Indicador de Desempenho e também à sua média geral, que implica na determinação do percentual para cada um, conforme a relação entre o resultado observado e a meta acordada segundo a escala demonstrada na tabela abaixo:

<b>Resultado observado em relação a meta</b>	<b>Conceito</b>
90% a 100%	Excelente
80% a 89%	Muito Bom
70% a 79%	Bom
60% a 69%	Regular
Até 59%	Insuficiente

Tabela1 – Resultado e Conceito a ser atribuído

O acompanhamento dos Contratos de Resultados ocorre por meio das seguintes ações e instrumentos:

- a) Relatório periódico de acompanhamento do Contrato de Resultados;
- b) Parecer Periódico, contendo apreciação qualitativa dos relatórios de acompanhamento;
- c) Relatório anual ou final de avaliação;
- d) Parecer Final sobre a execução do Contrato de Resultados.

#### **4 | METODOLOGIA PARA ATRIBUIÇÃO DA GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHO INSTITUCIONAL**

A Gratificação por Desempenho Institucional, prevista no art. 49 da Lei Complementar nº 276/2015, é destinada a compensar e estimular os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, em comissão e empregados públicos, lotados e à disposição dos Órgãos Contratados. A Gratificação é concedida mensalmente e condicionada ao atingimento, mesmo que parcial, das metas estabelecidas nos Contratos de Resultados. Os valores máximos da Gratificação por Desempenho Institucional são escalonados de acordo com a complexidade das funções exercidas pelos servidores. Tais funções são agregadas em Grupos Ocupacionais e definidas nos Contratos de Resultados conforme exemplo a seguir:

<b>GRUPO OCUPACIONAL</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>VALOR LIMITE</b>
Operacional	xxx	R\$__
Administrativo	xxx	R\$__
Técnico	xxx	R\$__
Administrativo I	xxx	R\$__
Técnico	xxx	R\$__
Administrativo II	xxx	R\$__
Gerencial	xxx	R\$__

Tabela 2 – Exemplo de Grupos Ocupacionais (Secretaria de Finanças)

## 4.1 Composição do Cálculo para Atribuição da Gratificação por Desempenho Institucional

- a) Metas coletivas, apuradas através dos Indicadores de Desempenho relativos às Dimensões de Avaliação institucional;
- b) Avaliação individual do servidor, apurada por Instrumento de Avaliação para aferir o desempenho individual do servidor.

Apontuação máxima que o servidor obtém na Avaliação de Desempenho Individual é de 100 (cem) pontos ou 100% (cem por cento), observando-se os respectivos pesos ou escalas estabelecidas para cada Indicador.

O valor da Gratificação por Desempenho Institucional é definido através do percentual obtido na apuração do Desempenho Final do órgão contratado e do percentual obtido pelo servidor na Avaliação de Desempenho Individual, atribuindo-se, para fins de obtenção da média ponderada, os seguintes pesos aos Itens Avaliados:

ITEM AVALIADO	PESO
Desempenho final da contratada no período avaliado	7
Avaliação de Desempenho Individual	3

Tabela 3 – Pesos do Itens Avaliados

## 5 | CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS: ÓRGÃOS ENVOLVIDOS E INDICADORES PACTUADOS

### 5.1 Secretaria Municipal de Finanças

Com a reforma administrativa ocorrida em junho de 2015, a Secretaria Municipal de Finanças agregou como atribuição regulamentar a competência pela contratualização da gestão (GOIÂNIA. Lei Complementar nº 276, 2015, art. 22).

Dessa forma, a Secretaria Municipal de Finanças foi definida como projeto piloto para elaboração e implementação de um Contrato de Resultados. Assim, em 14 de julho de 2015, foi celebrado o primeiro Contrato de Resultados, tendo como signatários o Prefeito Municipal de Goiânia e o Secretário Municipal de Finanças.

#### 5.1.1 Indicadores Pactuados

A primeira versão do Contrato de Resultados da Secretaria Municipal de Finanças, estabeleceu indicadores alinhados ao escopo definido no inciso III do art. 6º da Lei Complementar nº276/2015. São eles:

- Receita Tributária per capta
- % de Redução das Despesas de Custeio

- Índice de Satisfação dos Clientes
- Índice de Cumprimento de Prazo na Entrega de Balanços e Balancetes
- Índice de Déficit Corrente

## 5.2 Secretaria Municipal de Administração

O Contrato de Resultados da Secretaria Municipal de Administração foi celebrado em 11 de fevereiro de 2016 e foi o primeiro órgão a pactuar resultados após o projeto piloto implantado na Secretaria de Finanças.

### 5.2.1 Indicadores Pactuados

- % de Redução das Despesas de Custeio
- Índice de Satisfação dos Clientes
- Índice de Cumprimento de Prazo na Entrega e Processamento de Documentos, Informações e Relatórios
- % de Redução de Prazo de Resolução e Execução de Processos
- % de Inconsistências nos Lançamentos da Folha de Pagamento e cadastro Funcional
- % de Cumprimento da Atualização Cadastral
- % do Patrimônio da Administração Direta Municipal Inventariado
- % de Redução do Valor das Compras Realizadas por Pregão
- % de Processos Mapeados
- % de Processos Melhorados
- % de Descarte de Processos
- % de Servidores Capacitados
- % de Satisfação em Cursos de Capacitação

## 5.3 Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade

Em 01º de março de 2016 foi celebrado o Contrato de Resultados da Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade, sendo o primeiro órgão a pactuar indicadores da atividade-fim.

### 5.3.1 Indicadores Pactuados

- Índice de Satisfação dos Clientes
- % de Redução das Despesas de Custeio
- % de Consistência, Regularidade e Legalidade dos Autos de Infração e Notificações de Penalidade
- % de Implantação e Revitalização de Sinalização Horizontal, Sinalização Vertical e Delimitadores de Tráfego nos Bairros da Capital
- % de Ações Educativas Realizadas
- % de Redução na Inadimplência do IPVA

## 5.4 Agência Municipal do Meio Ambiente

Em 01º de março de 2016, foi celebrado o Contrato de Resultados da Agência Municipal do Meio Ambiente, sendo o primeiro Contrato de Resultados firmado com uma entidade da Administração Indireta. Neste caso, em atendimento à alínea b, inciso II do Art. 5º da Lei Complementar nº276/2015, o contratante passa a ser o órgão jurisdicionante da autarquia e o Prefeito Municipal figura como anuente do Contrato.

### 5.4.1 INDICADORES PACTUADOS

- Índice de Satisfação dos Clientes
- % de Redução das Despesas de Custeio
- % de Crescimento da Arrecadação da AMMA
- % de Processos de Auto de Infração Julgados
- % de Licenças/Autorizações Emitidas pela AMMA
- Prazo Médio de Análise dos Processos de Licenciamento pela AMMA
- Prazo Médio para Emissão de Autorizações pela AMMA

## 5.5 Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Municipais de Goiânia

O Contrato de Resultados do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Municipais de Goiânia foi celebrado em 05 de maio de 2015.

### 5.5.1 Indicadores Pactuados

- Índice de Satisfação dos Clientes

- % de Redução das Despesas de Custeio
- % de Atualização da Rede Credenciada Pessoa Física e Pessoa Jurídica
- % de Visitas Hospitalares Realizadas pelo Serviço Social
- % de Cumprimento de Prazo para Pagamento da Rede Credenciada Pessoa Física
- % de Cumprimento de Prazo para Pagamento da Rede Credenciada Pessoa Jurídica

## 5.6 Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Goiânia

O último órgão a ter o Contrato de Resultados celebrado no âmbito do Poder Executivo Municipal foi o Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Goiânia em 05 de maio de 2016.

### 5.6.1 Indicadores Pactuados

- Índice de Satisfação dos Clientes
- % de Redução das Despesas de Custeio
- % de Aumento da Receita Previdenciária per capita
- % de Rentabilidade das Aplicações Financeiras acima do IPCA
- % de Cumprimento de Prazo de Entrega de Prestação de Contas (Balance-tes e Relatórios de Execução Orçamentária)

## 6 | RESULTADOS OBTIDOS

Os resultados serão apresentados através dos Quadros de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito, extraídos dos pareceres das Comissões de Avaliação, Controle e Monitoramento dos Contratos de Resultados, destacando-se, em seguida, os resultados mais relevantes.

## 6.1 Secretaria Municipal de Finanças

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 30/09/2015		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
Receita Tributária Própria per capita	3	828,38	921,57	11,25%	878,29	6,03%	53,56%	INSUFICIENTE
Despesas de Custeio	2	122.813.363	104.391.359	-15,00%	109.464.573,00	-10,87%	72,46%	BOM
Índice de Satisfação dos Clientes SEFIN	1	-	90%	90%	62,00%	62,00%	68,89%	REGULAR
Índice de Cumprimento de Prazo na Entrega de Balanços e Balancetes	2	-	100%	100,00%	100%	100,00%	100,00%	EXCELENTE
Índice de Déficit Corrente	1	>5%	<5%	<5%	0,47%	0,47%	100,00%	EXCELENTE
<b>MÉDIA PONDERADA</b>	<b>9</b>	<b>CONCEITO FINAL</b>					<b>74,94%</b>	<b>BOM</b>

1 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (3º Trimestre/2015)

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 31/12/2015		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
Receita Tributária Própria per Capita	3	846,85	973,88	15,00%	943,82	11,45%	76,34%	BOM
Despesas de Custeio	2	123.713.995	105.156.896	-15,00%	121.378.193	-16,07%	100,00%	EXCELENTE
Índice de Satisfação dos Clientes SEFIN	1	-	90%	90%	66,30%	66,30%	73,67%	BOM
Índice de Cumprimento de Prazo na Entrega de Balanços e Balancetes	2	-	100%	100,00%	92,31%	92,31%	92,31%	EXCELENTE
Índice de Déficit Corrente	1	>5%	<5%	<5%	1,33%	1,33%	95,00%	EXCELENTE
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>9</b>	<b>CONCEITO FINAL</b>					<b>86,92%</b>	<b>MUITO BOM</b>

Figura 2 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (4º Trimestre/2015)

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 31/03/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Aumento da Receita Tributária	3	362.455.797	398.701.377	10,00%	391.767.566	8,09%	80,87%	MUITO BOM
% de Redução das Despesas de Custeio	2	126.610.478	120.279.954	-5,00%	94.648.423	-25,24%	100,00%	EXCELENTE
Índice de Satisfação dos Clientes SEFIN	1	-	90%	90%	67,30%	67,30%	74,78%	BOM
Índice de Cumprimento de Prazo na Entrega de Balanços e Balancetes	2	-	100%	100,00%	70,59%	70,59%	70,59%	BOM
% de Aumento da Receita com IPTU	2	179.155.931	214.987.117	20,00%	197.558.546	10,27%	51,36%	INSUFICIENTE
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>10</b>	<b>CONCEITO FINAL</b>					<b>76,13%</b>	<b>BOM</b>

Figura 3 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (1º Trimestre/2016)

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 30/06/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Aumento da Receita Tributária	3	586.530.438	645.183.482	10,00%	643.577.106	9,73%	97,26%	EXCELENTE
% de Redução das Despesas de Custeio	2	127.728.490	121.342.066	-5,00%	111.674.430	-12,57%	100,00%	EXCELENTE
Índice de Satisfação dos Clientes SEFIN	1	-	90%	90%	83,80%	83,80%	93,11%	EXCELENTE
Índice de Cumprimento de Prazo na Entrega de Balanços e Balancetes	2	-	100%	100,00%	47,06%	47,06%	47,06%	INSUFICIENTE
% de Aumento da Receita com IPTU	2	220.583.250	264.699.900	20,00%	264.955.079	20,12%	100,00%	EXCELENTE
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>10</b>	<b>CONCEITO FINAL</b>					<b>87,90%</b>	<b>MUITO BOM</b>

Figura 4 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (2º Trimestre/2016)

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 30/09/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Aumento da Receita Tributária	3	828.690.211	911.559.232	10,00%	889.434.089	7,33%	73,30%	BOM
% de Redução das Despesas de Custeio	2	128.595.423	122.165.652	-5,00%	119.595.301	-7,00%	100,00%	EXCELENTE
Índice de Satisfação dos Clientes SEFIN	1	-	90%	90%	97,91%	97,91%	100,00%	EXCELENTE
Índice de Cumprimento de Prazo na Entrega de Balanços e Balancetes	2	-	100%	100,00%	73,68%	73,68%	73,68%	BOM
% de Aumento da Receita com IPTU	2	265.136.578	318.163.893	20,00%	317.348.523	19,69%	98,46%	EXCELENTE
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>10</b>	<b>CONCEITO FINAL</b>					<b>86,42%</b>	<b>MUITO BOM</b>

Figura 5 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (3º Trimestre/2016)

### 6.1.1 Análise dos Dados mais Relevantes

A) Índice de Satisfação do Cliente - Último resultado medido foi de 97,91%, o que significa um aumento de 58% em relação à primeira medição em setembro de 2015 que foi de 62%.

b) % de Redução das Despesas de Custeio - A média do % de Redução das Despesas de Custeio do município foi de 11,51% considerando os 5 ciclos trimestrais de avaliação. Esse resultado representa uma economia aproximada de R\$218 milhões em 15 meses de vigência do contrato.

c) % de Aumento da Receita Tributária - A média do % de Aumento da Receita Tributária foi de 8,38%, considerando os 3 ciclos trimestrais de avaliação deste indicador. O resultado representa um incremento de mais de R\$147 milhões somente nos últimos 9 meses de vigência do contrato.

d) Índice de Cumprimento de Prazo na Entrega de Balanços e Balancetes - A média de cumprimento de prazo na entrega de balanços e balancetes foi de 73,04%. Este índice era próximo a zero antes da vigência do contrato.

## 6.2 Secretaria Municipal de Administração

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 31/03/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Redução das Despesas de Custeio da SEMAD	2	126.610.478	120.279.954	-5,00%	94.648.423	-25,24%	100,00%	EXCELENTE
% de Satisfação do Cidadão-Usuário da SEMAD	1	-	80%	80,00%	95,40%	95,40%	100,00%	EXCELENTE
% de Cumprimento de Prazos de Entrega e Processamento de Documentos, Informações e Relatórios	2	-	100,00%	100,00%	56,52%	56,52%	56,52%	INSUFICIENTE
% de Inconsistências nos Lançamentos da Folha de Pagamento e Cadastro Funcional	1	-	3,00%	3,00%	3,45%	3,45%	86,96%	MUITO BOM
% de Cumprimento da Atualização Cadastral	1	-	80,00%	80,00%	69,20%	69,20%	86,50%	MUITO BOM
% do Patrimônio da Administração Direta Municipal Inventariado	1	-	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	100,00%	EXCELENTE
% de Redução do Valor das Compras e Contratações Realizadas por Pregão	2	-	15,00%	15,00%	26,45%	26,45%	100,00%	EXCELENTE
% de Processos Mapeados	2	-	30,00%	30,00%	33,33%	33,33%	100,00%	EXCELENTE
% de Descarte de Processos	1	-	25,00%	25,00%	47,08%	47,08%	100,00%	EXCELENTE
% de Servidores Capacitados	1	-	1,00%	1,00%	1,02%	1,02%	100,00%	EXCELENTE
% de Satisfação em Cursos de Capacitação	1	-	75,00%	75,00%	0,00%	0,00%	0,00%	INSUFICIENTE
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>15</b>		<b>CONCEITO FINAL</b>				<b>85,77%</b>	<b>MUITO BOM</b>

Figura 6 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (1º Trimestre/2016)

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 30/06/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Redução das Despesas de Custeio	2	127.728.490	121.342.066	-5%	111.674.430	-12,57%	100,00%	EXCELENTE
% de Satisfação do Cidadão-Usuário da SEMAD	1	-	85%	85%	94,30%	94,30%	100,00%	EXCELENTE
% de Cumprimento de Prazos de Entrega e Processamento de Documentos, Informações e Relatórios	2	-	70,00%	70,00%	53,85%	53,85%	76,93%	BOM
% de Inconsistências nos Lançamentos da Folha de Pagamento e Cadastro Funcional	1	-	2,70%	2,70%	1,31%	1,31%	100,00%	EXCELENTE
% de Cumprimento da Atualização Cadastral	1	-	85%	85%	80,58%	80,58%	94,80%	EXCELENTE
% do Patrimônio da Administração Direta Municipal Inventariado	1	-	44%	44%	44%	44%	100,00%	EXCELENTE
% de Redução do Valor das Compras e Contratações Realizadas por Pregão	2	21.926.607	17.541.286	-20%	16.561.803	-24,47%	100,00%	EXCELENTE
% de Processos Mapeados	2	-	100%	100%	96,25%	96,25%	96,25%	EXCELENTE
% de Descarte de Processos	1	-	50%	50%	56,80%	56,80%	100,00%	EXCELENTE
% de Servidores Capacitados	1	36.848	737	2%	1.610	4,37%	100,00%	EXCELENTE
% de Satisfação em Cursos de Capacitação	1	-	80%	80%	20,62%	20,62%	25,78%	INSUFICIENTE
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>15</b>		<b>CONCEITO FINAL</b>				<b>91,13%</b>	<b>EXCELENTE</b>

Figura 7 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (2º Trimestre/2016)

INDICADOR	PERÍODO	VALOR REF.	META 30/09/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Redução das Despesas de Custeio da SEMAD	2	128.595.423	122.165.652	-5,00%	119.595.301	-7,00%	100,00%	EXCELENTE
% de Satisfação do Cidadão-Usuário da SEMAD	1	-	90%	90,00%	94,38%	94,38%	100,00%	EXCELENTE
% de Cumprimento de Prazos de Entrega e Processamento de Documentos, Informações e Relatórios	2	-	85,00%	85,00%	43,30%	43,30%	50,94%	INSUFICIENTE
% de Redução do Prazo de Resolução e Execução de Processos	2	-	20,00%	20,00%			68,41%	REGULAR
% de Inconsistências nos Lançamentos da Folha de Pagamento e Cadastro Funcional	1	-	2,50%	2,50%	1,68%	1,68%	100,00%	EXCELENTE
% de Cumprimento da Atualização Cadastral	1	-	90,00%	90,00%	77,90%	77,90%	86,55%	MUITO BOM
% do Patrimônio da Administração Direta Municipal Inventariado	1	-	75,00%	75,00%	69,00%	69,00%	92,00%	EXCELENTE
% de Redução do Valor das Compras e Contratações Realizadas por Pregão	2	27.330.465	20.497.849	25,00%	20.569.923	-24,74%	98,95%	EXCELENTE
% de Processos Melhorados	2	-	50,00%	50,00%	44,00%	44,00%	88,00%	MUITO BOM
% de Descarte de Processos	1	-	75,00%	75,00%	71,89%	71,89%	95,85%	EXCELENTE
% de Servidores Capacitados	1	36.847	1.842	5,00%	2.324	6,31%	100,00%	EXCELENTE
% de Satisfação em Cursos de Capacitação	1	-	85,00%	85,00%	96,85%	96,85%	100,00%	EXCELENTE
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>17</b>		<b>CONCEITO FINAL</b>				<b>87,47%</b>	<b>MUITO BOM</b>

Figura 8 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (3º Trimestre/2016)

### 6.2.1 Análise dos Dados mais Relevantes

A) Índice de Satisfação do Cidadão-usuário da SEMAD - Último resultado medido foi de 94,38%. Não havia sequer medição deste índice antes da vigência do contrato.

b) % de Inconsistências nos Lançamentos da Folha de Pagamento e Cadastro Funcional - A meta para esse indicador era de 3% de inconsistências. O último resultado medido foi de 1,68%, ou seja, a meta foi alcançada em mais de 100%, o que proporcionou uma redução considerável nas diferenças salariais ou descontos causados por erro humano de lançamento dos dados.

c) % do Patrimônio da Administração Direta Inventariado - A meta para setembro de 2016 era de 75%. Embora não alcançada em sua totalidade, a SEMAD inventariou mais de 69% do Patrimônio até o final de setembro, o que representa um alcance de 92% da meta estabelecida.

d) % de Redução do Valor das Compras e Contratações Realizadas por Pregão - A média do % de Redução do valor das compras e contratações realizadas por pregão foi de 21,62% considerando os 3 ciclos trimestrais de avaliação. Esse resultado representa uma economia de mais de R\$46 milhões em 9 meses de vigência do contrato.

e) % de Processos Mapeados - Foram mapeados 9 grandes processos de responsabilidade da SEMAD, sendo: Exoneração, Faturas e Pagamentos, Licença Prêmio, Adicional de Titulação, Aposentadoria, Averbação, Concursos, Contratos/Convênios e Licitação. O mapeamento representa 100% da meta alcançada, sendo este o primeiro passo para a melhoria destes processos.

f) % de Processos Melhorados - Dos 9 processos mapeados, 5 já foram revistos e melhorados, sendo: Faturas e Pagamentos, Concursos, Averbação, Adicional de

Titulação e Licença Prêmio. Estes 5 processos representam 88% da meta estabelecida para o período.

g) % Servidores Capacitados - 1.515 servidores foram capacitados nos últimos 3 ciclos de avaliação trimestral. O número supera a meta para o período.

### 6.3 Secretaria Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 31/03/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Satisfação do Cidadão-Usuário da SMT	1	-	60%	60,00%	87,55%	87,55%	100,00%	EXCELENTE
% de Redução das Despesas de Custeio da SMT	2	221.359	210.291	-5,00%	199.005	-10,10%	100,00%	EXCELENTE
% de Consistência, Regularidade e Legalidade dos Autos de Infração e Notificações de Penalidade	1	-	83,67%	83,67%	80,56%	80,56%	96,28%	EXCELENTE
% de Implantação e Revitalização de Sinalização Horizontal, Sinalização Vertical e Dispositivos Delimitadores de Tráfego nos Bairros da Capital	3	-	15,00%	15,00%	18,43%	18,43%	100,00%	EXCELENTE
% de Ações Educativas Realizadas	2	-	24,00%	24,00%	17,31%	17,31%	72,13%	BOM
% de Redução da Inadimplência do IPVA	1	-	-2,00%	-2,00%	-28,81%	-28,81%	100,00%	EXCELENTE
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>10</b>		<b>CONCEITO FINAL</b>				<b>94,05%</b>	<b>EXCELENTE</b>

Figura 9 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (1º Trimestre/2016)

	PESO	VALOR REF.	META 30/06/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Satisfação do Cidadão-Usuário da SMT	1	-	93%	93,00%	93,99%	93,99%	100,00%	EXCELENTE
% de Redução das Despesas de Custeio da SMT	2	75.824	72.033	-5,00%	49.190	-35,13%	100,00%	EXCELENTE
% de Consistência, Regularidade e Legalidade dos Autos de Infração e Notificações de Penalidade	1	-	84,51%	84,51%	74,54%	74,54%	88,20%	MUITO BOM
% de Implantação e Revitalização de Sinalização Horizontal, Sinalização Vertical e Dispositivos Delimitadores de Tráfego nos Bairros da Capital	3	-	40,00%	40,00%	38,08%	38,08%	95,19%	EXCELENTE
% de Ações Educativas Realizadas	2	-	32,00%	32,00%	66,76%	66,76%	100,00%	EXCELENTE
% de Redução da Inadimplência do IPVA	1	-	-42,90%	-42,90%	-57,74%	-57,74%	100,00%	EXCELENTE
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>10</b>		<b>CONCEITO FINAL</b>				<b>97,38%</b>	<b>EXCELENTE</b>

Figura 10 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (2º Trimestre/2016)

	PESO	VALOR REF.	META 30/09/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Satisfação do Cidadão-Usuário da SMT	1	-	94,00%	94,00%	95,49%	95,49%	100,00%	EXCELENTE
% de Redução das Despesas de Custeio da SMT	2	75.824	72.033	-5,00%	48.398	-36,17%	100,00%	EXCELENTE
% de Consistência, Regularidade e Legalidade dos Autos de Infração e Notificações de Penalidade	1	-	85,51%	85,51%	79,39%	79,39%	92,84%	EXCELENTE
% de Implantação e Revitalização de Sinalização Horizontal, Sinalização Vertical e Dispositivos Delimitadores de Tráfego nos Bairros da Capital	3	-	65,00%	65,00%	65,46%	65,46%	100,00%	EXCELENTE
% de Ações Educativas Realizadas	2	-	90,00%	90,00%	98,63%	98,63%	100,00%	EXCELENTE
% de Redução da Inadimplência do IPVA	1	-	7,00%	7,00%	8,53%	8,53%	82,06%	MUITO BOM
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>10</b>		<b>CONCEITO FINAL</b>				<b>97,49%</b>	<b>EXCELENTE</b>

Figura 11 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (3º Trimestre/2016)

### 6.3.1 Análise dos Dados mais Relevantes

A) Índice de Satisfação do Cidadão-Usuário da SMT - Último resultado medido foi de 95,49%, o que representa um aumento de 9,06% em relação à primeira medição realizada em março de 2016 que era de 87,55%.

b) % de Redução das Despesas de Custeio da SMT - A média do % de Redução das Despesas de Custeio no âmbito da SMT foi de 27,13% considerando os 3 ciclos trimestrais de avaliação. Esse resultado representa uma economia aproximada de R\$229 mil em 9 meses de vigência do contrato.

c) % de Consistência, Regularidade e Legalidade dos Autos de Infração e Notificações de Penalidade - O % médio de Consistência, Regularidade e Legalidade dos Autos de Infração e Notificações foi de 78,16% nos 3 últimos ciclos trimestrais de avaliação. O valor representa 92,44% da meta atingida.

d) % de Implantação e Revitalização de Sinalização Horizontal, Sinalização Vertical e Dispositivos Delimitadores de Tráfego nos Bairros da Capital - A SMT cumpriu média de 98,39% dos trabalhos de Revitalização e Sinalização Horizontal e Vertical previstos para os 3 últimos trimestres avaliados. O % representa 298 bairros atendidos, 313.885 m<sup>2</sup> de sinalização horizontal instalada, 4.080m<sup>2</sup> de sinalização vertical e 33.285 dispositivos delimitadores de tráfego implantados.

e) % de Ações Educativas Realizadas - Foram executadas 359 ações educativas de trânsito, o que corresponde a 98,63% da meta estimada para o período (3 ciclos trimestrais de avaliação).

f) % de Redução da Inadimplência do IPVA - A parceria e participação da SMT nas campanhas e ações realizadas pelo Governo do Estado permitiu uma redução de 66,94% da inadimplência do IPVA relativa ao exercício de 2015. Essa redução resultou em um ingresso de mais de R\$ 31 milhões nos cofres estaduais e conseqüentemente mais de R\$5 milhões para o município.

