

TEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Faculdade de Ciências e Letras, UNESP – Univ Estadual Paulista, Campus Araraquara

Diretor

Prof. Dr. Arnaldo Cortina

Vice-Diretor

Prof. Dr. Cláudio Cesar de Paiva

Editores

Prof. Dr. Antonio Roberto Bono Olenscki

Profa. Dra. Soraya Regina Gasparetto

Conselho Editorial e Científico

Agnaldo Sousa Barbosa (UNESP), Cecília Olivieri (USP), Claudio Roberto Gurgel (UFF), Dimitrios Dimoulis (FGV), Edmundo Escrivão Filho (USP), Federico Puppo (University of Trento – Faculty of Law), Fernando Souza Coelho (USP), Gabriela de Brelaz (Unifesp), Giovanni Damele (Universidade Nova de Lisboa), Hironobu Sano (UFRN), Maria Isabel Araújo Rodrigues (Fundação João Pinheiro), Marta Ferreira Santos Farah (FGV), Mauricio Custódio Serafim (UDESC), Paulo Guedes (UFBA), Regina Aparecida Leite de Camargo (UNESP) Regina Silvia Pacheco (FGV), Renê Birochi (UFSC), Rodrigo Rossi Horochovski (UFPR), Serena Tomasi (University of Trento) e Sergio Azevedo Fonseca (UNESP).

Assistente Editorial

Maíra Kikuti Nunes

Normalização

Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras

Diagramação

Eron Pedroso Januskeivictz

UNESP – UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS – ARARAQUARA

TEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

E-ISSN: 1982-4637

TEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	ARARAQUARA	V. 10, N. 1	P. 1-150	JAN./JUN. 2015
--------------------------------------	------------	-------------	----------	----------------

Temas de Administração Pública / Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras. – Vol.1 (2007)– . - Araraquara : Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, 2007-

Semestral
ISSN 1982-4637 (on-line)

I. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras.

Endereço postal

Rodovia Araraquara - Jaú, km 1
Caixa Postal 174
Departamento de Administração Pública
Araraquara - SP
CEP: 14800-901
Telefone: (16) 3334-6248

Endereço eletrônico

E-mail:
revistatemas@fclar.unesp.br

Revista on-line:
<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/index>

SUMÁRIO

A assembléia legislativa do Rio Grande do Sul: um diagnóstico da produção legislativa na área da segurança pública entre 2011 e 2014

Daniela Polvani Silva e Ricardo Letizia Garcia..... 7

Barreiras comerciais ambientais e países em desenvolvimento: lições políticas da nova economia institucional

Stela Luiza de Mattos Ansanelli..... 23

Políticas públicas para ampliação da arrecadação tributária municipal: considerações sobre o Programa de Modernização da Administração Tributária e dos Setores Sociais Básicos (PMAT)

Hudson Pacifico da Silva e Tales Victor Calegari..... 45

Políticas de remuneração variável na educação pública brasileira: uma análise comparada

Daniel Funcia de Bonis..... 67

Federalismo brasileiro e os impactos para o planejamento de políticas sociais de educação e de saúde

Aline Virgínia Medeiros Nelson 87

Gestão de organizações públicas: uma análise bibliométrica das competências dos gestores escolares

Giuliano Alves Borges e Silva, João Luiz Passador, Marco Antonio Catussi Paschoalotto e Leonardo Nassar 105

O que é (e o que não é) governo aberto? Uma discussão conceitual

César Nicandro Cruz-Rubio..... 129

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL: UM DIAGNÓSTICO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA ENTRE 2011 E 2014



Daniela Polvani SILVA*
Ricardo Letizia GARCIA**

RESUMO: Este trabalho faz uma análise da produção legislativa do Rio Grande do Sul na área da segurança pública e mostra que tipo de visão política foi levada em consideração na última legislatura estadual: a visão repressiva, herdada dos moldes do militarismo, ou a visão cidadã, que mescla a repressão com prevenção, com programas descentralizados e interdisciplinares. Para tanto, o artigo examina as leis promulgadas sobre o tema segurança pública pela assembleia legislativa gaúcha no período de 2011-14. O estudo conclui que apesar da baixa produção legislativa, a visão cidadã foi hegemônica na promulgação das leis estaduais na área da segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública. Segurança Cidadã. Legislação Estadual. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.

Introdução

Um dos maiores problemas da atualidade brasileira é a falta de segurança e a elevada criminalidade existente, principalmente nas grandes cidades, que concentram alto índice populacional. Esta insegurança se reflete em vários setores da sociedade, desde o setor econômico, com o aumento dos gastos em segurança privada e itens de prevenção, até o convívio social. Mesmo com todo o investimento em segurança

* Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Porto Alegre – RS – Brasil. Bolsista PROBIC/PROBITI/FAPERGS. Graduada em Administração Pública. dpolvani@hotmail.com

** Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Porto Alegre – RS – Brasil. Professor em Administração em Sistemas de Saúde . ricardo.letizia@gmail.com

pública¹ os índices de criminalidade vêm aumentando nos últimos anos, dando um indicativo de que a política de segurança pública carece de maior eficácia para atingir seus objetivos.

O órgão responsável pela elaboração e implementação de políticas de segurança pública dentro dos estados é a Secretaria de Segurança Pública que segue as diretrizes da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça, e as normas contidas nas Constituições Federal, Estadual e nas demais leis em vigência. Segundo Moreira Neto (1993) a Constituição Federal (CF) de 1988 atribuiu expresso e explícito poder a União para legislar sobre as competências dos órgãos federais², reservou também, competência legislativa sobre sistema monetário e transferência de valores e com isso o poder de legislar sobre estes aspectos específicos da segurança pública³, ainda, reservando para si a elaboração de normas gerais de organização, efetivos e material bélico das polícias militares e corpos de bombeiros, tomou para si mais este aspecto específico e finalmente, ficou com o poder de homogeneizar e coordenar as atividades de segurança pública no sistema nacional⁴. Excluindo essas quatro reservas específicas, todos os demais poderes para dispor sobre segurança pública continuam remanescentes para os estados, em especial, as atribuições estatais de policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública são de competência legislativa e administrativa dos estados membros. Peres e Bueno (2013) criticam a não-regulamentação do art. 24 da CF/88 que estabelece as competências concorrentes a União, aos estados e municípios, na prática observa-se com isso o destaque dos estados na implementação de políticas de segurança pública e a baixa capacidade de coordenação do governo federal. O autor destaca a ausência de regras que normatizem as funções e o relacionamento das instituições policiais (federais e estaduais), alegando que isso produz um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência, sem, no entanto, obter grandes avanços em boa parte do território nacional. Os autores destacam a ausência de definição legal e normativa em relação aos conceitos de segurança e ordem pública deixando que a atuação das instituições constantes no art. 144 da CF possua grande margem de discricionariedade e autonomia, o que na visão dos autores não apresenta necessariamente um aspecto positivo para elas próprias e para a sociedade (PERES; BUENO, 2013).

Existem duas visões sobre segurança pública. A visão repressiva que foi muito adotada no período militar e a visão social, de respeito ao cidadão e a dignidade da pessoa humana. O confronto entre estas visões está presente tanto no parlamento federal quanto nos parlamentos estaduais.

¹ Apenas em 2013 foram gastos pelo Estado R\$ 258 bilhões com os custos da violência, segurança pública, prisões e unidades de medidas socioeducativas.

² Art. 144, I, II e III

³ Art. 22, VI e VII

⁴ Art. 144, §7º

Diante do exposto, o objetivo deste artigo é analisar a produção legislativa do Rio Grande do Sul levando em consideração o que está sendo produzido em matéria de segurança pública e que tipo de visão foi hegemônica na última legislatura estadual: a visão repressiva, herdada dos moldes do militarismo, ou a visão cidadã, que mescla a repressão com prevenção, com programas descentralizados e interdisciplinares. A escolha pela casa legislativa estadual ocorre devido a já existir um estudo semelhante na esfera federal, elaborado pelo Instituto Sou da Paz para o Anuário de Segurança Pública 2014. Os estudos na área são frequentemente sobre o impacto causado pelos programas desenvolvidos ou até mesmo avaliação desses programas, mas pouco se encontra sobre sua base de formulação, sendo reservada pouca ou nenhuma atenção à produção legislativa.

Para que o objetivo fosse atingido, o artigo utilizou-se de um rigoroso método de análise da produção legislativa da 53ª Legislatura do estado do Rio Grande do Sul com foco nas leis promulgadas no período de 2011 a 2014. O estudo utilizou-se de palavras-chave para a localização das leis aprovadas na Assembleia Legislativa, relativas ao tema sobre segurança pública. Essa pesquisa foi feita no site da Assembleia Legislativa⁵ do Rio Grande do Sul. Posteriormente, foi realizado um cuidadoso tratamento estatístico das informações. As leis foram separadas em 7 temas, de acordo com seu conteúdo (1. Prorrogação de Contratos da Brigada; 2. Criação de Grupos de Trabalho e Departamentos; 3. Elaboração e Divulgação de Índices sobre o Tema Segurança; 4. Tecnologias da Informação e Sistemas Integrados; 5. Instituições policiais; 6. Pronasci/ Campanhas de Prevenção/Inclusão Social e de Gênero; 7. Servidores Interdisciplinares). Por fim, buscando associar a aprovação das leis às diferentes matizes políticas, o estudo fez um levantamento da composição da Casa Legislativa, seus partidos, espectros políticos e ideologias partidárias.

Metodologia

O método escolhido para a elaboração deste artigo foi o de análise de conteúdo, técnica em que os dados são obtidos através da observação e análise do conteúdo ou mensagem de texto escrito, utilizando-se de palavras-chave com a intenção de quantificar dados qualitativos (HAIR et al., 2005). Segundo Campos (2004), este método, muito utilizado na análise de dados qualitativos, pode ser compreendido como um conjunto de técnicas de pesquisa cujo objetivo é a busca do sentido ou dos sentidos de um documento. As palavras-chaves utilizadas no levantamento de dados foram: segurança pública; justiça; drogas; polícia; armas e prevenção da violência. Tais palavras foram selecionadas por fazerem parte da metodologia descrita no artigo “Congresso Nacional e Segurança Pública: a produção legislativa na 54ª legislatura⁶” (RICARDO;

⁵ O endereço eletrônico do site da Assembleia Legislativa é <http://www.al.rs.gov.br/legis/>

⁶ O referido artigo, elaborado pelo Instituto Sou da Paz, ONG responsável por diversos estudos e

BAIRD; POLLACHI, 2014), que foi fonte de inspiração para este trabalho e será utilizado na sequência para fim de comparação dos resultados.

A consulta foi feita no site da Assembleia Legislativa, e teve como retorno 95 leis aprovadas entre 2011 a 2014. Destas, foram descartadas 54, por tratarem de tema com pouca ou nenhuma relevância para a pesquisa (cargos e carreiras do Tribunal de Justiça e Ministério Público).

Campos (2004, p.613) descreve a próxima fase da análise de conteúdo como “[...] uma escolha própria do pesquisador, vislumbrada através dos objetivos de sua pesquisa e indícios levantados do seu contato com o material estudado [...]”, sendo assim, do restante das normas fez-se a seguinte categorização por temas distintos, tendo em vista seu conteúdo descrito em sua ementa: Prorrogação de contratos da brigada (leis que alteram/prorrogam contratos temporários da Brigada Militar); Criação de grupos de trabalho e departamentos (leis de criação ou divisão de Grupos de trabalho especiais ou departamentos especializados); Elaboração e divulgação de índices sobre o tema segurança pública (dados disponibilizados ao público); Tecnologia da informação e sistemas integrados (leis que alteram ou no caso autorizam o uso de tecnologias de informação para uso nas instituições policiais); Instituições policiais (normas que instituem alterações nos cargos e carreiras dos órgãos da segurança pública); Pronasci – campanhas de prevenção e inclusão social e gênero (normas que auxiliem a implementação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, criado pela lei 11.530 em 2007) e Servidores Interdisciplinares (leis que autorizam ou criam cargos de servidores interdisciplinares, tais como assistentes sociais, psicólogos, médicos, nas instituições de segurança pública).

Complementando esta catalogação, efetuou-se um estudo em relação aos componentes da casa legislativa do período analisado, tendo usado como base a filiação partidária e a Divisão *continuum* esquerda-direita elaborada por Figueiredo e Limongi (2001) com a intenção de justificar os resultados encontrados com a ideologia praticada de acordo com coalizão existente.

As principais visões sobre Segurança Pública

Durante o período militar, houve um excesso de ações repressivas por parte dos governantes. O cidadão teve seus direitos de manifestação política limitados por atos e normas legais, bem como a liberdade de informação e expressão restringida ao extremo. Esse ambiente de controle do Estado sobre a sociedade refletiu em uma centralização das ações no âmbito da segurança pública.

Blanco (2002) ressalta que após os militares assumirem o governo, no ano de 1964, as instituições policiais passaram a centralizar suas ações em busca da segurança

programas voltados à área da segurança pública, foi um norteador para a presente pesquisa sendo de fundamental importância para a realização da mesma.

do Estado, privilegiando o “esforço repressivo, desqualificado e inconsistente” com o uso de violência arbitrária em defesa dos interesses do Estado, e, de acordo com o autor, as instituições policiais ainda refletem em sua cultura organizacional os vícios dessa época.

Após a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), coube a Polícia Civil a função de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, ressalvando-se a competência da União e a investigação de crimes militares (CF art. 144 §4º) e a Polícia Militar foi incumbida do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública (CF, art. 144 §5º).

Para Souza Neto (2009), a existência de duas polícias estaduais cumprindo funções distintas (repressiva e preventiva) é resultado do jogo de interesses durante os trabalhos da Constituinte, na qual delegados e oficiais das polícias militares e Forças Armadas defendiam posições opostas: os delegados defendiam a unificação das polícias ou a restrição da atuação da Polícia Militar à atividade de choque enquanto os oficiais da Polícia Militar e das Forças Armadas defendiam a manutenção das duas polícias.

Na visão do autor, a Constituição Federal foi além do que deveria ter ido, no aspecto de atribuir funções distintas a órgãos policiais diferentes, e por isso mesmo, defende uma “desconstitucionalização” dessa separação, pois para ele essa decisão deveria ser atribuída ao legislativo, para que cada estado definisse o que melhor lhe convém, conforme sua realidade regional.

Há quem defenda a extinção da Polícia Militar sob o argumento de que se trata de instituição incompatível com a concepção democrática de segurança pública, argumento este que o autor supracitado concorda, por acreditar que em um Estado Democrático de Direito, o melhor é ter organizações policiais de caráter civil.

Ana S. S. de Oliveira (2002) assegura que existem duas posturas governamentais e da sociedade perante o problema da segurança pública, ambas encaradas como opostas, impossíveis de existir ao mesmo tempo, personificadas no discurso **repressivo** e discurso **social**. Acredita que a chave capaz de romper com este padrão é encontrar uma via de comunicação entre ambos os discursos, pois não se tratam de posturas incompatíveis, traz então, uma denominação para estas duas visões:

Políticas de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial “*strictu sensu*”. **Políticas públicas de segurança** é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência. (OLIVEIRA, 2012, p.45, grifo do autor).

O mesmo nos traz Souza Neto (2009), ao afirmar que existem no Brasil duas concepções de políticas de segurança pública, sendo uma delas claramente repressiva, na qual a missão institucional da polícia é combater os criminosos, quase uma guerra

interna, em que os contraventores são os inimigos, as favelas e bairros pobres, território inimigo, que precisa ser ocupado através da força militar. Para o autor, “Um conceito de segurança pública adequado a Constituição de 1988, é um conceito que se harmonize com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana.” (SOUZA NETO, 2009, p.8). Ou seja, englobe o interesse público e trabalhe a favor do cidadão.

Na visão tradicional, a política de segurança é formulada como estratégia de guerra e a preservação da ordem pública deve estar acima de valores fundamentais. Contrapondo esta visão, modernamente a segurança pública é vista como um serviço público e um dever do Estado, tendo o cidadão como beneficiário direto deste direito e não mais como um inimigo do Estado.

Freire (2009) discute as iniciativas na área da segurança das últimas cinco décadas, delineando três paradigmas na área de segurança, sendo estes: (i) Segurança Nacional, durante o período militar, sendo caracterizada pela priorização da defesa do Estado e a manutenção da ordem política e social; (ii) Segurança Pública, fortalecida com a Constituição Federal de 1988, na qual era expresso em seu artigo 144 que a segurança pública era dever do Estado e direito e responsabilidade de todos; e por fim (iii) Segurança Cidadã, a partir da segunda metade da década de 90, tendo iniciado na Colômbia e segundo o autor seu conceito “[...] parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local.” (FREIRE, 2009, p.50).

Nesse mesmo sentido, Letícia Schabbach (2014) traz à tona as mudanças ocorridas a partir dos anos 90, com a reorganização das relações intergovernamentais, segundo a qual descentralizaria as ações, programas e políticas de segurança pública, dotando-as de caráter interdisciplinar de forma a ultrapassar o viés repressivo. A autora refere-se a elas como Segurança Cidadã ou Política Pública de Segurança.

Discutindo o antagonismo dessas duas visões, o artigo propôs-se a verificar qual visão mostrou-se hegemônica na última legislatura estadual.

Atuação do Legislativo Gaúcho na Segurança Pública

Os legisladores são legítimos representantes do povo e devem contribuir para a melhoria da segurança pública em nossa sociedade. A Constituição (1988) define que “[...] são reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.” (Art. 25, §1º). Sendo assim, cabe aos Estados legislar de forma comum ou concorrente com a União em assuntos: tributários, de políticas públicas (educação, saúde, desenvolvimento, meio-ambiente etc.) e administração pública.

Por outro lado, Tomio (2011) traz à tona a abrangência da matéria exclusiva pertencente à União (29 temas) afirmando com isso que sobra aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada.

Na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, de acordo com seu regimento interno (RIO GRANDE DO SUL, 2015a), o assunto segurança pública é tratado pela Comissão Permanente de Segurança e Serviços Públicos. Esta comissão possui como área de atuação: aspectos atinentes à segurança e à ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio, ao combate à criminalidade, às atividades da Polícia Civil e Militar, à paz pública em geral, à organização político-administrativa do Estado, matérias relacionadas com obras públicas, saneamento, energia, comunicações, mineração, transporte de valores e funcionalismo público.

Esta comissão é formada por 12 membros indicados pelos líderes das bancadas dentre seus pares, cumprindo mandato de 2 sessões legislativas ou 2 anos. Para este estudo foram considerados os biênios 2011-2012⁷ e 2013-2014.

Suas atribuições não se resumem a iniciar o processo legislativo em leis complementares e ordinárias. A comissão possui poder para promover estudos, pesquisas e investigações sobre problemas de interesse público, relacionados com a sua competência, bem como realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil. Oportuniza, também, efetuar levantamento sobre os maiores problemas enfrentados na região e discutir as possíveis saídas com a elaboração de projetos de leis atuando no centro dos problemas apresentados. Esses estudos e levantamentos auxiliam a comissão a emitir pareceres objetivos, com real conhecimento de causa, ao apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

Uma amostra pode ser verificada nos *Relatórios de Atividades de 2013 e de 2014* (RIO GRANDE DO SUL, 2013, 2014), nos quais foi apresentado o resultado do biênio do que foi produzido pela comissão. Foram realizadas 53 audiências públicas com os temas previdência, estradas, segurança, pedágios, IPE-Saúde, políticas públicas para mulheres, lojas de fronteira, educação, concurso público, acessibilidade, barragens e inundações, energia elétrica, direito dos animais, prevenção de incêndios, saneamento, telecomunicações, casas de solidariedade e vale-refeição de funcionários públicos. Ocorreu neste mesmo período um total de 67 reuniões e foram apreciados 54 pareceres.

Infelizmente não foram localizados relatórios que abrangessem a totalidade do período trabalhado neste artigo, tendo faltado os anos de 2011 e 2012.

Para que a produção legislativa estadual na área da segurança pudesse ser analisada de forma objetiva, foi adotada a metodologia empregada na elaboração do artigo “Congresso Nacional e Segurança Pública: a produção legislativa na 54ª legislatura”⁸

⁷ Membros da comissão no período: Luis Fernando Schmidt (PT), presidente, Nelsinho Metalúrgico (PT), vice, Daniel Bordignon (PT), Giovanni Feltes (PMDB), Dr. Basegio (PDT), Pedro Westphalen (PP), Mano Changes (PP), José Sperotto (PTB), Ronaldo Santini (PTB), Jorge Pozzobom (PSDB), Paulo Odone (PPS) e Raul Carrion (PCdoB).

⁸ O referido artigo, elaborado pelo Instituto Sou da Paz, ONG responsável por diversos estudos e programas voltados à área da segurança pública, foi um norteador para a presente pesquisa sendo de fundamental importância para a realização da mesma.

(RICARDO; BAIRD; POLLACHI, 2014), com a utilização das mesmas palavras-chave: segurança pública; justiça; drogas; polícia; armas e prevenção da violência.

A consulta foi feita no site da Assembleia Legislativa, e teve como retorno 95 leis aprovadas entre 2011 a 2014. Destas, foram descartadas 54, por tratarem de tema com pouca ou nenhuma relevância para a pesquisa (cargos e carreiras do Tribunal de Justiça e Ministério Público). Foram tratadas estatisticamente 41 leis, sendo divididas em 7 temáticas, conforme apresentado na tabela 1:

Tabela 1 – Classificação dos temas

Temas	
Prorrogação de Contratos da Brigada	3
Criação de Grupos de Trabalho e Departamentos	1
Elaboração e Divulgação de Índices sobre o Tema	1
Tecnologia da Informação e Sistemas Integrados	2
Instituições Policiais	24
Pronasci - Campanhas Prevenção - Inclusão Social e Gênero	6
Servidores Interdisciplinares	4
TOTAL	41

Fonte: Elaboração própria.

Houve a necessidade de substituir alguns temas, devido as leis aprovadas serem de nível federal, e neste ponto não poderem ser comparadas com a classificação contida na Tabela 1, com exceção do tema Instituições Policiais.⁹

A produção da 53ª legislatura do RS

A 53ª Legislatura do Rio Grande do Sul, composta por 55 deputados estaduais eleitos pela população gaúcha, tinha como missão principal produzir normas jurídicas e fiscalizar os atos do poder executivo.

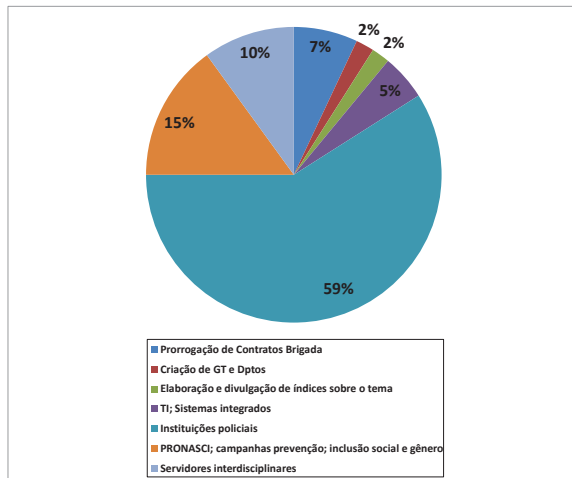
Tomio (2011) afirma que é grande a delegação de prerrogativas legislativas concedidas ao executivo (propor leis que tratem do efetivo e funcionamento da Polícia Militar, o Regime do Funcionalismo Público, questões tributárias e orçamentárias, entre outros). Afirma também, que a base constitucional do federalismo possui

⁹ Sendo essa categorização assim descrita: Créditos extraordinários; Atendimento a vítima; Cooperação internacional; Instituições policiais; Política criminal; Política de armas; Prevenção e combate a tortura; roubo/furto de veículos; Medidas socioeducativas e Gestão da Informação.

um caráter contraditório (centralização normativa no governo federal e Congresso Nacional e grande autonomia na gestão estadual e municipal) e que o próprio escopo decisório do Legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa. Ainda, traz à tona a abrangência da matéria exclusiva pertencente à União (29 temas) afirmando com isso que sobra aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada.