## 6.4 Agência Municipal do Meio Ambiente

INDICADOR	PISO	VALOR REF.	META 30/06/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Satisfação do Cidadão-Usuário da AMMA	1	-	90%	90%	86,19%	86,19%	95,77%	EXCELENTE
% de Redução das Despesas de Custeio da AMMA	2	401.804	381.714	-5%	251.587	-37,39%	100,00%	EXCELENTE
% de Arrecadação dos Procedimentos Administrativos da AMMA	3	3.686.440	3.870.762	5%	4.133.230	12,12%	100,00%	EXCELENTE
% de Processos de Auto de Infração Julgados	3	1.398	1.496	7%	1.506	7,73%	100,00%	EXCELENTE
% de Licenças/Autorizações Emitidas pela AMMA	3	1.197	1.377	15%	1.592	33,00%	100,00%	EXCELENTE
Prazo Médio de Análise dos Processos de Licenciamento pela AMMA	2	644	365		438	83,33%	83,33%	MUITO BOM
Prazo Médio para Emissão de Autorizações pela AMMA	2	347	250		378	66,14%	66,14%	REGULAR
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>16</b>		<b>CONCEITO FINAL</b>				<b>93,42%</b>	<b>EXCELENTE</b>

Figura 12 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (2º Trimestre/2016)

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 30/09/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Satisfação do Cidadão-Usuário da AMMA	1	-	90%	90,00%	86,46%	86,46%	96,07%	EXCELENTE
% de Redução das Despesas de Custeio da AMMA	2	401.804	381.714	-5,00%	342.885	-14,66%	100,00%	EXCELENTE
% de Arrecadação dos Procedimentos Administrativos da AMMA	3	4.783.668	5.501.218	15,00%	5.494.102	14,85%	99,01%	EXCELENTE
% de Processos de Auto de Infração Julgados	3	1.506	1.634	8,50%	1.645	9,23%	100,00%	EXCELENTE
% de Licenças/Autorizações Emitidas pela AMMA	3	1.197	1.675	40,00%	1.867	55,97%	100,00%	EXCELENTE
Prazo Médio de Análise dos Processos de Licenciamento pela AMMA	2	644	280		394	71,07%	71,07%	BOM
Prazo Médio para Emissão de Autorizações pela AMMA	2	347	200		295	67,80%	67,80%	REGULAR
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>16</b>		<b>CONCEITO FINAL</b>				<b>91,93%</b>	<b>EXCELENTE</b>

Figura 13 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (2º Trimestre/2016)

#### 6.4.1 Análise dos Dados mais Relevantes

A) Índice de Satisfação do Cidadão-Usuário da AMMA - Último resultado medido foi de 86,46%, o que representa um aumento de 23,51% em relação à primeira medição realizada em março de 2016 que era de 70%.

b) % de Redução das Despesas de Custeio da AMMA - A média do % de Redução das Despesas de Custeio no âmbito da AMMA foi de 30,58% considerando os 3 ciclos trimestrais de avaliação. Esse resultado representa uma economia aproximada de R\$1,1 milhões em 9 meses de vigência do contrato.

c) % de Incremento da Arrecadação dos Procedimentos Administrativos da AMMA - O % médio de aumento na arrecadação dos procedimentos administrativos da AMMA foi de 11,48%, o que representa um crescimento na ordem de R\$1,4 milhões em 9 meses de vigência do contrato.

d) % de Crescimento das Licenças/Autorizações Emitidas pela AMMA - O % médio de crescimento do número de licenças e autorizações emitidas pela AMMA foi de 55,96%, o que representa um aumento de 1.563 licenças e autorizações quando comparado ao mesmo período do ano anterior, em 9 meses de vigência do contrato.

e) Prazo Médio de Análise dos Processos de Licenciamento pela AMMA - O prazo médio de análise dos processos de licenciamento antes da vigência do Contrato era de 644 dias. De acordo com última medição realizada em 30/09, o prazo foi reduzido para 394 dias, o que representa uma queda de 39%.

f) Prazo Médio para Emissão de Autorizações pela AMMA - O prazo médio para emissão de autorizações antes da vigência do Contrato era de 347 dias. De acordo com última medição realizada em 30/09, o prazo foi reduzido para 295 dias, o que representa uma queda de 15%.

## 6.5 Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Municipais de Goiânia

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 30/06/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Satisfação dos Usuários do IMAS	2	73,00%	80,00%	80,00%	92,71%	92,71%	100,00%	EXCELENTE
% de Redução das Despesas de Custeio do IMAS	2	247.672	235.288	-5,00%	155.190	-37,34%	100,00%	EXCELENTE
% de Atualização de Rede Credenciada Pessoa Física e Pessoa Jurídica	1	100%	100%	100,00%	99,10%	99,10%	99,10%	EXCELENTE
% de Visitas Hospitalares Realizadas pelo Serviço Social	1	28	33	33	31	31	93,94%	EXCELENTE
Prazo Médio para Pagamento da Rede Credenciada Pessoa Física	3	162	122	-25,00%	130	-19,97%	79,87%	BOM
Prazo Médio para Pagamento da Rede Credenciada Pessoa Jurídica	3	174	156	-10,00%	218	25,58%	0,00%	INSUFICIENTE
<b>MÉDIA PONDERADA</b>	<b>12</b>		<b>CONCEITO FINAL</b>				<b>69,39%</b>	<b>REGULAR</b>

Figura 14 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (2º Trimestre/2016)

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 30/09/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Satisfação dos Usuários do IMAS	2	73,00%	93,00%	93,00%	98,63%	98,63%	100,00%	EXCELENTE
% de Redução das Despesas de Custeio do IMAS	2	247.672	235.288	-5,00%	190.570	-23,06%	100,00%	EXCELENTE
% de Atualização de Rede Credenciada Pessoa Física e Pessoa Jurídica	1	100%	100%	100%	100%	100%	100,00%	EXCELENTE
% de Visitas Hospitalares Realizadas pelo Serviço Social	1	28	100%	100%	102,15%	102,15%	100,00%	EXCELENTE
% de Cumprimento de Prazo para Pagamento da Rede Credenciada Pessoa Física	3	162	-30%	-30%	-27,89%	-27,89%	92,96%	EXCELENTE
% de Cumprimento de Prazo para Pagamento da Rede Credenciada Pessoa Jurídica	3	174	-15%	-15%	0%	0%	0,00%	INSUFICIENTE
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>12</b>		<b>CONCEITO FINAL</b>				<b>73,24%</b>	<b>BOM</b>

Figura 15 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (3º Trimestre/2016)

### 6.5.1 Análise dos Dados mais Relevantes

A) Índice de Satisfação do Cidadão-Usuário do IMAS - Último resultado medido foi de 92,71%, o que representa um aumento de 27% em relação à primeira medição realizada em junho de 2016 que era de 73%.

b) % de Redução das Despesas de Custeio do IMAS - A média do % de Redução das Despesas de Custeio no âmbito do IMAS foi de 30,2% considerando os 2 ciclos trimestrais de avaliação. Esse resultado representa uma economia aproximada de R\$449 mil em 6 meses de vigência do contrato.

c) % de Atualização da Rede Credenciada Pessoa Física/Jurídica - A meta de atualizar 100% do cadastro de pessoas físicas e jurídicas foi alcançada ao final de setembro.

## 6.6 Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Goiânia

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 30/06/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Satisfação dos Segurados e Beneficiários do IPSM	2	60,00%	70,00%	70,00%	93,70%	93,70%	100,00%	EXCELENTE
% de Redução das Despesas de Custeio do IPSM	2	77.535,00	73.658,25	-5,00%	53.004,00	-31,64%	100,00%	EXCELENTE
% de Aumento de Receita Previdenciária Per Capita(ativos e inativos)	3	484,05	513,09	6,00%	554,39	14,53%	100,00%	EXCELENTE
% de Rentabilidade das Aplicações Financeiras Acima da Inflação (IPCA)	2	-29,52%	20,00%	20,00%	151,43%	151,43%	100,00%	EXCELENTE
% de Cumprimento de Prazo de Entrega de Prestações de Contas(Balancetes e Relatórios de Execução Orçamentária)	1	100,00%	100,00%	100,00%	20,00%	20,00%	20,00%	INSUFICIENTE
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>10</b>	<b>CONCEITO FINAL</b>					<b>92,00%</b>	<b>EXCELENTE</b>

Figura 16 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (2º Trimestre/2016)

INDICADOR	PESO	VALOR REF.	META 30/09/2016		REALIZADO		RESULTADO META (%)	CONCEITO
			VALOR	%	VALOR	%		
% de Satisfação dos Segurados e Beneficiários do IPSM	2	60,00%	93,70%	93,70%	93,90%	93,90%	100,00%	EXCELENTE
% de Redução das Despesas de Custeio do IPSM	2	77.535	73.658	-5,00%	59.091	-23,79%	100,00%	EXCELENTE
% de Rentabilidade das Aplicações Financeiras Acima da Inflação (IPCA)	2	-29,52%	20,00%	20,00%	264,42%	264,42%	100,00%	EXCELENTE
% de Cumprimento de Prazo de Entrega de Prestações de Contas (Balancetes e Relatórios de Execução Orçamentária)	1	100,00%	100,00%	100,00%	50,00%	50,00%	50,00%	INSUFICIENTE
<b>MEDIA PONDERADA</b>	<b>7</b>	<b>CONCEITO FINAL</b>					<b>92,86%</b>	<b>EXCELENTE</b>

Figura 17 - Quadro de Consolidação de Metas e Atribuição de Conceito (3º Trimestre/2016)

### 6.6.1 Análise dos Dados mais Relevantes

A) Índice de Satisfação do Cidadão-Usuário do IPSM - Último resultado medido foi de 93,90%, o que representa um aumento de 56,5% em relação à primeira medição realizada em junho de 2016 que era de 60%.

b) % de Redução das Despesas de Custeio do IPSM - A média do % de Redução das Despesas de Custeio no âmbito do IPSM foi de 27,71% considerando os 2 ciclos trimestrais de avaliação. Esse resultado representa uma economia aproximada de R\$85 mil em 6 meses de vigência do contrato.

c) % de Rentabilidade das Aplicações Financeiras Acima da Inflação (IPCA) - As aplicações financeiras do Fundo Previdenciário, antes da vigência do Contrato de Resultados era negativa em 29,52%. De acordo com a última medição realizada ao final de setembro, as aplicações renderam 72,88% acima da inflação no período.

## 7 | CONCLUSÃO

O presente artigo objetivou demonstrar a importância dos Instrumentos de

operacionalização do Modelo de Gestão por Resultados, implantado no âmbito da Prefeitura Municipal de Goiânia com a aprovação da Lei Complementar nº276, de 03 de junho de 2015. Para o cumprimento deste objetivo, realizou-se um amplo estudo de toda a documentação disponível acerca dos Contratos de Resultados celebrados no período compreendido entre junho de 2015 e setembro de 2016, disponíveis no *website* da Prefeitura Municipal de Goiânia.

Após a análise da documentação supracitada, da legislação e da literatura, é possível afirmar que a efetividade do Modelo de Gestão por Resultados em questão foi decorrente de seus dois instrumentos de operacionalização, quais sejam, o Contrato de Resultados e a Gratificação por Desempenho Institucional, ambos previstos na Lei Complementar nº276/2015.

Com relação à Gratificação por Desempenho Institucional, vale ressaltar seu caráter optativo, vinculado ao cumprimento de maior carga-horária de trabalho. Assim, os servidores lotados nos órgãos e entidades objetos de contratualização, ao manifestarem formalmente pela adesão ao Contrato de Resultados, estavam sujeitos à carga-horária de 40 horas semanais, o que significou um aumento de 10 horas semanais na capacidade de trabalho de cada servidor, contribuindo diretamente para o alcance das metas coletivas previstas para o órgão. Ao todo, somados os servidores dos 06 órgãos e entidades que celebraram Contratos de Resultados no período avaliado, 1.159 foram beneficiados pelo incentivo da Gratificação por Desempenho Institucional.

Quanto aos Contratos de Resultados, chama a atenção a objetividade do texto, a clareza na definição das metas e indicadores de desempenho e na fixação das penalidades e benefícios, onde foi utilizada uma linguagem clara e de fácil entendimento, tanto para o público interno quanto para ao público externo da Prefeitura Municipal de Goiânia. Tal clareza na definição das metas e indicadores de desempenho facilitou a mensuração e acompanhamento dos resultados obtidos.

Conclui-se, portanto, que o Modelo de Gestão por Resultados implantado no âmbito da Prefeitura Municipal de Goiânia trouxe resultados significativos para a gestão, com ênfase para a redução das despesas de custeio, incremento das receitas, aumento da satisfação do cidadão-usuário e melhoria de processos.

## REFERÊNCIAS

GERÊNCIA DE AVALIAÇÃO, CONTROLE E GESTÃO POR RESULTADOS. Relatório trimestral de acompanhamento dos Contratos de Resultados. Goiânia. 2015.

GERÊNCIA DE AVALIAÇÃO, CONTROLE E GESTÃO POR RESULTADOS. Relatório trimestral de acompanhamento dos Contratos de Resultados. Goiânia. 2016.

GOIÂNIA. Lei Complementar n.º 276, de 03 de junho de 2015. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências. Diário Oficial de Goiânia, Goiânia, GO, n. 6094, p. 2-68, 03 jun. 2015.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública. Brasília: Publix Editora, 2010.

## PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA: ANÁLISE DE AÇÕES E ATIVIDADES PARA AJUSTAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM O FLUXO FINANCEIRO ARRECADADO NO DISTRITO FEDERAL

### Mateus Rodarte de Carvalho

Auditor de Controle Interno

Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito  
Federal  
Brasília – DF

**RESUMO:** A programação financeira envolve um conjunto de atividades para ajustar o ritmo da execução orçamentária com o fluxo de recursos financeiros. O objetivo do trabalho é analisar a efetividade do art. 8º da LRF, comparar e avaliar a programação orçamentária e financeira do Distrito Federal de 2011 a 2016. Com a publicação e vigência da LRF; proporcionou uma melhoria substancial na gestão financeira das contas públicas destacada por uma ação planejada e transparente na administração pública.

O cronograma de pagamentos das despesas do Estado, obrigatoriamente, deve acompanhar o real ingresso de receita; caso um mês a arrecadação seja menor que os pagamentos obrigatórios; é necessária fazer uma reserva financeira no mês em que a arrecadação seja maior que os pagamentos. Dessa forma, evita as eventuais insuficiências de caixa; o cronograma de pagamentos das obras e dos serviços é cumprido, o mercado financeiro e de crédito são preservados pelo cumprimento das obrigações do Estado; os salários dos servidores públicos

e o pagamento dos programas sociais de transferência de renda não atrasam e assegura aos Órgãos recursos suficientes e em tempo hábil para executar os programas de trabalhos e com consequência ofertar à sociedade bens e serviços públicos; assim, atende diretamente e em plenitude o equilíbrio orçamentário e financeiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Programação financeira. Despesa pública. Receita pública. Arrecadação. Equilíbrio

### 1 | INTRODUÇÃO

A programação financeira dos entes da Federação, seja União, Estados, Distrito Federal e Municípios, vêm da necessidade de adequar a velocidade de arrecadação dos recursos financeiros com a de pagamento das despesas públicas. A memória de cálculo para propor os valores da programação financeira deve ser feita com planejamento efetivo e levar em consideração o cenário econômico interno e externo do país, Estado, Distrito Federal ou Município; as conjunturas e as projeções econômicas de médio e curto prazo; pois isso implica em menor ou maior crescimento da economia que reflete diretamente na arrecadação de impostos e como consequência

na despesa pública.

Esse trabalho analisa a efetividade do art. 8º da LRF em que determina que seja publicada, trinta dias após da publicação da LOA – Lei Orçamentária Anual, a programação financeira ou o cronograma de desembolso mensal que irá nortear o fluxo de pagamento e qual a proporção paga das despesas do Estado, considerando o desenho mensal da arrecadação das receitas.

O trabalho descreve os conceitos gerais e específicos de programação financeira e outros conceitos contábeis, orçamentários e de finanças públicas correlacionados ao tema. Depois das análises teóricas, serão analisados a metodologia, a execução, as ações, a revisão da programação financeira do DF, o acompanhamento da execução da despesa pública comparando com a arrecadação financeira no hiato temporal de 2011 a 2015. Finalizando, será verificado se as publicações nos inícios dos exercícios seguem a execução da despesa pública e a doutrina orçamentária e financeira, e, por fim, propor uma sistemática mais efetiva, ativa e dinâmica para o DF

## 2 | CONCEITOS TEÓRICOS

Pereira e Arcanjo (2012) conceituam finanças públicas como conjunto de políticas que instrumentam o gasto público e a receita pública e é dessa relação que norteia a estabilidade econômica do país. O Estado é o responsável pelas finanças públicas e intervém com a variação da despesa pública e dos impostos (receita). A despesa pública é o investimento que o Estado realizará com as políticas públicas de interesse social que será financiado pela arrecadação dos impostos, ou seja, os cidadãos pagam seus impostos e o Estado provê a eles bens públicos.

O objetivo principal das finanças públicas é fomentar a plena ocupação e o controle da demanda agregada do Estado. A abaixo será descrito pontos importantes sobre a teoria das finanças públicas, segundo Giambiagi (2011).

### 2.1 Falhas de Mercado

Ainda segundo Giambiagi (2011), os mercados competitivos apresentam desvio e ineficiência devido às seguintes razões: Mercados Incompletos; Informações assimétricas; Externalidades; Bens públicos e Recursos comuns.

Mercados incompletos é quando um serviço ou bem não é ofertado à população mesmo se o custo de produção seja abaixo do preço que a população está disposta a pagar; isso ocorre pode se tratar de atividade típica de estado, ou mesmo o setor privado não está disposto a assumir os riscos de mercado. Nesse aspecto o governo intervém na economia concedendo crédito de longo prazo pelos bancos de desenvolvimento para incentivar tais investimentos;

No caso de informações assimétricas, o governo intervém na economia porque as informações do mercado não são suficientes para que os consumidores tomem

suas decisões racionais. O Estado pode editar legislação que incentive uma maior transparência no mercado.

As externalidades ocorrem quando alguma atividade de produção acarreta efeitos indiretos sobre outras atividades que não estejam diretamente refletidas nos preços de mercado. O termo “externalidade” justifica porque os efeitos sobre os outros itens (custos ou benefícios) são externos ao mercado. A externalidade negativa corresponde a ação de agente da economia prejudica outro agente ou empresa, ou seja, gera um custo social é maior que o custo privado para a produção, de forma que a “oferta social” fica a esquerda da oferta privada. O resultado é que a produção do mercado é maior do que a socialmente desejável. A existência de externalidade justifica a intervenção do Estado nos mercados que se dá na seguinte forma: a produção direta ou concessão de subsídio para gerar externalidades positivas, as multas ou impostos para desestimular a externalidade negativa ou a regulamentação;

Os Bens públicos são aqueles em que o consumo é indivisível, isto é, o consumo por um indivíduo não prejudica o consumo do mesmo bem pelos demais integrantes da sociedade, assim toda população beneficia da produção de bens públicos.

As ações do Governo da política fiscal abrangem as seguintes funções básicas do Governo:

- a) Função alocativa: Os bens públicos não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado. O governo corrige a alocação de recursos públicos com a oferta de bens públicos, bens que produzem externalidades positivas ou desestimula ou inviabiliza a produção de bens que produzem externalidades negativas. E para evitar má alocação de recursos, o governo deve determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados à sociedade, calcular o nível de contribuição de cada consumidor;
- b) Função distributiva: está associada à distribuição de renda resultante das dotações dos fatores de produção capital, trabalho e terra. Para redistribuir a renda, o governo utiliza, principalmente, das transferências, dos impostos, dos subsídios e dos gastos na área social (assistência social, saúde, saneamento, habitação, educação);
- c) Função estabilizadora: O livre funcionamento do mercado não é capaz de assegurar níveis de emprego pleno, estabilidade dos preços, elevadas taxas de desenvolvimento econômico e estabilidade da balança comercial, dessa forma o intuito da política econômica do Governo é corrigir tais falhas. O governo interfere no nível de atividade econômica atuando sobre a demanda agregada com os instrumentos de política macroeconômica, reduzindo ou aumentando impostos, ampliando ou cortando gastos, assim, dessa forma, gerando mais ou menos atividade econômica.

## 2.2 Receita Pública

Segundo Albuquerque (2008) receita pública é definida, em linhas gerais, como ingresso de recursos nos cofres públicos em qualquer esfera governamental que se faz de forma permanente ao patrimônio do Estado e não está sujeito à devolução para alocação das despesas públicas, ou seja, a receita pública será aplicada na aquisição de bens e serviços (despesa pública) visando satisfazer as necessidades da população ofertando bens e serviços públicos. A receita pública é prevista na LOA e seus recursos são oriundos de arrecadação de tributos e outras fontes correntes e quando a receita corrente não é suficiente para cobrir os gastos; o governo pode obter financiamentos e empréstimos no próprio país ou no exterior com Bancos Internacionais ou Organismos Internacionais Financeiros; dessa forma as operações de crédito também são denominadas receitas públicas orçamentárias.

Considerando Fortes (2012) e Nascimento (2009), receitas públicas orçamentárias, que provocam o aumento no patrimônio líquido do Estado, ou seja, pelos conceitos da ciência contábil são fatos modificativos aumentativos, são classificadas em:

### a) Receitas correntes:

- I) Receita tributária: impostos, taxas e contribuição de melhoria;
- II) Receita de prestação de serviço: atividades relacionadas aos meios de transporte, serviços, comércio e serviços educacionais;
- III) Receita de contribuição social: receitas de caráter social e as de caráter econômico;
- IV) Receita patrimonial: seu ingresso se dá por meio do uso econômico do patrimônio público como juros e dividendo;
- V) Receita agropecuária: resultado da exploração das atividades agropecuárias;
- VI) Receita Industrial: resultante das atividades industriais como serviços de utilidade pública, construção civil e extrativismo mineral;
- VII) Transferências correntes: recursos financeiros concebidos por pessoas jurídicas ou físicas e são utilizadas no desembolso para pagamento de despesas correntes;
- VIII) Outras receitas correntes: receita não classificadas nos itens anteriores como juros de mora, multa;

### b) Receitas de capital:

- I) Receita de operações de créditos: relacionada com a obtenção de recursos com o intuito de suprir déficits orçamentários ou financiar obras públicas;
- II) Receita de amortizações de empréstimos concedidos: ingressos financeiros provenientes da amortização de financiamentos ou de empréstimos que o ente

público tenha previamente concedido;

III) Receitas de alienação de bens: alienação de bens patrimoniais como imóveis e ações;

IV) Transferências de capital: receita associada às despesas de capital;

V) Outras receitas de capital: relacionadas à receita de capital e não classificadas nas fontes anteriores.

A receita pública percorre uma seqüência de ações auxiliares para que os recursos financeiros entrem nos cofres públicos. A receita orçamentária passa por estágios que serão detalhados a seguir.

A Previsão é a estimativa das receitas no momento da proposta da LOA para aprovação do Poder Legislativo e encerra no lançamento da receita no Sistema Financeiro do ante da Federal. Na União utiliza o SIAFI – Sistema de Administração Financeira, no Distrito Federal o SIGGo – Sistema de Gestão Governamental, alguns Estados e Municípios o SIAFEM – Sistema de Administração Financeira dos Estados e Municípios.

Segundo a Lei Federal nº 4.320/64 no artigo 53 “O lançamento da receita é o ato da repartição competente que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito dessa”. O lançamento fiscal é um ato administrativo que identifica o devedor, discrimina a espécie, o valor e vencimento e ocorre do ingresso da receita.

Já arrecadação é quando o Estado recolhe tributos, multas e créditos. Os valores arrecadados devem ser redirecionados para a Conta Única do Estado, ou seja, é quando os contribuintes realizam o pagamento de seus tributos ou outros débitos com o Estado;

O Recolhimento: compreende o repasse, a entrega do produto da arrecadação por parte dos agentes arrecadadores (bancos comerciais, loterias, correios e outros) ao Tesouro Público.

## 2.3 Despesa Pública

A despesa pública é definida como o compromisso de gasto dos recursos do Governo previstos e aprovados na LOA, elaborada conforme a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, que por sua vez está de acordo com o PPA - Plano Plurianual e respeitando as normas da LRF. Tal definição representa os desembolsos orçamentários que tem como objetivo atender às necessidades da população quanto à educação, saúde, segurança pública, justiça, transporte, trabalho, habitação, lazer, saneamento e colocar em prática a política de governo proposta na campanha eleitoral.

A despesa pública também pode ser conceituada por duas óticas:

a) Financeira: desembolso de recursos destinados para a manutenção da máquina pública, investimentos públicos, pagamentos salários dos servidores públicos, juros e amortização da dívida pública e outros;

b) Econômica: gastos que promovem o crescimento econômico e o bem-estar social do Estado atendendo as finalidades constitucionais do Estado ao ofertar serviços e bem públicos. Despesa pública é um fator chave das finanças públicas; pois, o controle dos gastos públicos (despesas) gera o equilíbrio das contas públicas e reflete no endividamento do Estado.

Segundo a Lei Federal nº 4.320/64, a despesa pública passa necessariamente por três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Pelo artigo 58 da Lei nº 4.320/64, o empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. O empenho da despesa pública é realizado até o limite dos créditos fixados no orçamento, assegura ao credor do Estado a existência de recursos reservados para o pagamento e se materializa pelo documento chamado “nota de empenho” que garante a existência do crédito necessário para a liquidação da despesa e o posterior pagamento.

A Liquidação trata da verificação do direito adquirido pelo credor, tendo como base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito segundo definição do art. 63º da Lei Federal 4.320/64. A liquidação da despesa pública baseia-se pelo contrato, a nota de empenho, nota fiscal e os comprovantes de entrega de material ou da prestação do serviço, dessa forma passa haver uma dívida líquida e certa para o Estado para com o credor.

Após a regular liquidação, têm-se o pagamento que é a fase em que se salda a dívida do poder público com seus credores, repassando os valores numerários. O último estágio da despesa pública concretiza-se pela emissão da ordem de pagamento em favor do credor, conforme o art. 65 da Lei Federal 4.320/64 “o pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais por meio de adiantamento”.

Porém, pode-se incluir outros estágios tais como:

- a) Fixação: constitui-se na determinação, por meio de estudos técnicos com cálculos fundamentados, do montante total a ser registrado como montante orçamentário a ser gasto pelo Governo na execução do orçamento;
- b) Programação: é o cumprimento do art. 8º da LRF, ou seja, é a elaboração de um cronograma de desembolso com o objetivo de disciplinar os gastos na mesma proporção que a previsão da realização da receita;
- c) Licitação: conjuntos de procedimentos administrativos que as entidades públicas promovem para as compras ou serviços contratados pelos os entes federativos.

## 2.4 Princípios Orçamentários

Conforme Junior (2005) e Carvalho (2007), os princípios orçamentários são o conjunto de regras jurídicas que devem guiar na elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento público. Existem princípios básicos estão definidos na CF - Constituição Federal, na Lei Federal nº 4.320/64, no PPA e na LDO. São eles:

O orçamento é único, mesmo a CF estabelecendo três esferas orçamentárias (orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento) não representa afronta ao princípio da unidade. É válido para os três Poderes e para cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Cada ente deve possuir o seu orçamento, fundamentado na política de governo e estruturado orçamentariamente pelo documento formal denominado lei orçamentária (LOA) com a fixação da despesa e a estimativa da receita pública.

No princípio da universalidade, o orçamento deve abranger todas as receitas e despesas de toda a administração direta e indireta de todos os Poderes. A lei orçamentária deve incorporar todas as receitas estimadas e despesas fixadas em um determinado hiato de tempo, geralmente o exercício financeiro, de modo a evitar que alguma arrecadação de receita ou execução de despesa não passe pela aprovação e conhecimento do Poder Legislativo. Ou seja, nenhuma instituição pública que receba recursos públicos pode ficar de fora do Orçamento.

A anualidade, também conhecido como princípio da periodicidade, estabelece como o ano ou exercício financeiro, o ano civil. O período estabelece um limite de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa.

O orçamento é objeto de uma lei específica (Lei Ordinária) e deve cumprir o rito sumário legislativo próprio, com todos os quesitos, inclusive a sanção e a publicação pelo chefe do Poder Executivo, tendo assim o princípio da legalidade.

Pelo princípio da exclusividade, o Orçamento só versa sobre matéria orçamentária, deve conter somente matéria de natureza orçamentária, não servindo como instrumento legal para outros fins, porém, é permitido conter assuntos relacionados com autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito, ainda que por antecipação da receita.

No princípio da especificação, também conhecido como discriminação ou especialização, são vedadas autorizações globais no Orçamento, isto é as despesas devem ser especificadas no Orçamento, no mínimo, por modalidade de aplicação. Esse princípio está amparado pelo art. 5º da Lei Federal nº 4.320/64: “A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único”.

A publicidade é um princípio tanto orçamentário quanto constitucional que norteia todos os atos da administração pública. O conteúdo do Orçamento deve ser divulgado por meio da publicado no diário oficial de cada ente da Federação para conhecimento

público. Outra exigência legal descrita na CF é a publicação até trinta dias após o encerramento de cada bimestre do relatório resumido da execução orçamentária.

O princípio do equilíbrio é quando as despesas autorizadas no Orçamento não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro. De acordo com a teoria keynesiana é recomendável déficits orçamentários em momentos de crise, mas não deve permanecer por muitos períodos, pois pode levar a um endividamento público. Por outro lado, superávits orçamentários demonstra que o Estado está arrecadando mais e não está ofertando bens e serviços públicos.

A receita e despesa constante no Orçamento, exceto os descontos constitucionais (transferências constitucionais), devem constar no Orçamento pelo valor total ou valor bruto, sem qualquer tipo de deduções.

O princípio da Não afetação de receitas também é denominado não vinculação de receitas, que é vedada a vinculação dos impostos a órgão, fundo ou despesa, exceto as próprias transferências constitucionais, receitas destinadas aos serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino, as garantias às operações de crédito por antecipação da receita e prestação de garantia ou contra garantia à União e para pagamento de débitos para com esta, quanto às receitas próprias geradas pelos impostos de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei Federal nº 4.320/64 conceituou restos a pagar;

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.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência pluriannual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Conceitua-se por Restos a Pagar Processados as despesas liquidadas no exercício anterior e ainda não pagas; entende-se que por estar liquidada já foi feita uma reserva financeira para o pagamento não afetando a programação financeira. Já os Restos a pagar Não Processados são despesas empenhadas no exercício anterior que ainda não foram liquidadas e nem pagas; e quando for realizado o pagamento dessa despesa afetará a programação financeira do exercício financeiro vigente, conforme Mota (2006).

### 3 | PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

O cronograma de pagamentos das despesas do Estado, obrigatoriamente, deve acompanhar o ingresso de receita; caso um mês a arrecadação seja menor que os pagamentos obrigatórios; o correto é fazer uma reserva financeira no mês em que a arrecadação seja maior que os pagamentos; cumprindo o princípio orçamentário do equilíbrio. Dessa forma, evita as eventuais insuficiências de caixa; os superávits mensais de recursos financeiros são aplicados; o cronograma de pagamentos das obras e serviços é cumprido não havendo necessidade de paralisar; o mercado financeiro e de crédito são preservados pelo cumprimento das obrigações do Estado; os salários dos servidores públicos e o pagamento dos programas sociais de transferência de renda não atrasam e assegura às Unidades Orçamentárias do organograma do Estado recursos suficientes e em tempo hábil para executar os programas de trabalhos durante o exercício financeiro vigente e ofertar a sociedade bens e serviços públicos.

Com a publicação e vigência da LRF; proporcionou uma melhoria substancial na gestão financeira das contas públicas destacada por uma ação planejada e transparente na administração pública. A LRF definiu, expressamente, os limites de endividamento e despesas com pessoal, que o governante somente realizará despesas de acordo com sua capacidade de gastos e compatível com a política fiscal determinada na LDO vigente no exercício financeiro e outros pontos implicitamente de controle dos gastos; não permitindo que os gestores públicos e políticos ajam na administração pública com tanta liberdade assim como fazem na administração particular.

Conforme Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), a programação financeira consiste na compatibilização das despesas fixas com as receitas previstas na LOA, visando o ajuste da despesa pública fixada considerando novos cenários da conjuntura econômica que afetarão a arrecadação das receitas públicas. Caso haja frustração da receita estimada no orçamento, a programação financeira deverá ser estabelecida limitação de empenho e movimentação financeira, isto é, contingenciamento da despesa, com objetivo de cumprir os resultados previstos na LDO e impedir a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro.

A LRF definiu procedimentos para orientar a programação financeira nos artigos 8º e 9º:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso [...]

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

A programação financeira proposta pela LRF inovou e modernizou a gestão

financeira pública comparando com a Lei Federal nº 4.320/64 por considerando tanto os limites de empenho da despesa quando os limites de pagamento; por estabelecer condições austeras para efetivação de operações de antecipação de receita orçamentária e a obrigatoriedade da liquidação dessas operações até o final do mesmo exercício financeiro em que elas foram assinadas; por permitir a anulação de empenho (corte das despesas) na programação financeira anual quando o cenário econômico sinalizar uma frustração de arrecadação de receita sendo necessário reestimá-la, porém, sem comprometer as metas fiscais.

Uma gestão fiscal eficiente e responsável trabalha a programação financeira voltada diretamente para a execução do Orçamento aprovado na LOA. Por outro lado, quando se reestima a receita para menor e limita a despesa pública (podendo até anular o empenho), faz com que a execução do Orçamento se adapte a programação financeira reestimada; gerando um realinhamento no planejamento público, nos processos de compras públicas. Outro aspecto a ser analisado pela programação anual orçamentária financeira é que controle do caixa evita acúmulos dos restos a pagar, de reconhecimento de dívidas, de assumir compromissos financeiros sem haver o lastro futuro para o referido pagamento.

Foram estabelecidos instrumentos para cumprirem as metas fiscais e obter uma programação financeira eficiente sem desequilibrar as contas públicas, são elas:

- a) Anexo de Metas Fiscais da LDO anual que contém a proposta dos resultados e esperados e as estimativas de arrecadação;
- b) Demonstrativos na LOA da compatibilidade com as metas estabelecidas na LDO;
- c) Cronograma de desembolso mensal proposto na LRF, na sua publicação deve conter a compatibilização das metas da LDO e LOA;
- d) Ajustes bimestrais no limite de empenho, conforme novas estimativas de receitas;
- e) Publicação bimestral do relatório resumido da execução orçamentária;
- f) Avaliação de quatro em quatro meses do cumprimento das metas fiscais;
- g) Transparência das contas públicas.

Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), a programação financeira anual deverá conter, no mínimo, o valor que cada órgão do governo poderá empenhar no exercício financeiro, nesse caso pode haver empenhos globais que abrange o exercício inteiro como é o caso de aluguel (empenha-se para o ano inteiro e se paga mensalmente o aluguel para cada mês), e valor dos desembolsos financeiros anuais que cada órgão poderá fazer a cada mês, nesse ponto deve observar as despesas obrigatórias, pagamento da dívida pública e outras despesas legais a serem pagas.

### 3.1 Programação Financeira do Distrito Federal

A programação financeira do DF é publicada no DODF – Diário Oficial do Distrito Federal 30 dias após a publicação da LOA, não abrange o Poder Legislativo, isto é, para cálculo da receita e de despesa do Poder Executivo desconta-se os valores na LOA do Poder Legislativo. Os cálculos são por UO – Unidade Orçamentária e compreende todos os grupos de despesa (1 - Pessoal e Encargos Sociais, 2 - Juros da Dívida, 3 - Outras Despesas Correntes/Custeio, 4 - Investimos, 5 - Inversões Financeiras e 6 - Amortização da Dívida) e todas as fontes de recursos; não são computadas as receitas de superávit, quando da sua apuração são programadas e liberadas. Apresenta um Anexo para o Resultado Primário e um Anexo de valores as cotas quadrimestrais de empenho que sinaliza os valores a serem contingenciados; uma vez que a LOA é encaminhada para a Câmara Legislativa (Poder Legislativo) para apreciação e aprovação em meados do ano anterior o quê gera um hiato temporal fazendo com que a conjuntura econômica mude e necessite reestimar a arrecadação das receitas públicas.

A programação financeira não apresenta anexos com valores dos pagamentos de restos a pagar, no caso do não processado são pagos com o financeiro do exercício afetando diretamente a programação financeira do exercício corrente, e nem dispõe de normativos sobre o encerramento do exercício, porém, é publicado entre meados de outubro e novembro documento que definirá as regras para o encerramento do exercício. Após a publicação da programação financeira, os valores em questão são lançados para cada UO por grupo de despesas e fontes no SISTEMA gerando saldos nas contas contábeis que são utilizadas para liberação de financeiro necessária para a liquidação da despesa.

Nos exercícios financeiros 2011 e 2012, a programação financeira foi estabelecida e revisada por meio de portarias conjuntas entre as Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento e Orçamento do DF utilizando a metodologia de cálculo de 1/12 para o desembolso mensal de todas as fontes e grupos de despesas para as UOs. A revisão se fez necessária para adequar novas estimativas de receita com a autorização de empenho cumprindo o art. 9º da LRF e o princípio orçamentário do equilíbrio. Seguem os documentos legais do referido período:

- a) Em 2011, Portaria Conjunta nº 2, de 27 de janeiro de 2011 e Portaria Conjunta nº 8, de 12 de agosto de 2011;
- b) Em 2012, Portaria Conjunta nº 2, de 27 de janeiro de 2012 e Portaria Conjunta nº 5, de 23 de maio de 2013.

A partir de 2013, a programação financeira passou a ser estabelecida não mais por portaria conjunta e sim por meio de decreto e metodologia de cálculo sofreu alteração substancial. Na ótica da receita, a memória de cálculo para os valores foi considerada a previsão mensal das receitas arrecadadas diretamente pelo DF (tributos); pois o ingresso dos recursos é acíclico e cada mês arrecada um montante, por exemplo: em

abril e maio acontecem os pagamentos do IPVA e IPTU, em dezembro se arrecada mais ICMS por conta das compras de natal. Para as fontes próprias considerou-se média quadrienal de arrecadação dos últimos anos e para fontes de convênio, os órgãos detentores dessa fonte descreveram qual seria o cronograma mensal do ingresso, conforme o termo de contrato do respectivo convênio.

A metodologia utilizada para a programação financeira do DF em 2016 seguiu uma seqüência de ações. Realizou-se a análise do comportamento da receita com base na arrecadação do quadriênio 2012-2015, ajustando eventuais distorções, comportamentos díspares, desarmônicos ou descontínuos; conjeturando para os valores de LOA/2016 e assim distribuir a despesa mensalmente (conforme o índice mensal de arrecadação) gerando o cronograma mensal de desembolso.

O “Índice 2016” é a representatividade mensal da Fonte, mostra qual a porcentagem mensal de arrecadação daquela fonte, uma vez que a maioria dos ingressos de receitas é acíclica e não uniforme de “1/12” do valor previsto em LOA. Para as fontes de convênio, operação de créditos, os Órgãos correspondentes informam o cronograma mensal específico; para as fontes novas, considerou-se a natureza e a característica para elaborar a previsão mensal de arrecadação. Segue abaixo tabela que ilustra a representatividade mensal por Fonte.

COMPORTAMENTO DA ARRECAÇÃO POR FONTE														
QUADRIÊNIO 2012 A 2015														
DESCRIÇÃO RECEITAS	ANO	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
100 - ORDINÁRIO NÃO VINCULADO	2012	810.437.251	700.406.161	800.637.846	973.393.607	1.027.978.589	918.685.963	893.898.257	840.056.024	884.245.734	874.839.536	849.585.649	1.026.944.011	10.601.108.627
	2013	838.166.689	795.659.630	847.206.603	1.097.227.939	1.306.665.615	1.037.507.455	953.791.206	945.584.765	984.273.097	986.934.824	1.017.663.543	1.122.840.621	11.933.521.987
	2014	918.249.617	907.426.175	939.480.807	1.230.108.634	1.333.029.517	1.115.228.730	1.068.450.452	1.140.189.810	1.038.403.172	1.176.584.995	1.025.004.175	1.134.563.099	13.026.719.184
	2015	1.016.431.549	1.017.227.156	1.258.831.270	1.137.964.490	1.139.951.613	1.375.174.870	1.083.835.652	1.068.053.132	1.036.077.398	1.137.155.264	1.246.752.231	1.161.270.002	13.678.724.627
	Média (4)	895.821.277	855.179.780	961.539.132	1.109.673.688	1.201.906.334	1.111.649.255	999.993.892	998.470.933	985.749.850	1.043.878.655	1.034.751.399	1.111.404.433	12.310.018.606
	Índice 2016	7,28%	6,95%	7,81%	9,01%	9,76%	9,03%	8,12%	8,11%	8,01%	8,48%	8,41%	9,03%	100,00%
	2016	1.118.036.922	1.102.864.531	1.412.325.785	1.216.385.960	1.241.027.040	1.460.428.478	1.239.074.031	1.227.393.908	1.239.472.676	1.265.622.041	1.239.180.315	1.312.537.418	15.074.349.105
101 - COTA-PARTE FUNDO DE PARTICIP. DOS ESTADOS	2012	37.470.754	45.326.570	30.783.980	38.409.932	43.780.697	37.026.130	27.652.116	30.513.530	26.698.890	28.342.077	38.308.973	43.300.952	427.617.601
	2013	40.035.545	53.863.544	31.021.401	33.285.264	47.826.400	39.901.210	28.414.754	37.151.837	30.748.020	30.748.492	42.770.528	44.114.717	459.881.712
	2014	52.724.906	56.302.488	33.398.358	38.118.603	50.797.725	38.095.015	32.718.798	39.747.773	34.842.246	32.929.512	43.586.418	47.876.487	501.138.329
	2015	53.632.526	54.748.418	39.876.181	43.036.966	52.923.463	50.723.551	34.097.676	39.879.617	28.573.111	38.643.850	42.832.687	48.675.704	527.643.743
	Média (4)	45.965.933	52.560.255	33.769.980	38.212.691	48.832.071	41.437.226	30.720.836	36.823.189	30.215.567	32.665.983	41.874.652	45.991.965	479.070.348
	Índice 2016	9,59%	10,97%	7,05%	7,98%	10,19%	8,65%	6,41%	7,69%	6,31%	6,82%	8,74%	9,60%	100,00%
	2016	56.617.481	64.739.885	41.595.396	47.067.603	60.147.781	51.039.350	37.839.683	45.356.116	37.217.329	40.235.573	51.578.139	56.649.545	590.083.882
102 - COTA-PARTE FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS	2012	9.548.707	11.550.612	7.844.710	9.788.039	11.156.676	9.436.167	7.046.614	7.775.791	6.803.703	7.222.438	9.762.311	15.869.774	113.805.542
	2013	10.310.600	13.810.260	7.842.604	8.414.937	12.091.120	10.184.625	7.183.610	9.392.455	7.773.489	7.773.609	10.812.932	16.312.579	121.902.818
	2014	13.584.337	14.506.085	8.604.938	9.821.088	13.087.807	9.815.011	8.429.852	10.240.836	8.976.949	8.484.142	11.229.846	18.062.152	134.843.046
	2015	13.736.486	14.022.291	10.213.179	11.022.727	13.554.879	11.794.119	10.331.259	10.214.059	8.515.525	9.692.078	10.943.117	18.319.049	142.358.768
	Média (4)	11.795.033	13.472.312	8.626.358	9.761.698	12.472.621	10.307.480	8.247.834	9.405.786	8.017.417	8.293.067	10.687.052	17.140.889	128.227.544
	Índice 2016	9,20%	10,51%	6,73%	7,61%	9,73%	8,04%	6,43%	7,34%	6,25%	6,47%	8,33%	13,37%	100,00%
	2016	14.534.300	16.601.110	10.629.735	12.028.745	15.369.251	12.701.280	10.163.303	11.590.177	9.879.374	10.219.041	13.169.003	21.121.673	158.006.993

Na ótica da despesa, a regra aplicada para a despesa dependeu da característica de cada grupo de despesa. Para o grupo de pessoal foi utilizar como valor de referência a “média trimestral de setembro a novembro do valor liquidado do grupo de pessoal do exercício anterior” mais 10% (crescimento vegetativo) replicando até o mês que atingir o valor aprovado na LOA. Os Órgãos com características híbridas tiveram tratamento diferenciado. Para despesas com juros e amortização da dívida, o cronograma mensal de desembolso foi elabora conforme calendário de pagamentos de operações de créditos contraídas pelo DF. Já para despesa com custeio, investimentos e inversões financeiras foram aplicados como regra geral o índice de representatividade por fonte (percentual) de cada mês no valor aprovado em LOA/2016 por Órgão e Fonte. Porém, o somatório mensal de todos os grupos de despesas por fonte teve como teto a previsão

mensal de arrecadação por fonte (para que a despesa do cronograma mensal de desembolso não fosse maior que a previsão de arrecadação mensal), nos casos em que o somatório mensal por fonte apresentou um valor maior, foi compensando nos meses que previsão mensal de arrecadação estava maior que a fixação mensal da receita, desta forma teve o equilíbrio mensal e também o anual.

O Distrito Federal implantou uma sistemática inteligente e de acordo com o desenho mensal de arrecadação de tributos e as demais outras fontes de recurso conforme a média de arrecadação no último quadriênio ao programar a despesa. No decorrer dos meses, a área técnica do DF realiza ajustes e análises na programação orçamentária e financeira para os pagamentos da despesa pública ocorra no prazo certo não gerando multa para o Estado. Para o ajuste considera sempre arrecadação mensal de cada fonte de recurso e prioriza as despesas obrigatórias e urgentes, por exemplo, se num determinado mês uma fonte apresentou excesso de arrecadação mensal, este montante poderá ser utilizado para cobrir despesas do Órgão que necessita de suplementação orçamentária, assim, autorizando despesas com lastro financeiro.

Seguem os documentos dos demais períodos:

- a) Em 2013, Decreto nº 34.125, de 28 de janeiro de 2013;
- b) Em 2014, Decreto nº 35.114, de 29 de janeiro de 2014;
- c) Em 2015, Decreto nº 36.345, de 30 de janeiro de 2015; e
- d) Em 2016, Decreto nº 37.093, de 28 de janeiro de 2016.

#### 4 | CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo geral analisar a efetividade do art. 8º da LRF em que determina que seja publicada, trinta dias após da publicação da LOA – Lei Orçamentária Anual, a programação financeira ou o cronograma de desembolso mensal que irá nortear o fluxo de pagamento e qual a proporção paga das despesas do Estado, considerando o desenho mensal da arrecadação das receitas.

Os resultados encontrados por meio dos documentos legais publicados do cronograma de desembolso, a programação financeira, indicam que a partir de 2013, o Distrito Federal implantou uma sistemática inteligente e de acordo com o desenho mensal de arrecadação de tributos e as demais outras fontes de recurso baseada na média de arrecadação no último triênio e programou a despesa, mensalmente, proporcional. Os resultados de certa forma convergem com a literatura sobre o tema, pois o princípio do equilíbrio orçamentário e financeiro é atendido diretamente e em plenitude; diferente de outros Entes da Federação que dividem por 1/12 a distribuição mensal. Porém, há falhas na programação financeira do DF quando se permite

empenhos mensais maiores que a arrecadação mensal ou empenhos globais sem considerar que nos meses posteriores poderá haver frustração de receita, acarretando em anulação de empenho ou inscrição de restos a pagar não processado em valores significativos, prejudicando a programação financeira do próximo exercício.

Os resultados não são conclusivos visto que a execução da programação financeira da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios é dinâmica e reflete diretamente na conjuntura econômica interna e externa.

Assim como a União, o DF deve dispor em seu Decreto de programação orçamentária e financeira o detalhamento das normas para execução orçamentária, incluir as normas sobre o encerramento do exercício baseando nos princípios orçamentários. A programação financeira do DF precisa abranger, também, anexos com o cronograma de pagamento dos restos a pagar processados e não processados, sendo estes últimos descontados do valor mensal previsto de arrecadação; dessa forma, têm-se o montante líquido disponível para pagamento das despesas executadas no exercício e a execução orçamentária e financeira caminhando em passos simétricos, levando a uma administração dos recursos públicos equilibrada, efetiva, eficiente e legal.

O DF precisa elaborar um módulo sistêmico de programação financeira no SIGGo para agilizar a comunicação, a liberação financeira, os ajustes, as revisões e todas as questões contábeis de programação financeira, proporcionando ações rápidas, dinâmicas, tempestivas e claras, melhorando a relação técnica entre as áreas meios e fins, buscando, sempre, a qualidade do gasto pública e a efetividade dos serviços públicos.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano, MEDEIROS, Márcio e FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**, Editora Gestão Pública 2008.

BARROS e SILVA. Fernando Veiga. **Gestão Responsável na Administração Municipal** - Texto elaborado em 2000.