Nesse estudo foi constatado que a maior parte das normas aprovadas no período (59%) trata de matéria envolvendo instituições policiais, cogita-se, mediante este dado, se não houve uma relativa captura do estado pelos interesses das corporações vinculadas a segurança pública. É notória no Rio Grande do Sul a representatividade dessas organizações e a sua influência sobre as decisões do poder legislativo. O gráfico 1 apresenta a distribuição dos temas estudados.

Gráfico 1 – Distribuição dos Temas

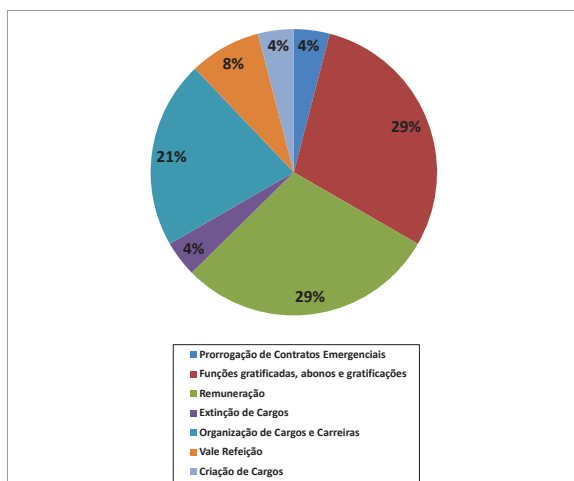


Fonte: Dados da pesquisa.

O alto número de leis aprovadas sob o tema **Instituições Policiais** replica-se no nível federal (com 43% do total das normas aprovadas pelo Congresso Nacional).

O gráfico 2 mostra um detalhamento do tema Instituições Policiais.

Gráfico 2 – Instituições Policiais



Fonte: Dados da pesquisa.

O gráfico mostra que o maior número de leis aprovadas neste tema foram relativas à criação de funções gratificadas, gratificações e abonos salariais e fixação de remuneração. Também são significativas as leis criadas para a organização dos cargos e carreiras. Comportamento similar também foi observado na aprovação de leis sobre este tema no Congresso Nacional.

Dentro da categoria **Pronasci, Campanhas de Prevenção, Inclusão Social e de Gênero**, dois terços possuem caráter informativo e de conscientização, como campanhas de prevenção ao uso de drogas e registro e divulgação de índices de criminalidade elaborados pela Secretaria da Segurança Pública.

Apenas duas leis possuem caráter ativo. A lei 13.759 que dispõe sobre o ressarcimento do estado em caso de trote telefônico para os serviços de resgate, combate a incêndios ou ocorrências policiais que acarretem custos de deslocamento. Conforme esta lei, a despesa gerada será descontada da própria fatura do titular pelo telefone que originou a chamada. A lei possui caráter educador, mediante punição pecuniária, já que o estado será ressarcido pelo uso indevido do serviço. A lei também contribui para a melhoria do serviço prestado, já que o seu efeito, a médio e longo prazo, será para aqueles que realmente precisam do serviço.

Já a lei 14.030 dispõe sobre a criação de comissões internas de prevenção de acidentes e violência escolar – CIPAVE – no âmbito da rede de ensino público estadual do Rio Grande do Sul. A lei possui um viés preventivo e de planejamento, ao estudar os acidentes e casos de violência nas escolas e entorno e elaborar relatórios semestrais de acompanhamento.

Quanto à **composição partidária**, a casa legislativa da 53ª legislatura encontrava-se distribuída da seguinte forma¹⁰:

Tabela 2 – Distribuição Partidária

Espectro Político	Partido	Deputados Estaduais	%
Direita	PRB	1	25,45%
	PP	7	
	PTB	5	
	DEM	1	
Centro	PSDB	5	25,45%
	PMDB	9	
Esquerda	PCdoB	1	49,09%
	PDT	7	
	PSB	3	
	PPS	2	
	PT	14	

Fonte: Adaptado de Figueiredo e Limongi (2001, p.79).

A definição dos espectros políticos dos partidos foi estabelecida com base na classificação formulada por Figueiredo e Limongi (2001) através de um estudo empírico sobre o padrão das coalizões encontradas nas votações em plenário. A conclusão dos autores é de que eles poderiam ser dispostos num *continuum* ideológico da direita para a esquerda. Dos principais partidos estudados, chegaram à seguinte conclusão: “[...] sugere a existência de três blocos ideológicos: direita (PDS/PPR, PFL e PTB), centro (PMDB e PSDB) e esquerda (PDT e PT).” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.78).

Observa-se um equilíbrio na distribuição partidária entre os partidos de esquerda e os partidos de centro-direita. Vale a pena ressaltar que no período de 2011 a 2014 o partido a frente do governo do Rio Grande do Sul era o PT e a base aliada era composta pelos partidos PT, PSB, PDT, PCdoB, PTB, PR, PPL e PRB (GOVERNADOR..., 2011).

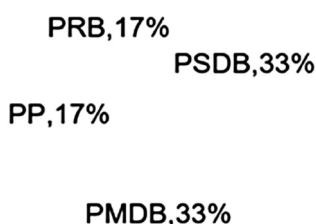
Em relação à **autoria das leis**, sabe-se que cabe ao legislativo o papel de elaboração e aprovação das leis, porém, o executivo tem o poder de propor projetos de leis,

¹⁰ Divisão *continuum* esquerda-direita conforme Figueiredo e Limongi (2001).

submetendo-os à apreciação legislativa. Conforme se verificou no estudo, durante a 53ª legislatura do RS a grande maioria das leis aprovadas no período foi de autoria do poder executivo (85%). Resultado diferente constatado no Congresso Federal, cuja autoria do legislativo foi maioria com 66%.

Uma possível explicação para este comportamento dentro do estado pode ser encontrada no próprio conteúdo das leis aprovadas, já que a grande maioria, de tema administrativo (Instituições Policiais), é de iniciativa privativa do executivo, conforme artigo 60 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (2015b).

Gráfico 3 – Detalhamento da autoria do Legislativo



Fonte: Dados da pesquisa.

Ainda sobre a autoria das leis, no Gráfico 3 demonstra que apenas uma proposta de lei aprovada partiu da base aliada (PT, PSB, PDT, PCdoB, PTB, PR, PPL e PRB), sendo esta a lei 13.759 já citada.

Cabe ressaltar que as normas apresentadas neste estudo referem-se a um recorte do universo total das 1071 leis ordinárias e complementares aprovadas no período.

Por fim pesquisou-se sobre o **tempo de tramitação** das leis estaduais conforme tabela 3 abaixo.

Tabela 3 – Tempo de tramitação

Tempo das Tramitações		
Tempo Mínimo	Tempo Médio	Tempo Máximo
4 dias	91 dias	426 dias

Fonte: Elaboração própria.

O tempo de tramitação, se comparado com o tempo encontrado no nível federal¹¹, é significativamente menor. O tempo médio de tramitação no Congresso Nacional neste mesmo período (2011-2014) foi de 1.332 dias (Mínimo de 35 dias e máximo de 5280 dias). As justificativas para esta diferença podem ser explicadas pela maioria da base governista e pelo menor número de projetos de leis submetidos.

Conclusão

O estudo propôs analisar a produção legislativa do Rio Grande do Sul a partir do que foi produzido em matéria de segurança pública e que tipo de visão foi levada em consideração na última legislatura estadual quando da promulgação das leis.

Levando em consideração o que consta nas Constituições (Federal e Estadual) pode-se concluir que o legislativo não faz uso pleno de suas atribuições legais.

Apesar da grande limitação imposta pela Constituição Federal ao legislativo estadual quanto a deliberação sobre temas de legislação exclusiva da União, o estudo não encontrou justificativas para a pouca produção de relevância obtida na legislatura. Observou-se, de fato, uma proatividade do executivo na proposição de leis, ocasionando quase uma inversão de papel com o legislativo. Talvez por este motivo, grande parte das leis aprovadas no período trate de matéria administrativa do estado.

Outro aspecto importante observado no período de estudo foi o equilíbrio na distribuição partidária entre os partidos de esquerda e os partidos de centro-direita. Essa particularidade do legislativo reforça a necessidade de um comportamento proativo do executivo na proposição de leis. Conforme se verificou no estudo, a grande maioria das leis aprovadas no período foi de autoria do poder executivo (85%). Resultado diferente constatado no Congresso Nacional, cuja autoria do legislativo foi maioria com 66%.

Na produção legislativa, mesmo em quantidade reduzida, pôde ser notada uma aproximação do que foi promulgado pela casa da visão de segurança cidadã, que defende a atuação tanto no espectro do controle da criminalidade como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Isso é visível também no papel do legislativo gaúcho em levar a discussão dos temas junto a sociedade. O que tem sido cumprido através de audiências e grupos de trabalho montados através da Comissão Permanente de Segurança e Serviços Públicos. Mas esta mesma comissão talvez perca um pouco de sua eficácia, eficiência e efetividade por tratar de temas tão diversos, e distantes, das questões relativas à segurança pública.

Talvez esse fato explique o porquê de, mesmo com uma forte base aliada, pouco ter sido realizado de efetivo no quesito segurança pública. Se por um lado, possuíam competência e ferramentas, por outro, faltava foco. Desta forma, o estudo sugere um filtro de assuntos mais próximos à área da segurança pública, ou até mesmo, pela

¹¹ O tempo médio de tramitação no Congresso Nacional neste mesmo período (2011-2014) foi de 1.332 dias (Mínimo de 35 dias e máximo de 5280 dias) (RICARDO; BAIRD; POLLACHI, 2004).

importância do tema, a criação de uma comissão específica que trate especificamente dos assuntos desta área.

Por fim, comparando-se os resultados gerais obtidos neste estudo com os resultados obtidos a nível federal, pôde-se verificar que ambos possuíram forte captura corporativista, sendo que a maioria das normas aprovadas tratavam de assuntos de interesse das instituições policiais.

Comportamento não similar foi identificado no Congresso Nacional com relação à visão utilizada pelos deputados gaúchos. No Congresso Nacional observou-se logo como 2º maior tema de leis aprovadas a política criminal, com preferência explícita pela tipificação de crimes e aumento de penas, enquanto no legislativo gaúcho observou-se leis voltadas à política cidadã, com enfoque na prevenção e conscientização do cidadão.

O estudo também concluiu que em um Estado Democrático de Direito a falta de uma maioria de apoio no ambiente legislativo conduz a uma relativa incapacidade do poder executivo de realizar suas plataformas e políticas planejadas na área da segurança pública.

*THE RIO GRANDE DO SUL LEGISLATIVE ASSEMBLY: A
DIAGNOSIS OF LEGISLATIVE PRODUCTION IN THE AREA
OF PUBLIC SAFETY BETWEEN 2011 AND 2014*

ABSTRACT: *This paper talk about public security in the legislative production of Rio Grande do Sul. It explain the different kind of political vision has been taken into account in the latest state legislature: the repressive vision, militarism inherited from templates, or citizen vision that mix repression with prevention, with decentralized and interdisciplinary programs. The article examines the laws edict on the subject by public safety in Rio Grande do Sul legislative assembly. The study concludes that despite low legislative process, citizen vision was hegemonic in the edict of state laws in the area of public security.*

KEYWORDS: *Public safety. Citizen Security. State legislation. Legislative production.*

REFERÊNCIAS

BLANCO, A. C. C. Prevenção primária, polícia e democracia. In: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança.** São Paulo: ILANUD, 2002. p.77-87. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

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

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2001.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista AURORA**, Marília, v.3, n.5, p.49-58, dez. 2009.

GOVERNADOR Tarso Genro instala Conselho Político. **Todos pelo Rio Grande**. Jan. 2011. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/123112/governador-tarso-genro-instala-conselho-politico>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

HAIR JUNIOR, J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Tradução: Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

MOREIRA NETO, D. de F. Parecer nº 36/91. **Revista 46**, Rio de Janeiro, p.224-230, 1993.

OLIVEIRA, A. S. S. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. In: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: ILANUD, 2002. p.43-62. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

PERES, U. D.; BUENO, S. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, G. (Org.). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2013. p.125-144.

RICARDO, C.; BAIRD, M. F.; POLLACHI, N. Congresso Nacional e Segurança Pública: a produção legislativa da 54ª legislatura (2011-2014). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014**, São Paulo, ano 8, p.134-141, 2014. Disponível em: <http://www.mppa.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/8o_anuario_brasileiro_de_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Regimento Interno**. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/Legisla%C3%A7%C3%A3o/RegimentoInterno/tabid/3682/Default.aspx>>. Acesso em: 13 jul. 2015a.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual Compilada**. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 15 jul. 2015b.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Comissão de Segurança e Serviços Públicos. **Relatório de Atividades 2014**. 2014. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Comissoes/tabid/328/IdComissao/12/vw/pub/Default.aspx>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Comissão de Segurança e Serviços Públicos. **Relatório de Atividades 2013**. 2013. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Comissoes/tabid/328/IdComissao/12/vw/pub/Default.aspx>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

SCHABBACH, L. M. A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas. In: SCHABBACH, L. M. **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2014. p.216-231. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/108157>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

SOUZA NETO, C. P. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988**: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. 2009. Disponível em: <<http://jornalgggn.com.br/documento/a-seguranca-publica-na-constituicao-federal-de-1988>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

TOMIO, F. R. de L. Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. **Revista Estudos Legislativos**, Porto Alegre, n.5, p.54-70, 2011.

BARREIRAS COMERCIAIS AMBIENTAIS E PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: LIÇÕES POLÍTICAS DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL



Stela Luiza de Mattos ANSANELLI*

RESUMO: Exigências técnicas ambientais podem se tornar barreiras comerciais, sobretudo quando se trata de países em desenvolvimento. Esses países possuem características específicas, aspecto consensual da discussão de possibilidades políticas. Por meio de elementos da economia institucional, reconhecem-se exigências ambientais como instituições formais; firmas, agências de avaliações de conformidade e de acreditação, como as organizações, e as particularidades dos países em desenvolvimento, como as restrições informais. Assim, a transferência das exigências de países desenvolvidos não trará os mesmos resultados para a performance de países em desenvolvimento. É possível pensar, também, que a interação dinâmica entre as instituições e as organizações possa conduzir a uma mudança institucional positiva.

PALAVRAS-CHAVE: Barreiras comerciais. Meio-ambiente. Instituições.

Introdução

Alcançar o rumo do desenvolvimento sustentável por uma nação implica obter, simultaneamente, crescimento econômico, proteção ambiental e equidade social. No contexto da internacionalização crescente, a interação entre os países constitui um desafio adicional para atingir esses objetivos.

Do ponto de vista da busca de ganhos econômicos e ambientais, um aspecto da relação entre comércio internacional e meio ambiente levanta fortes implicações para o desenvolvimento. Medidas de política comercial estabelecidas por um país podem afetar as condições ambientais de países com os quais se mantêm relações comerciais; e medidas de política ambiental podem ter impactos nas relações comerciais entre os países.

* Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara – SP – Brasil. Professora do Departamento de Economia. stelaluiza@fclar.unesp.br

No segundo caso, exigências técnicas de caráter ambiental podem ser estabelecidas, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), para restringir ou impedir a importação de determinados produtos que ameaçam a vida humana e o meio ambiente das nações. Contudo, nas últimas décadas, à medida que foram sendo reduzidas as barreiras tarifárias ao comércio no âmbito dos acordos multilaterais, as barreiras não tarifárias passaram a ser crescentemente utilizadas, especialmente as barreiras técnicas ao comércio com propósitos ambientais.

Os países em desenvolvimento possuem particularidades que podem dificultar o acesso aos mercados dos países desenvolvidos. O enfrentamento desses desafios pelos países em desenvolvimento, na tentativa de conciliar os ganhos do comércio internacional com a proteção ambiental por meio da superação de barreiras técnicas ambientais, constitui um passo importante na direção do desenvolvimento sustentável, mas exige uma abordagem teórica holística, dinâmica e consistente com o desenvolvimento.

O objetivo deste artigo é propor o uso de elementos da economia institucional como uma ferramenta teórica para o tratamento das exigências ambientais e seus efeitos sobre países em desenvolvimento. Dessa forma, o artigo divide-se em quatro seções, que visam responder às seguintes questões: o que são barreiras técnicas ambientais e quais suas implicações para países em desenvolvimento? Quais têm sido as medidas políticas sugeridas? Quais são os argumentos principais da economia institucional e como podem ser usados para a análise das barreiras ambientais?

Barreiras técnicas ambientais e países em desenvolvimento

As relações comerciais entre os países podem ser afetadas quando uma nação ou um bloco econômico estabelece exigências ambientais que devem ser cumpridas pelos produtores da região e pelos exportadores de outros países que desejam vender a esse mercado.

Exigências técnicas ambientais constituem-se de normas, cujo cumprimento é voluntário, e regulamentos, de cumprimento obrigatório. Essas exigências referem-se a produtos, processos de produção, embalagens, rótulos ou certificações estabelecidos por órgãos públicos, privados ou Organizações não Governamentais (ONGs) que visam proteger a saúde e o meio ambiente (Quadro 1).

A Organização Mundial do Comércio (OMC), através do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT), permite que os regulamentos técnicos ambientais sejam estabelecidos pelos países, de modo que não sejam mais restritivos ao comércio do que o necessário para realizar um objetivo legítimo. Entendem-se por objetivos legítimos os que visam garantir a segurança nacional, a proteção da saúde humana, vegetal e animal e o meio ambiente (OMC, 1994).

Uma vez estabelecidos, os regulamentos devem ser comunicados (notificados) aos organismos responsáveis pela transmissão da informação nos países membros (pontos

focais) e a partir daí transcorrerá um determinado período de tempo para os membros que se julgarem afetados realizarem comentários. As normas geralmente são publicadas nos sistemas de normas internacionais ISO/IEC (Organização Internacional para Normalização/Comissão Eletrotécnica Internacional)¹.

A partir do estabelecimento das exigências pelos países importadores, os exportadores que desejam vender nesses mercados devem seguir alguns passos: 1) adequar seus produtos conforme as exigências, 2) comprovar que os produtos estão de acordo com as exigências, por meio de testes ou certificação pelo procedimento de avaliação da conformidade e 3) ter a competência do processo de avaliação da conformidade garantida pelo processo de acreditação. Ainda é possível que sejam realizados de acordos de cooperação entre os membros (acordos de reconhecimento mútuo), apesar de diferenças nos resultados dos procedimentos de avaliação de conformidade ou acreditação (OMC, 1994; CNUDED, 2003, 2004b) (Quadro 1).

Quadro 1 – Definições e exemplos de exigências técnicas e outros procedimentos

Norma: Documento aprovado por uma instituição reconhecida que fornece, para uso comum e repetido, regras, diretrizes ou características para produtos ou processos e métodos de produção conexos, cujo cumprimento não é obrigatório. Poderá tratar parcial ou exclusivamente de terminologia, símbolos, requisitos de embalagem, marcação ou rotulagem aplicáveis a um produto, processo ou método de produção. As ISO 14001 e 9000 são exemplos de normas internacionais; e as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) no Brasil, de normas nacionais;

Regulamento: Documento que enuncia as características de um produto ou processo e métodos de produção a eles relacionados, incluídas as disposições administrativas aplicáveis, cujo cumprimento é obrigatório. Poderá tratar parcial ou exclusivamente de terminologia, símbolos e requisitos de embalagem, marcação ou rotulagem aplicáveis a um produto, processo ou método de produção. Como exemplo, tem-se a Lei Sanitária de Alimentos Japonesa, que controla as importações contra doenças e pragas desde 1998;

Avaliação de Conformidade: Qualquer procedimento utilizado, direta ou indiretamente, para determinar que as prescrições pertinentes de regulamentos técnicos ou normas são cumpridas. Incluem: testes, inspeção, avaliação, registro, verificação, entre outros. A conformidade pode ser fornecida por relatório de testes de laboratórios independentes, ensaios e declarações do próprio fornecedor e certificações. Os procedimentos de certificação para obtenção do selo verde FSC, para comprovar o manejo sustentável florestal, constituem um exemplo;

¹ Como as normas não são obrigatórias, há apenas um código de boa conduta citado no TBT como orientação para elaboração, adoção e aplicação de normas que segue a maioria dos princípios do Acordo para os regulamentos técnicos (Anexo 3 do TBT).

Acreditação: Forma de assegurar a competência técnica dos laboratórios e dar maior confiança aos resultados; instrumento para dar credibilidade e confiança nas atividades de Avaliação de Conformidade. No Brasil, o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) é o órgão que vigia as atividades das entidades de conformidade, através de ensaios e calibração. A unidade responsável é a Coordenação Geral de Acreditação (CGRE);

Reconhecimento Mútuo: Acordo formal pelo qual um organismo aceita os resultados da atividade de outro organismo, considerando-os como se fossem seus e vice-versa. Há reconhecimento mútuo entre os organismos acreditadores do Brasil (INMETRO) e de Portugal (IPQ): o IPQ usa laboratórios brasileiros no seu processo de certificação

Fonte: OMC (1994), Brasil (2002, 2001), INMETRO (2005).

As implicações dessas exigências para o comércio internacional, conforme o INMETRO (2005), são diversas: se um produto não cumpre as especificações da regulamentação técnica, sua venda não será permitida, enquanto o não cumprimento de uma norma, embora não inviabilize a venda, pode reduzir a participação desse produto no mercado. Essas situações, para CNUDED (2003), caracterizam respectivamente as condições de acesso e as condições de entrada nos mercados, pois as primeiras são determinadas por condições legais e administrativas de regras de comércio internacional, enquanto as segundas “[...] dependem da competitividade do exportador (determinada pelos custos e qualidade dos produtos) e das características das cadeias de oferta e estruturas de mercado” (CNUDED (2003, p.2, tradução nossa).

Apesar dos mecanismos estabelecidos pela OMC para, ao mesmo tempo, evitar obstáculos desnecessários ao comércio internacional e assegurar a proteção da saúde e do meio ambiente, as evidências realçam a relação entre o número crescente desses requisitos e os custos comerciais sofridos pelos exportadores.

Segundo a OMC (2002), desde a década de 1980, o número de notificações tem sido crescente, com destaque para as divulgadas sob o Acordo de Barreiras Técnicas e relacionadas à proteção ambiental. Em percentagem, isto representou uma elevação da participação das notificações de regulamentos técnicos relacionados ao meio ambiente no total das notificações do TBT de 7,8% na década de 1980 para 11,5% na década de 1990, chegando a 15% no ano de 2000. Buscando qualificar a relação com categorias de produtos, a OCDE (2003) verificou que 28% das notificações do TBT realizadas em 2001 estavam relacionadas com produtos agro-alimentares; além disso, 17 das 27 disputas que alegaram violação do TBT se relacionavam a este grupo de produtos e 7 conduziram ao estabelecimento de painel².

² Quando um país sente que suas relações comerciais têm sido prejudicadas por outro, pode pedir a abertura de um processo no âmbito da OMC, cujos conflitos serão analisados.

Alguns estudos investigaram os impactos das medidas não tarifárias ambientais sobre o comércio internacional. Em 1999, 137 países importadores estabeleceram medidas ambientais sobre grande parte dos produtos transacionados naquele ano; 75% dos produtos definidos pelo Sistema Harmonizado (HS) se depararam com exigências ambientais em pelo menos um país importador; e 13% do comércio mundial foram diretamente afetados por essas exigências (FONTAGNÉ; VON KIRCHBACH; MIMOUNI, 2001). Alimentos frescos e processados têm sido os mais sensíveis, pois tiveram suas exportações afetadas negativamente em 2001 (FONTAGNÉ; MIMOUNI; PASTELLS, 2005).