CARVALHO, Fernando J. C. e SOUZA, Francisco E. P. e outros. **Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política**, Editora Campus 2007.

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 03 de agosto de 2015.

DEBUS, Ivo e MORGADO, Jeferson. **Orçamento Público**, Vestcon 2000.

**DECRETO DA UNIÃO nº 8.197**, de 20 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2014. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8197.htm)>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

**DECRETO DE MINAS GERAIS nº 46.443**, de 14 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2014. Disponível em <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec&num=46443&comp=&ano=2014&aba=js\\_textooriginal](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec&num=46443&comp=&ano=2014&aba=js_textooriginal)>. Acesso em 20 de maio de 2018.

**DECRETO DO DF nº Decreto nº 34.125**, de 28 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2013. Disponível em <[http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2013/01\\_Janeiro/DODF%20N%C2%BA%20022%2028-01-2013%20-%20EDI%C3%87%C3%83O%20EXTRA/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20022%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20Extra.pdf](http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2013/01_Janeiro/DODF%20N%C2%BA%20022%2028-01-2013%20-%20EDI%C3%87%C3%83O%20EXTRA/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20022%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20Extra.pdf)> Acesso em 03 de agosto de 2018.

**DECRETO DO DF nº Decreto nº 35.114**, de 29 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2014. Disponível em <[http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2014/01\\_Janeiro/DODF%20N%C2%BA%2023%2030-01-2014/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20023.pdf](http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2014/01_Janeiro/DODF%20N%C2%BA%2023%2030-01-2014/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20023.pdf)>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

FORTE, João. **Contabilidade Pública, Orçamento Público e Lei de Responsabilidade Fiscal Teoria e Prática**, Editora Franco e Fortes 2012

GIAMBIAGI, Fabio e ALÉM, Ana Claudia. **Finanças Públicas Teoria e Prática no Brasil**, Editora Elsevier 2011.

JUNIOR, Antonio d'Ávila. **AFO & Finanças Públicas**, Editora FDK 2005.

**LEI FEDERAL COMPLEMENTAR nº. 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101)>. Acesso em 03 de agosto de 2017.

**LEI FEDERAL nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em 03 de agosto de 2017.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Curso Básico de Contabilidade Pública**, Editora Gestão Pública 2006.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**, Editora Vestcon 2007.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Finanças Públicas Para Concursos**, Editora Ferreira 2009.

PEREIRA, Paulo Trigo, ARCANJO, Manuela e outros. **Economia e Finanças Públicas**, Escolar Editora 2012.

**PORTARIA CONJUNTA** Entre as Secretaria de Estado da Fazenda e de Planejamento e Orçamento do DF nº 2, de 27 de janeiro de 2011. Dispõe sobre o contingenciamento de dotações orçamentárias, a programação financeira e o cronograma de desembolso para o exercício financeiro de 2011. Disponível em [http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2011/01\\_Janeiro/DODF%20N%C2%BA%2020%2028-01-2011/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20020.pdf](http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2011/01_Janeiro/DODF%20N%C2%BA%2020%2028-01-2011/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20020.pdf) . Acesso em 20 de maio de 2015.

**PORTARIA CONJUNTA** Entre as Secretaria de Estado da Fazenda e de Planejamento e Orçamento do DF nº 2, de 27 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o contingenciamento de dotações orçamentárias, a programação financeira e o cronograma de desembolso para o exercício financeiro de 2012. Disponível em [http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2012/01\\_Janeiro/DODF%20N%C2%BA%2022%2030-01-2012/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20022.pdf](http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2012/01_Janeiro/DODF%20N%C2%BA%2022%2030-01-2012/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20022.pdf) . Acesso em 20 de maio de 2015.

Site do Ministério da Fazenda. Disponível em < <http://www.fazenda.gov.br/>> . Acesso em 10 de agosto de 2018.

Site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/>> . Acesso em 10 de agosto de 2018.

Site do Tesouro Nacional. Disponível em < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>> Acesso em 10 de agosto de 2018.

## SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DO PARÁ

**Íris Alves Miranda Negrão**

Secretaria de Estado de Administração/Pa

**Thiago Freitas Matos**

Secretaria de Estado de Administração/Pa

**RESUMO:** O uso racional dos recursos públicos tem sido cada vez mais cobrado pela sociedade. Neste sentido, o Governo do Estado do Pará, através da Secretaria de Estado de Administração - SEAD, vem adotando a prática de Registro de Preços para aquisição de bens e serviços comuns da Administração Pública, proporcionando maior eficiência e racionalizando os gastos públicos. Desta forma, através dos dados do Sistema Integrado de Materiais e Serviços (SIMAS), são identificados os bens e serviços mais consumidos pelos Órgãos e Entidades do Estado. Em seguida, são estudadas formas racionais de aquisição dos mesmos. Por força de lei, os demais Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado (63 órgãos e entidades), ficam impedidos de realizar certames licitatórios para adquirir os bens ou contratar os serviços registrados em Atas da SEAD. O resultado das aquisições, através do Sistema de Registro de Preços, gerou a economia de R\$ 89.719.086,76, no ano de 2013, e de R\$ 185.448.715,30, no ano de 2014. Além da considerável economia, a experiência da SEAD provou que o registro de preços é uma excelente ferramenta de padronização das

aquisições de bens e contratação de serviços de qualidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema de Registro de Preços, Compras Governamentais.

**ABSTRACT:** The rational use of public resources has been increasingly charged by society. In this sense, the Government of the State of Pará, through the Secretary of State for Administration - SEAD, has adopted the practice of Price Registration for the acquisition of common goods and services of the Public Administration, providing greater efficiency and rationalizing public spending. In this way, through the data of the Integrated System of Materials and Services (SIMAS), the goods and services most consumed by the State Bodies and Entities are identified. Next, rational forms of acquisition are studied. By law, the other organs and entities of the State Executive Power (63 organs and entities), are prevented from holding bidding bids to acquire the goods or hire the services recorded in SEAD Minutes. The result of the acquisitions, through the Price Registration System, generated savings of R \$ 89,719,086.76 in 2013 and R \$ 185,448,715.30 in 2014. In addition to the considerable economy, SEAD's experience has proven that price registration is an excellent tool for standardizing purchases of goods and contracting quality services.

**KEYWORDS:** Price Registration System, Government Purchases.

## 1 | INTRODUÇÃO

Na busca contínua pela melhoria no processo de compras públicas, a administração tem como principal desafio adquirir produtos e serviços de qualidade a preços vantajosos. Não obstante tamanho desafio, a Administração deve agir em estrita observância da legislação pertinente, sobretudo a lei nº 8.666/93.

Nesta perspectiva, os agentes públicos têm o dever de adquirir bens e contratar serviços de qualidade pelo preço mais vantajoso. Ou seja, “fazer mais com menos”.

O procedimento licitatório, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.666/93, visa regular a forma como a Administração deve agir ao realizar os processos licitatórios necessários ao atendimento das demandas da sociedade, seja através de contratação de bens e serviços que beneficiem diretamente a população ou através da contratação de bens e serviços que estruturem e fortaleçam a máquina pública para que esta possa prestar, de forma célere e eficiente, os serviços demandados pela sociedade.

A Lei nº 8.666/93 estabelece em seu art. 15, inciso II, que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas por meio do Sistema de Registro de Preços. Considerando que a Lei de Licitações estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cabe a cada ente federativo estabelecer, por decreto, a respectiva regulamentação, conforme estabelece o § 3º, do art. 15.

No âmbito do Estado do Pará, o Sistema de Registro de Preços é regulamentado pelo Decreto Estadual nº 876/2013.

O Decreto supramencionado inovou ao centralizar na Secretaria de Estado de Administração – SEAD as licitações, através de registro de preços, para aquisição de bens e serviços comuns aos Órgãos do Poder Executivo do Estado.

Nesse contexto, a Secretaria de Estado de Administração – SEAD define anualmente quais os bens e serviços serão contratados, através da publicação, em Diário Oficial do Estado, de documento denominado “Plano Anual de Compra de Bens e Serviços Comuns”. Os demais Órgãos e Entidades, por força do Decreto Estadual supracitado, ficam impedidos de licitar os bens e serviços constantes no documento.

O Sistema de Registro de Preços, ou simplesmente SRP, apresenta-se como eficiente ferramenta, pois permite à administração juntar as demandas de compra de várias Entidades Públicas (63 no caso do Estado do Pará) e realizar um único certame licitatório, reduzindo os custos através da economia de escala.

O SRP é um procedimento de contratação de bens e serviços, realizado através das modalidades de Concorrência ou Pregão. No SRP as empresas assumem o compromisso de fornecer bens e serviços a preços e prazos registrados em uma

ata específica e as contratações são realizadas quando melhor convier aos órgãos/ entidades que integram a ata, no prazo máximo de 12 meses.

O Sistema de Registro de Preços tem se mostrado uma importante ferramenta de gestão, sobretudo para os casos em que as demandas são incertas, frequentes ou de difícil mensuração. O SRP possibilita que o gestor se antecipe às dificuldades e conduza o procedimento licitatório com vários meses de antecedência, evitando possíveis emergências, além de proporcionar economia às compras públicas.

Segundo FERNANDES, (2008) “O registro de preços é um contrato normativo, expressão que indica uma relação jurídica de cunho preliminar e abrangente, que estabelece vínculo jurídico disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes.”

O objetivo do trabalho é descrever, de forma clara e direta, a experiência do Governo do Estado do Pará, no que tange a centralização das compras de bens e serviços comuns, processadas pela Secretaria de Estado de Administração, através do Sistema de Registro de Preços, relatando os procedimentos e a sistemática aplicada, além de demonstrar os resultados alcançados.

O artigo está dividido em dois momentos: a primeira parte trata do sistema de registro de preços sob o ponto de vista teórico, com a aplicação de diversos conceitos, definindo-se os atores envolvidos no sistema; na segunda parte levantaremos as informações das atas de registro de preços que tiveram maior economia e maior participação dos órgãos estatais, expondo, de forma clara e direta, os resultados obtidos pelo Estado do Pará com a prática da centralização das aquisições de bens e serviços comuns.

## **2 | SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

O SRP está previsto na Lei nº 8.666/93, art. 15, II: “As compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de Sistema de Registro de Preços”. Até 2001, O Sistema de Registro de Preços era processado, exclusivamente, através da modalidade concorrência. Em 2002, com o advento da Lei nº 10.520/02 (lei do Pregão), o SRP passou a ser realizado, também, através do Pregão.

Em 2013, o Sistema de Registro de Preços foi regulamentado, no âmbito do Estado do Pará, pelo Decreto Estadual nº 876/2013, que assim conceituou o SRP: “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

Marçal Justen Filho (2005, p. 150) afirma que:

Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica, a ser efetivada posteriormente pela Administração. No registro de Preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante

certo período, por repetida vezes. A proposta selecionada fica à disposição da administração que, se e quando desejar, adquirir, se valerá dos preços registrados, tantas vezes quantas a desejar (dentro dos limites estabelecidos no ato convocatório),

Ou seja, a administração tem a sua disposição, durante a validade da Ata, fornecedores e preços registrados para, se ou quanto necessitar, realizar a contratação, dentro dos limites inicialmente demandados pelo participante.

Por se tratar de um procedimento especial de licitação que se diferencia dos demais, faz-se necessário a realização de breve apresentação acerca das principais terminologias utilizadas no SRP, conforme define o Decreto Estadual nº 876/2013:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições: I - sistema de Registro de Preços: conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras; II - Ata de Registro de Preços: documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas; III - órgão gerenciador: órgão ou entidade da Administração Pública Estadual responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente; IV - órgão participante: órgão ou entidade da Administração Pública Estadual que participa dos procedimentos iniciais do sistema de Registro de Preços e integra a Ata de Registro de Preços; V - órgão não participante: órgão ou entidade da Administração Pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à Ata de Registro de Preços.

Dito isto, passemos a análise de cada uma das terminologias apresentadas.

Primeiramente, faz-se necessário esclarecer que a ata de registro de preços não é a ata da sessão, mas sim o documento que vincula a Administração Pública aos preços e ao fornecedor que venceu a licitação. Nela devem constar as obrigações do órgão gerenciador, dos órgãos participantes e dos fornecedores, além, é claro, dos preços e especificações, inclusive a marca, do(s) produto(s) ou serviço(s) licitado, conforme especificações do edital e da proposta de preços do(s) licitante(s) vencedor(es).

Ademais, o Decreto Estadual nº 876/2013, inovou ao possibilitar a inclusão, em Ata de Registro de Preços, dos fornecedores que aceitaram fornecer produtos nas mesmas condições do licitante vencedor. O Conjunto desses licitantes foi denominado de “cadastro de reserva de fornecedores”.

O órgão gerenciador é aquele que promove a licitação, ou seja, aquele que irá realizar a sessão e todos os demais procedimentos necessários a formalização da Ata de Registro de Preços, desde a elaboração do termo de referência até o gerenciamento da Ata de Registro de Preços.

O art. 6º do Decreto Estadual nº 876/2013 atribui ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e gestão da Ata de Registro de Preços.

O órgão participante é aquele que enviou, previamente, sua demanda ao órgão

gerenciador. Findada a licitação, o órgão participante poderá, caso haja a necessidade, contratar o fornecedor registrado na Ata de Registro de Preços, respeitando os limites máximos informados quando do processo de intenção de participação no registro de preços – IRP.

Observa-se que o Decreto Estadual atribui ao órgão participante a aplicação das penalidades oriundas de seus próprios contratos. Desta forma, o órgão participante, sem prejuízo da pena por ventura aplicada pelo órgão gerenciador, deverá aplicar ao fornecedor contratado, garantido o contraditório e a ampla defesa, as penalidades razoáveis e proporcionais ao agravo eventualmente por este cometido.

O órgão não participante (carona) é aquele que, mesmo não tendo enviado previamente sua demanda, manifesta, durante a vigência da Ata, a intenção de fazer uso da mesma. Neste caso, o órgão não participante, ou simplesmente carona, deverá solicitar a autorização do gestor da Ata e do fornecedor nela registrado, informando quais os itens, e suas respectivas quantidades, necessita utilizar.

Os pedidos de adesão ficam limitados, individualmente, a cem por cento dos quantitativos dos itens registrados e, na totalidade, ao quántuplo da quantidade originalmente registrada na Ata de registro de Preços.

### **3 | REGISTRO DE PREÇOS NO ESTADO DO PARÁ**

Nem todos os 63 Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado do Pará estão autorizados a realizar Registro de Preços. O Decreto supramencionado, em seu art. 3º, relaciona aqueles que possuem tal autorização, conforme se evidencia abaixo:

Art. 3º são órgãos gerenciadores a secretaria de Estado de Administração, secretaria de Estado de Educação, secretaria de Estado da Fazenda, secretaria de Estado de segurança Pública e Defesa social, secretaria de Estado de saúde Pública, secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças, Universidade do Estado do Pará, banco do Estado do Pará, Hospital Ophir Loyola, Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará, Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará, Fundação Pública Estadual Hospital de Clínicas Gaspar Vianna.

Doze são os órgãos e entidades autorizados a realização de registro de preços no Estado do Pará. Entre estes, destaca-se a Secretaria de Estado de Administração – SEAD, único órgão autorizado a licitar bens e serviços comuns. Os demais órgãos e entidades do Estado, inclusive os relacionados no próprio Decreto, ficam obrigados a figurar o rol de órgãos participantes, caso necessitem adquirir ou contratar os bens ou serviços comuns licitados pela SEAD.

A obrigatoriedade supracitada tem por finalidade fulcral a centralização das aquisições comuns, de modo a reduzir os preços praticados, através da economia de escala.

O Decreto Estadual nº 876/2013 inovou ao atribuir a Secretaria de Estado de Administração – SEAD a competência exclusiva da realização de licitação, através

de registro de preço, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Pará.

Portanto, os Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado do Pará devem, prioritariamente, fazer uso das Atas de registro de Preços de bens e serviços comuns realizadas pela Secretaria de Estado de Administração, na condição de participante, ressalvados os casos em que o Órgão ou Entidade comprove a inviabilidade de participação.

Os demais órgãos autorizados a realizar registro de preços, no âmbito do poder Executivo do Estado do Pará, poderão realizar SRP's para atendimento de suas necessidades específicas respeitadas suas áreas de atuação.

Nesse contexto, a Secretaria de Estado de Saúde pública – SESPA está autorizada a realizar registro de preço para locação de ambulâncias. Da mesma forma, a Secretaria de Estado de Segurança Pública – SEGUP poderá realizar registro de preços para locação de viaturas de polícia.

Contudo, ambas as Secretarias não podem, por força do Decreto Estadual, realizar registro de preços para locação de veículos de uso administrativo, uma vez que a locação desse tipo de veículo está classificado como serviço comum, competindo exclusivamente a SEAD a realização do registro de preços.

A Secretaria de Estado de Administração – SEAD divulga, anualmente, documento contendo a relação dos itens de bens e serviços comuns, descrevendo as características de cada um destes e informando a data prevista para realização do certame licitatório.

De posse destas informações, os órgãos e entidades do Estado podem planejar suas contratações, encaminhando demanda para figurar o rol de participantes dos Registros de Preços da SEAD.

Não obstante os benefícios financeiros obtidos com a economia de escala, a desobrigação de licitar aquilo que é classificado como bem e serviço comum, permite aos órgãos e entidades concentrar sua força de trabalho no atendimento das necessidades finalísticas do órgão, beneficiando, sobretudo, ao usuário do serviço público (cidadão).

O art. 4º do Decreto Estadual de Registro de Preços estabelece critérios para realização do SRP. Segundo o diploma legal, o Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Conforme se observa no texto extraído do Decreto Estadual, quatro são as hipóteses em que poderá ser adotado o Registro de Preços. A primeira hipótese pode ser exemplificada claramente no registro de preços de Material de Expediente. Materiais como caneta, papel e grampeador são adquiridos frequentemente pelos Órgãos e Entidades Estaduais.

Objeto comum a todos os órgãos, a administração precisa constantemente de material de expediente. A segunda hipótese é na entrega do material que ocorre parceladamente, pois grande parte dos entes administrativos do Estado não dispõe de grandes almoxarifados para guarda desse material.

Na terceira hipótese, temos todos os órgãos do Estado utilizando material de expediente, sem exceção, motivo pelo qual itens como caneta, papel e grampeador são classificados como bens comuns e constam no plano anual de compras de bens e serviços comuns.

A quarta hipótese aventada pelo Decreto Estadual refere-se aos casos em que, pela natureza do objeto, não for possível aferir a quantidade exata do material. É o caso do papel. O consumo do papel depende diretamente das ações que estão sendo realizadas nos órgãos e entidades. Logo, a quantidade de papel utilizado poderá variar de um exercício para o outro.

Ressalta-se que a hipótese mencionada no parágrafo anterior não deve ser utilizada para justificar, tão pouco incentivar, a falta de planejamento dos órgãos, quando do levantamento de suas reais necessidades de compra.

### **3.1 Benefícios obtidos com SRP no Estado do Pará**

Conforme verificou-se no levantamento das informações necessárias à elaboração deste trabalho, os benefícios da aplicação do Sistema de Registro de Preços não se restringem à economia financeira obtida.

A fim de verificar os benefícios do SRP, foi aplicado questionário aos servidores da Diretoria de Gestão da Cadeia Logística do Estado, responsáveis pela realização dos certames licitatórios e pela gestão das Atas de bens e serviços comuns, no âmbito do Estado do Pará.

Dentre os benefícios, destacam-se:

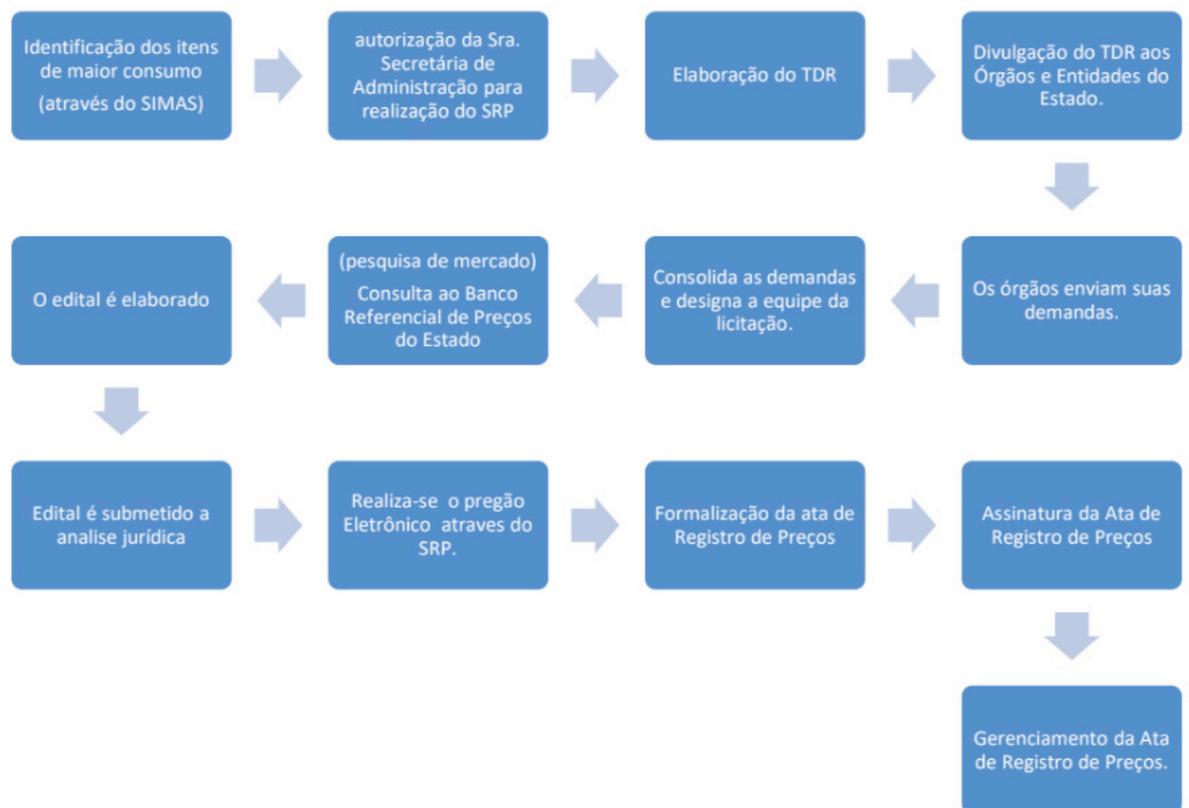
- a) Necessidade de disponibilização de orçamento apenas quando da contratação (Cap. VII – art. 8º - § 2º do Decreto Estadual nº 876/2013). Diferentemente de uma licitação convencional, a metodologia do registro de preços não exige a comprovação de dotação orçamentária como condição *sine-qua-non* para realização do certame, permitindo, ao órgão gerenciador e aos órgãos participantes, o retardamento da comprovação de dotação orçamentária para o ato de assinatura do contrato ou emissão de nota de empenho;

- b) Redução do número de licitações. O Estado do Pará possui, atualmente, cerca de 63 Órgãos e Entidades. Se cada um destes Órgãos realizasse suas próprias licitações, os custos indiretos do processo (a exemplo da publicação em jornal de grande circulação) seria imenso. Além, é claro, do custo com a mão-de-obra necessária para realização das licitações;
- c) Preços mais vantajosos e unificados. Com a prática do Registro de Preços, os órgãos e Entidades Estaduais passaram a gastar menos, e o Estado do Pará passou a pagar preços uniformes;
- d) Possibilidade dos órgãos e entidades concentrarem suas ações e energia na atividade fim, de acordo com a missão institucional do órgão, e não em atividade-meio, a exemplo da realização de licitação.

### 3.2 Fluxo dos SRP de bens e serviços comuns do Estado

Em 2013, com a publicação do Decreto Estadual nº 876/2013 e, sobretudo, pelo choque de gestão ocasionada pela concentração das aquisições de bens e serviços comuns na Secretaria de Estado de Administração do Estado do Pará, foi possível concentrar os recursos necessários e montar uma estrutura capaz de suprir as demandas de compras de todos os órgãos do Poder Executivo do Estado.

Vejamos abaixo o fluxograma do SRP de bens e serviços comuns no âmbito do Estado do Pará:



Fonte: Gerência de Registro de Preços SEAD

Apesar do vulto das licitações realizadas, através do SRP, e da necessidade de

recepcionar e computar a demanda de todos os demais órgãos e entidades do Estado, o tempo médio de realização dos certames licitatórios é 120 (cento e vinte dias), já considerado eventuais recursos.

#### 4 | ECONOMIA OBTIDA COM A CONCENTRAÇÃO DO SRP DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

Com a centralização das aquisições de bens e serviços comuns na Secretaria de Estado de Administração – SEAD foi possível a obtenção de resultados nunca imaginados.

Vejamos, abaixo, quadro contendo os valores de contratação estimados nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014. Em simples análise dos valores citados abaixo é possível visualizar, de forma clara e direta, o aumento no volume de compras e, por consequência, no valor economizado com as aquisições de bens e serviços comuns do Estado do Pará.