Em termos de nível de desenvolvimento, evidências apontam que um grande número de produtos de países em desenvolvimento enfrenta requisitos ambientais impostos por países desenvolvidos. Em 1992, o cálculo dos índices de incidência de barreiras não tarifárias (coeficiente de frequência e coeficiente de cobertura de medidas ambientais)³ mostrou que 23% dos produtos exportados por países em desenvolvimento foram atingidos por medidas ambientais estabelecidas pela União Europeia (UE) e que essas medidas afetaram 20% do valor total das mercadorias exportadas por países em desenvolvimento (VERBRUGGEN et al., 1998).

Em 2004, um estudo concluiu que as medidas do TBT e do SPS tiveram impactos negativos sobre os fluxos de comércio de produtos agrícolas. As exportações de países em desenvolvimento e menos desenvolvidos foram significativamente reduzidas por estas regulações, sobretudo no mercado da União Europeia. México e Guiné Bissau, por exemplo, tiveram mais de 90% de seus produtos afetados, enquanto o Japão, apenas 23% (DISDIER; FONTAGNÉ; MINOUMI, 2007).

Desse modo, questiona-se: em quais circunstâncias a elaboração e a implementação dessas exigências pelos países pode gerar obstáculos ao comércio e configurar barreiras técnicas ambientais?

Segundo a definição de barreiras técnicas ao comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC, 2012, tradução nossa)

[...] regulamentos técnicos e normas de produtos podem variar de país para país. Tendo muitas diferenças, os regulamentos e as normas criam dificuldades aos produtores e exportadores. Se as regulamentações são determinadas arbitrariamente, elas são usadas como um pretexto para o protecionismo. Requisitos podem se tornar obstáculos ao comércio.

Na mesma linha, a OCDE (2015, tradução nossa) define que

³ O coeficiente de frequência, de modo sintético, demonstra o número de produtos exportados que tiveram pelo menos uma notificação ambiental em relação ao número total de produtos exportados. O coeficiente de cobertura apresenta a mesma razão, mas usa valores. Esses coeficientes serão mais bem explicados na metodologia.

[...] barreiras técnicas ao comércio referem-se a normas voluntárias e regulamentos técnicos que determinam características específicas de um produto [...]. Incluídos nesse conjunto estão também os procedimentos técnicos que confirmam que os produtos cumprem os requisitos das normas e regulamentos. Todas essas medidas servem para legitimar objetivos de política pública; ao mesmo tempo, normas e outras barreiras técnicas ao comércio têm influência importante sobre o acesso ao mercado e à performance exportadora. Elas podem ser custosas e pesadas para o *design* ou afetar e restringir o comércio internacional. [...] barreiras técnicas são as que colocam substanciais dificuldades para os comerciantes [...]

Porém, segundo o INMETRO (2005, p.11)

[...] normas e regulamentos não constituem barreiras técnicas per se; tal conotação se dá quando exigências vão além do aceitável. Do ponto de vista de países em desenvolvimento, mesmo que certas normas e regulamentos estejam de acordo com propósitos e definições anteriores, a dificuldade de se adaptarem e seguirem as regras estipuladas faz com que se deparem com barreiras técnicas, em função de se encontrarem em estágio tecnológico incipiente face aos demais países avançados. [...] os fabricantes desses países (em desenvolvimento) tem menor capacitação tecnológica e maior dificuldade de cumprir.

Ainda, de acordo com Brasil (2002, p.22) “[...] barreiras técnicas são todas as medidas ou exigências de natureza técnica que de fato afetam as exportações.”

Das definições colocadas acima, originárias das principais organizações relacionadas ao tema, pode-se refletir que as duas primeiras definições são mais restritas (exigências técnicas que colocam dificuldades aos comerciantes) e se referem a um comportamento arbitrário com viés protecionista por parte das nações. As duas últimas, por sua vez, são mais amplas e consideram que, mesmo as regras constituindo objetivos legítimos, os países em desenvolvimento possuem algumas particularidades que podem acentuar os desafios enfrentados na busca do cumprimento de tais exigências para acessar ou entrar nos mercados de destino de países desenvolvidos, o que pode implicar em impactos adversos ao comércio. Assim, qual deve ser a orientação de políticas para países em desenvolvimento que enfrentam tais desafios?

Possibilidades de políticas

A discussão quanto aos rumos que países em desenvolvimento devem seguir, considerando exigências ambientais externas, pode ser colocada por meio de duas visões: a favor da convergência de políticas ambientais e contra a harmonização dessas medidas.

Argumentos a favor da compatibilidade de políticas ambientais e outras orientações para países em desenvolvimento

Países em desenvolvimento, conforme os estudos de Hoffman e Rotherham (2006), Palmer (2004), Rotherham (2003), CNUDED (2003, 2004a, 2004b) e Brasil (2002), podem ter dificuldades no cumprimento das exigências ambientais externas (normas e regulamentos técnicos), seja quanto ao contexto externo ou interno. Do ponto de vista do desenho e implementação das exigências externas, destacam-se alguns aspectos:

- as exigências têm se tornado complexas, pois são crescentes, numerosas, abrangem amplos impactos setoriais, são rigorosas e alteradas com frequência;
- algumas exigências de países desenvolvidos podem divergir dos problemas ambientais e de saúde adequados às condições ou às prioridades dos países em desenvolvimento;
- as notificações sobre os regulamentos não distinguem exigências simples das mais complexas, que necessitam de maior tempo de ajuste; além disso, o formato das notificações se constitui de textos legais e contém pouca informação;
- as normas são numerosas, envolvem preferências dos consumidores (que diferem entre regiões e países) e emanam de diferentes fontes;
- as normas internacionais (ISO, por exemplo) tendem a ser desenvolvidas por companhias dos países desenvolvidos; as que respondem às necessidades dos países em desenvolvimento são mais apropriadas às grandes empresas, mais intensivas em capital, do que as pequenas e médias, mais intensivas em trabalho e
- aumento do uso do princípio da precaução em exigências ambientais, que tem gerado incerteza.

No que se refere às insuficiências internas, estas se associam à falta de capacitação técnica e institucional das organizações dos países em desenvolvimento: firmas, agências de avaliação de conformidade e de acreditação e corpos políticos. Em termos mais específicos, consideram-se:

- divergência quanto ao estágio de desenvolvimento dos setores dinâmicos dos países em desenvolvimento em relação aos das economias desenvolvidas; os primeiros são mais intensivos em recursos naturais e poluentes;
- dificuldade de recuperar os custos adicionais de produção decorrentes da adequação às exigências, quando o padrão de concorrência de certos setores está

baseado em baixos preços (como produtos homogêneos de difícil concorrência via diferenciação);

- inviabilidade de tecnologia especializada ou técnicas de gestão necessárias para adequação (inexistem ou estão protegidos por patentes) e/ou falta de capacidade para a firma conduzir uma busca internacional dos fornecedores mais adequados;
- falta de conhecimento e informação necessários para a firma exportadora compreender a exigência e para adaptar seu processo ou método de produção;
- maiores dificuldades de pequenas e médias empresas em termos de comunicação e poder de barganha, devido à baixa concentração; além disso, nem sempre conseguem satisfazer as exigências de qualidade, consistência e volume e enfrentam custos de operação elevados;
- exportadores envolvidos na indústria primária dependem de processos biológicos e os métodos de produção transferidos de países da OCDE podem ser inapropriados às condições locais;
- custos adicionais para obtenção de certificação, por exemplo, e falta de recursos financeiros;
- fraca infraestrutura técnica e de instrumental científico atualizado, de recursos, de pessoal especializado e informações nos laboratórios de testes por parte das agências de avaliação da conformidade;
- fragilidades das agências de acreditação no que se refere a: recursos técnicos e financeiros para vigiar a infraestrutura dos laboratórios; nível de sofisticação dos métodos de calibração; reconhecimento externo; conhecimento e informação, pois falta uma rede de *stakeholders* prontamente desenvolvidos, capazes de solicitar documentos, informações necessárias ou fazer comentários sobre as exigências, ou disseminar informações sobre as notificações e avaliar os impactos potenciais;
- fraca participação na elaboração e desenvolvimento das exigências externas, de modo que muitos países em desenvolvimento tornam-se tomadores de requisitos internacionais e
- pouco avanço na realização de acordos de harmonização, equivalência técnica e reconhecimento mútuo.

Portanto, os obstáculos enfrentados pelos países em desenvolvimento ultrapassam o nível da firma, visto que a exportação pode sofrer impactos diretos ou indiretos de exigências ambientais externas. Um simples exemplo permite compreender essa questão: uma exigência ambiental estabelecida por um país desenvolvido pode ser

arbitrária e protecionista; se a exigência for legítima, a firma pode não ter as condições necessárias para adequar seu processo produtivo à exigência externa; mesmo que a firma possua as condições necessárias, o processo de certificação pode não ser aceito devido, por exemplo, à fragilidade das agências de avaliação de conformidade; ainda que não haja problemas com a capacitação da agência de conformidade, os certificados podem não ser aceitos caso a agência de acreditação não seja reconhecida pelos órgãos externos ou pelo país importador.

Segundo a literatura indicada acima, os países em desenvolvimento devem tratar as exigências ambientais a partir de uma abordagem integrada e holística, bem como adotar uma postura política pró-ativa (antecipando-se aos impactos) e de longo prazo. Os autores consideram que a superação dos desafios colocados acima e, conseqüentemente, a obtenção dos benefícios decorrentes da inserção no circuito do comércio sustentável implica o fortalecimento da infraestrutura técnica e da capacitação institucional associado a outras políticas.

Nessa literatura, a harmonização internacional é vista como uma forma de reduzir os custos da proliferação de diversas exigências ambientais, uma vez que tende a criar um único conjunto de regras. A harmonização reflete situações cujas exigências estão baseadas em normas internacionais, que tendem a aproximar as legislações ambientais dos países e a evitar distorções no comércio. Diante da inexistência de normas internacionais ou quando diferentes exigências alcançam o mesmo objetivo sugere-se, a partir das recomendações do TBT, que os membros considerem as exigências como tecnicamente equivalentes, por meio de acordos de equivalência técnica. As mesmas orientações de aceitação das regras de outros países servem para os propósitos de avaliação de conformidade e de acreditação. Diferentes e numerosos testes e ensaios de produtos podem ser evitados através do reconhecimento e aceitação, pelos membros, das atividades exercidas pelas agências de conformidade e/ou de acreditação, por meio de acordos de reconhecimento mútuo (Quadro 1).

Países em desenvolvimento também necessitariam ter maior envolvimento no desenho e na implementação das normas e regulamentos técnicos. Representantes de países em desenvolvimento deveriam participar das negociações pré-regulação e pré-definição de normas por meio da realização de comentários e da publicação de informações. Adicionalmente, a avaliação *ex-ante* do impacto de novas exigências ambientais seria útil em limitar problemas de acesso aos mercados. Os países desenvolvidos, por sua vez, poderiam desenvolver ações para facilitar o envolvimento dos países em desenvolvimento, melhorando a coordenação interagências, como a criação de centros de promoção de importações de países em desenvolvimento.

Os sistemas de informação também são alvo de atenção. A ampliação da discussão envolvendo diversos *stakeholders* (governo e setor privado), a melhora na divulgação das notificações e das normas internamente e o intercâmbio das informações entre os agentes e os membros com relação a outras experiências nacionais são formas de gerar transparência e difundir informação.

Investimentos deveriam ser realizados nas instituições de exigências ambientais e de qualidade. Sugere-se, de maneira complementar, considerar a discussão sobre tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento no acordo TBT (art. 12) e a busca de assistência técnica dos países desenvolvidos (art. 11) para as atividades de cooperação e construção de capacitação técnica e institucional. Países em desenvolvimento podem ser assessorados por membros desenvolvidos na preparação de regulamentos técnicos e na criação de instituições de avaliação de conformidade, por exemplo, bem como ter suas necessidades especiais (de desenvolvimento e financeiras) consideradas na elaboração e aplicação das exigências ambientais por parte dos membros.

Políticas complementares citadas, que devem fazer parte da estratégia, incluem: fomento das pequenas e médias empresas, por meio de informações e estímulo a inovações tecnológicas; associações entre empresas estrangeiras e nacionais e a formação de alianças na cadeia de fornecimento para reduzir custos de transação; apoio ao desenvolvimento tecnológico e da inovação e o fortalecimento de atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); potencialização das vantagens competitivas via promoção das exportações de produtos ambientalmente preferíveis e redução de custos da certificação; fortalecimento de indústrias chave.

Argumentos contra a harmonização de políticas ambientais

Alguns autores priorizam a liberdade comercial e/ou defendem a manutenção das diferentes especificidades dos países, discordando das melhorias resultantes da convergência de políticas ambientais.

Bhagwati (1996, 2004) defende a legitimidade na permanência de diferentes exigências ambientais entre os países para uma mesma indústria, por meio da crítica aos argumentos mais comuns (em geral, defendidos por ambientalistas) em favor da harmonização⁴. Esses argumentos sugerem que o livre comércio entre países com diferentes padrões ambientais tende a gerar comércio injusto (concorrência desleal), visto que a indústria do país que investe mais em proteção ambiental e cumpre as regulações mais rigorosas de seu país tem desvantagem competitiva diante da mesma indústria no país com regulações menos rigorosas. Como resultado da competição entre esses países, haveria uma diminuição geral no rigor das exigências ambientais com vistas à atração de capitais, caracterizando uma situação de *race to the bottom* (relaxamento) das regulações ambientais dos países.

Mas, para o autor, essas afirmações não são legítimas. Em primeiro lugar, a melhor política é aquela cujas taxas de poluição sejam estabelecidas como ótimas em cada país;

⁴ Os padrões ou exigências ambientais nessa discussão referem-se apenas aos problemas ambientais domésticos (gerados dentro das fronteiras de um país) e não aos problemas ambientais globais ou de extravasamento de um a outro país.

o comércio entre duas nações – uma economia grande e outra pequena – será eficiente com diferentes taxas ambientais. Isto significa que a diversidade de taxas entre os países na mesma indústria é tão natural quanto as diferenças na tecnologia e nas dotações dos fatores (água, demografia, geografia, salários, infraestrutura, custos de capital). Além disso, os países atribuem diferentes valores aos seus recursos ambientais (BHAGWATI, 1996, 2004).

Em segundo lugar, as diferenças nos limites ambientais não estabelecem o *race to the bottom*, pois o menor rigor na legislação ambiental é um fator de mínima influência nas decisões de localização dos investimentos, se comparados com facilidades de infraestrutura, incentivos fiscais e proximidade dos mercados. Ao contrário, as multinacionais que investem em diferentes localidades tendem a agir uniformemente adequando-se aos padrões mais rigorosos para evitar economias nos custos de transação e também evitam investir em países com baixos padrões, por causa das vantagens comparativas características das firmas que usam tecnologias poluidoras e gastam relativamente menos. Adicionalmente, países com altas exigências são os mais inovadores (BHAGWATI, 1996, 2004).

Em terceiro lugar, a imposição de valores e preferências éticas incorporados nas exigências de um país sobre outros na harmonização também não procede nem justifica o estabelecimento de sanções comerciais. Isto porque os valores que pretendem ser impostos, sobretudo por meio dos métodos e processos de produção de certos produtos, não refletem valores universais, mas sim específicos⁵. Além disso, não há simetria na imposição dessas preferências entre as nações fortes e fracas e, por fim, existem outros meios de transmitir esses valores (BHAGWATI, 1996, 2004).

Portanto, para o autor, é possível que o livre comércio seja estabelecido entre países com diferentes padrões ambientais para a mesma indústria e traga benefícios econômicos e ambientais. Contudo, concorda com procedimentos de reconhecimento mútuo, por preservar as particularidades de certos países.

Metcalf & Beghin (1999), ao utilizar um modelo para avaliar os efeitos da coordenação de políticas ambientais e comerciais em uma pequena economia aberta, concluíram que a harmonização é apenas uma opção válida entre países com níveis de desenvolvimento comparáveis e valoração ambiental similares, como dentro da OCDE e da União Europeia. Harmonização de políticas entre um país em desenvolvimento e um industrializado faz pouco sentido e não seria ótima para, ao menos, um dos países.

Elementos da economia institucional

Sem uma abordagem teórica que ressalte a dinâmica, o papel das instituições e das organizações, as barreiras ambientais não podem ser tratadas adequadamente, do ponto

⁵ Exemplos disso são as exigências dos Estados Unidos para a importação de atum, utilizando instrumentos e métodos que não causem malefícios aos golfinhos (BHAGWATI, 2006).

de vista teórico, e nem o debate anteriormente colocado pode ser superado, da ótica política. Daí a necessidade de entender as instituições e como elas se alteram no tempo, visto que as instituições importam para a performance das economias.

Menard (1995) distingue os conceitos de instituições, organizações e mercado partindo de modelos teóricos formais. Para o autor, as três entidades operam em diferentes níveis, sendo a instituição uma categoria que contém ambos, organizações e mercados. Assim, segundo Menard (1995, p.167):

[...] uma instituição se manifesta em um conjunto historicamente determinado, tendo natureza duradoura, de regras estáveis, abstratas e impessoais, cristalizadas em tradições, costumes ou leis de forma a implementar e fazer cumprir padrões de comportamento governando a relação entre elementos sociais separados.

Para o autor, as instituições, portanto, delineiam as condições sob as quais bens e serviços são produzidos e trocados; é o ambiente no qual arranjos específicos podem ser definidos.

As organizações e os mercados são os arranjos institucionais que operam neste ambiente. Por organização, entende-se (MENARD, 1995, p.169)

[...] um arranjo elaborado para tornar possível a coordenação consciente e deliberada das atividades com limites identificáveis, na qual os membros se associam sobre uma base regular através de um conjunto de acordos implícitos e explícitos, se comprometendo com ações coletivas visando propósitos de criação e alocação de recursos e capacidades por meio de uma combinação de comando e cooperação.

E o mercado é Menard (1995, p.168)

[...] um arranjo específico consistindo de regras e convenções que tornam possível um grande número de transferências voluntárias de direitos de propriedade em bases regulares, sendo estas transferências reversíveis, implementadas e cumpridas através de um mecanismo específico de regulação: o sistema de preços competitivo.

Das definições acima, ressalta-se a característica de ação coletiva e de coordenação planejada e consciente das organizações, em contraste com a natureza de coordenação do mercado pelo sistema de preços, bem como a amplitude e a importância das instituições nas trocas. Imprescindível, por sua vez, é manter a distinção entre as três entidades.

North (1990, 1992, 1994, 2005), mais amplamente e fazendo uma analogia com jogos esportivos, define as instituições como as regras do jogo e as organizações como os jogadores. Como o mundo é caracterizado por incerteza, informação difusa e instabilidade de atitudes e preferências, os indivíduos não fazem escolhas de forma

racional⁶; antes utilizam seus modelos mentais subjetivos para interpretá-lo. Esses modelos incluem: carga genética, herança cultural, resultado dos problemas locais e aprendizado.

Segundo North, as instituições são restrições humanamente construídas que estruturam a política econômica e as interações sociais. Constituem-se de restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (leis, constituições, estatutos, estruturas de direitos de propriedade, contratos individuais) e de suas características de fazê-los cumprir (pelos próprios agentes ou por órgãos externos)⁷. As instituições podem ser criadas (como constituições) ou evoluem no tempo (leis comuns).

As organizações, por sua vez, são constituídas de um grupo de indivíduos unidos por alguns propósitos comuns para alcançar certos objetivos. Incluem corpos políticos (partes políticas, conselhos de cidades, senado, corpos regulatórios), corpos econômicos (firmas, uniões comerciais, propriedades familiares, cooperativas), corpos sociais (clubes, associações atléticas) e corpos educacionais (escolas, centros de treinamento, universidades). As organizações buscam maximizar seus objetivos, seja por meio da maximização de lucro pelas firmas ou da reeleição, na política. Mas o objetivo último das organizações é a sobrevivência, porque todas as organizações vivem em um mundo de competição (NORTH, 1990, 1992, 1994, 2005).

A função das instituições para North é a de facilitar as interações humanas, reduzindo a incerteza que afeta os custos das trocas. Juntamente com a tecnologia empregada, as instituições determinam os custos de produção, que são os custos de transformação adicionados dos custos de transação. Os custos de transformação se referem aos recursos dos insumos para transformar os atributos de um bem, como uso da terra e do trabalho. Os custos de transação são os custos de obter informação dos bens que estão sendo trocados de modo a valorar todos os atributos neles contidos (como atributos físicos, legais e abstratos mais difíceis de medir, como o sabor), bem como os custos de fazer cumprir os acordos de troca (seja através de coerção externa ou de modos cooperativos). North exemplifica que os custos de transação dos países do Terceiro Mundo são maiores do que os das economias industrializadas e faltam também uma estrutura formal de cumprimento dos acordos (sistema jurídico adequado), de modo que algumas vezes nenhuma troca ocorre.

Dessa maneira, algumas instituições podem reduzir os custos de transação facilitando as trocas e a interação; mas outras, como regras que restringem a entrada, requerem a inspeção desnecessária ou aumentam os custos de informação e, de fato, elevam os custos de transação. Além disso, há uma interação entre técnicas, instituições, custos de transformação e de transação, de maneira que uma instituição pode gerar, por

⁶ O autor contrapõe o conceito de racionalidade *procedural* ao da racionalidade instrumental da teoria neoclássica.

⁷ O termo utilizado para o conceito de fazer cumprir as regras é *enforcement*.

exemplo, um aumento nos custos de transação que foram mais do que compensados pela queda dos custos de transformação. A estrutura institucional atual, portanto, é um misto de instituições que promovem atividades que aumentam a produtividade e outras que elevam os custos de transação. Como exemplo caberia contrastar as estruturas institucionais de países como Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha e Japão que aumentam a eficiência, com as estruturas de países do Terceiro Mundo, menos eficientes (NORTH, 1990, 1992).

Ao afetar a estrutura de custos e benefícios, as instituições fornecem uma estrutura de incentivos e oportunidades para as atividades das organizações, definindo e limitando as escolhas. Assim, as organizações e a canalização dos seus investimentos refletem esta estrutura de incentivos subjacentes. Nos exemplos dados por North, se uma alta taxa de retorno origina-se da pirataria ou de atividades produtivas, as organizações investirão recursos para habilidades e conhecimento para a pirataria ou para as atividades produtivas. Países do Terceiro mundo são pobres, porque as instituições definem uma estrutura de ganhos que não encorajam atividades produtivas neles.

Em contrapartida, os tipos de habilidade e conhecimento de indivíduos e suas organizações, no contexto de competição acirrada, irão moldar as percepções sobre as oportunidades e as escolhas que, conseqüentemente, alterarão incrementalmente as instituições⁸. As organizações, conforme sua percepção dos benefícios, podem alterar as instituições através de seus investimentos ou ao menos utilizar seu poder de barganha para alterar regras políticas em direção a sua lucratividade.

Ou seja, a origem e a evolução das organizações são influenciadas pela estrutura institucional de um lado; de outro, as organizações influenciam como a estrutura institucional evolui. Assim ocorre a mudança institucional e as organizações são os principais agentes dessa mudança.

Modificações ocorrem porque os indivíduos percebem que eles poderiam fazer melhor reestruturando trocas. As percepções dos indivíduos se alteram em função de alterações nos gostos, mudança nos preços relativos e aprendizado. O incentivo do aprendizado está relacionado ao grau de competição entre as organizações: quanto maior competição, mais as organizações buscam aprendizado para sobreviver. A vigorosa competição organizacional irá acelerar o processo de mudança institucional: quanto maior a competição, mais investimentos em conhecimento e mais rápida a mudança institucional (NORTH, 1990).

A mudança institucional na maioria das vezes é incremental e lenta, mas também pode ser descontínua e radical. Explica-se a lentidão pela tensão entre regras formais, que podem ser alteradas rapidamente, e restrições informais, mais cristalizadas em

⁸ Segundo North (1994), conhecimento e habilidades referem-se aos investimentos das organizações no treinamento de trabalho, como também como as sociedades irão investir em educação formal, escolarização, pesquisa aplicada e pura etc.

costumes, na história e na cultura. Daí resultam, em parte, as trajetórias históricas de dependência (*path dependence*)⁹ de diferentes economias e os diferentes padrões de desenvolvimento entre elas. Sobre as possibilidades de alterar as instituições formais, o autor coloca que somente poderão ocorrer quando tal desejo estiver no interesse daqueles com poder de barganha, visto que as regras são criações de auto-interesse (NORTH, 1990, 1992, 1994, 2005).