Valores estimados licitados:

2011	2012	2013	2014
• R\$60.605.435,31	• R\$38.886.835,31	• R\$246.346.246,52	• R\$768.556.167,46

Valores contratados:

2011	2012	2013	2014
• R\$37.822.738,76	• R\$23.208.141,27	• R\$156.627.159,76	• R\$583.107.452,16

Economia:

2011	2012	2013	2014
• R\$22.782.696,55	• R\$15.678.694,04	• R\$89.719.086,76	• R\$185.448.715,30

A fim de ilustrar melhor a evolução dos valores economizados com a centralização das aquisições de bens e serviços comuns na Secretaria de Estado de Administração – SEAD, vejamos, abaixo, gráfico com a evolução destes valores:



Gráfico 1 - Comparativo dos valores economizados com o Registro de Preços – Período 2011 a 2014.

Fonte: Gerência de Registro de Preços

## 5 | OBTENÇÃO DOS PREÇOS DE REFERÊNCIA.

Os valores de referência de cada item que compõem os registros de preços são obtidos a partir do Banco Referencial de Preços (BRP), que está integrado ao SIMAS, que por sua vez é alimentado pela média dos preços praticados pelos órgãos e entidades do Estado.

A metodologia utilizada, consiste em conceber como preço de referência no banco os preços médios dos itens de material permanente e consumo, bem como os de serviço, praticados pela administração, em seus processos de compras e contratações, que possuam, no mínimo, 03 (três) incidências de registro de Pedido de Realização de Despesa – PRD, promovidos nos últimos 120 (cento e vinte) dias.

Assim, cada novo registro de preço no SIMAS, derivado das informações registradas nas notas fiscais/faturas, retroalimentará a base do banco, disponibilizando aos usuários preços médios de material e serviços atualizados, com base nos últimos processos de compras promovidos pelos órgãos e entidades integrantes do SIMAS.

A seleção que compõem a cesta do BRP abrange o conjunto dos itens de material de consumo e permanente que se encontram ativos no catálogo do SIMAS, a fim de que haja a manutenção do controle e da padronização das especificações técnicas, assim como os seus preços praticados.

Objetivando expurgar preços de itens inadequadamente registrados pelos usuários do SIMAS, no ato da elaboração do PRD, não são considerados valores que distem em 100% (cem por cento) inferior ou superior à média de preços identificada pelo sistema.

## 6 | COMPARATIVO ENTRE OS SRP REALIZADOS EM 2013 (ANTES DO DECRETO) E 2014 (DEPOIS DO DECRETO)

Destacamos que a SEAD, através de dados obtidos junto ao Sistema Integrado de Materiais e Serviços (SIMAS), identifica os bens e serviços comuns que tiveram maior aporte financeiro. Os itens são estudados, a fim de que seja encontrado a melhor solução para adquiri-los ou contratá-los. Em seguida, é elaborado o termo de referência, que é disponibilizado a todos os órgãos da Administração Pública Estadual, a fim de que os mesmos manifestem interesse no produto ou serviço que será licitado.

Apresentaremos abaixo os registros de preços realizados no ano de 2013 e 2014 que tiveram grande impacto nos gastos públicos

### Registro de Preços de locação de veículos

Um dos serviços comuns identificado como relevante, pois representa parcela representativa de recursos públicos, é o de locação de veículos de uso administrativo. Em 2013, foi realizado Registro de Preços para futura contratação de serviços de locação de veículos, processados de duas formas: 1ª Locação continuada. Ou seja, contratos realizados pelo período mínimo de 1(um) ano; 2ª Locação eventual. Através da locação de diárias.

A licitação foi processada através do nº 04/2013, e contou com a participação de 39 órgãos. Posteriormente, durante a vigência da Ata, outros 18 órgãos solicitaram adesão. O valor estimado do Registro de Preços foi de R\$ 20.091.428,48 e o preço final (registrado em Ata) foi de R\$ 14.096.102,00, gerando uma economia de R\$ 5.995.326,48.

Ressalta-se que a economia supracitada refere-se apenas as contratações realizadas pelos órgãos participantes. Se adicionarmos, a conta, a economia obtida através dos contratos oriundos das adesões, o número será acrescido consideravelmente.

A ata de locação de veículos dispunha de 8 itens, que podiam ser locados para contratação mensal (continuada) ou a locação eventual (diária). Conforme dito anteriormente, os itens foram escolhidos com base na relevância financeira. A ata em questão dispunha de veículos básicos com motorização 1.0, veículos executivos (de representação) com motorização 2.4, veículo tipo pick-up, van e micro ônibus.

A fim de ilustrar os valores despendidos e economizados no processo, vejamos o gráfico abaixo:

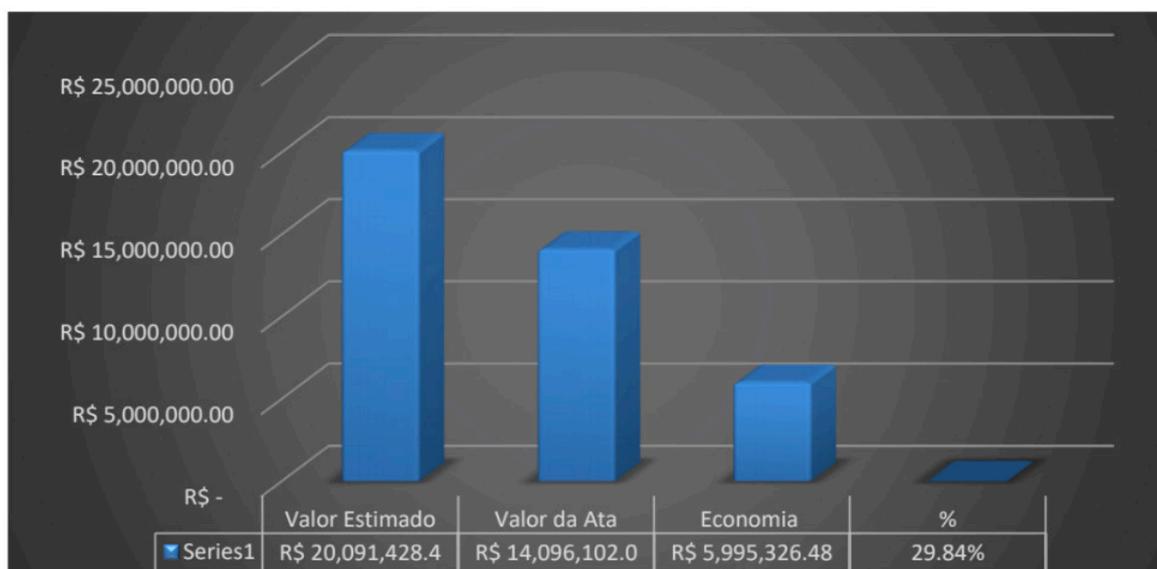


Gráfico 2 - Demonstração de valores 2013

Fonte: Gerência de Registro de Preços

Apesar dos serviços de locação de veículos serem considerados serviços de natureza continuada, havendo, portanto, a possibilidade legal de prorrogação dos contratos existentes, no ano de 2014, a fim de aumentar a lista de categorias de veículos registrados, foi realizado novo SRP.

Porém, com a publicação do Decreto 876/2013, e com a reestruturação da metodologia utilizada no Estado, obteve-se a participação de 51 órgãos e entidade, expressando os seguintes resultados:

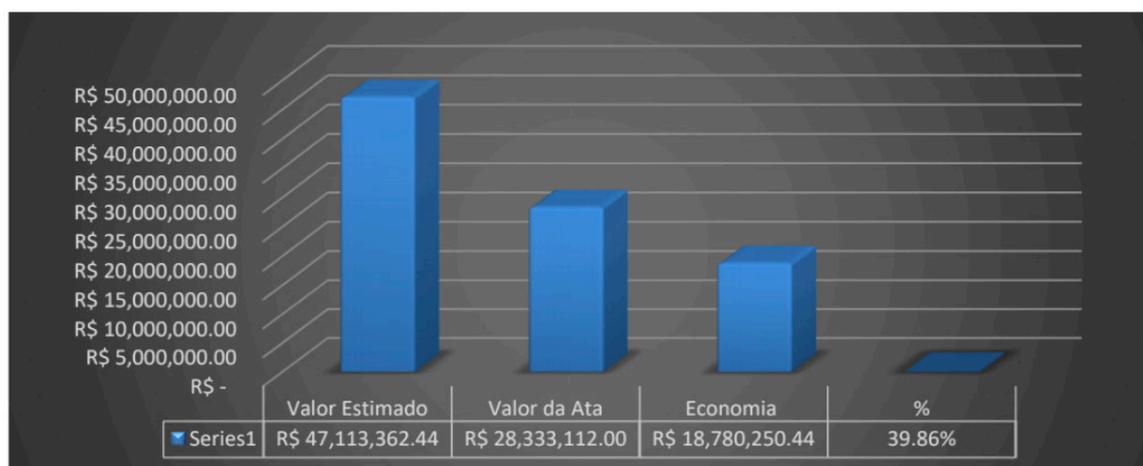


Gráfico 3: Demonstração de valores 2014

Fonte: Gerência de Registro de Preços

Fica claro, quando se compara os gráficos 2 e 3, que quanto maior é o volume da contratação, maior é o percentual de desconto obtido. Com a centralização da contratação dos serviços de locação de veículos, o Estado economiza, anualmente, cerca de 19 milhões de reais.

## 6.1 Registro de Preços de terceirização da mão-de-obra

Outro serviço comum de extrema relevância, em função dos valores a este aportado, é o de terceirização de mão-de-obra. Em 2013, foi realizado, sob o nº 010/2013, o Registro de Preços de terceirização de mão-de-obra, que incluía os postos de auxiliar de serviços gerais, supervisor de serviços gerais, recepcionista, jardineiro e copeiro. Os postos de auxiliar de serviços gerais contemplavam o fornecimento de todo o material de limpeza e equipamentos necessários para execução dos serviços de limpeza e conservação.

O referido certame licitatório foi homologado no dia 09 de setembro de 2013. Porém obteve, somente, a participação de 22 órgãos e entidades do Estado, contando, posteriormente, com a adesão de outros 15. O valor estimado era de R\$ 6.387.870,00, e teve seu valor registrado por R\$ 4.534.119,84, gerando uma economia de R\$ 1.853.750,16, conforme se observa no gráfico a seguir

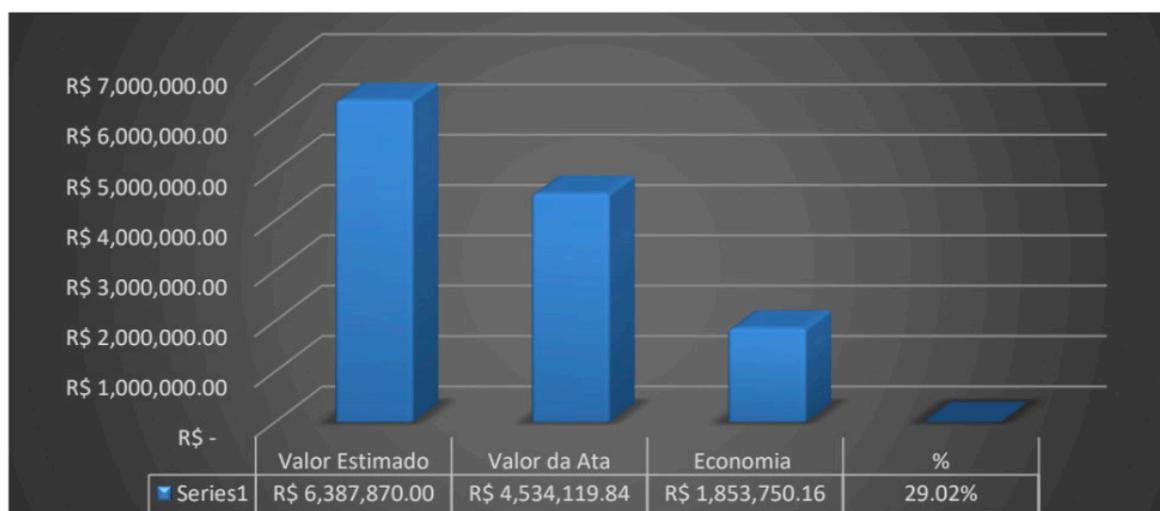


Gráfico 4 - Demonstração de valores 2013

Fonte: Gerência de Registro de Preços

No ano de 2014, a licitação foi repetida. Porém, com a publicação do Decreto 876/2013, que, entre outras coisas, centraliza, na SEAD, as aquisições de bens e serviços comuns, obteve-se a participação de 23 órgãos (os órgãos que contrataram em 2013 não tiveram a obrigatoriedade de participar neste novo certame). Com a realização do novo registro de preços, todos os órgãos e entidades que ficaram de fora, no certame anterior, foram incluídos neste certame. A Ata está atualmente em vigência e conta, até o presente momento, com a adesão de outros 16 órgãos, inclusive de fora do Estado.

Vejamos abaixo a demonstração de valores deste certame:



Gráfico 5 - Demonstração de valores 2014

Fonte: Gerência de Registro de Preços

A disparidade de valores observada, quando da comparação entre os gráficos 4 e 5, se justifica em função do aumento no número de postos de trabalho licitados, provocados, sobretudo, pela terceirização dos postos de trabalho de auxiliares de limpeza das escolas da rede estadual de ensino.

## 6.2 Registro de Preços de Alimentos de uso comum e Água mineral

O Pregão Eletrônico nº 13/2013, cujo objeto foi aquisição de alimentos de uso comum, incluindo água mineral, teve a participação de 63 órgãos da administração pública estadual. A referida Ata era composta por 57 itens, dentre eles: água mineral, leite, café, açúcar, carne, frango, suco e polpa de fruta, dentre outros.

O local de entrega dos produtos registrados se deu na Região Metropolitana de Belém, Altamira, Marabá e Santarém. O valor estimado da licitação foi de R\$ 7.074.020,38 (sete milhões, setenta e quatro mil, vinte reais e trinta e oito centavos), e o mesmo foi registrado por R\$ 3.962.537,08 (três milhões, novecentos e sessenta e dois mil, quinhentos e trinta e sete reais e oito centavos, gerando a economia de R\$ 3.111.483,30 (três milhões cento e onze mil quatrocentos e oitenta e três e trinta centavos), conforme demonstra o gráfico abaixo:



Gráfico 8 - Demonstração de valores 2013

Fonte: Gerência de Registro de Preços

Apesar da expressiva participação dos órgãos e entidades do Estado neste certame, verificou-se que os benefícios financeiros poderiam ser ainda maiores, com a inclusão de alimentos destinados à merenda escolar, uma vez que os alimentos adquiridos pela Secretaria de Estado de Educação – SEDUC eram similares aos registrados na Ata em comento.

Desta forma, no ano seguinte (2014), a demanda da Secretaria de Estado de Educação – SEDUC foi inserida na licitação. O reflexo da inserção dos alimentos escolares, na Ata de Registro de Preços de alimentos de uso comum pode ser claramente visualizada através do gráfico a seguir:



Gráfico 9 - Demonstração de valores 2014

Fonte: Gerência de Registro de Preços

Com a inclusão dos itens (alimentos da merenda escolar) a licitação em comento, cujo valor estimado era de, aproximadamente, 7 milhões, teve seu valor estimado aumentado para R\$ 202 milhões. O resultado disso foi uma economia anual de,

aproximadamente, 45 milhões de reais. Some-se à isto, o fato dos produtos (alimentos) estarem sempre disponíveis para aquisição.

A inclusão da demanda de merenda escolar, na Ata de alimentos de uso comum, também alterou a logística da merenda escolar no Estado. O reflexo disso foi uma alimentação de qualidade aos alunos da rede pública de ensino. Escolas que antes tinham certa dificuldade em adquirir alimentos de qualidade tiveram sua necessidade suprida pelo Registro de Preços de alimentos.

O resultado deste registro de preços vai além dos benefícios financeiros obtidos com a economia de escala. O fornecimento de alimentação de qualidade aos alunos da rede pública de ensino não pode ser mensurada em números. Porém, sem sombra de dúvidas representa o maior de todos os benefícios deste projeto.

## 7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas informações relatadas anteriormente é possível afirmar que uso racional dos recursos públicos tem sido tema cada vez mais recorrente e demandado pela sociedade. Faz-se necessário a adoção de medidas racionais, que efetivamente controlem e racionalizem os gastos com as aquisições públicas.

O presente artigo se baseou na experiência do Estado do Pará, no que tange a centralização das aquisições de bens e serviços comuns, processadas através do Sistema de Registro de Preços, na Secretaria de Estado de Administração – SEAD.

Nesse contexto, o Estado do Pará, através do Decreto Estadual nº 876/2013, regulamentou o Sistema de Registro de Preços, inovando ao centralizar as compras de bens e serviços comuns em um único órgão, a Secretaria de Estado de Administração.

Verificou-se que o Poder Executivo do Estado do Pará possui, atualmente, 63 (sessenta e três) Órgãos e Entidades. Porém, somente 12 (doze) estão autorizados a realizar Registro de Preços. Apenas a Secretaria de Estado de Administração – SEAD está autorizada a licitar a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, assim definidos através de documento publicado anualmente, denominado “Plano Anual de Compras de Bens e Serviços Comuns”.

Constatou-se que são inúmeras as vantagens da centralização das compras, processadas através do Sistema de Registro de Preços. Dentre estas, destacam-se: a) retardamento da comprovação da dotação orçamentária (exigida somente no ato da contratação); b) economia de espaço físico para armazenamento do material adquirido, uma vez que no SRP é possível parcelar os pedidos de compra; c) redução do número de licitações, pois um único certame pode atender a todos os órgãos e entidades do Estado; d) padronização dos materiais e equipamentos utilizados pelo Estado; e) redução da atividade-meio dos órgãos, possibilitando a alocação de pessoal nas áreas finalísticas e; f) redução dos preços praticados, através da economia de escala.

Verificou-se que os preços de referência das licitações, realizadas na Secretaria

de Estado de Administração, expressam a realidade de mercado, uma vez que são obtidos através do Banco Referencial de Preços do SIMAS (módulo que idêntica os preços médios efetivamente praticados pela administração estadual).

Constatou-se que a centralização das compras de bens e serviços comuns, processadas através de registro de preços pela Secretaria de Estado de Administração, gerou aos cofres públicos a economia de R\$ 89.719.086,76 (oitenta e nove milhões, setecentos e dezenove mil, oitenta e seis reais e setenta e seis centavos) no ano de 2013 e de R\$ 185.448.715,30 (cento e oitenta e cinco milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, setecentos e quinze reais e trinta centavos) no ano de 2014.

Não obstante os benefícios financeiros obtidos com a economia de escala, a desobrigação de licitar aquilo que é classificado como bem e serviço comum, permite aos órgãos e entidades concentrar sua força de trabalho no atendimento das necessidades finalísticas do órgão, beneficiando, sobretudo, ao usuário do serviço público (cidadão).

## REFERÊNCIAS

**BRASIL.** Lei nº 8.666/93. Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 21/06/1993.

**BRASIL.** Lei nº 10.520/02. Lei de Criação do Pregão, 18/07/2002.

**FERNANDES,** Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e pregão presencial e eletrônico. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

**FERNANDES,** Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preço e pregão presencial e eletrônico. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

**JUSTEN FILHO,** Marçal. Comentários à Legislação do Pregão comum e Eletrônico. 4.ed. São Paulo: Dialética, 2005.

**PARÁ.** Decreto Estadual nº 876/2013, de 29 de outubro de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços do Estado do Pará. Publicado no Diário Oficial do Estado do Pará, nº 32.511, de 30 de outubro de 2013.

**ZYMLER,** Benjamim. Direito Administrativo/Benjamim Zymler, Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, Ricardo Neiva de Almeida. – Brasília: Fortium, 2007.

## TRANSPARÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENÚNCIA FISCAL: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DE DADOS ABERTOS

**Otávio Albuquerque Ritter dos Santos**

Rio de Janeiro - RJ

**Luiz Claudio Diogo Reis**

Rio de Janeiro – RJ

**Bruno Souza Pinho**

Rio de Janeiro – RJ

**Thiago Bezerra Vilar**

Brasília – DF

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é procurar responder a seguinte questão-problema: de que forma os atores interessados podem colaborar para aumentar a transparência das políticas públicas de renúncia fiscal visando um melhor controle social e uma gestão mais efetiva dos gastos públicos?

Neste sentido, os autores analisaram o atual grau de transparência das informações de renúncia fiscal nos Estados brasileiros, exploraram a aplicabilidade do uso da tecnologia de dados abertos neste contexto e mapearam pontos de resistência, potenciais conflitos de interesse dos atores sociais envolvidos e oportunidades de colaboração.

A partir da coleta de dados realizada através de pedidos aos governos estaduais com base na Lei de Acesso à Informação, os autores identificaram fatores técnicos, políticos e ambientais que contribuem com a opacidade de informações sobre as políticas de renúncia

fiscal. Aplicando a teoria de ecossistemas de governo aberto propõe-se, então, um framework de análise em que, com o suporte da tecnologia de dados abertos, os atores podem colaborar para a ampliação da transparência destas políticas.

Concluiu-se que, apesar da questão tecnológica ser relevante para a construção de iniciativas de dados abertos, a sensibilidade política da temática de renúncia fiscal, em especial em um contexto de pouca transparência de informação, leva à necessidade de um prévio mapeamento dos atores interessados e à elaboração de um plano de ação que potencialize oportunidades de alianças e mitigue eventuais resistências com incentivos econômicos, técnicos e, quando possível, eleitorais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Renúncia Fiscal; Dados Abertos; Transparência

### 1 | INTRODUÇÃO

O tema da transparência vem conquistando grande relevância no campo de estudo das ciências políticas e da administração pública nos últimos anos. Este interesse vem da visão que o acesso à informação governamental por diversos atores sociais permitiria ampliar as possibilidades de fiscalização e *accountability*, bem como a organização de espaços de

participação social que diminuem a distância entre o Estado e a Sociedade. Nesta perspectiva, a informação pode ser considerada um ativo público, e a tecnologia, o meio pelo qual ela pode ser disseminada, mediada e utilizada de acordo com os interesses e a agenda política vigente.

As ferramentas de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) e o uso da Internet como meio de divulgação tem sido amplamente utilizados na legislação brasileira como canal de transparência e fiscalização da aplicação dos recursos públicos. A Lei Complementar 131/2009 (conhecida como Lei Capiberibe) é considerada um marco neste sentido, pois ampliou as regras de transparência fiscal determinando, entre outros pontos, a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas em meios eletrônicos de acesso público sobre a execução orçamentária e financeira dos entes governamentais.

Neste artigo exploramos um aspecto fundamental da transparência fiscal ligada à renúncia de receita, mais especificamente as políticas de renúncia fiscal no nível Estadual. Através do mecanismo da Lei de Acesso à Informação, identificamos o grau de transparência das informações nos Estados e analisamos a aplicabilidade de uma solução baseada na abertura de dados governamentais considerando os interesses estratégicos dos diversos atores envolvidos. Dessa forma, este trabalho foi orientado a responder a seguinte questão-problema: de que forma os atores interessados podem colaborar para aumentar a transparência das políticas públicas de renúncia fiscal visando um melhor controle social e uma gestão mais efetiva dos gastos públicos?

A relevância deste estudo se explica principalmente no delicado momento econômico vivido pelo Brasil, onde a conjuntura denota um quadro recessivo atrelado à queda brusca de investimentos, renda e consumo. Esse cenário acarreta em uma queda da arrecadação pública e, por consequência, maiores dificuldades de se manter o equilíbrio fiscal. A questão política de “abrir mão” de receita em prol de contrapartidas futuras (como por exemplo, a redução do desemprego em uma determinada região via instalação de um novo parque industrial), tem sido, portanto, um debate importante feito pela sociedade civil. Um recente exemplo da demanda por maior transparência veio do Estado do Rio de Janeiro, através da divulgação de um relatório do Tribunal de Contas citando um total de 138,6 bilhões de reais de renúncia de receita, incluindo empresas com pouco ou nenhum valor em relação à geração de novos postos de trabalho que pudessem justificar tal contrapartida (G1, 2016). A questão da renúncia fiscal possui um risco intrínseco, tornando-se, assim, de vital importância a elaboração de mecanismos facilitadores de controle e gestão, a fim de que se alcance o equilíbrio fiscal juntamente com ofertas de políticas públicas de qualidade.

Poder-se-ia dizer então que uma plataforma tecnológica baseada em dados abertos governamentais resolveria a questão? Esta afirmação não estaria longe da verdade pois o uso de novas tecnologias e a maior oferta de dados governamentais com vistas a apropriação pela sociedade, pelo menos em tese, permitiria uma melhor fiscalização das políticas públicas de renúncia fiscal. No entanto devemos também

analisar os interesses, motivações e capacidades dos atores envolvidos: a burocracia tem capacidade técnica para organizar e sistematizar as informações de renúncia fiscal? O marco legal obriga os gestores publicizar tais informações? A sociedade civil organizada tem condições de utilizar os dados em seu benefício através de canais de participação social institucionalizados? Como se vê, não é um problema apenas de fundo tecnológico, mas um problema político que deve ser entendido e compreendido desse ponto de vista para orientar a implantação de uma solução que possa ser eficaz e sustentável.

As conclusões que chegamos neste artigo reforçam a ideia de que não basta investir somente em tecnologia para aproximar Estado e Sociedade sem que haja em paralelo um esforço de ganha-ganha dos atores sociais envolvidos. Da mesma forma não basta criar formas de participação inovadoras sem que haja um cuidado em facilitar e simplificar seu acesso por meio da redução da burocracia ou de uma linguagem de comunicação acessível aos não iniciados.