As instituições são o determinante subjacente da performance econômica de longo prazo. A mudança econômica de longo prazo é uma consequência cumulativa de inumeráveis decisões de curto prazo tomadas por empresários (políticos e econômicos) que moldam a performance econômica direta ou indiretamente (NORTH, 1990, 1992, 1994, 2005).

Desse breve resumo da obra de North, podemos levantar elementos importantes, como a necessidade de considerar as instituições e as organizações, bem como a importância da interação entre instituições e organizações para o desenvolvimento econômico e a avaliação dos custos de transação nos custos de produção.

Embora o autor dedique excessiva importância ao papel das restrições informais e *path dependence* em relação à análise das regras formais para o desenvolvimento, algumas importantes lições podem ser extraídas. Quanto às orientações para a melhoria econômica, segundo North (1994), não é recomendado que as economias adotem as regras formais de outra nação, pois nesse caso uma economia terá diferentes características de performance da outra, por causa das normas informais e dos modos de fazer cumprir (*enforcement*) diferentes. Isto implica que transferir regras político-econômicas das economias de sucesso para as economias do Terceiro Mundo não é uma condição suficiente para bom desempenho econômico.

Além disso, apesar de North (1990, 1994, 2005) afirmar em várias passagens que não há garantias de que instituições eficientes conduzam ao desenvolvimento econômico, em outras passagens recomenda: a) criação de instituições que alterem a razão custo-benefício em favor da cooperação em trocas impessoais, que requer não só criação de instituições econômicas, mas também que estas sejam guiadas por instituições políticas adequadas; b) manutenção de estruturas institucionais flexíveis para adaptação às novas oportunidades, presentes em sistemas político-econômicos de sucesso; c) reestruturação das instituições (políticas e econômicas) para superar obstáculos ao desenvolvimento, principalmente para as economias do terceiro mundo; d) interação entre economia e política; e) alterações nas trajetórias de dependência, que tipicamente ocorrem por meio de mudanças na política; f) criação de organizações adequadas e implementação de políticas necessárias por parte de seus empresários, que são importantes para o desenvolvimento; g) evolução de um arcabouço institucional tal que ofereça os incentivos necessários, que é uma condição básica para a criação de organizações eficientes e o aprendizado nos países do terceiro mundo.

⁹ *Path dependence*, ou trajetória de dependência, em resumo indica que a história importa.

Lições da economia institucional para análise e superação das barreiras técnicas ambientais pelos países em desenvolvimento

Da ótica das definições conceituais, na seção que tratou das barreiras técnicas foi verificado que, em certas circunstâncias, as exigências técnicas ambientais vêm afetando as relações comerciais entre os países, configurando barreiras comerciais. Quando se trata de países em desenvolvimento, o conceito de barreiras técnicas tem sido rediscutido, mesmo quando essas medidas não implicam arbitrariedade por conta do país importador.

É necessário que essas questões e suas implicações, colocadas pelas exigências e barreiras técnicas ambientais, sejam tratadas por meio dos elementos da economia institucional. As exigências técnicas ambientais devem ser compreendidas como instituições formais, compostas por regras, que são estabelecidas pelos países. Essas instituições, por sua vez, tendem a afetar os custos de transação das economias com as quais ocorrem fluxos comerciais.

Também, na seção 2, foi estabelecido um debate em torno das orientações políticas que os países em desenvolvimento deveriam seguir, considerando suas particularidades. Por meio da visão que defende a compatibilidade de políticas ambientais entre os países, a fim de que sejam reduzidos os custos aos países em desenvolvimento, foi listada uma série de dificuldades a partir de suas organizações: no nível da firma, das agências de avaliação de conformidade e das agências de acreditação.

Na outra visão, defende-se a permanência de diferentes exigências ambientais entre os países. Apesar dessa divergência, em ambas há concordância quanto à existência de determinadas peculiaridades por parte dos países em desenvolvimento, que devem ser respeitadas.

Uma outra definição importante emerge dessa discussão: a importância de que as firmas, as agências de avaliação de conformidade e as de acreditação e os corpos políticos sejam reconhecidos como organizações, conforme definidas por Douglass North.

E, do ponto de vista das orientações de política, como colocado pelo debate anterior, as particularidades de países em desenvolvimento comportam-se como as restrições informais, definidas por North. Para North (1994), a transposição de regras formais (exigências técnicas) de um país para outro provavelmente não conduzirá aos mesmos resultados para o último, por causa das normas informais e dos *enforcement* diferentes. Isto implica que a transferência das exigências ambientais das economias de sucesso para economias em desenvolvimento não é uma condição suficiente para um bom desempenho econômico. Ou seja, as mesmas regras, se estabelecidas sobre contextos nacionais diferentes, conduzirão a resultados diferentes. Nesse sentido, as barreiras técnicas ambientais, por sua vez, são vistas como instituições formais estabelecidas por alguns países sobre os processos de produção e procedimentos de adequação de outros países, que não consideram as restrições informais e as condições

locais destes últimos, de modo a constituir elevados custos de transação e/ou de produção.

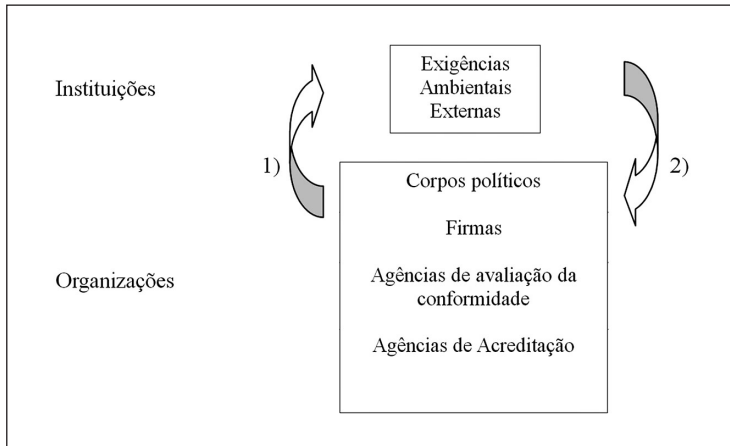
Assim, há três elementos conceituais e uma orientação política: exigências ambientais são vistas como instituições formais; firmas, agências de avaliação de conformidade e de acreditação e corpos políticos, como as organizações e as particularidades dos países em desenvolvimento, como as instituições informais. Não se deve, portanto, transpor, tal como foram estabelecidas pelos países desenvolvidos, as exigências técnicas ambientais para os países em desenvolvimento, por causa de suas instituições informais.

Esses elementos permitem construir uma base analítica normativa com vistas à superação normativa dessas dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento, pois, conforme North, a origem e a evolução das organizações são influenciadas pela estrutura institucional de um lado; de outro, as organizações influenciam como a estrutura institucional evolui.

A forma de superação efetiva dessas barreiras pelos países em desenvolvimento implicaria, portanto, no estudo de uma mudança institucional que seria composta pela inter-relação dinâmica entre as organizações (corpos políticos, firmas, agências de conformidade e de acreditação) e as instituições formais (exigências ambientais externas).

Conforme a Figura 1 abaixo, a base dessa mudança se reflete num duplo movimento simultâneo. Na primeira direção (1), as soluções partiriam das organizações para as instituições, no sentido de que as organizações dos países em desenvolvimento deveriam acentuar sua participação, fortalecendo seu poder de barganha, na elaboração das exigências ambientais externas. Daí a necessidade de conhecer as dificuldades técnicas e financeiras das organizações dos países em desenvolvimento. Na segunda direção (2), as soluções partiriam das instituições para as organizações, de modo que quanto maior a participação de corpos dos países em desenvolvimento na elaboração dessas exigências, mais adequada seria a estrutura de incentivos para suas organizações.

Figura 1 – Superação das barreiras técnicas ambientais por meio da mudança institucional



Fonte: Elaboração própria.

Conclusão

Elementos da abordagem teórica da economia institucional podem ser utilizados como uma ferramenta analítica para o tratamento das implicações das barreiras técnicas ambientais sobre países em desenvolvimento, bem como para a superação do debate político em torno da questão. As exigências ambientais constituem regras formais, as firmas, as agências de avaliação de conformidade e de acreditação e corpos políticos compõem as organizações e as particularidades de países em desenvolvimento, as regras informais. Por causa dessas condições específicas, torna-se improdutiva, do ponto de vista da performance econômica, a transferência das exigências de países desenvolvidos para países em desenvolvimento.

Assim, essa abordagem também ilumina caminhos de superação efetiva das barreiras técnicas ambientais pelos países em desenvolvimento por meio do esquema da mudança institucional. A partir da interação dinâmica entre as organizações dos países em desenvolvimento e as instituições externas, pode-se acentuar a participação dos países em desenvolvimento na elaboração e no desenho das exigências, de um lado, e fornecer os incentivos adequados à melhoria das organizações, de outro.

*ENVIRONMENTAL TRADE BARRIERS AND DEVELOPING COUNTRIES:
POLICY LESSONS FROM NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS*

ABSTRACT: *Environmental technical requirements can become trade barriers, especially when it concerns to developing countries. These countries have specific characteristics and a consensual aspect of the discussion about the political possibilities. By using elements of the institutional economics, one may recognize environmental requirements as formal institutions; firms, conformity assessment and accreditation bodies as organizations and developing countries' particularities as informal restrictions. Therefore, the transfer of developed countries requirements will not bring the same results for the developing countries' performance. One may also imagine that dynamical interaction between institutions and organizations can lead to a positive institutional change.*

KEYWORDS: *Trade barriers. Environment. Institutions.*

REFERÊNCIAS

BHAGWATI, J. **Em defesa da globalização:** como a globalização está ajudando ricos e pobres. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BHAGWATI, J.; SRINIVASAN, T. N. Trade and the environment: does environmental diversity detract from the case for free trade? In: BHAGWATI, J.; HUDEC, R. E. (Ed.). **Fair trade and harmonization:** pre requisite for free trade. London: The Mit Press Cambridge Massachusetts, 1996. v.1, p.159-199.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. **Barreiras externas às exportações brasileiras para Estados Unidos, Japão e União Europeia.** Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. **Barreiras técnicas:** conceitos e informações sobre como superá-las. (executores). Brasília, 2002. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/santosserginho/cartilha-barreiras-tecnicas>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO [CNUDED]. **Report of the expert meeting on market entry conditions affecting competitiveness and exports of goods and services of developing countries:** large distribution networks, taking into account the special needs of LDCs. Geneva: Trade and development Broad, 2003.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO [CNUDED]. **Environmental requirements and market access for developing countries.** Note by the Unctad Secretariat. Geneva, 2004a.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO [CNUDED]. **Promoting trade for sustainable development**. Note by Unctad Secretariat. Geneva, 2004b.

DISDIER, A. C.; FONTAGNÉ, L.; MIMOUNI, M. **The impact of regulations on agricultural trade**: evidence from SPS and TBT Agreements. [Paris]: CEPII, 2007. (Working Paper, n.04).

FONTAGÉ, L.; VON KIRCHBACH, F.; MIMOUNI, M. A. **First assessment of environment related trade barriers**. Paris: CEPII, 2001. (Document de Travail, n.1-10).

FONTAGNÉ, L.; MIMOUNI, M.; PASTELLS, J. M. Estimating the impact of environmental SPS and TBT on international trade. **Integration and Trade Journal**, [S.l.], n.22, p.7-37, 2005.

HOFFMAN, U.; ROTHERHAM, T. Environmental requirements and market access for developing countries: promoting environmental – not trade – protection. In: CNUDED/DITC – UNITED NATIONS. **Trade and environmental review**. Geneva, 2006. p.01-60.

INMETRO. **Manual de barreiras técnicas às exportações**: o que são e como superá-las. Rio de Janeiro, 2005.

MENARD, C. Markets as institutions versus organizations as markets? disentangling some fundamental concepts. **Journal of Economic Behavior and Organization**, Amsterdam, v.28, n.2, p.161-182, 1995.

METCALFE, M. R.; BEGHIN, J. C. **Piecemeal reform of trade and environmental policy when consumption also pollutes**. Ames: Center for Agricultural and Rural Development, 1999. (Working Paper, n.209).

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

NORTH, D. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Tradução de Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1992.

NORTH, D. Economic performance through time. **The American Economic Review**, Nashville, v.84, n.3, p.59-368, jun. 1994.

NORTH, D. Institutions and the performance over time. In: MENARD, C.; SHIRLEY, M. (Ed.). **Handbook of new institutional economics**. Verlag Berlin Heidelberg: Springer, 2005. p.21-30.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. **Agro-food products and technical barriers to trade**: a survey of issues and concerns

raised in the WTO's TBT Committee. França, 2003. (Joint Working Party on Agriculture and Trade).

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. **Technical Barriers to Trade**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tad/ntm/technicalbarrierstotrade.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO [OMC]. **Technical regulations and product standards**. 2012. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/infocenter_e/brief_tbt_e.doc>. Acesso em: 20 nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO [OMC]. **Environmental Database for 2001**. Geneva: Committe on Trade and environment, 2002. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envdb_e.htm> Acesso em: 15 jun. 2012.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO [OMC]. **Technical Barriers to Trade 1994**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

PALMER, A. **Environmental requirements and market access for developing country exports: implementing WTO commitments to developing countries in proposed EU chemicals regulation**. Belgium: UNCTAD, 2004.

ROTHERHAM, T. **Implementing environmental, health and safety (EH&S) standards and technical regulations: the developing country experience**. Manitoba: IISD/ICTSD, 2003. (Trade Knowledge Network (TKN), Thematic Paper). Disponível em: <http://www.iisd.org/sites/default/files/publications/tkn_standards.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2017.

VERBRUGGEN, H. et al. **Environemtal product measures: barriers for South-North trade?** London: IED, 1998. (CREED Working Papers Series, n.18).

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AMPLIAÇÃO DA ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E DOS SETORES SOCIAIS BÁSICOS (PMAT)



Hudson Pacifico DA SILVA*
Tales Victor CALEGARI**

RESUMO: O Programa de Modernização da Administração Tributária e dos Setores Sociais Básicos (PMAT) foi criado em 1997 com a finalidade de proporcionar um processo mais eficiente de arrecadação de tributos nos municípios brasileiros. Entre os anos de 2002 a 2011, foram aprovados 487 projetos de municípios localizados em 22 estados brasileiros, com recursos de mais de R\$ 900 milhões. Passados mais de 15 anos de criação do PMAT, a questão que se coloca é se os resultados dos projetos financiados justificam sua continuidade. O objetivo do artigo é apresentar evidências que auxiliem na resposta a essa questão, por meio da identificação de uma relação entre a implementação do PMAT e a arrecadação tributária em municípios selecionados. Os resultados sugerem que essa relação é positiva e que esse tipo de programa possui grande potencial para fortalecimento da administração pública municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Modernização da administração tributária. Arrecadação tributária municipal. Avaliação de políticas públicas. PMAT. BNDES.

Introdução

A maioria das prefeituras brasileiras possui estrutura administrativa precária e dados insuficientes para tomada de decisões (SPINELLI, 2003 apud BRAVO; MARIANO, 2006). Os problemas existentes se referem aos recursos humanos,

* Universidade de Montreal (UdeM), Escola de Saúde Pública, Instituto de Pesquisa em Saúde Pública, Montreal – Quebec – Canadá. hp.silva@umontreal.ca

** Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Faculdade de Ciências Aplicadas, Campinas – SP – Brasil. Graduando em Administração Pública. talescalegari@gmail.com

infraestrutura e falta de informação, o que acarreta, em muitos municípios, não apenas uma arrecadação tributária inferior à que deveria acontecer, mas também o não aproveitamento da capacidade que o município possui para crescer e se desenvolver (BRAVO; MARIANO, 2006). Com o intuito de contribuir para alterar essa realidade, o Programa de Modernização da Administração Tributária e dos Setores Sociais Básicos – PMAT buscou, desde sua criação em 1997, amparar os esforços para ampliar as receitas próprias e garantir maior autonomia aos municípios, mediante o financiamento de ações para modernizar a administração tributária e a atuação nos setores sociais básicos, de forma a possibilitar aumento do nível de eficiência fiscal e o desempenho das políticas públicas (BNDES, 2009).

Desde o início de sua implantação, o PMAT apresentou evolução rápida. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, do Ministério da Fazenda, no período de 10 anos, compreendido entre 2002 e 2011, foram aprovados um total de 487 projetos em 22 estados brasileiros, com recursos de mais de R\$ 900 milhões destinados à modernização da administração tributária e gestão dos órgãos sociais básicos dos municípios. Desse total de projetos, aproximadamente 46% estão em municípios com menos de 50 mil habitantes. Segundo o ex-diretor da área social do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Elvio Gaspar¹, essa realidade representa um grande desafio do programa, uma vez que existem dificuldades básicas que limitam a demanda dos pequenos municípios, como a escassez de quadros técnicos capacitados e as exigências legais nos processos de compras públicas, o que tende a limitar a capacidade desses municípios para realizar diagnóstico das necessidades, definir prioridades e fazer contratações (HOLLANDA, 2010).

O BNDES explicita que o PMAT tem por função apoiar projetos de investimentos “[...] voltados à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público, a fim de proporcionar uma gestão eficiente, que gere aumento de receitas e/ou redução do custo unitário dos serviços prestados à coletividade”. (BNDES, 2012). Passados mais de 15 anos de criação do PMAT, os resultados dos projetos financiados pelo programa justificam sua continuidade? O objetivo do presente artigo é apresentar evidências que auxiliem na resposta a essa questão, por meio da identificação relações entre a implementação do PMAT e os indicadores observados nas variações da arrecadação tributária em municípios selecionados.

O artigo está estruturado em cinco partes. Na primeira parte é realizada uma breve contextualização, com base na literatura, dos desafios para a modernização tributária no âmbito da gestão municipal brasileira. Em seguida, efetua-se uma descrição do PMAT, destacando sua conformação e principais formas de funcionamento. A terceira parte apresenta a metodologia utilizada para a realização do estudo, incluindo os critérios

¹ Elvio Gaspar foi diretor do BNDES durante sete anos e responsável pela reorganização das áreas de Inclusão Social e de Crédito da instituição. Deixou suas funções no dia 07 de fevereiro de 2012 e foi substituído pelo Professor Doutor Guilherme Lacerda. Fonte: BNDES Informa. Fevereiro de 2012.

para a seleção dos municípios investigados e os indicadores utilizados para avaliação de impacto do programa. Na quarta parte, os resultados do estudo são apresentados, buscando identificar a influência do PMAT na evolução da arrecadação tributária municipal. Por fim, a última parte contempla as considerações finais.

O apoio à modernização tributária no Brasil

A gestão municipal no Brasil teve sua primeira fase de modernização no período 1973-1981 através da implantação, pelo Governo Federal, do Convênio de Incentivos ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo de Municipalidades – CIATA, programa “[...] destinado à implantação de normas e procedimentos técnicos de natureza tributária, institucional e administrativa nos municípios”. (ARAÚJO, 2007, p.146). Essa iniciativa representou o início da informatização das prefeituras municipais.

O Ministério da Fazenda (1981) *apud* Araújo (2007) destaca como importantes instrumentos de ação municipal incluídos no programa: o diagnóstico da administração local, a implantação dos cadastros imobiliários e de prestadores de serviços, além de melhorias do planejamento e ampliação da infraestrutura urbana e a formulação do Código Tributário Municipal. O CIATA, neste período de oito anos, foi implantado em todas as regiões do país, em exatos 769 municípios, o que, na época, correspondia a 20% do total de prefeituras brasileiras (ARAÚJO, 2007). Como principais resultados, Afonso *et al.* (1998) apontam o cadastro de mais de 3,5 milhões de unidades imobiliárias e aumento das receitas próprias que cooperou para o grande sucesso do programa, inclusive, conforme observam os autores, com reconhecimento internacional pelo Banco Mundial.

Em 1997, após mais de uma década do encerramento desta primeira fase, o processo de modernização dos municípios brasileiros foi retomado, dando origem diretamente ao PMAT, o que contribuiu, também, para demais iniciativas voltadas para desburocratizar e harmonizar os procedimentos fiscais, como a implantação da nota fiscal eletrônica (MELLO, 2006), que gerou efeitos positivos na redução de custos para o contribuinte, na melhoria do controle fiscal e na alavancagem do comércio eletrônico. Assim, de acordo com Araújo (2007, p.150), “[...] acredita-se que foram dados os primeiros passos em direção a uma gestão pública voltada para os resultados (eficácia), com controle mais efetivo dos processos (eficiência), possibilitando o aumento da transparência e justiça fiscal (equidade)”.

Novas responsabilidades foram estabelecidas à administração pública municipal pela Constituição Federal de 1988 e a fiscalização tornou-se ainda mais rigorosa com a promulgação, em 04 de maio de 2000, da Lei Complementar nº. 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conforme destacado por Khair (2000). Ainda segundo o autor, devido a isso, as ações tomadas nos municípios atualmente se refletem em nível nacional, uma vez que tal lei é responsável por estabelecer normas de finanças públicas baseadas na responsabilidade na gestão fiscal em busca da redução

de riscos e a correção de “desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (BRAVO; MARIANO, 2006, p.69) sendo as ações alicerçadas no planejamento, controle, transparência e responsabilização. Conforme Flávio da Cruz (2001, p.6)

O objetivo é evitar a má gestão das contas públicas e fazer com que o administrador público passe a ter uma gestão financeira eficiente e responsável durante o período em que ocupar o cargo, além de colaborar para o desenvolvimento econômico e social dos municípios no Brasil.

As mudanças introduzidas pelo texto constitucional agregaram aos municípios atividades que antes eram de responsabilidade do governo federal e dos estados, de modo que “[...] o Poder Municipal perdeu a característica de unidade apenas administrativa e assumiu o papel de unidade gestora e corresponsável pelo atendimento das necessidades sociais.” (BRAVO; MARIANO, 2006, p.69), como ilustram os casos das políticas de saúde, de educação, de assistência social, de habitação, de transporte público, etc. Dessa forma, a Constituição de 1988 atribuiu grande peso aos municípios na gestão e execução das políticas públicas. Soma-se a isso a existência de milhares de municípios de pequeno porte no país, com limitada capacidade financeira e administrativa para desenvolver todas as atribuições que lhe são atribuídas.

Apesar dos mecanismos próprios de arrecadação fiscal dos municípios e das transferências constitucionais de recursos, o atual cenário da administração pública municipal brasileira não pode, como sugerem Bravo e Mariano (2006), ser considerado o de uma organização eficaz, considerando as novas responsabilidades estabelecidas pela Constituição Federal e as diretrizes de fiscalização através da Lei da Responsabilidade Fiscal. Guarneri (2002, p.18), ao afirmar que são grandes os desafios enfrentados pelos governos municipais na intenção de melhorar seu desempenho, apresenta uma série de problemas presentes em grande parte das prefeituras brasileiras, tais como:

[...] a defasagem na sistemática dos processos; os cadastros não atualizados – que gera impactos diretos na arrecadação municipal; a ausência de gestão estratégica para recursos humanos; a qualificação de servidores, que, muitas vezes, não alcançam o grau de serviços que executam; a ineficiência no processo de tomada de decisões, em função de dificuldades na obtenção de informações e da baixa confiabilidade dessas mesmas informações; os recursos tecnológicos não compatíveis com as modernas ferramentas existentes no mercado; o custo de manutenção muito elevado devido a sistemas desenvolvidos com tecnologias defasadas; as instalações físicas inadequadas para o servidor e para o atendimento ao cidadão; as legislações desatualizadas e várias outras situações.