Apesar da questão tecnológica ser relevante para a construção de iniciativas de dados abertos, a sensibilidade política da temática de renúncia fiscal, em especial em um contexto de pouca transparência de informação, leva a necessidade de um prévio mapeamento dos atores interessados e a elaboração de um plano de ação que potencialize oportunidades de alianças e mitigue eventuais resistências com incentivos econômicos, técnicos e, quando possível, eleitorais.

Este artigo está dividido da seguinte forma. Na segunda seção será apresentada uma breve revisão da literatura onde os principais conceitos citados serão apresentados. Na terceira seção será descrita a metodologia utilizada. Na quarta seção será apresentada a análise do problema e os resultados da pesquisa de transparência nos Estados. Na quinta seção será detalhado um plano de ação utilizando um framework de alinhamento dos atores sociais. A sexta seção realiza a conclusão do estudo e sugere outras pesquisas para enriquecer o tema.

## 2 | REVISÃO DA LITERATURA

A constante evolução das tecnologias de informação e comunicação tem permitido que os dados custodiados pelo Estado possam ser disponibilizados à sociedade de uma forma aberta, gratuita, acessível e reusável, reduzindo a assimetria de informação, aumentando a participação social, o desenvolvimento econômico e influenciando na forma pela qual as políticas públicas são desenhadas, implementadas e monitoradas (HARRISON et al., 2012; VEENSTRA E BROEK, 2013; PEIXOTO, 2013).

Os dados abertos governamentais representam as informações do setor público que são disponibilizadas em um formato acessível, processáveis por máquina que possibilitam a automação e o cruzamento com outras fontes de dados e livres de restrição de uso ou redistribuição em seu licenciamento. Podem se beneficiar dessa

tecnologia atores como a mídia e representantes da sociedade civil que atuam na fiscalização das políticas públicas, organismos internacionais e pesquisadores que comparam dados de vários países, grandes empresas e pequenos empreendedores que atuam na inovação de soluções voltadas à sociedade, e mesmo o cidadão comum que se utiliza das informações para escolha de melhores opções de serviço público (OCDE, 2006; VAZ et al, 2010).

No entanto, estudos apontam que a disseminação de dados por si só não leva necessariamente a uma maior confiança no governo e uma melhoria na fiscalização das políticas públicas pela sociedade (YU E ROBINSON, 2012; MAIER-RABLER E HUBER, 2012; GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2013). Segundo Michener e Bersch (2013), para uma transparência eficaz, é fundamental que haja a capacidade de tirar conclusões e também fomentar ações a partir do acesso livre à informação.

Neste sentido, a literatura sobre transparência tem se aprofundando na análise dos atores sociais envolvidos para estudar os diferentes tipos de impedimentos à sua plena realização (ZUIDERWIJK et al., 2012; MICHENER E RITTER, 2016). Alguns autores afirmam que a pouca capacidade técnica da burocracia é um aspecto relevante para a sistematização, organização e publicização dos dados governamentais, pois sua disponibilidade e qualidade tem relação direta com o grau de apropriação pela sociedade (MADNICK et al., 2009; MOYNIHAN E HAWES, 2012). Outro fator determinante é a resistência política à disponibilização dos dados pelos gestores responsáveis, geralmente interpretada por eles como perda de controle e poder (FRANCOLI, 2011; CUILIER E PINKLETON, 2011), ou porque a assimilação pela sociedade civil, notadamente pela grande mídia, repercutirá em grande parte os achados negativos da gestão (YANG E MAXWELL, 2011; KHAGRAM et al., 2013).

O movimento de dados abertos governamentais também encontra representatividade na área de transparência orçamentária e fiscal (SÁNCHEZ, 2014; GRAY, 2015). A literatura sobre este tema explora a importância de padrões e normas internacionais sobre estas informações para aprimorar a governança e a disciplina fiscal (PHILIPS E SEWART, 2008). Heald (2012) lembra que é insuficiente publicar dados de receita e despesa em um portal governamental e concluir que a transparência foi realizada – segundo o autor tais dados em geral são apenas interpretáveis por iniciados na legislação local e é necessário um esforço grande de mediação para que uma informação útil chegue ao cidadão.

No Brasil, com exceção do portal da transparência do governo federal (reconhecido como boa prática de governança pela II Conferência dos Estados-Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 2008), os demais portais de entes estaduais e municipais ainda carecem de evolução na abertura dos seus dados orçamentários (CRUZ et al., 2012; CRAVEIRO et al, 2013).

Além da disponibilização de dados fiscais no formato aberto e acessíveis pelos entes subnacionais, a literatura no Brasil também inclui o papel dos intermediários na mediação das informações para que a transparência seja eficaz (CRAVEIRO

E ALBANO, 2017). Os autores identificaram que “a sociedade ainda está pouco interessada sobre o tema” principalmente devido pela complexidade dos dados e do sistema orçamentário nacional.

No entanto, exemplos de aplicações desenvolvidas pela sociedade civil organizada baseadas na tecnologia de dados abertos no contexto fiscal-orçamentário começam a despontar no cenário brasileiro. Dentre elas destacamos a ferramenta “Transparência Orçamentária” (DAPP, 2017) desenvolvida pela Fundação Getúlio Vargas e focada na visualização amigável dos dados do Orçamento Público Federal, e o portal “Gastos Abertos” (OKBr, 2017) desenvolvida pela Open Knowledge Brasil, que propõe conectar os cidadãos que desejam se tornar líderes locais, disponibilizando conhecimento e ferramentas para que possam atuar de maneira efetiva no controle e monitoramento dos gastos públicos.

Curiosamente, não foi possível identificar na literatura nacional referências à transparência ou dados abertos de renúncia fiscal, certamente pela grande complexidade técnica e conceitual que envolve tal temática.

No âmbito jurídico há divergências conceituais referentes aos incentivos fiscais, benefícios fiscais e alívios fiscais, além do debate sobre qual área do direito faria parte cada instituto, Direito Tributário ou Direito Financeiro. No Brasil não existe lei que especifique o conceito de incentivo fiscal e benefício fiscal: normalmente ambos os termos são utilizados com o mesmo sentido. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012 no § 2, do artigo 89, dispõe que são considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária, os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visam atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

O professor Hugo Machado Brito afirma que “Benefícios e incentivos são estímulos monetários utilizados como instrumentos discricionários, excepcionais, relevantes, extrafiscais ou regulatórios, calcado no poder de tributar e regular de que dispõem os entes federados para promover o desenvolvimento econômico e social” (MACHADO, 2015). A renúncia de receita está ligada à gestão financeira possuindo normas de Direito Tributário e Financeiro. Aquela deve ser considerada como uma exceção, pois o ordenamento vigente possui como regra a instituição, previsão e efetivação da arrecadação de todos os tributos da sua competência (OLIVEIRA, 2014).

A legislação infraconstitucional traz a distinção ente os conceitos de renúncia de receitas e benefício tributário. Em um primeiro momento, a legislação trata de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária e, em seguida, restringe aqueles em que decorra renúncia de receita. Neste sentido, poder-se-ia entender que há benefícios que resultam em renúncia de receitas e benefícios que não geram essa consequência. Por outro lado, chama-se alívio fiscal a redução da carga tributária sem

necessariamente estimular ou beneficiar determinado contribuinte.

Considerando essa premissa, pode-se definir benefício tributário como espécie normativa que, através de lei específica reduz o pagamento de tributos no qual estariam submetidos, excluindo desse universo os potenciais contribuintes. A renúncia de receita pode ser conceituada como sendo a “desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federado competente para sua instituição” (MARTINS, 2013).

Um dos principais dispositivos do marco legal brasileiro para controle da renúncia de receita é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), representada pela Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. A lei institui limites de gastos com pessoal, dívida pública, metas fiscais, compensação e outros gastos públicos, possibilitando transparência ao processo de endividamento público e o controle na geração de receitas e despesas (DEBUS E NASCIMENTO, 2002). Segundo Pires (2001), a LRF garante aos contribuintes a demonstração da utilização dos recursos colocados à disposição dos governantes ao permitir acesso público aos relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, possibilitando transparência na gestão e no controle social.

As informações de renúncia de receita foram padronizadas na LRF através do Demonstrativo nº 7 do Anexo de Metas Fiscais, onde se deve identificar os tributos para os quais estão previstas as renúncias de receita, destacando-se a modalidade da renúncia, os setores/programas/beneficiários a serem favorecidos, a previsão da renúncia para o ano referência da Lei de Diretrizes Orçamentárias e para os dois exercícios seguintes, e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia. Segundo Afonso (2014, p.22):

*É completa a falta de padronização na divulgação das leis de diretrizes e de seus conteúdos. Cada estado divulga os instrumentos por um órgão diferente, porém, a falta de harmonização mais relevante respeita ao conteúdo. Em particular, no caso da renúncia, nem todos os estados a estão apresentando, mesmo depois de editada a LRF. Ademais, não é possível saber se os estados que estimam a renúncia seguem uma metodologia minimamente próxima.*

### 3 | METODOLOGIA

Os autores utilizaram nesta pesquisa uma abordagem qualitativa com pesquisa documental (GODOY, 1995) e de caráter exploratório (GIL, 2002) para inicialmente analisar e compreender os interesses estratégicos dos diversos atores sociais envolvidos no tema. A coleta de dados se deu principalmente por meio pesquisas bibliográficas, notícias de periódicos, sítios da Internet, análise do marco legal brasileiro e entrevistas semi-estruturadas com especialistas e acadêmicos.

De forma a avaliar o grau atual de transparência de renúncia fiscal nos entes federativos e identificar potenciais impedimentos e resistências à uma solução

tecnológica baseada em dados abertos, optou-se por complementar a pesquisa através de pedidos de informação utilizando-se a Lei de Acesso à Informação (Lei 12527/2011).

Entre Abril e Junho de 2016 foram enviados pedidos de acesso a informação referentes à concessão de benefícios fiscais que resultam em renúncia de receita conforme o estabelecido no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. As solicitações foram enviadas através dos sítios de cada Estado nas áreas direcionadas a prestar informações aos cidadãos. Com base na distribuição geográfica, relevância econômica e proporcionalidade de renúncias frente a arrecadação foram selecionados, por amostragem direcionada, os seguintes Estados: Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Foram solicitadas as seguintes informações: beneficiário da renúncia fiscal, estimativa do impacto orçamentário-financeiro por beneficiário, modalidade da renúncia, gastos totais de renúncias de receitas por setor da economia, memória e metodologia de cálculo de programas de incentivos fiscais no exercício de 2015; entre outras.

A fim de construir um mapa dos atores sociais envolvidos e elaborar um plano de ação que pudesse servir de insumo à elaboração de uma solução baseada em dados abertos de renúncia fiscal com base no alinhamento destes indivíduos e organizações, foi aplicada a teoria de ecossistemas de governo aberto (HARRISON et al., 2012) que por sua vez tem inspiração na teoria de ator-rede (LATOURETTE, 2005). Para Harrison (ibid.), ecossistema é “um sistema de pessoas, atividades, valores e tecnologias em um determinado ambiente” e estão localizadas em três perspectivas: políticas e práticas governamentais, usuários, empresas e cidadãos da sociedade; e inovadores. Políticas e práticas governamentais influenciam e são influenciadas pela sociedade civil. Cidadãos, empresas e organizações não governamentais interagem com inovadores para gerar produtos e soluções que por sua vez geram novos conjuntos de interesses e distribuição de poder.

## 4 | ANÁLISE E RESULTADOS

### Análise de Atores

As políticas públicas relacionadas à disseminação de dados governamentais abertos passam necessariamente pela análise de três grupos de atores que participam do fluxo de transformação da informação, desde a sua produção até a sua apropriação pela sociedade civil (DELOITTE, 2012; BROEK et al., 2012).

O primeiro grupo é o de fornecedor de dados (*supply*). São atores que possuem a responsabilidade de coletar, analisar, organizar e armazenar os dados a partir de processos internos de gestão de informação com maior ou menor grau de automação. E que, por imposição legal ou não, publicam parte destes dados à sociedade em um formato aberto e não proprietário (dados abertos).

O segundo grupo é o de mediadores de dados (*infomediaries*). São atores que atuam sobre os dados abertos pelo primeiro grupo e transformam em informação acessível e útil para atores do terceiro grupo. Podem atuar de forma voluntária (sem visar lucro ou interesse privado) ou de forma onerosa a partir de um modelo de negócio para comercialização de produtos.

O terceiro grupo é o de usuários ou consumidores da informação (*demand*). São atores que acessam as informações mediadas pelo segundo grupo e as utilizam de diversas formas conforme seu valor, contexto e significado, gerando feedback para os atores do primeiro e/ou segundo grupo quanto a acessibilidade, usabilidade e importância da informa.

A figura abaixo mostra a representação destes três grupos e a forma pela qual se relacionam, gerando potenciais conflitos e alianças de acordo com seus interesses estratégicos.

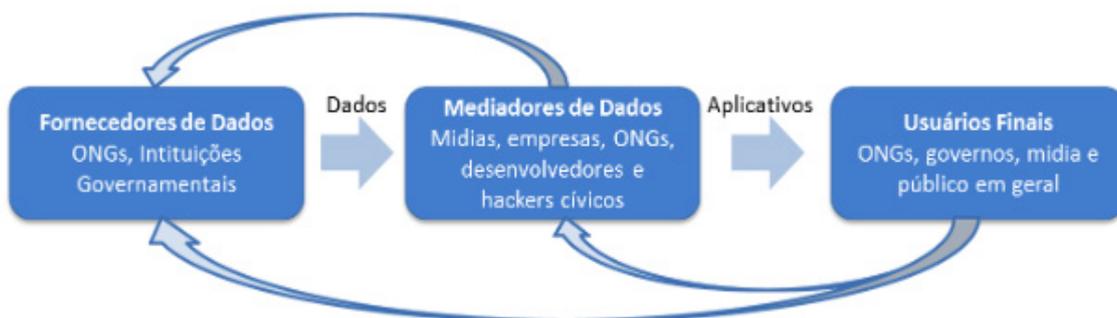


Figura 1 – Fluxo de Transformação da Informação e seus Atores

Fonte: BROEK et al., 2012

A partir deste framework e dos resultados coletados na pesquisa, os autores elaboraram o seguinte mapa de atores:

Ator	Interesse na Solução de Dados Abertos de Renúncia Fiscal	Potenciais Alianças/Conflitos
Gestores - Executivo Estadual ou Municipal	Aumento do capital político pelo discurso público da transparência. Atração de novos investimentos em função de maior controle fiscal.	Potencial conflito com atores como Veículos de Mídia, ONGs e Órgãos de Controle e Fiscalização em função da redução da assimetria de informação. Potencial aliança com Bancos de Desenvolvimento para captação de novos investimentos.
Servidores - Executivo Estadual ou Municipal	Melhoria nos processos internos de gestão da informação, melhoria na análise de impacto de políticas de renúncia fiscal.	Potencial conflito com Empresas se houver interferência em assuntos técnicos internos. Potencial aliança se objetivo for ampliar capacidade técnica do corpo burocrático e melhoria dos processos de gestão da informação.
Veículos de Mídia	Exercício do jornalismo investigativo, agilidade na criação de matérias e reportagens.	Potencial aliança com ONGs e Empresas para análise dos dados governamentais. Potencial conflito com Políticos do Executivo caso as matérias se concentrem apenas em aspectos negativos.

Empresas (que vendem soluções de Tecnologia e/ou análise de dados fiscais)	Empreendedorismo digital (Startups), venda de soluções/consultoria para atores de governo e sociedade civil organizada.	Potencial aliança com Políticos do Executivo, ONGs, Veículos de Mídia, Órgãos de Controle e Fiscalização para venda de soluções e/ou transferência de conhecimento técnico. Potencial conflito com Servidores do Executivo caso estes percebam como uma interferência em assuntos internos.
Órgãos de Controle e Fiscalização, ONGs e entidades afins da sociedade civil	Melhora da capacidade de fiscalização e cobrança na execução das políticas fiscais. Viabilização de uma política de “ <i>check and balances</i> ”.	Potencial conflito com Políticos do Executivo em função da redução da assimetria de informação. Potencial aliança com ONGs, Veículos de Mídia e Empresas para análise dos dados governamentais. Potencial aliança com Cidadãos para respaldo popular.
Bancos de Desenvolvimento (Nacionais e Internacionais)	Diminuição dos riscos das operações de empréstimos a Estados e Municípios, melhora da governança das políticas fiscais.	Potencial aliança com Políticos do Executivo na captação de novos investimentos e com Órgãos oficiais de Controle e Fiscalização para monitoramento dos investimentos públicos.
Cidadãos (Hackers cívicos e cidadãos comuns)	Participação social e exercício da cidadania. Transparência dos resultados das políticas de renúncia fiscal por meio de benefícios à sua comunidade.	Potencial aliança com ONGs e entidades afins da sociedade civil para respaldo popular. Potencial conflito com Políticos, em especial em épocas de eleição, na cobrança de uma melhor aplicação dos recursos públicos.
Empresas beneficiadas com políticas de renúncia fiscal	Sigilo dos dados de beneficiário da renúncia fiscal de acordo com a legislação atual.	Potencial conflito com todos os atores em função da transparência das ações de renúncia fiscal e eventual demanda de prestação de contas.

Tabela 1 - Mapa de Atores (elaborado pelos autores)

#### 4.1 Grau de Transparência nos Estados

De uma forma geral, foi constatado o baixo grau de transparência de informações de renúncia fiscal nos Estados selecionados pela pesquisa (Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo).

Dois grandes fatores contribuíram com essa opacidade conforme as respostas recebidas: a alegação de sigilo fiscal e a não sistematização ou ausência de um banco de dados.

No que se refere à alegação de sigilo fiscal para recusa das informações, os gestores se basearam em uma interpretação restritiva do artigo 198 da Lei Federal nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), sendo “vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do pedido sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades”. Lembrando que as informações solicitadas refiriam-se somente aos beneficiários dos programas de concessão/incentivo fiscal (crédito outorgado e isenções), ou seja, com amparo legal na LRF nos art. 1º § 1º, art. 4º, V, art. 5º, II, art. 14 e incisos, não se baseando em aspectos tributários, mas sim no direito financeiro, pois, a concessão dos respectivos benefícios possuiria natureza de despesa pública.

Ainda neste aspecto, o Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, argumentou que ao revelar dados relativos ao crédito a título de incentivos fiscais, cujo cálculo, a depender do benefício, tem por base dados relativos às operações da empresa, representados na forma de percentual direta ou indiretamente calculado sobre suas operações, alcançaria a vedação de que trata o artigo 198 do CTN.

Essa interpretação restritiva do agente público é contrária ao disposto ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança (MS) 33340, DJe-151, publicado em 03/08/2015, onde a Corte Suprema definiu que “o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos”.

Tal questão é tão relevante que a alteração do artigo 198 do CTN para expressamente permitir a divulgação de informações sobre incentivo ou benefício de natureza tributária corre em regime de prioridade no Congresso Nacional através do PLP 280/2016.

Se constata portanto, uma possível resistência política do gestor em face de eventual responsabilização por dar transparência às informações em função de uma brecha legal, onde o sigilo é a regra e a transparência é a exceção, inverso ao paradigma implantado pela Lei de Acesso à Informação. Este aspecto deve ser levado em conta em qualquer projeto de transparência de renúncia fiscal, já que tal resistência pode inviabilizar, de início, a publicização das informações.

Em relação a não sistematização ou ausência de um banco de dados como fator de opacidade, a recusa das informações se deu com base em Decretos Estaduais que regulamentam a Lei de Acesso à Informação nestes entes, e que, em geral, desobrigam o agente público em casos de pedidos genéricos, desproporcionais ou que “exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações” (vide como referência Decreto 7.724/2012 art. 13).

Estados como Goiás e Rio Grande do Sul informaram que possuem iniciativas de sistematização de dados em andamento, e que estes projetos permitirão disponibilizar ao público arquivos e publicações com informações detalhadas sobre desonerações fiscais.

É possível deduzir que a ausência de dados organizados e sistematizados sobre renúncia fiscal nos Estados não apenas contribui com a diminuição da transparência mas também dificulta o próprio controle e avaliação interna da efetividade das políticas fiscais, gerando condições propícias à práticas de corrupção e má gestão do dinheiro público.

Se constata, portanto, uma possível resistência de origem técnica à transparência pela baixa maturidade na gestão das informações fiscais. Orçamentos cada vez menores, recursos tecnológicos escassos e a ausência de padronização das informações contribuem com este quadro mas também abrem uma janela de oportunidade através de projetos de parceria com a sociedade civil com o objetivo de melhorar a gestão e organização interna das informações para que seja viável a

geração de um conjunto de dados abertos.

A seguir apresentamos um quadro-resumo do resultado da aferição do grau de transparência das informações de renúncia fiscal nos Estados pesquisados:

Estado	Acesso aos dados	Alegações
Amazonas	Negativo	Sigilo Fiscal – Art. 198/STN
Bahia	Positivo	Disponibilizado acesso à planilhas com as renúncias de receita por programa de incentivo e nome das empresas
Ceará	Negativo	Sigilo Fiscal – Art. 198/STN
Espírito Santo	Parcial	Inicialmente recusa com base no sigilo Fiscal – Art. 198/STN. Após análise de recurso, informaram dados de diversos programas estaduais de renúncia excluindo os dados das empresas beneficiadas
Goiás	Negativo	Trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações
Minas Gerais	Negativo	Alegou que os dados estão disponíveis nos portais governamentais. No entanto não foi possível para os autores identificar as informações solicitadas naqueles sítios
Paraná	Negativo	Trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações
Pernambuco	Negativo	Trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações
Rio de Janeiro	Negativo	Trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações
Rio Grande do Sul	Negativo	Sigilo Fiscal – Art. 198/STN. Após análise de recurso, alegou negativa por trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações
Santa Catarina	Negativo	Sigilo Fiscal – Art. 198/STN
São Paulo	Parcial	Enviou anexo com a documentação do cálculo de renúncia. A relação de benefícios fiscais vigentes pode ser consultada no portal governamental. No entanto, não há dados dos beneficiários disponíveis
Tocantins	Negativo	Sigilo Fiscal – Art. 198/STN

Tabela 2 - Grau de Transparência nos Estados (elaborado pelos autores)

## Discussão

A partir da identificação dos atores sociais, seus interesses estratégicos e os potenciais fatores de resistência à transparência descritos na seção anterior, foi aplicado um framework de análise onde, a partir do suporte da tecnologia de dados abertos, é possível alinhar interesses e reduzir possíveis conflitos.

Embora os aspectos estritamente tecnológicos sejam muito relevantes no tema de dados abertos, defendemos que uma primeira análise política, isto é, da motivação, dos ganhos, das resistências dos atores envolvidos é fundamental para elaboração de uma política de transparência sustentável que permita melhor controle social e uma

gestão mais efetiva das informações pelos próprios agentes públicos.

Nesta seção, a análise foi realizada a partir de três eixos (figura abaixo):

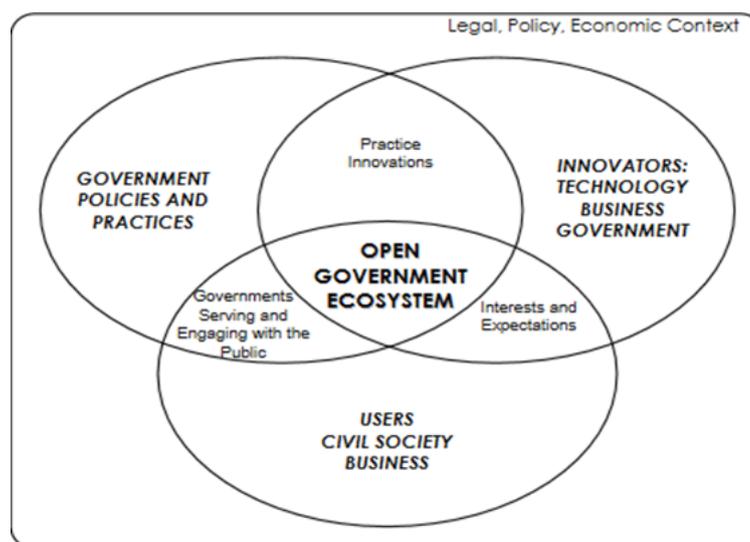


Figura 2 - Ecosistema de Governo Aberto

Fonte: HARRISON et al., 2012

No caso do eixo de Políticas e práticas governamentais, propomos que se deve analisar o contexto das instâncias de governo, criando incentivos para diminuir eventuais resistências e ampliar as capacidades técnico-burocráticas através da atuação de empreendedores sociais possibilitando uma melhor governança dos dados e transparência de informações.