Bravo e Mariano (2006) destacam que as dificuldades existentes incluem a baixa capacitação do funcionalismo público em técnicas de gestão e a existência de poucos

instrumentos motivacionais, assim como a falta de ferramentas eficazes de controle e gestão. E complementam afirmando que os problemas não são apenas na parte de recursos humanos, mas também na infraestrutura e falta de informação, citando como exemplo a ausência de um cadastro de imóveis atualizado e confiável, que acarretam uma arrecadação inferior na tributação referente ao IPTU quando estabelecida uma comparação com o que seria verificado caso tais dados fossem atualizados e armazenados com continuidade e de maneira eficaz. Tais deficiências de infraestrutura e de gestão são responsáveis por elevar o custo dos serviços públicos.

Motivado por este histórico das prefeituras, “[...] viu-se a necessidade de facilitar o processo de modernização gerencial e eficiência fiscal dos municípios e aproveitar o potencial de arrecadação.” (SOUZA, 2012, p.4) de forma a permitir que “[...] os municípios possam criar situações de intervir na realidade” mediante a implantação de sistemas de informação que “[...] ajudem o administrador a tomar decisões baseadas em informações mais consistentes e precisas, além de facilitar o planejamento e controle das tarefas públicas.” (BRAVO; MARIANO, 2006, p.70). Assim, a modernização da administração tributária se apresenta como uma demanda existente e justifica a implantação, em diversos municípios, de programas capazes de fortalecer a gestão pública e propiciar o aumento das receitas próprias.

O Programa de Modernização da Administração Tributária e dos Setores Sociais Básicos – PMAT

A linha de Financiamento para a Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT, oferecida pelo BNDES, é responsável por financiar ações de modernização da administração tributária, “[...] possibilitando o aumento do nível de eficiência fiscal dos municípios brasileiros e proporcionando maior autonomia ao município”. (SEMEF, 2012).

De acordo com o BNDES (2012), órgão responsável pelo programa, o objetivo do PMAT é apoiar projetos de investimento da Administração Pública Municipal voltados à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público, a fim de proporcionar aos municípios uma gestão eficiente, que gere aumento de receitas e/ou redução do custo unitário dos serviços prestados à coletividade (Tab. 1).

Tabela 1 – Exemplos de como o PMAT pode ajudar no fortalecimento da administração pública municipal nos aspectos financeiro e de gestão

Financeiro	Gestão
<ul style="list-style-type: none">• Aproveitamento do potencial de arrecadação tributária• Redução da dependência em relação às transferências de recursos da União e dos Estados• Geração de recursos para investimentos• Foco: cadastros fiscais, arrecadação e cobrança, fiscalização, legislação, contabilidade, patrimônio, estudos econômico-financeiros.	<ul style="list-style-type: none">• Capacitação gerencial, normativa e operacional• Acesso às novas tecnologias de informação e comunicação• Integração da infraestrutura administrativa municipal• Foco: gestão de recursos humanos, licitações e compras, contratos, gestão energética, saúde, educação, atendimento ao cidadão.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do BNDES (2012).

Agente financeiro importante e parceira do BNDES em grande parte dos projetos assinados, a Caixa Econômica Federal, em sua apresentação sobre o programa, faz referência, além da modernização, ao aspecto da transparência na gestão pública e afirma que “[...] o programa proporciona aos municípios uma gestão eficiente de recursos, em especial por meio do aumento das receitas e da redução do custo unitário dos serviços.” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2012). Já o Banco do Brasil (2012), outro parceiro do BNDES em projetos PMAT, em sua descrição, enumera cinco finalidades do programa:

1. Fortalecimento da capacidade gerencial, normativa, operacional e tecnológica da administração tributária e da gestão pública dos serviços sociais básicos e demais ações de natureza fiscal ou racionalizadoras do uso de recursos públicos;
2. Desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informação, serviços e processos voltados ao cumprimento das atribuições e competências municipais;
3. Acompanhamento das obrigações tributárias, maximização do uso de recursos ociosos/subutilizados e eliminação de perdas, melhoria de qualidade e da oferta desses serviços a um menor custo, registro, controle e gerenciamento da execução do gasto público;
4. Cooperação permanente das Unidades da Federação entre si, com Órgãos da Administração Federal e com a Sociedade Civil para a atuação conjunta, intercâmbio de experiências, informações, cadastros e formação de redes sociais que racionalizem, melhorem e ampliem o atendimento, e reduzam o custo unitário da prestação dos serviços;

5. Modernização da administração pública voltada para iniciativas de desenvolvimento local que promovam capacitação e articulação do tecido produtivo e geração de trabalho e renda.

De maneira a completar a descrição do PMAT, o BNDES afirma que a modernização e a melhoria da qualidade do gasto público objetivadas pelo programa ocorrem “[...] dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado, visando proporcionar aos municípios possibilidades de atuar na obtenção de mais recursos estáveis e não inflacionários”. (BNDES, 2009, p.4) de maneira a reduzir o custo praticado na prestação de serviços em áreas importantes da administração pública municipal.

A Lei da Responsabilidade Fiscal foi responsável por um grande aumento de consultas por parte de municípios ao BNDES em seu ano de criação, devido ao estabelecimento de limites de endividamento para financiamentos públicos² e à necessidade das prefeituras atenderem aos requisitos da lei, o que culminou na ampliação da demanda dos municípios que buscavam o apoio do BNDES através do PMAT. A sobrecarga ocasionada pelo elevado número de projetos a serem analisados pelo BNDES a fim de aprovar a participação de determinado município no programa fez com que, em dezembro de 2000, fosse assinado um contrato entre o Banco do Brasil (BB) e o BNDES, tornando o primeiro representante do segundo para operações do PMAT com valor inferior a R\$ 2 milhões. Além de reduzir o número de documentos a serem analisados diretamente pelo BNDES, tal parceria apresenta grande importância uma vez que “[...] possibilita que o programa alcance, através da ampla rede de agências do BB, todos os pequenos municípios brasileiros”. (GUARNERI, 2002, p.17).

Devido aos bons resultados obtidos por meio dessa parceria e “visando garantir maior capilaridade às operações do PMAT” (BNDES, 2009), o BNDES instituiu parcerias com uma ampla rede de agentes financeiros credenciados. Até setembro de 2015, essa rede era formada por cerca de 90 instituições³, presentes em praticamente todos os municípios do país. Dessa forma, os pedidos de financiamento podem ser feitos diretamente ao BNDES ou por meio de uma instituição financeira credenciada ao Banco.

De acordo com Guarnieri (2002), o desenvolvimento do programa, em termos de quantidade de operações, caminhou em paralelo com a evolução da legislação e da regulamentação da questão do endividamento público nos anos posteriores às alterações ocorridas nas normas do PMAT. As resoluções aprovadas e editadas pelo Senado Federal e pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) demonstram o

² Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 – Capítulo VII; Seção II. (BRASIL, 2000).

³ A relação das instituições financeiras credenciadas pelo BNDES está disponível no seguinte endereço: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Instituicao_Financeira_Credenciada/instituicoes.html>

empenho dos órgãos responsáveis pelo controle do endividamento em “[...] adequar o contingenciamento do crédito ao setor público com as necessidades de transparência, eficiência e modernização trazidas pela Lei Complementar 101 aos entes federativos brasileiros”. (GUARNERI, 2002, p.18).

Em 2011, através da Circular BNDES nº. 1, de 5 de janeiro, o PMAT sofreu diversas alterações, com a finalidade de tornar mais claros e objetivos os projetos apresentados aos agentes financeiros. Dentre as mudanças realizadas, destaca-se nova alteração do limite orçamentário estabelecido para o programa, que, segundo o item 13 da referida Circular, passou a ser de no máximo R\$ 200 milhões, com o dever de obedecer às normas legais de endividamento segundo as resoluções já apresentadas. Com isso, a participação dos agentes financeiros ficou diretamente ligada não apenas ao valor contratado, como anteriormente, mas também ao número de habitantes no município.

A grande procura pelo PMAT desde sua criação demonstra a aceitação por parte dos governos municipais da real necessidade da modernização da gestão nas áreas tributária, financeira, administrativa e nos setores sociais básicos. Segundo Azeredo (2002, p.3):

As prefeituras estão buscando explorar seu potencial de geração de receitas próprias, através da ampliação e atualização de sua base tributária, da melhoria dos lançamentos dos tributos e da ação fiscalizadora, da cobrança mais eficiente de débitos em atraso, da modernização da legislação, rotinas e processos, entre inúmeras ações que têm como foco a melhoria da qualidade de atendimento ao contribuinte.

Alguns autores destacam os efeitos positivos do PMAT. Guarneri (2002), por exemplo, sugere que o programa tem contribuído, desde sua criação em 1997, para a ampliação das receitas próprias dos municípios, o uso racional dos recursos públicos e o controle dos gastos, de maneira a proporcionar maior qualidade e transparência nas ações tomadas pela administração pública. Azeredo (2002), por sua vez, aponta como um aspecto importante o fato de o PMAT contribuir para o fortalecimento do governo local e torná-lo apto a receber novos recursos e participar de outros programas oferecidos pelo BNDES em distintas frentes de financiamento, como, por exemplo, para investimentos sociais e de infraestrutura urbana, de forma a gerar maior qualidade de vida aos municípios.

O foco na modernização é evidenciado pelas ações financiáveis pelo programa, que podem ser exemplificadas por itens e implantações do Sistema Integrado de Governança Municipal (SIGM), revisão da planta genérica de valores, cadastro imobiliário e multifinalitário (CTM), sistemas de informação georreferenciadas, implantação de telefonia IP, equipamentos de apoio à fiscalização (rádios comunicadores, leitores de cartão, entre outros), sistemas de gestão (nos setores de orçamento, compras,

recursos humanos, patrimônio, saúde e educação) e capacitação dos servidores em gerenciamento de projetos (BNDES, 2011a).

A Circular 01/2011 (BNDES, 2011b) trouxe diversas alterações no apoio financeiro do BNDES através do PMAT. Para Souza (2012), as principais mudanças foram as seguintes: simplificação do processo; aumento do percentual do apoio financeiro de 90% para até 100% de máquinas e equipamentos e 95% para os demais itens (para municípios com mais de 150 mil habitantes); ampliação das áreas de intervenção de educação, saúde e assistência, com a inclusão dos órgãos e unidades municipais prestadores de serviços à coletividade (para municípios com mais de 150 mil habitantes); exclusão do limite de 20% dos investimentos em infraestrutura física; exclusão do limite do valor de financiamento de R\$ 36,00 por habitante, limitado a R\$ 60 milhões; exclusão do limite de R\$ 10 milhões para operações com mandatários (agentes financeiros); alteração na nomenclatura e divisão dos itens apoiáveis; e maior abrangência (operacionalização do produto por toda a rede de agentes financeiros credenciados ao BNDES). Vale destacar que atualmente o único limite do valor de financiamento é a capacidade de pagamento.

Com a finalidade de facilitar o entendimento e a análise dos projetos de PMAT apresentados, os itens apoiáveis foram subdivididos em oito frentes, “[...] não de maneira isolada e desde que associados aos empreendimentos apoiáveis estabelecidos no Item 03 da Circular 01/2011” (BNDES, 2011b) sendo: obras civis, montagem e instalações; máquinas e equipamentos novos; móveis e utensílios; softwares nacionais, passíveis de apoio no âmbito do programa BNDES Prosoft – Comercialização; motocicletas e automóveis de passeio; investimentos em capacitação técnica e gerencial de servidores públicos efetivos do município; serviços técnicos especializados; e serviços de tecnologia da informação.

Como pode ser visto na Tabela 2, “[...] nas alocações de recursos para o projeto, deverão ser observados os limites de investimento para os seguintes itens apoiáveis.” (BNDES, 2011b, p.15):

Tabela 2 – Limites de investimento por item apoiável – Circular 01/2011

Item Apoiável	Limite (%)
Capacitação Técnica dos Servidores Efetivos	25
Qualidade, Produtividade, Pesquisas, Estudos e Projetos de Engenharia	20
Atualização e Modernização de Cadastros e Tecnologia da Informação	35
Motocicletas e Automóveis*	10

(*) Quantidade total limitada a 25% do número de fiscais do município

Fonte: Apresentação sobre o PMAT e suas Alterações (BNDES, 2011b, p.15).

O grande atrativo do PMAT é a reduzida taxa de juros utilizada pelo programa, que se diferencia unicamente entre as operações diretas (realizadas entre o beneficiário e o BNDES) e indiretas (com intermediação de instituição financeira credenciada). Nas operações diretas, a taxa de juros praticada é formada pelo somatório do custo financeiro – Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), a remuneração básica do BNDES (a partir de 1,0% ao ano) e a taxa de risco de crédito, sendo esta de 1% ao ano. Já nas operações indiretas, a taxa de juros contempla o custo financeiro – TJLP, a remuneração básica do BNDES (a partir de 1,0% ao ano) e a remuneração da instituição financeira credenciada, que deve ser negociada entre o beneficiário e o agente financeiro.

No âmbito do PMAT, existem duas grandes possibilidades de financiamento, as quais podem ser agrupadas em função dos valores das operações. O PMAT Automático destina-se ao financiamento de projetos com valores de até R\$ 20 milhões, enquanto o PMAT Finem é destinado para financiar projetos com valores a partir de R\$ 20 milhões, conforme sintetizado na Tabela 3. Destaque-se que o programa deixou de trabalhar com valor máximo por habitante, que havia sido instituído em 2011, de modo que o atual limite de financiamento é de acordo com a capacidade de pagamento do município, independente do número de habitantes.

Tabela 3 – Possibilidades de financiamento do PMAT

Valores	Possibilidade de financiamento	Responsável pela negociação	Taxas de juros
Até R\$ 20 milhões	PMAT Automático - Investimento	Instituição financeira credenciada	(a) Custo Financeiro: TJLP; (b) Remuneração do BNDES: 0,9% ao ano; e (c) Remuneração da Instituição Financeira Credenciada: negociada entre o beneficiário e a instituição
	PMAT Automático - Máquinas e Equipamentos	Instituição financeira credenciada	(a) Custo Financeiro: TJLP; (b) Remuneração do BNDES: 0,9% ao ano; e (c) Remuneração da Instituição Financeira Credenciada: negociada entre o beneficiário e a instituição
A partir de R\$ 20 milhões	PMAT Finem Direto	BNDES	(a) Custo Financeiro: TJLP; (b) Remuneração do BNDES: a partir de 1,0% ao ano; e (c) Taxa de Risco de Crédito: 1,0% ao ano
	PMAT Finem Indireto	Instituição financeira credenciada	(a) Custo Financeiro: TJLP; (b) Remuneração do BNDES: a partir de 1,0% ao ano; e (c) Remuneração da Instituição Financeira Credenciada: negociada entre o beneficiário e a instituição

Fonte: BNDES – Perguntas Frequentes.

Outras condições operacionais importantes apresentadas pelo BNDES dizem respeito ao prazo total de quitação do financiamento, que pode ser de até 8 anos⁴ (incluindo o prazo máximo de carência de 2 anos), à participação máxima do BNDES no financiamento dos itens apoiáveis (podendo chegar a até 90% do valor) e às garantias exigidas para efetivação do empréstimo (cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e/ou receitas provenientes do ICMS ou ICMS-Exportação) (BNDES, 2011b).

Metodologia

Para alcançar o objetivo proposto – identificar a influência do PMAT na arrecadação tributária municipal – foi realizado um estudo de caso de natureza exploratória, com dados quantitativos sobre a arrecadação tributária de dois municípios paulistas, no período 2008-2012, quais sejam: Guaíra e Socorro. Os dados são provenientes da Secretaria do Tesouro Nacional e foram deflacionados para o período de dezembro de 2012, de modo a permitir verificar a variação real ocorrida no período.

Os dois municípios foram selecionados a partir dos seguintes critérios: adesão ao PMAT; população residente; Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)⁵; e Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)⁶. A finalidade foi selecionar municípios que apresentam uma certa similaridade em termos de porte populacional e de condições socioeconômicas, de modo a possibilitar comparações em variáveis de arrecadação tributária em municípios semelhantes.

Os dois municípios selecionados possuem o mesmo porte populacional, com população residente ao redor de 37 mil habitantes, e Índice de Desenvolvimento Humano considerado alto. O município de Socorro implantou o PMAT, de modo que é possível verificar sua situação “antes e depois” da implantação do programa, o que permite visualizar os prováveis resultados obtidos. Destaque-se que o município de Socorro contratou o PMAT e teve sua elaboração entre os anos de 2007 e 2008 e sua implantação iniciada no ano de 2009 estendendo-se até o ano de 2011. Dessa forma, é possível comparar o que ocorreu em Socorro com o município de Guaíra, que não teve

⁴ Excepcionalmente, o prazo poderá ser estendido para 10 anos para os municípios que constem na lista de municípios prioritários elaborada pela Área de Infraestrutura Social do BNDES, caracterizados como o Grupo do G100. Esta listagem é atualizada anualmente pelo BNDES, com base nos seguintes critérios: (i) população acima de 80 mil habitantes; (ii) índice de baixa receita corrente per capita; e (iii) alta vulnerabilidade econômica.

⁵ O IDH é um indicador que sintetiza três aspectos do desenvolvimento humano: vida longa e saudável, acesso a conhecimento e padrão de vida, traduzidos nas dimensões de longevidade, educação e renda.

⁶ O IPVS é um indicador resultante da combinação entre duas dimensões – socioeconômica e demográfica –, que classifica cada setor censitário (território contínuo dentro do município que possui em média 300 domicílios) em grupos de vulnerabilidade social.

o PMAT implantado. A Tabela 4 traz as informações que permitem caracterizar os dois municípios a partir dos critérios adotados.

Tabela 4 – Características dos municípios selecionados

Critérios	Município de Guaíra	Município de Socorro
Adesão ao PMAT	Não	Sim
População (2012)	37.756 habitantes	37.127 habitantes
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M 2010)	0,753 Alto desenvolvimento humano	0,729 Alto desenvolvimento humano
% da população nos grupos de vulnerabilidade social (IPVS 2010)	1. Baixíssima: 0% 2. Muito baixa: 37,6% 3. Baixa: 10,9% 4. Média: 35,3% 5. Alta (urbana): 15,7% 6. Muito alta: 0% 7. Alta (rural): 0,5%	1. Baixíssima: 0% 2. Muito baixa: 69,5% 3. Baixa: 3,9% 4. Média: 16,9% 5. Alta (urbana): 2,7% 6. Muito alta: 0% 7. Alta (rural): 7,0%

Fonte: Seade (2014).

Na área tributária municipal, o PMAT prevê recursos para a melhoria da arrecadação de três impostos – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – e da dívida ativa do município. No caso do IPTU e ISSQN, não há aumento das alíquotas, mas sim a atualização da planta genérica de valores, do cadastro imobiliário (ações mais comuns no caso do IPTU) e do cadastro mobiliário (ação mais comum no caso do ISSQN). Quando à dívida ativa, é possível aumentar sua arrecadação através de ações que busquem identificar os devedores e programas de parcelamento dos tributos. Em relação ao ICMS, o programa prevê auxílio à fiscalização, campanhas de incentivo à exigência de nota fiscal e um rígido controle sobre a declaração do índice de participação dos municípios (DIPAM). Dessa forma, as variáveis utilizadas para comparação dos dois municípios contemplam os três impostos citados, além da dívida ativa municipal.

Resultados

Apresentamos a seguir os resultados obtidos a partir da análise dos dados para cada um dos indicadores mencionados acima para o período 2008-2012. Os dados financeiros foram deflacionados e refletem valores constantes de dezembro de 2012.

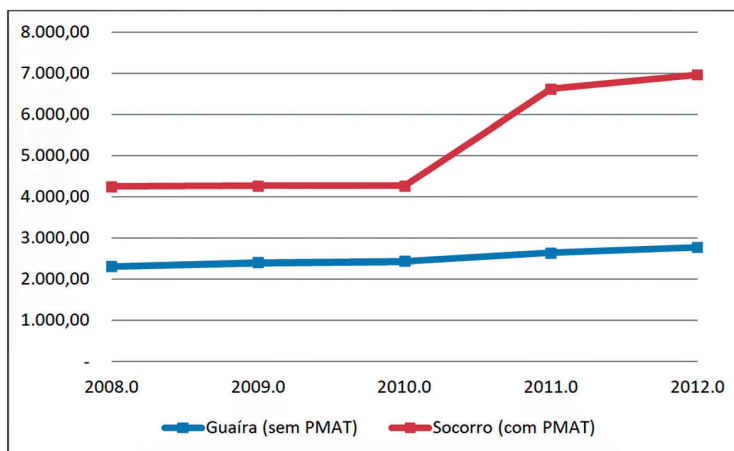
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU

O IPTU é um tributo de longa tradição municipal. A partir da Carta Constitucional de 1934, sua administração, fiscalização e arrecadação passaram para a competência dos municípios. Anteriormente, a arrecadação sobre a propriedade de imóveis pertencia aos estados. Esse imposto tem como fato gerador “a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel” (CTN; Cap. III, Sessão II, Art. 32; 1967), sendo o contribuinte “o seu possuidor a qualquer título” (CTN; Cap. III, Sessão II, Art. 34; 1967). A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, sobre o qual recai uma alíquota definida em nível municipal, obtido através da somatória do valor do terreno mais o valor da edificação. A alíquota é definida pela administração municipal através de lei aprovada pela Câmara. Tais alíquotas são normalmente baixas e variam entre 0,25% e 2,0%, o que depende do município e do tipo de imóvel.

Em cada um dos municípios existem leis diferentes sobre casos de isenção do IPTU. De maneira comum entre eles, são isentos imóveis que, exclusivamente, servem como sede a templos religiosos. Além destes casos, são imunes à cobrança do IPTU imóveis pertencentes a partido político, entidades sindicais, autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo poder público e patrimônios pertencentes à União, Estado ou Municípios (Administração Direta). Considerando a receita orçamentária dos municípios brasileiros, o IPTU corresponde a 5,5% do total (BREGMAN, 2011).

Como mostram os dados da Figura 1, a receita orçamentária proveniente da arrecadação do IPTU é maior no Município de Socorro do que no Município de Guairá. Essa diferença tornou-se ainda maior a partir de 2011. O Município de Guairá, que não implantou o PMAT, apresentou variação de 19,9% na receita do IPTU no período 2008-2012, passando de R\$ 2,3 milhões em 2008 para R\$ 2,8 milhões em 2011. Já o Município de Socorro, que implantou o PMAT, apresentou variação bem maior no período (63,9%). Dessa forma, o valor arrecadado nesse município passou de R\$ 4,3 milhões em 2008 para R\$ 7,0 milhões em 2010.

Figura 1 – Evolução da arrecadação do IPTU dos municípios analisados (em R\$ mil constantes de dez/2012)



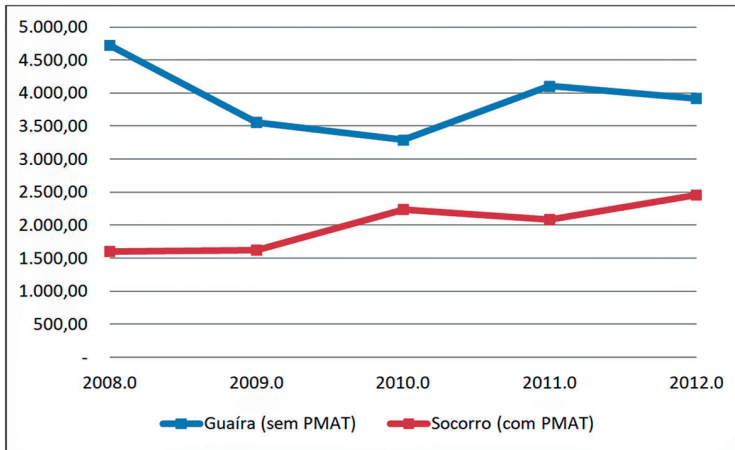
Fonte: Elaboração própria.

Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN

O ISSQN tem fundamento legal no artigo 156, III, da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 116, de 31/07/2003. Possui como fato gerador a prestação de serviços por empresas ou profissionais autônomos e sua base de cálculo é o preço do serviço, incorporam-se à mesma os materiais envolvidos na prestação do serviço, salvo no caso de serviços de construção civil, em que podem ser deduzidos os valores dos materiais empregados na obra. Semelhantemente aos IPTU, as alíquotas do imposto variam de acordo com a legislação específica de cada município. Cerca de 8,9% da receita orçamentária dos municípios brasileiros correspondem ao ISSQN (BREGMAN, 2011).

A evolução da arrecadação do ISSQN para os dois municípios analisados mostra que ela é maior no Município de Guaiúra. Entretanto, essa diferença tem diminuído no período 2008-12, como pode ser visto na Figura 2. Isso se deve às variações na arrecadação desse tributo nos dois municípios. Enquanto no Município de Socorro, que implantou o PMAT, a variação foi positiva (53,4%), no Município de Guaiúra a variação foi negativa no mesmo período (17,0%). É interessante observar que a trajetória de queda na arrecadação do ISSQN em Guaiúra foi momentaneamente interrompida de 2010 para 2011; entretanto já no ano seguinte o valor arrecadado diminuiu novamente. O oposto ocorreu em Socorro, cuja trajetória de aumento na arrecadação foi interrompida no período 2010-2011, tendo voltado a subir no ano seguinte.

Figura 2 – Evolução da arrecadação do ISSQN dos municípios analisados no período 2008-12 (em R\$ mil constantes de dez/2012)



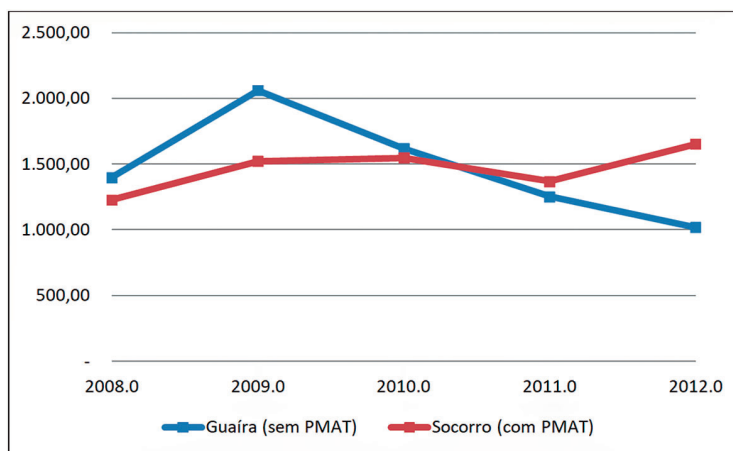
Fonte: Elaboração própria

Dívida Ativa

A dívida ativa é constituída pelos créditos da Fazenda Pública exigíveis pelo transcurso do prazo de pagamento, ou seja, são débitos de terceiros para com a Fazenda Pública. Esses débitos podem ser de natureza tributária ou não tributária. O mais usual nos municípios é o primeiro caso e decorre do não pagamento pelos contribuintes do IPTU, ISSQN, ITBI e das taxas municipais.

No que se refere a esse indicador, a Figura 3 permite verificar que houve uma inflexão na situação desses municípios ao longo do período. Em 2008, os dois municípios apresentavam situação semelhante, com dívida de cerca de R\$ 1,3 milhão. Entretanto, a evolução desse indicador ao longo do período foi distinta nas duas localidades. No município de Socorro, que implantou o PMAT, houve variação positiva de 34,6%, de modo que a dívida ativa subiu para R\$ 1,6 milhão em 2012. Já no município de Guaíra, que não implantou o PMAT, houve redução de 27,2% na dívida ativa, que passou a cair progressivamente a partir de 2010, atingindo o valor de R\$ 1,0 milhão em 2012.

Figura 3 – Evolução da arrecadação da dívida ativa dos municípios analisados no período 2008-12 (em R\$ mil constantes de dez/2012)



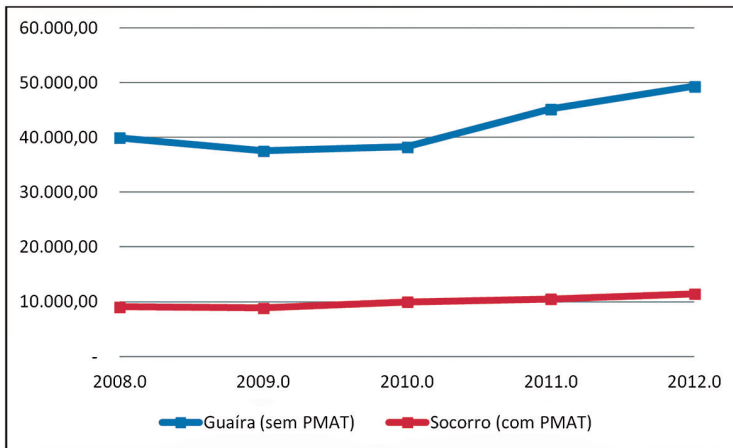
Fonte: Elaboração própria

Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS

O ICMS tem como fatos geradores a saída de mercadoria do estabelecimento do contribuinte, o desembaraço aduaneiro de mercadorias importadas e o início da execução do serviço de transporte intermunicipal e interestadual. Dessa forma, podem ser considerados contribuintes qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize operações de circulação de mercadorias ou prestação de serviços. Vale ressaltar que “considera-se mercadoria qualquer bem móvel, novo ou usado; a energia elétrica; o bem importado, destinado a consumo ou ativo fixo” (CTN; Cap. IV; Sessão II; Art. 52; 1967). O ICMS é arrecadado pelo governo estadual, mas 25% do total arrecadado correspondem à participação municipal. De acordo com dados apresentados por Bregman (2011), a cota-parte do ICMS representa 21% da receita orçamentária dos municípios brasileiros.

Os dados da Figura 4 mostram que a arrecadação relativa à cota-parte do ICMS é cerca de 4 a 5 vezes maior no Município de Guairá em comparação com o Município de Socorro. Tanto é que sua arrecadação em Guairá teve uma média anual de R\$ 42,0 milhões, enquanto em Socorro a média anual foi de apenas R\$ 9,9 milhões. Apesar das diferenças apresentadas no quesito arrecadação, o esforço do município de Socorro em promover ações voltadas para a melhoria na arrecadação do imposto lhe valeu um aumento de 26,0% no período 2008-2012. Em Guairá, o crescimento foi ligeiramente menor no período (23,6%), mas muito próximo daquele verificado em Socorro. Tal resultado sugere que, neste caso, a implementação do PMAT não produziu mudanças significativas na situação relativa dos dois municípios.

Figura 4 – Evolução da arrecadação da cota-parte do ICMS dos municípios analisados no período 2008-12 (em R\$ mil constantes de dez/2012)

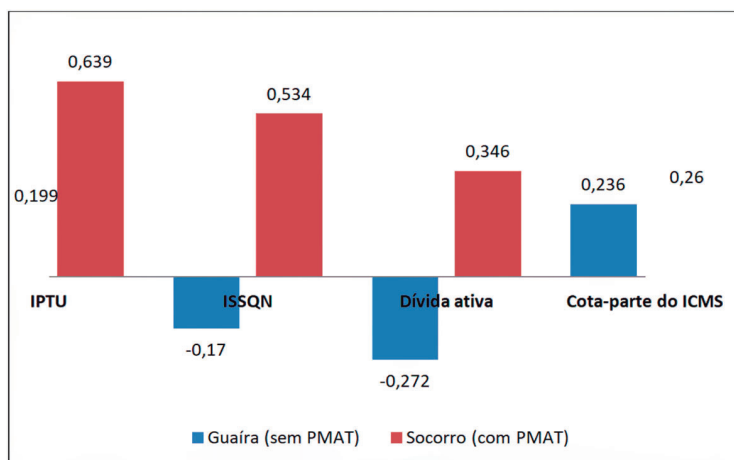


Fonte: Elaboração própria

Síntese dos indicadores

A Figura 5 permite visualizar a síntese das variações sofridas nos dois municípios no período 2008-12, representando o “antes-depois” da implantação do PMAT no município de Socorro. É possível verificar que, comparativamente, houve grande aumento nas arrecadações do IPTU e do ISSQN no município que implantou o PMAT. No caso do IPTU, a ampliação na arrecadação foi três vezes maior em Socorro do que em Guaíra, no mesmo período. E no caso do ISSQN, a variação foi ainda maior, na medida que houve crescimento de 53,4% em Socorro e redução de 17,0% em Guaíra. O mesmo resultado pode ser observado para a Dívida Ativa, que apresentou aumento de 34,6% em Socorro e redução de 27,2% em Guaíra. Por fim, no que se refere à arrecadação do ICMS, observa-se que os dois municípios obtiveram aumento semelhante no período, embora esse aumento tenha sido ligeiramente maior no município que implantou o PMAT.

Figura 5 – Variações na arrecadação municipal no período 2008-12 (PMAT)



Fonte: Elaboração própria.

Esses resultados sugerem que as ações de modernização propiciadas pelo PMAT podem ter contribuído positivamente para o crescimento verificado nas arrecadações dos tributos de competência municipal (IPTU e ISSQN), além do aumento significativo da dívida ativa dos contribuintes do município que implantou o programa. Entretanto, no que se refere à cota-parte municipal do ICMS, o impacto foi limitado. Uma hipótese provável para essa situação é que o valor transferido pelo governo estadual está fortemente relacionado com a atividade econômica das empresas que operam no município, dado que o valor adicionado é o principal componente do Índice de Participação dos Municípios⁷, percentual utilizado para cálculo da cota-parte do ICMS a ser transferido para cada município. Dessa forma, mesmo considerando o aprimoramento das atividades de fiscalização dos documentos fiscais das empresas estabelecidas nos municípios, outros fatores também exercem influência na arrecadação municipal do ICMS.

Considerações Finais

Programas para modernização da administração tributária municipal, nos moldes do PMAT, representam iniciativas relevantes e que podem modificar, em pouco tempo, a disponibilidade de recursos fiscais nos municípios brasileiros, influenciando a

⁷ De acordo com a Lei Estadual nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do ICMS, o Índice de Participação dos Municípios é dado pela somatória dos seguintes fatores: Valor Adicionado (76%), População (13%), Receita Tributária Própria (5%), Área Cultivada (3%), Área Inundada (0,5%), Área Protegida (0,5%) e Componente Percentual Fixo (2%).

capacidade de formular e implementar políticas públicas no plano local. A importância da implantação de um Projeto PMAT reside no fato de que ele prevê, principalmente, a execução de ações voltadas para a melhoria da arrecadação tributária municipal, como fica evidente na análise feita para os municípios de Guaíra, que não implantou o PMAT, e Socorro, que submeteu projeto para implementar o programa. Foram investidos, nesse último município, R\$ 606,6 mil de recursos via PMAT, dos quais R\$ 392,6 mil (64,7% do total) foram direcionados para modernização da administração tributária, contemplando itens como tecnologia da informação, capacitação de recursos humanos, serviços técnicos especializados, equipamentos de apoio à fiscalização e infraestrutura física.

O conjunto de variáveis expostas e estudadas permitiu estabelecer, por meio de comparações entre os desempenhos da arrecadação de itens que compõem a receita municipal dos municípios selecionados, sendo a implantação do PMAT presente em apenas um deles, uma maior proximidade entre o trabalho desenvolvido e a realidade de ápices de variações facilmente visualizados por meio da consolidação dos dados durante o período de estudo, o que indicou a existência de um fator externo responsável por essas variações.

Embora não seja possível afirmar que as mudanças observadas na arrecadação tributária do município que implantou o PMAT se devem única e exclusivamente ao programa, os dados sugerem que as ações implementadas com os recursos do PMAT contribuíram para esses resultados, especialmente no que se refere ao aumento de arrecadação do IPTU, cuja inflexão é bastante evidente a partir de 2010.

Nosso estudo apresenta algumas limitações que devem ser apontadas. A primeira delas diz respeito à ausência de dados primários de natureza qualitativa, que poderiam ser obtidos através de entrevistas em profundidade com representantes da unidade fazendária dos dois municípios, para aprofundar o entendimento acerca dos fatores que contribuíram para as variações de arrecadação observadas no período, incluindo aí o PMAT. Outra limitação está relacionada com o fato de as variáveis medirem a eficácia do programa apenas em sua dimensão tributária, não considerando as possíveis melhorias obtidas nos setores sociais básicos e o desenvolvimento municipal através da destinação dos tributos em investimentos. Também não é possível generalizar os resultados a outros municípios que venham a implantar a mesma ação por meio do programa, ou seja, não se pode afirmar que uma ação semelhante, implantada em municípios diferentes, apresente os mesmos efeitos. Nesse sentido, estudos que adotem uma abordagem qualitativa e que ampliem o número de municípios investigados, assim como os demais efeitos do programa, poderão trazer subsídios importantes para aprofundar o conhecimento acerca do desempenho do PMAT.

Apesar dessas limitações, entendemos que o presente trabalho contribui para elucidar a questão norteadora do estudo – os projetos financiados no âmbito do PMAT justificam sua continuidade? – na medida em que sugere a existência de uma relação dentre a implantação do programa e as variações da arrecadação tributária observadas

nos municípios selecionados. Trata-se, portanto, de um programa cujos resultados tendem a justificar sua continuidade por parte do governo brasileiro.

PUBLIC POLICIES FOR ENHANCING TAX COLLECTION IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES: AN INQUIRY INTO THE MODERNIZATION OF TAX ADMINISTRATION AND BASIC SOCIAL SECTORS PROGRAM (PMAT)

ABSTRACT: *The Modernization of the Tax Administration and Basic Social Sectors Program (PMAT) was created in 1997 in order to provide a more efficient process for tax collection in Brazilian municipalities. In the period 2002-2011, 487 projects of municipalities located in 22 Brazilian states, with more than R\$ 900 million of funding, were approved. After more than 15 years of establishment of PMAT, the question that arises is whether the results of funded projects justify its continuation. The objective of this paper is to present evidence to assist in the response to this question by identifying a relationship between the implementation of PMAT and tax collection in selected municipalities. The results suggest that this relationship is positive and that this type of program has great potential to strengthen the municipal government.*

KEYWORDS: *Modernization of tax administration. Municipal tax collection. Evaluation of public policy. PMAT. BNDES*

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v.5, n.10, p.3-36, dez. 1998.

ARAÚJO, E. A. **Os recursos tributários próprios no financiamento dos municípios brasileiros**. 2007. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/5601>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

AZEREDO, Beatriz. Apresentação. In: GUARNERI, Lucimar da Silva (Coord.). **Modernização da gestão pública**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BANCO DO BRASIL. **Finalidades do PMAT**. 2012. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portallbb/page100,111,4125,13,0,1,3.bb?codigoMenu=783&codigoNoticia=2810&codigoRet=829>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (Brasil) [BNDES]. **Modernização da administração tributária e da gestão dos setores sociais básicos – BNDES PMAT**. 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/pmat.html>. Acesso em: 09 jul. 2014.

Políticas públicas para ampliação da arrecadação tributária municipal: considerações sobre o Programa de Modernização da Administração Tributária e dos Setores Sociais Básicos (PMAT)

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (Brasil) [BNDES]. **Apresentação do PMAT e suas Alterações**. Rio de Janeiro, jun. 2011a.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (Brasil) [BNDES]. **Circular nº 01/2011**: Produto PMAT BNDES. Rio de Janeiro, 05 jan. 2011b.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (Brasil) [BNDES]. **Guia para operações com mandatário – PMAT**. Rio de Janeiro, set. 2009.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 set. 2012.

BRAVO, Alfredo Luis; MARIANO, Sandra R. H. O papel dos sistemas de informação na modernização da gestão pública. **Gestão.Org.**: revista eletrônica de gestão organizacional, Recife, v.4, n.1, p.69-77, jan./abr. 2006.

BREGMAN, Daniel. Reforma tributária e mudança no critério de distribuição da cota-parte do ICMS: compatibilidade e impacto nos orçamentos municipais. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n.35, p.229-282, jun. 2011.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL (Brasil). **PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária e gestão dos setores sociais básicos**. 2012. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_comercial/municipal/modernizacao_gestao_publica/pmat/index.asp>. Acesso em: 20 jul. 2014.

CRUZ, F. da. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANALISE DE DADOS (SP) [SEADE]. IMP: Informações dos Municípios Paulistas. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

GUARNERI, Lucimar da Silva. (Coord.). **Modernização da gestão pública**: uma avaliação de experiências inovadoras. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

HOLLANDA, D. de. Demanda municipal por crédito do BNDES ainda é muito tímida. **Valor Econômico**, 20 set. 2010. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/847683/demanda-municipal-por-credito-do-bndes-ainda-e-muito-timida>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

KHAIR, A. A. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: guia de orientação para as prefeituras. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

MELLO, N. O. de. **Nota Fiscal Eletrônica – a modernização do fisco à serviço da sociedade.** São Paulo, 2006. Prêmio Mário Covas. Disponível em: <http://www.premiomariocovas.sp.gov.br/memoria/3_premiados.asp>. Acesso em: 18 abr. 2017.

MANAUS. Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Tecnologia da Informação **PMAT.** Disponível em: <<http://semef.manaus.am.gov.br/pmat/>>. Acesso em: 24 out. 2012.

SOUZA, J. H. de A. **PMAT – Linha de financiamento para a Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos.** Rio de Janeiro: BNDES, 20 jan. 2012.

POLÍTICAS DE REMUNERAÇÃO VARIÁVEL NA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE COMPARADA



Daniel Funcia DE BONIS*

RESUMO: Políticas de remuneração variável são um componente importante de diversas das reformas educacionais implementadas nos últimos anos. O presente trabalho pretende investigar de forma comparada o desenho de algumas das principais experiências brasileiras de políticas de remuneração variável implementadas por governos estaduais nas suas redes de educação, utilizando para tanto parâmetros utilizados na literatura contemporânea a respeito do tema. São analisadas as políticas de remuneração variável empreendidas pelos governos estaduais de Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão pública. Remuneração variável. Educação. Gestão por desempenho. Reforma educacional.

Introdução

A baixa qualidade da educação brasileira é uma preocupação corrente de gestores e pesquisadores da administração pública brasileira. No teste internacional PISA 2010, realizado com jovens de 15 anos, o Brasil obteve a 55ª colocação em Leitura, 59ª em Ciências e 58ª em Matemática, entre 65 países. Tradicionalmente, no Brasil, as escolas públicas são geridas diretamente pelo setor público estatal por meio de burocracias administradas por Estados e municípios. Os contratos de trabalho de diretores e professores são rígidos pela estabilidade no emprego e promoção por tempo de serviço, sem nenhuma vinculação da remuneração aos resultados do processo de aprendizagem.

Tem sido crescente nos últimos anos a adoção de políticas de gestão por resultados, em especial a remuneração por desempenho, na Educação do país. Segundo reportagem do jornal Valor Econômico, quinze governos estaduais planejavam adotar

* Fundação Getúlio Vargas (FGV), Escola de Administração de Empresas, São Paulo – SP – Brasil. Doutorando no Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo. danieldebonis@outlook.com

algum tipo de programa de bônus por desempenho para os professores da rede pública nos próximos anos, o que impactaria a carreira de cerca de 500 mil profissionais de educação em todo o Brasil (MÁXIMO, 2011).

Literatura sobre mensuração do desempenho e remuneração variável no setor público

Gestão por Desempenho no Setor Público

Para Trosa (2001), a gestão pública por resultados é parte de uma nova orientação necessária à organização e funcionamento da administração pública, em resposta às profundas transformações que tem passado a sociedade nas últimas décadas, movidas principalmente pela globalização, pelo desenvolvimento acelerado das tecnologias de informação e comunicação e pelas aspirações crescentes e mais complexas dos cidadãos em todo o mundo.

A autora identifica seis desafios colocados à organização do Estado por esse novo estado de coisas: os efeitos da globalização, como o acelerado desenvolvimento tecnológico; a maior complexidade e diversidade das expectativas dos cidadãos; a crescente maturidade das organizações da sociedade civil como fontes alternativas e legítimas de conhecimento e posição política sobre as políticas públicas; a crescente demanda social por transparência e *accountability*; a necessidade de delegação de poder, para que os servidores disponham dos meios necessários para lidar com as demandas complexas da sociedade; e finalmente a diversificação dos modelos de prestação de serviço público.

A gestão pública por resultados foi um elemento fundamental das reformas da chamada Nova Gestão Pública, nos anos 80 e 90 (POLLITT; BOUCKAERT, 2000), e inspiraram diversos movimentos reformistas ou modernizadores em todo o mundo. No Brasil não foi diferente. No Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, lê-se que no modelo da administração pública gerencial “[...] a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos [...] a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).” (BRASIL, 1995, p.16).

Recentemente, diversos autores têm apontado as dificuldades e efeitos perversos da gestão pública por resultados. Bouckaert e Peters (2002) definem a gestão e mensuração de resultados como o “tendão de aquiles” da modernização administrativa, identificando dez questões e dilemas: os altos custos dos sistemas de mensuração e monitoramento e das mudanças organizacionais preconizadas; a mensuração tende a ser maior nos níveis mais baixos da gestão, o que pode tirar questões mais estratégicas do foco do debate; as mudanças podem acirrar tensões

entre qualidade e quantidade, com prejuízo da primeira; a alocação de recursos de acordo com o desempenho levanta questões de equidade e eficiência; nem todos podem ser ‘*best practice*’, e portanto premiações e reconhecimentos podem ter efeito desmotivador sobre a maioria; o desempenho governamental não pode ser considerado apenas como a soma do desempenho das partes do aparelho estatal; desempenho tem significado diferente para diferentes atores, o que tem consequências para a *accountability*; o monitoramento de contratos de desempenho pode ser mais custoso e ineficiente do que relações estabelecidas de confiança; a relação entre desempenho mensurado e satisfação das expectativas dos cidadãos é complexa e mediada por canais de comunicação que afetam essa relação; a mensuração pode ser disfuncional, fraca tecnicamente ou de baixa legitimidade.

A questão dos incentivos

A questão dos incentivos desempenha um papel central na discussão da gestão por desempenho nos governos. A maior parte dos movimentos reformistas recentes reconhece no setor público um problema de estrutura inadequada de incentivos, em que os servidores são mais estimulados a cumprir as inúmeras normas e regras à risca do que a atingir os resultados esperados do seu trabalho. Mais ainda: na ausência de controles de resultados, os servidores podem ter incentivos para comportamentos divergentes da expectativa do político e da sociedade, como trabalhar menos, aumentar seus orçamentos (ou salários e benefícios), obter privilégios pessoais etc. A teoria agente-principal se constitui numa abordagem voltada para estas questões.

Os diagnósticos baseados na teoria agente-principal tendem a enfatizar a dificuldade encontrada pelo principal (no caso do Governo, o político eleito) em extrair do agente a quem delega uma tarefa (o integrante da burocracia) o desempenho esperado. Isso ocorre principalmente porque: a) o comportamento do agente não é completamente observável pelo principal; b) existem assimetrias de informação, já que o burocrata tipicamente conhece melhor os detalhes técnicos associados à tarefa que o político eleito. Essa situação leva a que o agente tenha incentivos para não desempenhar a tarefa da forma esperada pelo principal; como destaca Przeworski (1998, p.53), “[...] os burocratas podem querer maximizar a autonomia que têm, ou a garantia de emprego de que gozam, ou prestar favores clientelistas a amigos e aliados, ou ser dispensados do ‘ponto’, ou aumentar o orçamento de que podem dispor ou, simplesmente, enriquecer – à custa dos cidadãos.” A esse risco a literatura da teoria da agência dá o nome de “risco moral” (*moral hazard*) do principal.