Neste eixo a pesquisa resultou em dois fatores principais de resistência:

- Baixo incentivo político: o marco legal atual não obriga ao gestor publicar seus dados de renúncia fiscal muito embora imponha a transparência de receita e despesa na execução do orçamento. Esse aspecto permite uma interpretação discricionária que muitas vezes decide pela opacidade em favor do menor risco. Outro aspecto que se depreende da pesquisa documental é a eventual utilização política da renúncia fiscal relacionada ao apoio financeiro da empresa beneficiada para campanhas eleitorais o que poderia criar barreiras políticas para o aumento da transparência.
- Gestão das informações: Durante a pesquisa foi possível perceber que na maioria das vezes não há qualquer controle estruturado das políticas de renúncia fiscal, além de sistemas informatizados que organizem os dados e realizem o acompanhamento destas políticas. Outro achado é que os Estados utilizam diferentes terminologias e métodos de cálculo inviabilizando a comparação das informações a nível nacional.

E porque haveria interesse do governador ou agente público para incorporar em suas políticas públicas o tema de transparência fiscal? Neste sentido o alinhamento

dos interesses pode vir a partir de três estratégias de acordo com o contexto local: benefícios políticos onde a participação social já faça parte da agenda política, mas o governante não tenha condições de viabilizar ferramentas digitais; benefícios eleitorais onde haja predisposição para a agenda de transparência e inovação para ampliar o capital social do governante; benefícios econômicos onde haja resistência para implementar uma agenda de transparência, porém a necessidade pragmática de atrair investidores e capital externo tende a viabilizar ações de gestão de melhoria da governança fiscal e equilíbrio das contas públicas.

Políticas e Práticas Governamentais	Propostas de alinhamento de interesses
Baixo incentivo político à transparência	<p>Articulação com atores econômicos como Bancos Internacionais de Desenvolvimento para criar ofertas de empréstimo com juros diferenciados em contrapartida de ações governamentais de melhoria da governança fiscal e transparência pública.</p> <p>Convencimento das instâncias burocráticas sobre parcerias com empreendedores sociais aumentando a capacidade técnica de gestão de informação.</p> <p>Articulação com alto escalão político e conselhos comunitários e demais entidades da sociedade civil organizada visando melhoria da imagem do governo através das ações de transparência e participação social.</p>
Gestão das Informações	<p>Articulação com poder Legislativo de forma a normatizar e padronizar as informações de renúncia de receita.</p> <p>Apoio da ferramenta de dados abertos para auxiliar a gestão interna das informações e acompanhamento/avaliação das políticas de renúncia fiscal pelos gestores.</p> <p>Apoio da ferramenta de dados abertos para disponibilização de informações nos sítios governamentais inclusive com a possibilidade de feedback/denúncias do cidadão caso as contrapartidas de renúncia não estiverem sendo realizadas.</p>

Tabela 3 - Políticas e Práticas Governamentais (elaborado pelos autores)

No eixo de Sociedade Civil, propomos que se analise os canais e as redes de colaboração e participação social existentes (comitês, conselhos, reuniões de orçamento participativo, etc.), e de que forma estas podem ser aproveitadas para estabelecer parcerias com atores-chave e formadores de opinião para qualificar o debate sobre o uso das informações através de uma ferramenta de dados abertos.

Neste eixo a pesquisa resultou em dois fatores principais de resistência:

- Complexidade técnica do tema: mesmo em uma situação de plena transparência por parte dos entes governamentais, os dados fiscais e em especial de renúncia de receita são acessíveis apenas pelos iniciados e de difícil assimilação para o cidadão comum.

Baixo engajamento: a pesquisa não identificou em nenhum dos Estados pesquisados o interesse social pela temática de renúncia fiscal, a exceção do Rio de Janeiro por conta de um relatório recém-publicado do Tribunal de Contas do Estado dando conta do volume de recursos aplicados nesta política sem justificativa aparente.

E porque haveria interesse dos atores da sociedade civil em relação a essa ferramenta? É importante lembrar que, como participante ativo no acompanhamento das políticas fiscais, o cidadão teria a oportunidade de atuar como um ator fundamental no processo de controle e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos com reflexo direto na melhoria da qualidade de vida de sua comunidade. Haveria, ainda, a possibilidade de engajamento político e social da população mais jovem que é naturalmente atraída por soluções digitais baseadas em redes de colaboração.

Sociedade Civil	Propostas de alinhamento de interesses
Complexidade técnica do tema	Utilização dos canais de participação existentes (orçamento participativo, audiências públicas, conselhos comunitários) como oportunidade de opinar, debater e conhecer a temática através de jogos ou exposições com dados da ferramenta de dados abertos.  Efetuar treinamentos e capacitações para formadores de opinião, em especial jornalistas, para aumentar a transparência das informações de renúncia fiscal através de matérias voltadas à comunidade local.
Baixo engajamento	Apoio da ferramenta de dados abertos para ampliar o acesso às informações, utilizando o portal como meio de interação com outros cidadãos da mesma comunidade.  Promoção de alianças com ONGs, sindicatos e associações comunitárias, buscando alianças com outras entidades que possam apoiar a divulgação dos dados e fomentar o engajamento social.

Tabela 4 - Sociedade Civil (elaborado pelos autores)

No eixo de Inovadores, o foco é a construção da ferramenta de dados abertos em si através do apoio de empresas privadas e colaboração com setores como academia e empreendedores sociais na área de tecnologia da informação e em outras áreas do conhecimento, gerando ideias que possam ser desenvolvidas, replicáveis e sustentáveis. Nos últimos anos tem sido ampliada a participação dos chamados *hackers* para atuar de forma colaborativa com os gestores governamentais, trazendo processos de inovação para dentro da burocracia, apoio tecnológico para melhoria da gestão de informação e conhecimento, e criação de ideias e produtos de forma ágil para apoiar a solução de um problema público.

O termo *hacker* originalmente foi associado a indivíduos que cometiam delitos na área de computação como invadir sistemas para roubar dados de cartão de crédito. No entanto, a terminologia atual associa este comportamento ilícito com o chamado *cracker*, deixando para o termo *hacker* uma ética alinhada aos princípios de compartilhamento, abertura, descentralização, livre acesso e melhoria da sociedade.

Neste eixo a pesquisa resultou em dois fatores principais de resistência:

- Ausência de estudos acadêmicos: a literatura sobre transparência de renúncia fiscal ainda é escassa no Brasil, o que dificulta o debate e a geração de inovação através do setor acadêmico.

- Cultura de inovação: ainda são pontuais as experiências de inovação em área tão sensível como orçamento público e prestação de contas. O paradigma da inovação leva ao conceito de experimento e eventualmente ao erro-aprendizado, algo que muitas vezes não é tolerável em um contexto rigidamente burocrático.

E porque haveria interesse dos chamados “inovadores” em relação à essa proposta? Eventos chamados “*hackathons*” são organizados para geração de ideias usando dados governamentais abertos voltados à criação de aplicativos, protótipos, ou simplesmente para aumentar o conhecimento sobre um tema através da ação rápida de uma comunidade. Deste evento surgem meta- produtos que podem ser aproveitados reforçando a atuação dos agentes públicos em parceria com a iniciativa privada e empreendedores sociais.

Inovadores	Propostas de alinhamento de interesses
Ausência de estudos acadêmicos	<p>Apresentação de artigos e estudos sobre este tema em Congressos e eventos voltados ao setor público.</p> <p>Articulação com entidades como ENAP, Ministério Público e Tribunais de Contas para organização de um banco de dados de artigos e estudos sobre este tema com acesso aberto.</p>
Cultura de inovação	<p>Fomento à cultura de inovação no setor público através da realização dos <i>hackathons</i>.</p> <p>Articulação com entidades privadas, organizações sociais e startups orientadas ao interesse público para fomentar a cultura de inovação.</p>

Tabela 5 – Inovadores (elaborado pelos autores)

## CONCLUSÃO

Esse artigo se propôs a analisar um tema ainda pouco estudado na literatura: a transparência das ações de renúncia fiscal. Também procurou avaliar de que forma a tecnologia de dados abertos poderia contribuir na redução da assimetria de informação e uma maior fiscalização dos recursos públicos através do alinhamento dos interesses dos atores sociais envolvidos.

Uma primeira conclusão deste trabalho foi a de constatar a opacidade de informações de renúncia fiscal nos Estados brasileiros selecionados, potencialmente extensível aos demais entes da federação. Dentre as justificativas mais comuns de negativa de acesso à informação, encontramos uma restrição legal do código tributário que não permitiria, em tese, a publicização dos dados e a ausência de sistematização interna das informações.

Seria possível afirmar, inclusive, que o aspecto legal/político reforçaria o técnico e vice-versa: o agente público sabendo que o marco legal de transparência é dúbio em relação à publicização obrigatória das informações de renúncia fiscal não

procuraria sistematizá-las ou organizá-las realizando um cálculo político em favor de sua opacidade. Por outro lado, o baixo investimento em gestão da informação pelos agentes públicos, em especial em uma taxonomia padronizada de dados de renúncia de receita, favorece a baixa qualidade de organização dos dados e o risco de, ao publicizá-las, ferir algum dispositivo do código tributário ou mesmo ficar exposto à críticas da sociedade no caso de dados inconsistentes ou errados.

Não bastasse esses fatores, também constatou-se na pesquisa um baixo interesse por atores da sociedade civil pelo tema da transparência de renúncia fiscal, em especial organizações sociais e a mídia. Também não encontramos referências na literatura brasileira. Em geral, o quesito transparência fiscal é considerado “cumprido” quando se disponibiliza um portal com dados de receita e despesa mas que na prática poucos conseguem interpretar. E claro, sem dados de renúncia pormenorizados.

Dessa forma, produzir um aplicativo de dados abertos de renúncia fiscal não é, a princípio, apenas um problema de ordem tecnológica. É necessário compreender os interesses estratégicos dos atores envolvidos e criar mecanismos políticos que mitiguem as resistências e favoreçam a colaboração entre estes atores. Da mesma forma, não basta criar canais de participação inovadores sem que haja um cuidado em facilitar e simplificar o acesso à informação por meio de uma linguagem acessível aos não iniciados.

Utilizando um framework de análise de atores para governo aberto, os autores apresentaram sugestões de alinhamento de interesses para um eventual plano de ação. A sensibilidade da temática de renúncia fiscal em um contexto de pouca transparência leva à necessidade de realizar ações estruturantes, como a sensibilização de governantes e capacitação do corpo técnico-burocrático, ao mesmo tempo que se procura alianças com entidades da sociedade civil para gerar incentivos políticos, econômicos e até eleitorais em favor da pauta de abertura dos dados.

Esta pesquisa foi limitada aos poucos recursos disponíveis no momento de sua elaboração, razão pela qual não foi possível realizar entrevistas com um maior número de atores envolvidos. Também não foi possível desenvolver um plano de ação detalhado com as recomendações sugeridas.

Recomenda-se que futuras pesquisas avancem sobre este tema enriquecendo a literatura e o debate sobre transparência de renúncia fiscal, assim como a análise estratégica de atores em implementações de soluções de dados abertos.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; FIGUEIRÓ, R.; CARVALHO, C.; KLINTOWITZ, D. **A renúncia tributária do ICMS no Brasil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Documento para discussão IDB-DP-327, 2014.

BROEK, VAN DEN T.A.; RIJKEN, M.; VAN OORT, S. **Towards open development data: A review of open development data from a NGO perspective**. Holanda, p.16, 2012.

- CRAVEIRO, G.; SANTANA, M.; ALBUQUERQUE, J. P. **Assessing Open Government Budgetary Data in Brazil**. ICDS 2013, The Seventh International Conference on Digital Society, 2013.
- CRAVEIRO, G.; ALBANO, C. **Open data intermediaries: coproduction in budget transparency**. Transforming Government: People, Process and Policy, v. 11, 1, p.119-131, 2017.
- CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. S. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. Revista de Administração Pública v. 46, 1, pp. 153-76, 2012.
- CUILLIER, D., PINKLETON, B.E. **Suspicion and Secrecy: Political Attitudes and Their Relationship to Support for Freedom of Information**. Communication Law and Policy v. 16, p. 227–254, 2011.
- DAPP. Diretoria de Análise de Políticas Públicas FGV. <http://dapp.fgv.br/mosaico/>. Acessado em 2 de Maio de 2017.
- DEBUS, I., NASCIMENTO, R. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. 2ª ed., ESAF, Brasília, 2002.
- DELOITTE. **Open data: Driving growth, ingenuity and innovation**. Londres, 2012.
- FRANCOLI, M. **Why Some Governments Are ‘less’ Open: Sketching out Models of Information Management**. JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government v. 3, 2, p. 152–65, 2011.
- G1. <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/03/rj-deixou-de-arrecadar-r-138-bi-em-icms-entre-2008-e-2013-diz-tce.html>. Acessado em 2 de Maio de 2017.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed., Atlas, São Paulo, 2002.
- GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa - tipos fundamentais**. v.35, 3, Revista de Administração de Empresas, São Paulo, 1995.
- GRAY, J. **Open Budget Data: Mapping the Landscape**. SSRN, 2015. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=2654878>.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.; PORUMBESCU, G.; HONG, B.; IM, T. **The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment**. Public Administration Review 73 (4), p. 575–86, 2013.
- HARRISON, M.; PARDO, A.; COOK, M. **Creating Open Government Ecosystems: A Research and Development Agenda**. Future Internet v4, p. 900-928, 2012.
- HEALD, D. **Why is transparency about public expenditure so elusive?** International Review of Administrative Sciences v. 78, 1, p. 30–49, 2012.
- KHAGRAM, S.; FUNG, A.; RENZIO, P. **Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability**. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2013.
- LATOURETTE, B. **Reassembling the social: An introduction to Actor Network Theory**. Oxford University Press, 2005.
- MACHADO, H. B. **Curso de direito tributário**. 36ª ed., Malheiros, São Paulo, 2015.
- MADNICK, S.E.; WANG, R.Y.; LEE, Y.W.; ZHU, H. **Overview and Framework for Data and Information Quality Research**. J Data and Information Quality v.1, 1, Artigo 2, 2009.

- MAIER-RABLER, U.; HUBER, S. **“Open”**: the changing relation between citizens, public administration, and political authority. *JeDEM Open Gov.* v3, p. 182–191, 2012.
- MARTINS, I. G. **Curso de direito tributário**. 14ª ed., Saraiva, São Paulo, 2013.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. **Identifying transparency**. *Information Polity* v. 18, p. 233–242, 2013.
- MICHENER, G.; RITTER, O. **Comparing Resistance to Open Data Performance Measurement: Public Education in Brazil and the UK**. *Public Admin*, v. 95, p. 4–21, 2017.
- MOYNIHAN, DONALD P.; HAWES, DANIEL P. **Responsiveness to Reform Values: The Influence of the Environment on Performance Information Use**. *Public Administration Review* v. 72, p. 95–105, 2012.
- OCDE. **Digital broadband content: Public sector information and content**. Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 2006.
- OKBr. Open Knowledge Brasil. <https://gastosabertos.org>. Acessado em 2 de Maio de 2017.
- OLIVEIRA, R. **Curso de direito financeiro**. 6ª ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014.
- PEIXOTO, T. **The Uncertain Relationship between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson’s “The New Ambiguity of Open Government”** (SSRN Scholarly Paper No. ID 2264369). Social Science Research Network, Rochester, NY, 2013.
- PHILIPS, L.; STEWART, M. **Defining Fiscal Transparency: Transnational Norms, Domestic Laws and the Politics of Budget Accountability**. *Comparative Research in Law & Political Economy*, Research Paper no. 38, 2008.
- PIRES, J. B. F. S. **Contabilidade pública – orçamento público Lei de Responsabilidade Fiscal – teoria e pratica**. 6ª ed., Franco e Fortes Ltda., Brasília, 2001.
- SÁNCHEZ, M. D. A. **Experiencias internacionales en transparencia fiscal**. Serie Macroeconomía del Desarrollo 146, Santiago CEPAL, 2014.
- VAZ, J.; RIBEIRO, M.; MATHEUS, R. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil**. *Cadernos PPG-AU/FAUFBA* v. 9, p. 45-62, 2010.
- VEENSTRA, A.F. VAN; BROEK, VAN DEN T.A. **Opening Moves – Drivers, Enablers and Barriers of Open Data in a Semi-public Organization**, in: Wimmer, M.A., Janssen, M., Scholl, H.J. (Eds.), *Electronic Government, Lecture Notes in Computer Science*. Springer Berlin Heidelberg, p. 50–61, 2013.
- YANG, T.M.; MAXWELL, T.A. **Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors**. *Government Information Quarterly* v. 28, 2, p. 164–175, 2011.
- YU, H.; ROBINSON, D.G. **The New Ambiguity of “Open Government”**. Social Science Research Network, Rochester, NY, 2012.
- ZUIDERWIJK, A.; JANSSEN, M.; CHOENNI, S.; MEIJER, R.; ALIBAKS, R.S. **Socio-technical impediments of open data**. *Electron. J. E-Gov.* v. 10, p. 156–172, 2012.

## INSTITUCIONALIZAÇÃO DO GABINETE DE GOVERNANÇA E DA GESTÃO POR RESULTADOS NO MUNICÍPIO DE MACEIÓ

**José Lages Júnior**

Instituição de Ensino, Faculdade ou Departamento  
Cidade - Estado

**Edjanne Ferreira Santos**

Instituição de Ensino, Faculdade ou Departamento  
Cidade - Estado

**Nathalia Fernanda Lopes Cuellar Peixoto**

Centro Universitário CESMAC - Alagoas

**RESUMO:** O artigo retrata a implantação do Gabinete de Governança (GGOV) e a metodologia de Acordos de Resultados, da Prefeitura de Maceió. A partir de um diagnóstico institucional e em um contexto de reforma administrativa municipal, foi instituído o Gabinete de Governança, órgão de apoio ao Prefeito, com o objetivo de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, estruturado em quatro frentes de atuação: 1) Estratégia e Projetos Prioritários; 2) Ações Prospectivas; 3) Gestão de Riscos e Observatório de Desempenho; e 4) Ouvidoria Cidadã. No tocante ao Acordo de Resultados, este se constituirá como uma Avaliação de Desempenho Institucional, sob coordenação do GGOV, contendo em sua modelagem a previsão de incentivos, regras e mecanismos de governança, além de mecanismos anti-gaming, de transparência, de controle social e de accountability. A governança e a gestão por resultados têm sido implantadas

paulatinamente, planejada e articuladamente na Prefeitura de Maceió e, embora ainda seja longo o caminho a percorrer para que se consolidem e promovam os efeitos almejados, se apresentam com grande potencial de transformação da Administração Municipal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança, Resultado, Gestão, Administração Municipal.

**ABSTRACT:** The article portrays the implementation of the Governance Office (GGOV) and the Maceió City Hall Methodology of Results Agreements. From an institutional diagnosis and in a context of municipal administrative reform, the Governance Office was created to support Mayor's decision and also with the purpose of evaluating, directing and monitoring the performance of the cabinets in four main areas: 1) Strategy and Prioritizing Projects; 2) Prospective Actions; 3) Risk Management and Performance Observatory; and 4) Citizen Ombudsman. Regarding the Results Agreements, this document will be constituted as an Institutional Performance Evaluation, under the coordination of the GGOV, containing in its modeling the prediction of incentives, rules and mechanisms of governance, as well as anti-gaming mechanisms, transparency, social control and accountability. Governance and management by results have been gradually implemented, planned and articulated in the

Municipality of Maceió and, although the long path to be followed in order to consolidate and promote desirable effects, they present great potential for transformation of the Municipal Administration.

**KEYWORDS:** Governance, Result, Management, Municipal Administration

## 1 | INTRODUÇÃO

A Gestão por Resultados e a Governança são duas temáticas que, nos últimos anos vêm sendo bastante debatidas e articuladas na Administração Pública. Por serem temas com grande amplitude e variadas definições conceituais, como prática também se apresentam de forma heterogênea, de acordo com o contexto e a necessidade do governo no qual são implementados.

Nessa perspectiva, a Prefeitura de Maceió, no âmbito de sua recente reforma administrativa, com vistas a dotar a administração municipal de maior capacidade de realizar metas e ações prioritárias e gerir recursos, com maior eficiência, transparência e responsabilização dos agentes públicos, estruturou o Gabinete de Governança - GGOV e delineou a priorização de ações, criando uma carteira prioritária institucionalizada por meio da assinatura de Acordo de Resultados. Uma das intenções da assinatura dos acordos de resultados é também a disseminação da cultura do comprometimento e cumprimento de metas estabelecidas, o que criará um cenário favorável para implantação da avaliação de desempenho institucional (Novo Acordo de Resultados), que trabalhados harmonicamente, constituem um importante arranjo institucional para a realização dos objetivos municipais para o mandato 2017-2020.

Para desenvolver o assunto em tela, este artigo apresentará referenciais teóricos sobre governança e gestão por resultados na Administração Pública.

Por fim, a experiência da Prefeitura de Maceió, será tratada como estudo de caso, onde a implementação prática inicial de acordo de resultados foi voltada para ações prioritárias, apontando um cenário onde a pactuação de metas será a base para o fortalecimento de uma gestão voltada para resultados e introdução de uma boa governança.

## 2 | REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Gestão para Resultados na Administração Pública

A concepção de Gestão para Resultados (GpR) no setor público possui como principal referencial teórico e prático a corrente denominada pela literatura acadêmica como Nova Gestão Pública, que serviu de inspiração para o movimento de reformas administrativas do Estado iniciado nas décadas de 1980 e 1990 em diversos países no mundo, entre eles o Brasil.

A Gestão para Resultados no setor público possui três propósitos interconectados (BID *et* CLAD, 2007, p. 18 - tradução livre, com adaptações):

- 1) melhorar o desempenho do governo em seu processo de criação de valor e de produção de resultados (incluindo a otimização de uso dos recursos públicos);
- 2) otimizar seu sistema de prestação de contas à sociedade e a transparência das suas operações; e
- 3) implementar sistemas de direção e gestão que promovam a otimização contínua do desempenho dos servidores públicos (incluindo incentivos - e controles - ao alcance de resultados desafiadores e à produtividade), como instrumento fundamental para a realização dos dois objetivos anteriores.

Para a operacionalização desse conceito e dos seus propósitos, a GpR lança mão de diversas ferramentas gerenciais, integrando-as em sua totalidade ou parcialmente.

A seguir, discorrer-se-á sobre Acordos de Resultados, um dos instrumentos fundamentais da GpR.

## 2.2 Acordo de Resultados

Trata-se de um instrumento, ao mesmo tempo, de alinhamento estratégico, de gestão e de avaliação de desempenho institucional, possibilitando: negociação entre as partes (“contratante” e “contratado”); controle, responsabilização e reconhecimento por resultados; e, concessão de autonomias e flexibilidades ao “contratado”. O Acordo de Resultados é também um mecanismo de resposta às demandas crescentes de *accountability* (PACHECO, 2004).

O Brasil, a reboque das experiências internacionais, vive uma onda recente de implantação de modelos de Acordos de Resultados. Sobre essa seara, a Constituição Federal, em seu artigo 37, em decorrência da Emenda Constitucional nº 19/1998, traz o balizamento jurídico de partida para a aplicação do mecanismo, como segue:

“Art. 37. 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 e, também, ao seguinte (Aditado pela EC nº 19/1998):

(...)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) o prazo de duração do contrato; os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; a remuneração do pessoal.” (BRASIL, 1998)

Alguns dos desafios na implementação de Acordos de Resultados são a adoção de: sistema de governança, temática que será abordada com mais detalhes na próxima subseção; sistemática de monitoramento e avaliação, com autonomia, credibilidade e

isenção técnica do ator responsável por sua realização; e mecanismos *anti-gaming* (HOOD, 2007).

Em que pesem os desafios para a implementação de Acordo de Resultados, é importante destacar que o simples fato de se discutir, pactuar e acompanhar metas nas organizações provoca o funcionamento de quatro mecanismos, com efeitos positivos sobre o sistema (LOCKE *et* LATHAM, 2002; ASSIS *et* REIS NETO, 2011): 1) direção - metas mostram o que é importante e funcionários focam sua atenção nisso; 2) persistência - metas prolongam o esforço até que seus quantitativos sejam atingidos; 3) esforço - metas mais difíceis levam a maiores níveis de esforço; e 4) aprendizado de estratégias - metas levam à descoberta e uso de novas estratégias no ambiente de trabalho.

Além da adoção de mecanismos de gestão por resultados, tais como o Acordo de Resultados, muito se fala, nos dias de hoje, da importância da governança como meio de criação das condições institucionais adequadas, de modo que se efetive a boa gestão de recursos públicos e que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados de forma transparente e responsiva.

### 3 | GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Governança, assim como Gestão para Resultados, é um objeto com múltiplas definições conceituais e que, a depender de seu contexto de aplicação, recebe adjetivações: governança corporativa; governança social; governança global; governança pública, dentre outras, incorporando, em cada uma delas, características próprias diferenciadoras.

Em linhas gerais, as três funções básicas da governança de órgãos e entidades da administração pública, o TCU (2014b) destaca: (a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros; (b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e (c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

No setor público, algumas estruturas possuem papel de “Centro de Governo” (TCU, 2016), pois proveem apoio direto ao Chefe do Poder Executivo, com grande conexão junto a ele, no gerenciamento integrado do governo, de modo a garantir coesão e coerência nas ações dos diversos órgãos e entidades da Administração, com vistas a melhorar o desempenho, as entregas e os resultados.

Representam o núcleo estratégico de governo cabendo-lhe a indução do planejamento estratégico, a coordenação política e técnica das ações, a mobilização de atores e recursos necessários, o monitoramento do desempenho e a comunicação

de decisões e realizações do governo (TCU, 2016).