Para Bruns, Filmer e Patrinos (2011), os contratos de trabalho dos professores nas redes públicas costumam se ajustar à descrição de livro-texto do problema agente-principal: a remuneração, a permanência no emprego e a progressão na carreira do professor são, na maior parte dos casos, independentes dos resultados obtidos por seus alunos no processo de aprendizagem, o que caracterizaria uma estrutura de incentivos

pouco eficiente do ponto de vista dos resultados que a sociedade espera do sistema escolar, ou seja – em tese, os professores podem se dedicar menos à aprendizagem dos alunos do que fariam se estivesse em vigor uma outra estrutura de incentivos, mais fortemente associada aos resultados do seu trabalho.

A aplicação prática da teoria da agência para a reformulação da estrutura de incentivos oferece, entretanto, alguns problemas práticos. Burgess e Ratto (2003) definem, de forma mais geral, duas dificuldades para a utilização de modelo de reconhecimento ou premiação associados linearmente ao desempenho. Em primeiro lugar, a maior parte das funções organizacionais é multitarefa, e gera diferentes tipos de resultados; isso pode levar a distorções, como a de que resultados cuja mensuração seja mais precisa sejam perseguidos mais intensamente que os demais. Além disso, o uso de forma repetida no tempo da remuneração baseada no desempenho pode levar a distorções deliberadas no comportamento do agente, como forma de manipular a sistemática adotada – o fenômeno conhecido como *gaming* ou *ratchet effect*.

Adicionalmente, Burgess e Ratto (2003) buscam demonstrar que existem razões para supor que a estrutura ótima de incentivos no setor público difere, em alguns pontos essenciais, do setor privado. Os autores delineiam quatro argumentos a favor dessa hipótese:

Múltiplos principais – são comuns no setor público situações em que o agente deve responder a diferentes principais, cada um deles interessado em diferentes dimensões dos resultados. Um exemplo no caso brasileiro seriam os diferentes níveis da Federação, os conselhos setoriais, órgãos de controle etc.

Mensuração e monitoramento – Organizações públicas são tipicamente mais complexas que as privadas, e não possuem claramente um único objetivo. Além disso, os executores da política são muitas vezes, ao mesmo tempo, decisores (ex: policiais, assistentes sociais etc). Isso torna mais difícil o monitoramento do seu desempenho e a estruturação adequada de incentivos. Adicionalmente, em alguns casos pode ser muito custoso monitorar o desempenho individual de cada funcionário, pois os dados gerenciais podem estar disponíveis apenas de maneira agregada.

Equipes – em muitas situações no serviço público as atividades são desenvolvidas em equipes, não sendo possível distinguir a contribuição de cada um dos membros para o resultado final. Nestes casos, sistemas de premiação devem levar em conta a existência de caronas ou *free riders*, ou seja, indivíduos que contribuem proporcionalmente menos para o esforço geral, sabendo que serão recompensados da mesma forma. Por outro lado, as recompensas por equipe podem tender a favorecer a cooperação entre os profissionais, ao contrário da recompensa individual, que estimularia apenas a competição.

Motivação intrínseca – A natureza de muitas atividades públicas pode levar a um estímulo intrínseco para o desempenho da tarefa: cuidar de crianças ou idosos, educar etc podem levar o servidor a sentir-se valorizado, útil para a sociedade etc. Nesses casos, estabelecer recompensas financeiras pelo desempenho da tarefa pode ser contraproducente, ao transformar algo que tem importância para o servidor em “apenas uma relação monetária”. A possível queda na motivação advinda da adoção de uma recompensa num ambiente deste tipo é chamada de efeito *crowding-out*.

Remuneração variável: estudos empíricos

A adoção de políticas de remuneração variável como forma de alterar a estrutura de incentivos no setor público é objeto de uma visão predominantemente pessimista na literatura. Bowman (2010) caracteriza a frequente adoção de mecanismos dessa natureza como “o sucesso do fracasso”. Para o autor, há importantes condições para que a política tenha sucesso, raramente observadas; entre elas, confiança na administração, um sistema válido de avaliação do desempenho, claros fatores determinantes do desempenho, financiamento relevante e consistente, mensuração precisa.

Assis (2012, p.17) destaca o resultado de estudos recentes, nos EUA e Reino Unido, sobre a remuneração variável no setor público:

Extensas pesquisas empíricas conduzidas no Reino Unido e nos Estados Unidos mostraram que, apesar do apoio à ideia de vincular a remuneração ao desempenho, apenas um pequeno percentual dos empregados acredita que ela os induz a produzir acima dos requisitos do trabalho. Em muitos casos, ocorreu um desestímulo à cooperação. Muitos servidores públicos, particularmente aqueles em funções não gerenciais, consideram o valor do salário-base e sua comparação com os valores de mercado muito mais importantes do que os acréscimos salariais vinculados ao desempenho. A natureza e o conteúdo do trabalho e as perspectivas de desenvolvimento na carreira são considerados, por esses servidores, como as verdadeiras fontes de incentivo.

A tendência para o *gaming* – a manipulação de estatísticas pelo servidor como forma de garantir o bônus sobre a remuneração – também é documentada em estudos empíricos sobre remuneração variável. Para Assis (2012, p.45), a palavra *gaming* “[...] se refere à situação em que os controlados aprendem “a regra do jogo” e passam a “jogar” em busca do seu interesse, mesmo que isso seja contrário aos objetivos do sistema.”

Alguns tipos de *gaming* identificados na literatura são (ASSIS, 2012; BEVAN; HOOD, 2006):

“*Efeito bola de neve*” (*ratchet effect*) – quando as metas futuras são definidas pelo desempenho passado, os servidores podem diminuir o seu desempenho atual como forma de ter metas menos exigentes no futuro.

“*Nivelamento por baixo*” (*threshold effect*) – Quando há adoção de metas iguais para todos, os mais produtivos podem ser estimulados a reduzir seu desempenho e se aproximar da média geral.

“*Distorção dos objetivos*” (*hitting the target and missing the point*) – ocorre quando o alcance de uma meta quantitativa se dá às custas do rebaixamento da qualidade no serviço.

Além disso, o *gaming* também envolve casos em que as próprias estatísticas de desempenho são manipuladas de alguma forma, seja pela alteração na sua interpretação, por alterações normativas ou organizacionais que tornam alguns números computáveis e outros não, e ainda a pura falsificação.

Para Van Dooren (2008), a propensão de um sistema de incentivos gerar *gaming* está relacionada ao nível de pressão a que o servidor está submetido. Sistemas que usam informações de desempenho apenas para o aprendizado organizacional seriam menos propensos ao *gaming* do que sistemas em que políticas de *accountability* associadas a medidas de desempenho são adotadas.

No Brasil, há poucos estudos sobre *gaming*. Assis (2012), estudando as políticas de remuneração variável no setor de segurança pública em Minas Gerais, identificou a prática de *gaming* na Polícia Militar, por meio da mudança na interpretação das estatísticas policiais depois da adoção do sistema.

As reformas na educação

A partir dos anos 90, cresce o consenso nas organizações internacionais da importância de se adotar políticas voltadas para o desempenho educacional em todo o mundo, superando a visão anterior centrada apenas na promoção do acesso à educação como direito universal. O tema entra na agenda do Banco Mundial, como parte da agenda voltada para o aumento da competitividade dos países num ambiente de economias abertas e integração global (BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011). Em 2000, a OCDE cria o exame PISA, a primeira avaliação de caráter mundial da qualidade da educação básica, com provas aplicadas a amostras de estudantes de quinze anos de idade em mais de 70 países.

Mais recentemente, tem se disseminado, especialmente nos EUA, a adoção de sistemas chamados *high-stakes* de *accountability* escolar, baseados na premiação e punição de escolas com base nos resultados de seus alunos em testes padronizados. Em 2002, o programa federal No Child Left Behind passou a condicionar os repasses federais aos estados americanos à melhoria de indicadores de proficiência e redução da defasagem entre grupos étnicos, prevendo a possibilidade de intervenção nas escolas que não atingissem as metas por três anos consecutivos. Em Nova York, por exemplo, há a possibilidade da escola com resultados ruins reincidentes nas avaliações ser fechada, em alguns casos reabrindo com outro nome e substituição de toda ou parte da equipe (GALL; GUEDES, 2009).

No Brasil, o MEC foi o grande indutor das reformas educacionais, com a implantação pelo Ministro Paulo Renato, a partir de 1995, de avaliações nacionais padronizadas nos diversos níveis de ensino: a reformulação do Saeb (Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico), prova amostral aplicada aos alunos do ensino fundamental; o ENEM, aplicado aos concluintes do Ensino Médio; e o Provão, aplicado aos egressos do ensino superior. No governo seguinte, essa política teve continuidade, com a expansão do Saeb para Prova Brasil, aplicada a todas as escolas; a adoção do ENEM como critério para ingresso em universidades federais e também para obtenção de bolsas em instituições privadas; e a transformação do Provão no Enade, que passou a avaliar um universo maior de critérios das instituições de ensino superior. Além disso, em 2007 é criado o Ideb, um índice de desempenho da educação básica composto pelo desempenho dos alunos na Prova Brasil combinado aos indicadores de fluxo escolar – aprovação e reprovação.

Seja sob inspiração das iniciativas internacionais ou das tomadas pelo MEC, o fato é que diversos governos estaduais, desde os anos 90, se empenham em políticas voltadas para o desempenho educacional. Um indicador relevante é o aumento no número de avaliações educacionais realizadas por governos estaduais: em 1992, apenas Ceará e Minas Gerais possuíam sistemas de avaliação; em 2002, já eram 7 estados; e em 2011, 19 estados possuíam algum sistema próprio de avaliação da sua rede escolar (BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011).

Um aspecto que tem sido muito discutido pelos especialistas em avaliação educacional nos últimos anos é a relevância de se calcular o “efeito escola”, entendido como a medida do efeito do esforço escolar sobre o aprendizado do aluno, isolada de demais determinantes desse desempenho, como o *background* familiar, nível socioeconômico e outros (ALVES; SOARES, 2007). Pesquisa de Louzano (2007) mostrou que apenas 40% do desempenho dos alunos brasileiros em matemática no Saeb poderia ser explicado pelas condições escolares.

Os sistemas de remuneração variável no ambiente escolar

Os programas de remuneração variável para professores são definidos no presente paper de acordo com o conceito do Banco Mundial (BRUNS; FILMER; PATRINOS, 2011): pagamentos que deixam a base salarial intacta mas criam incentivos na margem, com a oferta de um bônus anual (ou mensal) baseado em algum tipo de medida do desempenho do professor.

Assim como observado na discussão sobre o setor público de forma geral, não há consenso quanto aos efeitos de sistemas de remuneração variável nas escolas. Murnane e Cohen (1986), analisando a adoção da prática nos EUA durante o século XX, consideram que os bônus por desempenho para professores não atingem os resultados esperados. Num estudo mais recente, Hanushek e Raymond (2005), analisando as reformas nos EUA pós- No Child Left Behind, encontram

um resultado positivo das políticas de *accountability* escolar quando ligadas a premiações e sanções.

Já Goodman e Turner (2010), analisando uma política em que o reconhecimento é feito para toda a equipe escolar, ao invés de individualmente, encontram poucos efeitos das políticas de remuneração, além de identificar a presença de comportamentos de *free rider*. Como destaca relatório de Brooke, Cunha e Faleiros (2011), esse pode ser um efeito esperado dos bônus coletivos:

No caso dos incentivos individuais, o professor que não ganha o bônus terá condição de modificar seu comportamento com base no modelo oferecido por outros professores da mesma escola que receberam o incentivo. Nesse caso, há uma conexão possível entre o sistema de incentivos e a mudança pretendida na prática dos professores menos produtivos. No caso do incentivo de grupo, essa conexão não existe. O professor que pertence a uma escola que não recebe o bônus não tem em quem se modelar para produzir um comportamento ou prática docente diferente. Da mesma forma, a escola que ganha o bônus coletivo não recebe indicação das práticas consideradas bem sucedidas e deve encarar o pagamento mais como um adicional ou um 13º salário do que propriamente um incentivo para o aprimoramento do ensino da escola. (BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011).

Uma revisão dos estudos disponíveis a respeito de bônus por desempenho de professores em países em desenvolvimento mostra que estes programas aumentaram em média os resultados educacionais em 0,15 desvio padrão, sendo a maior variação encontrada de 0,27 desvio padrão – alterações relativamente pequenas, mas significativas (BRUNS; FILMER; PATRINOS, 2011).

Os autores classificam o desenho das políticas de bônus conforme quatro critérios: nível de controle (*controllability*), nível de especificação (*locality*), nível de incerteza (*predictability*) e tamanho do bônus (*bonus size*).

Nível de controle – diz respeito ao nível de controle sobre o ruído nos resultados de desempenho. Por exemplo, dados brutos de desempenho escolar, não controlados por nível socioeconômico ou qualquer outro fator, são considerados de baixo nível de controle, pois o resultado final incorpora diversos ruídos, como o efeito do nível socioeconômico da família nos resultados do aluno (um fator que independe do esforço da escola). O nível de controle está fortemente associado à capacidade do sistema de avaliação captar o efeito escola (ALVES; SOARES, 2007). Sistemas com alto nível de controle podem possuir, por exemplo, controles que permitam avaliar o progresso individual de cada aluno ano a ano, eliminando o ruído inevitável quando se compara alunos diferentes. Outra medida de nível de controle é o tamanho das turmas avaliadas: escolas com 10 ou menos alunos avaliados exibem baixo nível de controle, pois o resultado estará sujeito a grande variação devido à pequena amostra.

Quanto maior o nível de controle, mais claramente isolado estará o efeito escola nos dados obtidos.

Nível de especificação – diz respeito a se o bônus é conferido ao professor conforme seu desempenho individual (alta especificação), de forma equânime a um grupo de professores (média especificação), ou a toda equipe escolar conforme o seu desempenho médio (baixa especificação). Programas com baixa especificação podem apresentar o problema do *free rider*, como discutido acima.

Nível de incerteza – diz respeito à capacidade do professor de prever se obterá ou não o bônus, ou seja, à probabilidade percebida pelo professor de que o receberá. Quando esta probabilidade está próxima de 0 ou de 100%, a motivação provocada pelo bônus tende a ser menor. Ou seja: quanto maior a incerteza do professor, teoricamente maior seria seu estímulo a buscar resultados.

Tamanho do bônus – para que o programa tenha os efeitos pretendidos, o tamanho do bônus deve ser significativo o bastante para atrair o interesse do professor. Para os autores, bônus equivalentes a até 25% de um salário mensal são considerados “muito baixos”, e de 90% ou mais, “muito altos”. É importante ressaltar que valores muito baixos podem não estimular os funcionários, mas bônus mais altos podem estar mais sujeitos ao risco de *gaming*.

Os casos

Minas Gerais

A partir de 2006, intensifica-se no Estado de Minas Gerais o programa de contratualização de resultados em todo o Governo. Diferentemente dos outros casos aqui estudados, em Minas Gerais o modelo de remuneração variável para os professores, chamado de Prêmio por Produtividade, foi adotado no contexto de uma política global de remuneração variável para todos os servidores estaduais. Universalizada em 2008, a política atinge 99% dos servidores, como descreve Assis (2012, p.60):

O modelo é operacionalizado a partir da assinatura de um contrato de gestão (Acordo de Resultados) entre cada dirigente máximo de órgão e o Governador, no qual a organização assume compromissos a serem entregues para a sociedade. Esse contrato estabelece indicadores e metas que a organização se compromete a alcançar. A pactuação de resultados é feita em duas etapas. Na 1ª. Etapa do Acordo de Resultados são pactuadas metas entre o Governador e os Secretários de Estado e dirigentes máximos. Nesta etapa, o foco são resultados finalísticos, ou seja, metas de impacto (*outcomes*), tais como a redução da mortalidade infantil

ou redução da criminalidade. Em seguida, é realizada a pactuação da 2ª. Etapa do Acordo de Resultados, onde são estabelecidos compromissos entre os dirigentes máximos de cada organização e suas equipes de trabalho. O foco passa a ser identificar o compromisso dos servidores para a consecução das metas de impacto. Nesta etapa são identificadas equipes (conjunto de servidores que trabalham num mesmo setor); para cada equipe é negociado um conjunto específico de metas que passam a ser base para a avaliação e remuneração variável. Nessa lógica, cada servidor possui dois conjuntos de metas a cumprir: metas globais e metas específicas de sua equipe.

O valor máximo do Prêmio é de um salário mensal, pago no início do ano seguinte ao relativo ao cálculo das metas. Para cada equipe escolar, a composição do bônus se dá por meio de uma nota calculada da seguinte forma:

65% - nota alcançada pela Secretaria Estadual da Educação (“1ªetapa”)

10% - nota alcançada pela Superintendência Regional de Ensino (“2ªetapa”)

25% - nota relativa aos indicadores da Escola (“2ªetapa”)

Na chamada “primeira etapa” do Acordo de Resultados, que diz respeito aos indicadores aplicáveis à Secretaria como um todo, os indicadores escolhidos se referem à proficiência dos alunos, obtida nos exames estaduais anuais Proeb (educação básica) e Preal (alfabetização), além de indicadores de fluxo escolar e dois indicadores relativos ao Norte do Estado, sua região mais pobre.

Para cada um dos indicadores, o Acordo de Resultados prevê uma meta. Se a meta for alcançada ou superada, atribui-se a nota máxima ao indicador. No caso de a meta não ter sido atingida, é calculado o desempenho da escola com base na diferença entre o valor alcançado no ano corrente e o do ano anterior, dividida pela diferença entre o valor obtido do ano anterior e a meta deste ano. A nota final para cada indicador é convertida para uma escala de 0 a 10.

Para o cálculo da nota alcançada pela Secretaria como um todo no seu Acordo, calcula-se a média ponderada das notas dos indicadores. O total obtido corresponderá a 70% do valor da nota da Secretaria no acordo; os 30% restantes correspondem a índices de execução de projetos estruturadores e iniciativas de gestão.

A chamada “segunda etapa” do Acordo de Resultados compreende as médias das Superintendências Regionais de Ensino (SREs) – correspondente a 10% da nota final das equipes escolares – e das próprias escolas – correspondente a 25%. Nela, as notas são calculadas pela média dos indicadores de proficiência das escolas da região (iguais aos indicadores 1 a 8 da tabela 1), no caso das SREs, e de cada escola, no caso da sua própria média.

Para o cálculo da sua nota, o professor deve ainda multiplicar o resultado obtido pela escola pela proporção de dias efetivamente trabalhados no ano. Não são

considerados no cálculo qualquer tipo de afastamento (exceto as férias regulamentares), como licenças e férias prêmio.

A nota final obtida pelo servidor representará o percentual do Prêmio por Produtividade a que terá direito: caso obtenha nota 8, por exemplo, receberá 80% do equivalente a seu salário mensal. Têm direito ao prêmio por produtividade os servidores que trabalharam pelo menos três meses ao longo do ano. Em 2010, a nota obtida pela Secretaria foi de 9,26.

Uma característica do modelo mineiro é a pactuação das metas: embora elas sejam propostas de forma centralizada, com base no histórico de resultados das escolas, cada escola possui um período para rever as suas metas e propor alterações. Segundo a Secretaria de Educação, cerca de 10% das escolas propõem alterações nas metas, e destes pedidos, cerca de 10% são aceitos (BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011). O processo culmina com a assinatura de um termo de compromisso por cada uma das escolas.

São Paulo

Em São Paulo, o programa de bônus por desempenho para os professores corresponde a uma segunda geração de reformas educacionais. Desde os anos 90, com a introdução do Saresp, o Estado conta com um mecanismo próprio de avaliação, cujo resultado já foi utilizado no passado – entre 2001 e 2003 – como um dos critérios para um mecanismo de remuneração variável. Entretanto, como discute Segatto (2011), a descontinuidade das políticas no Estado levou a um processo de idas e vindas na adoção de políticas voltadas para o desempenho neste período.

A partir de 2008, o Estado passa a adotar como parte de seu Programa de Qualidade da Escola como medida de desempenho o Idesp – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo. A exemplo do Ideb, o Idesp é composto por dois critérios: o desempenho dos alunos em exames anuais de proficiência – no caso, o SARESP - (“o quanto aprenderam”) - e o fluxo escolar (“em quanto tempo aprenderam”).

Diferentemente do Ideb, entretanto, que calcula o índice de desempenho com base na média simples obtida pelos alunos no exame de proficiência, o Idesp utiliza como medida de desempenho um cálculo baseado na defasagem entre uma distribuição ideal dos alunos em quatro faixas de desempenho (abaixo do básico, básico, adequado e avançado) e a distribuição dos alunos de cada escola nestas faixas. Como resultado, tem-se uma medida que, ao contrário do Ideb, leva em conta a equidade intraescolar, partindo-se do princípio que não adianta a média da escola melhorar se a proporção de alunos com desempenho abaixo do básico não se alterar também.

A definição das metas do Idesp para cada escola partiu de uma análise de sua situação atual e de uma meta global para 2030, ano em que pretende atingir índices comparáveis à média dos países da OCDE. Para cada escola, foram definidas metas

anuais que permitam chegar ao patamar acima em 2030, o que naturalmente exige um esforço maior daquelas com atuais índices mais baixos.

A cada ano, a Secretaria calcula o Índice de Cumprimento de Metas (IC), que corresponde à proporção obtida pela escola do avanço esperado para ela naquele ano, dentro de um intervalo que vai de 0% a 120%. Ou seja, se o Idesp da escola cair de um ano para o outro, o seu IC será 0; se cumprir 50% da meta, seu IC será 50%; e se atingir 140% da meta, seu IC assumirá o valor do teto, que é 120%.

A partir de 2009, soma-se ao IC, para efeito do pagamento do bônus, o Adicional de Qualidade - IQ, um valor proporcional a quanto o Idesp da escola superou a média global do Idesp do Estado naquele ano. IC mais IQ não podem superar 120%. O IQ foi a forma encontrada pela Secretaria da Educação para estimular as escolas acima da média estadual, para as quais os níveis de avanço previstos por ano são menores que os das escolas que estão em patamares muito baixos.

O valor do bônus do professor é definido anualmente de forma proporcional ao grau de atendimento das metas pela escola onde atua. Em escolas que tiverem um índice de cumprimento (IC + IQ) de 100% da meta, por exemplo, todos os professores e funcionários recebem um bônus equivalente a 20% dos 12 salários mensais, ou seja, 2,4 salários mensais adicionais. Se a unidade atinge 50% de sua meta, os funcionários recebem 1,2 salário a mais; se cumpriu apenas 10% da meta, recebem o equivalente a 0,2 salário, e assim por diante. Já nas escolas que ultrapassarem as metas em 20% ou mais (IC + IQ = ou > 120%), os servidores recebem em bônus o equivalente a 2,9 salários extras.

Para receber a bonificação os professores devem ter atuado, no mínimo, em dois terços do ano, ou seja, 244 dias; no caso de faltas, há desconto proporcional no valor do benefício. Não são descontadas apenas ausências decorrentes de licença-maternidade, licença-paternidade, adoção e férias.

Em 2010, servidores de 90,1% das escolas receberam bonificações; em 2011, o índice caiu para 70,9% das escolas. Em 2012, o número aumentou para 85,1%.

Espírito Santo

No Espírito Santo, a preocupação com o desempenho educacional se intensifica a partir de 2007, quando é expandido e fortalecido o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES) (SEGATTO, 2011). Durante dois anos foi discutido um mecanismo de bonificação por desempenho, aprovado por lei em 2009 e implantado pela primeira vez em 2010.

A bonificação é feita por equipes escolares, com base no índice de desenvolvimento da escola - IDE, composto por dois indicadores: o indicador dos resultados - IRE, e o indicador do esforço - IEE, de modo que $IDE = IRE \times IEE$.

O IRE é um indicador semelhante ao componente de desempenho do Idesp, pois leva em conta a distribuição dos alunos em cinco faixas: excluídos (não fizeram

a prova), Abaixo do Básico, Básico, Proficiente e Avançado. O cálculo é diferente de São Paulo: em vez de um índice de defasagem em relação a uma distribuição ideal, é atribuído um valor de referência crescente para cada faixa. O efeito, entretanto, é o mesmo: controlar o indicador para a equidade intraescolar. As metas do IRE são definidas pela Secretaria.