Na próxima seção será apresentada a experiência em curso, da Prefeitura Municipal de Maceió – AL, que recentemente instituiu um Gabinete de Governança (GGOV), uma das estruturas que se caracterizam como “Centro de Governo” da Administração Municipal, responsável, dentre outras coisas, pela governança pública municipal e pela coordenação do Acordo de Resultados, instrumento de gestão para resultados delineado na municipalidade.

## **4 | GOVERNANÇA E GESTÃO PARA RESULTADOS NA PREFEITURA DE MACEIÓ**

### **4.1 Antecedentes**

O modelo de gestão adotado pela Prefeitura de Maceió, ao longo da primeira gestão do prefeito Rui Palmeira, a qual compreendeu os anos de 2013 a 2016, adotou mecanismos de governança pública, porém não havia um modo de operação organizacional pautado em políticas e objetivo bem definidos e disseminados pelos atores envolvidos.

Em 2015, o então prefeito criou um ambiente provisório de eficiência administrativa e segurança jurídica, por meio da implantação do Programa Mais Maceió, visando executar com celeridade, projetos antes prejudicados com a morosidade do trâmite processual, oferecendo assim, análise técnica, análise e emissão de parecer jurídico, monitoramento das atividades, prazos de realização e incentivando o envolvimento dos servidores responsáveis.

A experiência positiva oportunizou que a Administração buscasse a implementação definitiva da cultura de monitoramento e gestão por resultados no município, aliada a um novo desenho organizacional que promovesse mais eficiência e economia à Administração. Neste sentido, se fez necessária a contratação de uma consultoria externa que pudesse apoiar a equipe de governo nos estudos e análises, a fim de identificar as lacunas na estrutura organizacional do Município e em suas práticas de gestão, especialmente no tocante à adoção de mecanismos de gestão por resultados e governança.

Diante do diagnóstico e a complexidade que envolve o processo de organização, coordenação e eficiência da Administração Pública, revelou-se a existência de indícios de que seria preciso dar continuidade aos esforços de redefinição e implementação de políticas inovadoras, a fim de fortalecer a gestão, culminando na Reforma Administrativa.

Nessa esteira, foi indispensável também intensificar o nível de interação e cooperação entre o governo, metas institucionais e setoriais para o nível das equipes de trabalho e indivíduos, por meio de mecanismo de avaliação de desempenho institucional (Acordo de Resultados) e de uma estrutura que assumisse o papel de “Centro de Governo”, no sentido de prover apoio direto ao Chefe do Poder Executivo no gerenciamento integrado do governo, garantindo convergência de esforços com

potencialização de resultados.

Nessa perspectiva, serão apresentadas, a seguir, as modelagens do Gabinete de Governança e do Acordo de Resultados, em implementação na Prefeitura de Maceió.

## 5 | O GABINETE DE GOVERNANÇA

### 5.1 Institucionalização

O propósito da Reforma Administrativa no Município de Maceió, em resumo, era promover a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos, por meio da publicação em Diário Oficial do Município, da Lei Delegada nº 6.593/2016 e Decretos constando a competência e as atribuições de cada órgão da Gestão.

Deste modo, a nova estrutura administrativa nasceu da revisão de toda a arquitetura organizacional do Município de Maceió tendo como objetivo a integração, a agilização e a qualificação dos serviços públicos, conforme apresentada figura a seguir:



Figura 1 – Nova estrutura organizacional da Prefeitura de Maceió

Fonte: Elaboração própria, 2017.

Nesse contexto, sob a ótica da transformação/inação da gestão, veio a tomada de decisão do Prefeito em implantar a Governança Pública no Município de Maceió, tendo o Gabinete de Governança como estrutura indutora.

O GGOV foi regulamentado pelo Decreto nº 8.349/2017 como órgão de apoio ao Prefeito e, a partir desta institucionalização, assegurou-se que a governança deve compreender os mecanismos de liderança, estratégia e controle para: avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

## 5.2 Estrutura Organizacional

Com a obtenção da legitimidade junto aos gestores dos órgãos municipais, gestores políticos e população, foram estabelecidas quatro frentes de atuação em seu escopo, sob a coordenação do Secretário do Gabinete de Governança, a fim de utilizar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança, a saber:

- Secretaria Adjunta de Estratégia e Projetos Prioritários: Responsável por acompanhar o andamento dos projetos estratégicos e ações prioritárias provendo, informações atualizadas e consolidadas para auxiliar a Alta Administração do governo municipal na tomada de decisão; prestar apoio e assessoramento técnico aos gerentes e às equipes de projeto em todas as suas fases; gerenciar e promover a cooperação e integração dos projetos que possuem partes comuns;
- Secretaria Adjunta de Ações Prospectivas: Responsável por prospectar fontes de recursos, a fim de: financiar a carteira de projetos do município, obedecendo aos critérios estratégicos da gestão municipal; apontar oportunidades de captação de recursos que possam provocar a alteração dos critérios de prioridades da gestão municipal; gerenciar e monitorar a contratação de transferências voluntárias, contrato de repasses e convênios, firmados pelo Município.
- Secretaria Adjunta de Gestão de Riscos e Observatório de Desempenho: Responsável por desenvolver indicadores gerenciais relacionados às atividades do GGOV, a saber: monitoramento de projetos e ações prioritárias, e gestão de riscos; estabelecer sistemas de análise e monitoramento relacionados às atividades do governo municipal; monitorar os riscos identificados durante o monitoramento dos projetos; e, analisar e controlar as informações atualizadas e consolidadas do Gabinete Adjunto de Estratégia e Projetos Prioritários;
- Secretaria Adjunta da Ouvidoria Cidadã: Responsável por promover e intermediar a comunicação entre o cidadão e a Prefeitura. Assim, além dos mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, incluem-se na fase atual as redes sociais informais.

## 5.3 Escopo de Atuação

O GGOV do Município de Maceió atua no monitoramento, avaliação e incentivo junto aos demais órgãos da Prefeitura, promovendo a integração entre eles, da mesma forma que proporciona o melhor relacionamento destes órgãos com o ambiente externo.

As áreas de atuação do referido Gabinete se inter-relacionam no que tange as ações que compõem o plano de governo e na elaboração de novos projetos considerados prioritários e estruturantes.

Na estrutura organizacional do GGOV, a Secretaria Adjunta de Estratégia e Projetos prioritários utiliza o banco de informações gerenciais, desenvolvido e mantido pela secretaria adjunta de gestão de riscos e observatório de desempenho, para classificar as ações do plano de governo de acordo com sua viabilidade de execução. Após a classificação, as ações serão monitoradas pelo observatório de desempenho, momento em que os possíveis riscos serão avaliados e suas ações preventivas definidas.

Em paralelo, a secretaria de ações prospectivas irá abastecer as outras secretarias adjuntas do gabinete de governança com possíveis fontes de recursos para a execução das ações prioritárias e demais, além de monitorar contrato de repasse e convênios firmados para a execução orçamentária e financeira. A ouvidoria cidadã recebe a demanda da sociedade e transmite as informações colhidas para que as demais secretarias adjuntas possam utilizar esta informação como mais uma ferramenta de análise para a tomada de decisão. Para fins de fluxo de trabalho, tem-se o seguinte:



Figura 2 – Inter-relação entre as áreas do GGOV Fonte: Elaboração própria, 2017.

## 5.4 Estratégia e Ações Prioritárias

### 5.4.1 Transformação das Propostas de Governo em Ações para A Gestão 2017-2020

A demanda inicial do GGOV no Município de Maceió foi a análise e avaliação do Plano de Governo 2017-2020, apresentado pelo Prefeito Rui Palmeira ao Tribunal Regional Eleitoral durante a corrida eleitoral em 2016. Acrescentaram-se, ainda, as

propostas difundidas em propagandas eleitorais e debates na TV. Neste primeiro momento foram levantadas 237 propostas de interesse da população e sociedade civil organizada.

A avaliação mencionada teve por objetivo identificar as metas da Gestão, organizar as ações por órgão responsável pela execução, bem como observar as áreas de atuação com maior representatividade e as que precisavam de maior atenção. Com base na análise foi elaborado o mapa de compromissos 2017-2020, indicando graficamente as intenções da Administração e a inter-relação entre as áreas ambiental, social e econômica, conforme demonstrado na figura a seguir.



Figura 3 - Mapa de compromissos Fonte: Elaboração própria, 2017.

O mapa de compromissos apresenta como base as práticas de boa governança e a infraestrutura necessária para o desenvolvimento das áreas de interesse da Gestão, com alicerce na inovação e colaboração, valores estes que regem ações que representam os compromissos da prefeitura.

Em paralelo à elaboração do mapa, as ações foram trabalhadas com os respectivos órgãos responsáveis para o levantamento da situação atual e previsão de execução dentro do horizonte de 2017-2020.

#### 5.4.2 Formação da Carteira de Ações Prioritárias

Após a transformação das propostas de Governo em ações que representam os compromissos da Gestão para os anos de 2017 a 2020, foi proposta pelo Prefeito a formação de uma carteira prioritária, a fim de intensificar esforços e iniciativas por parte da Administração, assim como para melhor direcionar os recursos disponíveis e promover a análises mais detalhadas da execução física das ações.

A priorização das ações respeitou critérios entendidos como estratégicos para a formação da carteira:

- **Marketing Positivo:** Identificação das ações com maior visibilidade social

(e política), indispensáveis para a gestão 2017-2020;

- **Previsão no Plano Plurianual Municipal 2013 – 2017:** Identificação das ações no Plano Plurianual vigente, informando os elementos orçamentários;
- **Disponibilidade de Recursos:** Identificação do valor total da ação, a fonte de recursos (próprios e/ou terceiros) e a situação do recurso: disponível, em negociação ou indisponível;
- **Autonomia Técnica:** Identificação se há corpo técnico no órgão para execução da ação, sendo ele classificado como: totalmente disponível; parcialmente disponível; ou, indisponível;
- **Situação Atual:** Identificação do estágio atual da ação, podendo ser classificado como: não iniciado; em andamento; ou, paralisado;
- **Impacto Territorial:** Levantamento do impacto das ações nas regiões administrativas de Maceió, conforme classificação das regiões apresentadas no Plano Diretor vigente – Lei Municipal n. 5.486/2005;
- **Prazo de Execução:** Levantamento do prazo real de conclusão da ação considerando o lapso temporal 2017-2020.

Com a aplicação dos critérios nas 237 ações levantadas como propostas de Governo e a validação de todo o processo de priorização pelo Prefeito, foi composta uma carteira com 31 ações denominadas prioritárias, conforme figura abaixo, distribuídas por 11 órgãos municipais.



Figura 4 – Input e output do processo de priorização

Fonte: Elaboração própria, 2017.

#### 5.4.3 Estruturação das ações prioritárias

A partir das definições das ações prioritárias para o município, cada gestor

municipal indicou um servidor do órgão para ser o Gerente de Ação Prioritária – GAP, atribuindo a ele, o papel de peça chave para o sucesso da ação, além de ser designado o responsável por estruturar os marcos de acompanhamento e abastecer a Secretaria Adjunta com informações atualizadas sobre as ações de sua responsabilidade.

Na etapa de estruturação, o GAP, previamente capacitado e com o apoio do GGOV, teve a responsabilidade de levantar os resultados propostos pela ação, listar os marcos regulatórios - etapas importantes para a ação acontecer - e seus prazos de execução, em seguida, identificar os riscos que poderiam impactar na execução dos marcos e as respectivas ações preventivas que pudessem neutralizar estes potenciais riscos.

A estruturação das ações proporcionou a implantação de uma modelagem simplificada de “Acordo de Resultados” no município, com vistas a promover a responsabilização dos agentes envolvidos e a busca pelo aumento do desempenho para consecução dos resultados esperados pela Gestão.

A institucionalização das metas da carteira de ações prioritárias se deu por meio de acordo de resultados, celebrado dia 24 de maio de 2017. Os documentos fixarão metas de resultados a serem cumpridas pelos órgãos e monitoradas pelo Gabinete de Governança.

Na atual estrutura contratual, é fixada a meta e o resultado esperado da ação, onde se localiza a estruturação elaborada pelo GAP e já validada pelo gestor da pasta. Esse Acordo é então a peça embrionária que institui a política de resultados na gestão municipal.

A adoção dessa modelagem inicial simplificada foi o primeiro passo para a construção de uma cultura de pactuação de resultados na Prefeitura, que se pretende substituir por um modelo mais robusto de Acordo de Resultados, que funcionará como uma Avaliação de Desempenho Institucional, contendo regras e mecanismos de governança e de incentivos institucionais e individuais, financeiros e não-financeiros.

Mais à frente, serão apresentados os principais elementos do novo modelo de Acordo de Resultados.

## **6 | AÇÕES PROSPECTIVAS**

O GGOV absorveu, por meio da Secretaria adjunta de ações prospectivas, a responsabilidade de ser o centro de controle do Prefeito referente aos contratos de repasse e convênios firmados pelo Município.

Assim, no primeiro momento, a Secretaria adjunta identificou os contratos de repasse, convênios do município e seus respectivos executores (órgãos) e, por conseguinte, promoveu a avaliação da situação atual de cada contrato de repasse ou convênio, como também, a execução do próprio objeto contratado, totalizando 65 contratos e convênios para monitoramento.

No segundo momento foi solicitada, a cada órgão, a indicação do Gerente Municipal de Contratos de Convênios – GMC, da mesma forma que foram indicados os GAPS para as ações prioritárias. Esse Gerente é responsável pelo repasse de informações ao Gabinete de Governança, e também por atuar na execução do atendimento de demandas e pendências geradas por cada contrato de repasse e convênio em seu respectivo órgão.

A equipe de ações prospectivas tem por função monitorar e gerenciar os marcos de acompanhamento, bem como interligar o município com a fonte de recurso existente (instituições financeiras), a exemplo das articulações com a Caixa Econômica Federal, a fim de colaborar com viabilização desses contratos.

Noutro giro, além das atividades supramencionadas, esta Secretaria Adjunta é responsável por identificar oportunidades de captação de recursos de terceiros, reembolsáveis ou não.

## **7 | RISCOS E OBSERVATÓRIO DE DESEMPENHO**

Inicialmente, foram adotadas duas frentes de trabalho para o melhor desenvolvimento das demandas da Secretaria Adjunta de Gestão de Riscos e Observatório de Desempenho: formação do banco de informações gerenciais e o acompanhamento de serviços de infraestrutura urbana.

Além disso, o Observatório de Desempenho também deverá acompanhar e aferir os Acordos de Resultados recém-firmados para as ações prioritárias, outros Acordos de Resultados (Avaliação de Desempenho Institucional) pretendidos pela Administração e avaliação de desempenho para os programas de prêmios e gratificações, assim que o município implantar efetivamente esta modelagem de gestão.

O Banco de informações gerenciais tem como base as 237 ações, que compõe o atual Plano de Governo, e as 31 ações prioritárias destacadas pela gestão. É abastecido trimestralmente por meio de planilhas com a atualização do andamento de cada proposta. Os relatórios deverão ser semestrais e a análise deve ser feita em consonância com as metas do Plano Plurianual Municipal –PPAM. Os indicadores para aferição do andamento das ações estão sendo construídos juntamente com o processo de elaboração do PPAM 2018 - 2021.

## **8 | OUVIDORIA CIDADÃ**

Além dos mecanismos tradicionais, incluem-se nos trabalhos desenvolvidos pela Ouvidoria Cidadã as redes sociais informais.

O GGOV apoia a Secretaria Municipal de Comunicação – SECOM no monitoramento das respostas levantadas pela população em redes sociais, com o

objetivo de direcionar o Gestor para tomada de decisão de acordo com as demandas da sociedade, levando em consideração os comentários e solicitações por Secretarias, áreas e bairros.

Assim, ASECOM estrutura a planilha de monitoramento com base nos comentários dos canais de mensagem, Instagram e Facebook, levando em consideração a categoria do comentário, que equivale às áreas apresentadas no mapa de compromisso, e a respectiva Secretaria competente pela resposta.

Por sua vez, o GGOV faz a triagem de confirmação da planilha, detectando a competência de cada Secretaria e encaminhando conteúdo para estas, que ficam com a responsabilidade de fornecer o teor da resposta que irá ser devolvida ao cidadão.

Desta maneira, há intensificação do nível de interação dos atores e equipes de trabalho do governo com a população, ao passo que, diante dos questionamentos a serem respondidos, cada órgão consegue enxergar suas entregas ou ausência dessas para sociedade.

Por outro lado, o desenvolvimento desse trabalho, além de ajudar na aproximação entre o servidor público e o cliente-cidadão, oportuniza que estes possam influenciar na tomada de decisão sobre as políticas públicas.

## 9 | METODOLOGIA: FERRAMENTAS DE MONITORAMENTO

Visando ao acompanhamento e à exposição da execução das ações do município, foram criadas ferramentas para coleta e análise de dados e desenvolvidos ciclos de monitoramento, como ilustrado na figura que segue.

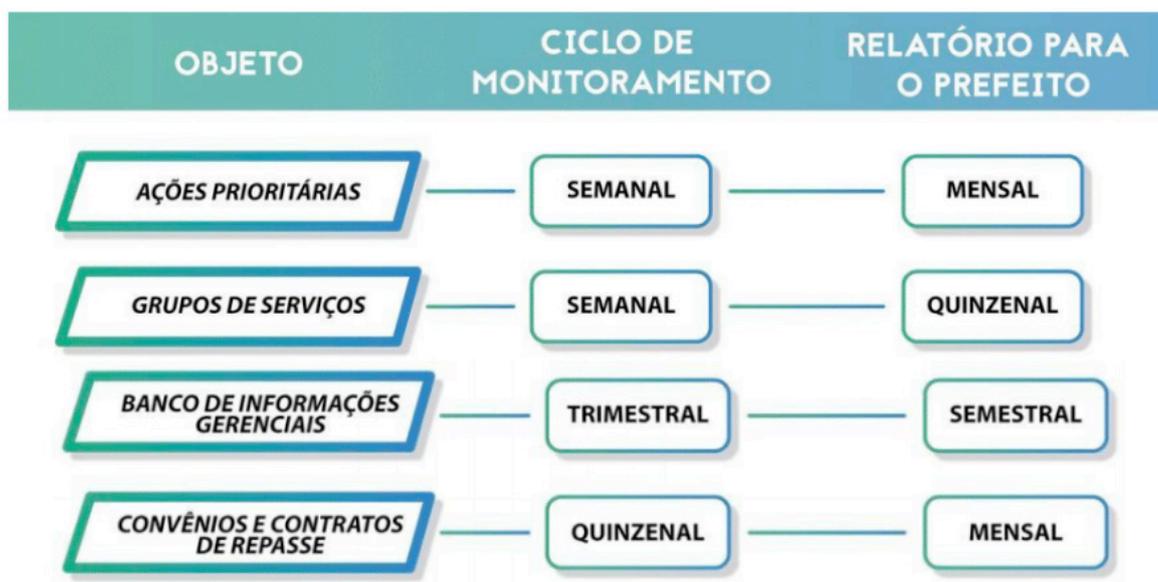


Figura 5: Objetos e Ciclos de Monitoramento

Fonte: Elaboração própria, 2017.

As frentes de trabalho elencadas são referentes às Secretarias Adjuntas, já

tratadas na subseção atinente ao escopo de atuação.

Cada objeto, conforme a figura 5, possui um ciclo de monitoramento, o qual subsidia a produção dos relatórios gerenciais; estes, por sua vez, são encaminhados aos gestores das pastas e chefe do Poder Executivo para auxiliar na tomada de decisão.

O relatório consiste em um produto final de todas as informações coletadas nos períodos de monitoramento e é composto por cinco quadrantes:

- Informações gerais da ação;
- Situação atual da ação, conforme a data de referência do relatório;
- Acompanhamento físico e financeiro;
- Principais entregas no período estabelecido;
- Riscos e ação preventiva.

Ademais, com o objetivo de fazer um balanço e atualizar os gestores das pastas sobre o gerenciamento das ações de governo são promovidas reuniões, nas quais são transmitidos os resultados do ciclo de monitoramento (ações prioritárias e serviços), ao secretariado.

Ressalta-se que estes resultados foram firmados ao fim do trabalho de estruturação das ações prioritárias por meio do acordo de resultados (produto final), instrumento simplificado de pactuação. A seguir, apresenta-se a modelagem do novo Acordo de Resultados, que substituirá o modelo em curso na Prefeitura de Maceió.

## **10 I O (NOVO) ACORDO DE RESULTADOS – AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL**

A sugestão de modelagem do novo Acordo de Resultados (avaliação de desempenho institucional) da Prefeitura de Maceió, que visa substituir o modelo vigente, foi proposta por meio de um Anteprojeto de Lei e de uma Minuta de Decreto, além de uma minuta do instrumento a ser celebrado entre as partes.

Constitui instrumento de fixação de metas de resultados, ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira, e de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional do acordado, tendo como objetivos: viabilizar a estratégia de governo, por meio de mecanismos de incentivo e gestão por resultados; alinhar o planejamento e as ações do acordado com o planejamento estratégico do governo, com as políticas públicas instituídas e com os programas governamentais; melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade; melhorar a utilização dos recursos públicos; dar transparência às ações das instituições públicas envolvidas e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa municipal; e, estimular, valorizar e destacar servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram suas

metas e atinjam os resultados previstos.

No tocante à avaliação do Acordo de Resultados (Avaliação de Desempenho Institucional), o cumprimento do acordo de resultados será considerado satisfatório somente quando 80% (oitenta por cento) ou mais das metas forem alcançadas ou superadas, não podendo nenhuma meta ter desempenho inferior a 70% (setenta por cento).

## 11 | CONCLUSÕES

A Governança e a Gestão por Resultados na Prefeitura de Maceió têm sido implantadas paulatinamente, de forma planejada e articulada, por meio do Gabinete de Governança e da nova modelagem de Acordo de Resultados, ainda é longo o caminho a percorrer para que se consolidem e promovam os efeitos desejados.

No tocante à governança municipal, compreende-se como principais desafios:

- Manter o alinhamento das metas setoriais com as metas estratégicas da Gestão;
- Identificar oportunidades de captação de recursos, que possam financiar as ações eleitas como prioritárias que não possuem fonte de recurso garantido;
- Estabelecer e/ou disseminar tecnologias e instrumentais metodológicos destinados ao planejamento, execução e controle das atividades de organização e inovação institucional, a exemplo de criar um banco de projetos (instrumento) que possa captar fontes de recurso.

No que diz respeito à gestão por resultados, os principais desafios para sua implementação no município são:

- A apresentação e discussão da modelagem com os sindicatos;
- A discussão e aprovação do anteprojeto de lei junto à Câmara Municipal;
- A capacitação dos atores e partes interessadas no novo modelo;
- A definição das prioridades setoriais, dos indicadores e metas para pactuação;
- A modelagem e aperfeiçoamento das ferramentas de acompanhamento e avaliação;
- A construção dos primeiros pilotos e sua expansão;
- A realização das primeiras reuniões de acompanhamento, das auditorias dos Acordos e da avaliação do desempenho institucional;
- A coordenação dos atores institucionais envolvidos no modelo.

Pelo que se pode constatar, os novos modelos de governança e de Acordo de

Resultados em implementação na Prefeitura de Maceió têm grande potencial de êxito e contemplam os principais elementos apontados pela literatura e pelas boas práticas, sobre os temas, no setor público.

De todo exposto, o Gabinete de Governança tem sido responsável pela disseminação do Plano de Governo, fortalecimento da cultura de monitoramento, alinhamento de metas, integração e engajamento dos órgãos municipais, bem como, cumprindo seu papel de orientar o Chefe do Poder Executivo no direcionamento estratégico da Gestão.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Luís Otávio Milagres de; REIS NETO, Mário Teixeira. **Remuneração Variável no Setor Público: Investigação das Causas do Fracasso e Implicações para o Estado Brasileiro**. In: GESTÃO.Org – Vol. 9, No. 3 p. 585 - 614, set. / dez. 2011.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO - CLAD. **Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público**. Banco Interamericano del Desarrollo: New York; CLAD: Caracas: Documentos Debate del CLAD: 2007. **Estado, Administración Pública y Sociedad**, 11. 67 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Modificada pela emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014<sup>a</sup>. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>. Acesso em: 03 mai. 2017.

. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, 2<sup>a</sup> ed., 2014b. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>. Acesso em: 03 mai. 2017.

. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>. Acesso em: 04 mai. 2017.-521.

LOCKE, Edwin A.; LATHAM, Gary P. Building a practically useful theory of goal setting and task motivation. **American Psychologist** 57(9), 2002, 705-717.

PACHECO, Regina Sílvia. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

## **SOBRE A ORGANIZADORA**

**Luciana Pavowski Franco Silvestre** - Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2003), pós-graduação em Administração Pública pela Faculdade Padre João Bagozzi (2008) é Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2013), Doutora em Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG. Assistente Social da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social - Governo do Estado do Paraná, atualmente é chefe do Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria de estado da Família e Desenvolvimento Social, membro da comissão regional de enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes de Ponta Grossa. Atuando principalmente nos seguintes temas: criança e adolescente, medidas socioeducativas, serviços socioassistenciais, rede de proteção e política pública de assistência social.

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-7247-061-2