Já o IEE é uma inovação do sistema do Espírito Santo, ao introduzir uma medida que controla os resultados da escola pela sua situação socioeconômica. O valor do IEE é dado pela diferença entre o nível socioeconômico da escola, numa escala de 0 a 5, e um valor máximo igual a 10. Com isso, as escolas de menor nível socioeconômico tem índice próximo a 10, e as de maior, mais perto de 5. Ao multiplicar esse valor pelo IRE, tem-se um valor do Índice de Desenvolvimento da Escola – IDE que leva em conta simultaneamente seu desempenho e seu contexto social.

Para efeito do cálculo do bônus, o valor do IDE é convertido em 11 faixas. Para um IDE igual a zero, o bônus também será zero. Para qualquer valor diferente de zero o servidor terá direito a entre 30% e 100% do valor do bônus, cujo valor máximo é correspondente a um salário mensal.

Para ter direito ao recebimento do Bônus Desempenho, os profissionais têm de ter exercido, efetivamente, suas atividades numa mesma unidade por, pelo menos, 2/3 do período letivo. Além disso, para cada ausência registrada, exceto afastamento em virtude de férias, há um desconto de 7% no valor do Bônus Desempenho a ser recebido pelo profissional. Entretanto, acima de 9 (nove) ausências registradas, o profissional, tem direito a 30% do valor do Bônus Desempenho a que teria direito em função do desempenho coletivo de sua unidade.

Em 2011, 70% dos profissionais da Secretaria da Educação receberam o Bônus Desempenho.

Análise e comparações

Vale a pena ressaltarmos dois pontos importantes a respeito das políticas estudadas. Em primeiro lugar, a ausência do uso das informações de desempenho para medidas punitivas é uma característica importante da experiência brasileira. Enquanto experiências como as das redes municipais de Nova York e Washington preveem medidas duras para as escolas que seguidamente não alcançarem seus resultados, incluindo o fechamento da escola, no caso brasileiro os estímulos são positivos, correspondendo a um bônus em dinheiro condicionado ao alcance de metas de desempenho e a assiduidade do profissional. Esse aspecto é muito relevante para a análise das políticas de remuneração variável, pois a motivação do servidor é afetada diferentemente em um e outro caso.

Em segundo lugar, cabe falar da própria característica organizacional das escolas públicas brasileiras. As escolas dos estados estudados, como é regra no Brasil, são parte de grandes burocracias fortemente verticalizadas, possuindo baixa autonomia de gestão:

não podem, por exemplo, contratar e demitir profissionais, definir políticas salariais, dispor livremente do seu orçamento etc. Mais ainda, a natureza do emprego público no Brasil, garantindo estabilidade aos professores, torna ainda mais rígida a gestão de recursos humanos por parte das Secretarias. As reformas educacionais implementadas no Brasil não tocaram nesse tema, ao contrário de países como o Reino Unido, onde as chamadas “academies” são escolas gerenciadas por organizações da sociedade civil, por meio de contratos de gestão com o poder público, o que ocorre de forma semelhante nas “charter schools” norte-americanas.

Em relação às variáveis pesquisadas – nível de controle, nível de especificidade, nível de incerteza e tamanho do bônus –, é possível apontar as seguintes conclusões:

Nível de controle

As três políticas de remuneração variável estudadas têm como principal suporte um sistema de avaliação da proficiência dos alunos desenvolvido e gerenciado pelo próprio estado: o Saesp, no caso de São Paulo, o Proeb e o Proalfa, em Minas Gerais, e o Paebes, no Espírito Santo. Todas estas provas têm muito em comum: são aplicadas ao fim dos três ciclos da educação básica (5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio); limitam-se às disciplinas de Português e Matemática; usam metodologias semelhantes, baseadas na Teoria de Resposta ao Item – TRI, para a obtenção dos resultados; a prova é aplicada pelos próprios professores da escola, que a aplicam para turmas diferentes das que lecionam; e uma instituição externa qualificada se responsabiliza pela elaboração e correção da prova: a Vunesp, no caso de São Paulo, e o Centro de Avaliação Educacional – Caed da Universidade de Juiz de Fora, no caso de Minas Gerais e Espírito Santo.

A diferença mais importante entre os estados está na forma como o resultado da avaliação dos alunos é transformado em um índice que reflita o desempenho da escola.

No caso de Minas Gerais, o cálculo é mais simples: utiliza-se a média dos alunos da escola em cada uma das séries em que a prova foi aplicada como indicador. A literatura mostra, entretanto, que o uso simples da média pode provocar distorções, na medida em que a média não informa quantos alunos estão acima ou abaixo de determinado nível de proficiência. Isto pode levar os professores a praticar um tipo de *gaming*: focando seu esforço apenas nos alunos medianos ou bons, o professor pode aumentar mais facilmente a média da sua turma, o que levaria ao abandono justamente dos alunos com mais dificuldade, aprofundando a desigualdade no desempenho educacional.

O sistema de Minas Gerais também não possui nenhum mecanismo que controle a proporção de alunos que efetivamente faz o teste, por escola. Esta é uma outra possível fonte de ruído, na medida em que proporções muito pequenas de alunos serão pouco representativas do nível da escola; ou mesmo de *gaming*, já que a escola pode manipular seus resultados, estimulando apenas os melhores alunos a fazer o exame.

Por fim, embora o indicador finalístico de Minas Gerais para a Secretaria da Educação inclua com destaque os índices do Norte do Estado, como forma de priorizar a redução da desigualdade, os indicadores escolares não são controlados pelo nível socioeconômico da escola, o que pode ser mais uma fonte de ruído na mensuração dos resultados, uma vez que escolas que atendem alunos de melhor nível socioeconômico tipicamente necessitam aplicar um nível de esforço menor para atingir o mesmo resultado.

Em São Paulo, o índice utilizado para mensurar o desempenho das escolas – o Idesp – é calculado de forma a estabelecer um controle da distribuição dos alunos entre os níveis de aproveitamento, evitando os problemas associados ao uso da média simples de cada série. Não há controles relativos à proporção de alunos que fazem a prova, nem ao nível socioeconômico da escola.

É interessante notar que São Paulo utiliza uma medida adicional de controle na aplicação das provas: dois fiscais da Vunesp por escola acompanham a aplicação das provas pelos professores. Essa medida, entretanto, não impediu a ocorrência de um episódio de *gaming* na aplicação do Saesp 2011: em uma escola da cidade de Sorocaba, a média dos alunos do 5º ano do ensino fundamental foi 10 em matemática e 9,1 em português. Em 2012, houve denúncias de que os professores que aplicaram os testes ajudaram os alunos ou mesmo fizeram eles mesmos as provas (COSTA, 2012). Este pode ser um efeito, previsto na literatura, do alto valor do bônus máximo oferecido em São Paulo.

No Espírito Santo, a exemplo de São Paulo, o índice de desempenho da escola é calculado com base na distribuição dos alunos pelos níveis de proficiência, e não pela média. Mas o estado foi além, introduzindo dois controles importantes: o Índice de Esforço Escolar, calculado com base no nível socioeconômico dos alunos e na proporção do total de alunos do ensino médio (no qual o esforço exigido é maior), e a decisão de dar nota zero aos alunos matriculados que não fizeram a prova, reduzindo o incentivo ao *gaming* pelas escolas por meio da seleção de alunos.

Nos três estados, os resultados de cada escola na avaliação estão disponíveis na internet, podendo ser acessados pelo público em geral – o que não deixa de ser uma medida de controle, na medida em que permite à sociedade monitorar os resultados obtidos.

Nível de especificidade

Em relação à especificidade da medição do indicador, o primeiro ponto importante a destacar é que nenhum dos Estados analisa individualmente o desempenho do professor com base na proficiência dos seus alunos. Esta é, em parte, uma limitação técnica, já que as provas, nos três casos, não são aplicadas para todas as séries escolares. Entretanto, embora seja tecnicamente possível cobrar cada professor pelos resultados do nível de ensino no qual atua (Fundamental I, Fundamental II e Médio), isso não

ocorre: nos três estados, o máximo de especificidade da apuração dos resultados está no nível da escola como um todo. Uma possível explicação para este fato é a intenção dos formuladores de evitar uma competição intraescolar, bem como a fuga de professores do nível Médio e Fundamental II, onde se exige, tipicamente, mais esforço para atingir resultados.

Esta característica, segundo as referências da literatura, torna as três políticas pesquisadas mais vulneráveis ao problema do *free rider*, em que os professores podem esforçar-se pouco por sentir que seu esforço individual pouco afetará o resultado da escola, especialmente no caso dos que lecionam para séries que não participam da avaliação.

Comparando-se os três estados, Minas Gerais se destaca dos demais por possuir um índice de especificidade muito baixo, já que 75% do valor do bônus se refere aos resultados médios da Secretaria da Educação e da Superintendência Regional de Ensino. Assim, a distância entre o esforço depreendido pelo professor e um possível impacto no bônus é muito grande, o que pode ser um fator desestimulador.

Cabe ainda destacar que o único fator a afetar o valor do bônus que é apurado em nível individual nos três estados é o nível de assiduidade do professor. Neste caso, trata-se de uma medida de controle que visa a desestimular o servidor de se utilizar de todas as licenças previstas no Regime Jurídico Único do funcionalismo.

Nível de incerteza

Conforme apontam Bruns, Filmer e Patrinos (2011), quanto maior a previsibilidade percebida pelo funcionário quanto ao recebimento do bônus, menor seu impacto motivacional: se a probabilidade percebida for muito baixa (pouca chance de receber) ou muito alta (bônus garantido), o professor terá poucas razões para se esforçar adicionalmente em busca de melhores resultados.

O estado com maior nível de previsibilidade do bônus é Minas Gerais, onde ele assume todas as características de um “14º salário”. Afinal, do valor total do Prêmio por Produtividade, 65% se refere à média da Secretaria da Educação, que costuma ser alta: em 2010, foi de 9,26, numa escala de zero a dez. Na média de todas as secretarias, o valor do bônus de 2010 foi de mais de 80% do salário mensal dos servidores. Esses números parecem indicar uma realidade em que a previsibilidade percebida pelo professor de receber o bônus é bastante alta.

No Espírito Santo, por ocasião do primeiro pagamento do Bônus Desempenho, feito em 2010, 70% dos servidores da educação receberam o bônus, o que pode indicar uma previsibilidade relativamente alta, se repetida nos anos seguintes.

Em São Paulo, o percentual dos servidores que recebem o bônus também tem sido relativamente alto: foi de 90% em 2010, 70% em 2011 e 85% em 2011. Apesar disso, a queda de 20 pontos percentuais de um ano para o outro foi recebida muita negativamente pelos servidores.

Tamanho do bônus

Em todos os três estados, o valor máximo do bônus é bastante relevante: em Minas Gerais e no Espírito Santo, ele pode chegar ao equivalente a um salário mensal do servidor; em São Paulo, o teto é 2,9 vezes o salário mensal. Todos esses valores estão na faixa “muito alto” do Banco Mundial, conforme Bruns, Filmer e Patrinos (2011).

Entretanto, uma medida adicional que consideramos importante para diferenciar as políticas estudadas é a amplitude dos valores pagos. Esta é uma informação que se confunde, inclusive, com a previsibilidade, analisada acima, pois para o funcionário faz muita diferença a expectativa de receber um salário integral com a de receber apenas 10% disto.

Dos três estados, Minas Gerais é que apresenta menor amplitude no valor do bônus, já que 65% dele é igual para todos os servidores, e outros 10% são iguais para todos os professores da mesma superintendência de ensino. Este é mais um fator que leva à nossa leitura do Prêmio de Desempenho como um “14º salário”.

No caso do Espírito Santo, o Bônus Desempenho possui, para efeitos práticos, um piso de 30% do valor máximo (um salário mensal), pois o professor tem direito a esse valor mesmo que sua escola tenha índices muito baixos e independentemente do seu número de faltas, desde que não atinja um terço dos dias letivos e ele tenha permanecido por dois terços do ano na mesma unidade escolar. Dessa forma, podemos considerá-lo um caso de amplitude média, em que o valor do bônus estará sempre entre 30% e 100% do salário mensal.

Já no caso de São Paulo, a amplitude de valores que o bônus pode assumir é muito grande. Como vimos, numa escola que cumprir 10% da sua meta, o professor terá direito a 0,2 salários como bônus; já numa que atingir ou superar 120% de cumprimento, o valor a receber será equivalente a 2,9 salários mensais. Esta maior amplitude parece, ao menos teoricamente, ter um poder motivador maior sobre o professor; entretanto, não se pode excluir o efeito de que o alto valor leve à prática de *gaming*, como ocorreu com uma escola no exame de 2011 (COSTA, 2012).

Conclusões

Nossa pesquisa pode apontar semelhanças e diferenças importantes entre as políticas de remuneração variável adotadas nos Estados. Entre as diferenças mais notáveis estão a utilização das medidas de desempenho (maior ou menor uso de controles) e a amplitude dos valores do bônus. Como principais semelhanças, identifica-se o tipo de avaliação de proficiência adotada, o nível de especificidade da política (foco principal no nível da escola), a previsibilidade do recebimento do bônus (entre média e alta) e os altos valores máximos do bônus.

Esses achados mostram que mesmo num ambiente institucional rígido e de características semelhantes, como é o caso dos três estados, há espaço para a implantação

de diferentes estilos de políticas de remuneração variável. O quanto estas características levam a melhores resultados é um objeto promissor para futuras pesquisas.

*PAY-FOR-PERFORMANCE POLICIES IN BRAZILIAN
PUBLIC EDUCATION: A COMPARATIVE ANALYSIS*

ABSTRACT: *Pay-for-performance policies are an important component of several recently implemented educational reforms around the world. This study aims to investigate the policy design of some major Brazilian experiences implemented by state governments in their education networks, using parameters found in the contemporary literature on the subject. Recent policies undertaken by the state governments of Minas Gerais, São Paulo and Espírito Santo are analyzed.*

KEYWORDS: *Public management. Variable compensation. Education. Performance management. Education reform.*

REFERÊNCIAS

ALVES, M. T. G.; SOARES, F. As pesquisas sobre os efeitos das escolas: contribuições metodológicas para a Sociologia da Educação. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.22, n.2, p.435-473, maio/ago. 2007.

ASSIS, L. O. M. de. **Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho:** o caso da segurança pública em Minas Gerais. 2012. 176f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresa de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BEVAN, G.; HOOD, C. ‘What’s measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system’. **Public Administration**, London, v.84, n.3, p.517-538, 2006.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G. Performance measurement and management: the Achilles’ Heel in Administrative Modernization. **Public Performance & Management Review**, Philadelphia, v.25, n.4, p.359-362, jun. 2002.

BOWMAN, J. S. The success of failure: the paradox of performance pay. **Review of Public Personnel Administration**, Thousand Oaks, v.30, n.1, p.70-88, 2010.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, nov. 1995.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. de A.; FALEIROS, M. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/pdf/livro2-01-avaliacao.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

BRUNS, B.; FILMER, D.; PATRINOS, H. A. **Making schools work:** new evidence on accountability reforms. Washington: The World Bank, 2011.

BURGESS, S.; RATTO, M. The role of incentives in the public sector: issues and evidence. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford, v.19, n.2, p.285-300, 2003.

COSTA, M. M. Fraude em Sorocaba serve de alerta para país e sociedade. **IG**, São Paulo, 18 maio 2015. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2012-05-18/fraude-em-sorocaba-serve-de-alerta-para-pais-e-sociedade.html>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

GALL, N.; GUEDES, P. **A reforma educacional de Nova York:** possibilidades para o Brasil. São Paulo: Fundação Itaú Social, Instituto Fernand Braudel, 2009.

GOODMAN, S.; TURNER, L. **Teacher incentive pay and educational outcomes:** evidence from the NYC Bonus Program. Cambridge: Harvard, 2010. (Program on Education Policy and Governance Working Papers Series). Disponível em: <http://educationnext.org/files/ednext_20112_GoodmanTurner_Unabridged.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2017.

HANUSHEK, E.; RAYMOND, M. Does school accountability lead to improved student performance? **Journal of Policy Analysis and Management**, New York, v.24, n.2, p.297-327, 2005.

LOUZANO, P. **Do schools matter in Brazil?** excellence and equity in Brazilian primary education. 2007. 144f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculty of the Graduate School of Education, Harvard University, Cambridge, 2007.

MÁXIMO, L. Ganho por meta é foco de Estados na educação. **Valor Econômico**, São Paulo, p.A12, 21 jan. 2011.

MURNANE, R.; COHEN, D. Merit pay and the evaluation problem: why most merit pay plans fail and a few survive. **Harvard Educational Review**, Cambridge, v.56, n.1, p.1-17, Feb.1986.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform:** a comparative analysis. New York: Oxford University Press, 2000.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In SPINK, P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

SEGATTO, C. I. **Como ideias se transformam em reformas:** um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros. 2011. 133f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados:** quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

VAN DOOREN, W. **Performance indicators:** a wolf in sheep's clothing?. 2008. Trabalho apresentado no Symposium 'Changing Educational Accountability in Europe', 24-25 jun. 2008.

FEDERALISMO BRASILEIRO E OS IMPACTOS PARA O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS DE EDUCAÇÃO E DE SAÚDE



Aline Virgínia Medeiros NELSON*

RESUMO: A perspectiva federalista alberga um olhar diferenciado para concretização de políticas de saúde e de educação, uma vez que exige uma percepção pragmática sobre o conflito de interesses fiscais, em face da distribuição de competências constitucionais. Partindo-se deste entendimento, objetiva o presente artigo analisar as inferências envolvendo o federalismo para a concretização de políticas de saúde e de educação, analisando a relação entre os Entes Federados. Para tanto, utiliza como método a pesquisa hermenêutica, com uso de técnica bibliográfica e verificação normativa, em uma construção interdisciplinar. Ao final, almeja contribuir para a profundidade e importância do tema e abrir caminhos para novas discussões.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Políticas Públicas. Educação. Saúde.

Introdução

Inicialmente, deve ser dito que federalismo é modo de organização do Estado, o qual é dividido em entidades autônomas, numa repartição de competências e de bens entre os níveis de governo. Esse modo de organização estatal, articulado ao sistema presidencialista, ao regime democrático, a adoção da tripartição de funções-poderes e reconhecimento de direitos fundamentais formam os princípios federalistas, de organização fundante do Estado Brasileiro.

Importa, ainda, esclarecer que a palavra “política” designa um objetivo a ser alcançado, relacionado a uma melhoria econômica política ou social da comunidade (DWORKIN, 2002). Porém, não são decisões tomadas ao caso pelo Estado. Sendo um programa governamental, elas consistem em uma série ordenada de normas dos mais

* Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Natal - RN – Brasil. Professora do Departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. aline_nelson@hotmail.com

variados tipos, conjugadas para realização de um determinado fim eleito pelo Poder Público ou imposta pela Constituição ou por leis ordinárias.

O processo decisório também é fortemente afetado pela capacidade de governo, que segundo Matus (2005) agrega experiência, lideranças e conhecimentos em gestão, os quais são sopesados ao lado de um projeto de governo – os planos de enfrentamento de problemas e de melhorias e mudanças –, e da governabilidade, que são as condições de ambiente interno e externo, focadas nas motivações dos atores sociais ao projeto público proposto.

O estudo da questão federalista é extremamente complexo e exige o conhecimento profundo da Carta Constitucional. Destas premissas, indaga-se: é possível verificar simbiose entre o desenho federalista, notadamente sobre repartição de competência tributária e transferência de recursos fiscais, e a produção de políticas nas áreas de educação e de saúde? Parte-se da hipótese de que o planejamento de políticas sociais desta natureza é fortemente afetado pela distribuição arrecadatória e pela capacidade de governo.

Assim, neste artigo, tem-se como objetivo geral analisar o arranjo institucional e político brasileiro no planejamento de políticas sociais, centrando na análise fiscal. E como objetivos específicos: apresentar o desenho federativo após Constituição Federal de 1988, verificar as conexões entre políticas públicas de saúde e de educação e o federalismo, refletindo-se sobre montantes orçamentários e boa administração na gestão de recursos públicos.

A metodologia empregada foi a de pesquisa hermenêutica e normativa, com uso de técnica bibliográfica, sendo privilegiado o estudo interdisciplinar, envolvendo, portanto não somente análise de legislações pertinentes, mas doutrina da Administração Pública e da Ciência Política. Assim, o tema justifica-se em decorrência de que o estudo das políticas públicas deve ocorrer sem perder de vista a conjuntura estatal. O Estado destina aplicação de recursos por meio de planos de desenvolvimento, previstos nas leis orçamentárias.

Por fim, esclarece-se que o presente artigo foi desenvolvido com a seguinte estrutura: primeiramente será tratado o tema do federalismo na Constituição Federal. Mantendo-se o enfoque na repartição e transferência de receitas tributárias, posteriormente, será analisado o federalismo no âmbito das políticas de Saúde e de educação e apresentadas as considerações finais.

Questões federativas no planejamento de políticas sociais

A compreensão sobre a perspectiva de organização política estatal revela-se pelo entendimento de exigibilidade de cumprimento dos direitos sociais, econômicos e culturais, conhecendo a sociedade a distribuição da responsabilização social de cada Ente e de cada uma das funções-poderes, princípios fundantes do pacto federativo.

Segundo Hesse (1998, p. 180-181), o Federalismo expressa como princípio político, “[...] a livre unificação de totalidades políticas diferenciadas, fundamentalmente, com os mesmos direitos, em regra, regionais que, deste modo, devem ser unidas para colaboração comum.” Assim, a Federação pode ser compreendida como um modo de organização político territorial, instituída no compartilhamento da legitimidade e das decisões coletivas entre mais de um nível de governo, em que se busca compatibilizar dois princípios: o da autonomia e o da interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis federativos.

Desse modo, falar em federalismo é buscar a descentralização. A descentralização política é um assunto basicamente estudado sob dois enfoques: discussões sobre ações governamentais, associadas às ações participativas da sociedade civil. Nessa linha conceitual, a descentralização pode ser entendida tanto como descentralização governamental propriamente dita –, a qual desloca o poder do governo federal para outros entes federativos ou daquele e destes para entidades de natureza jurídica pública ou privada, que fazem parte da administração indireta do Estado – ou deslocamento para própria sociedade civil, por meio de órgãos colegiados mistos (ABRANCHES, 2003).

Por isso, a descentralização pode ser percebida como um instrumento de ação para o desenvolvimento político da sociedade e não somente como mera distribuição de competência; afinal, ela está associada a uma nova proposta na condução da vida pública, que, dependendo do efetivo grau participativo, pode ser excelente – quando realmente há discussões dialógicas amplas, – ou péssima, quando a forma não é efetivada no mundo do ser e finda por revestir de legitimidade formal e perigosamente decisões tomadas arbitrariamente.

Dentro de um Estado Federativo, a concentração da autoridade política varia, dependendo da forma como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal, bem como do modo como são distribuídos às atribuições de políticas públicas entre os níveis de governo. Isso porque, no Brasil, percebe-se que as instituições políticas nacionais tendem a dotar o governo federal de capacidade de coordenação, em uma realidade descentralização fiscal e a fragmentação do sistema partidário (ARRETCHE, 2004).

Esse quadro pode ser considerado como consequência do próprio desenho institucional realizada pela Constituição Federal brasileira. Segundo o artigo 18, a organização federativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios compreende a autonomia desses Entes, envolvendo repartição de bens e de competências legislativa, material e tributária. Ao realizar uma verificação comparativa entre cada um desses elementos, nota-se uma preponderância de enfoque na União. Basta perceber que as competências materiais e legislativas da União, previstas nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), somam-se em 54 (cinquenta e quatro) incisos de competências, enquanto os parágrafos do artigo 25 e os incisos do artigo 30 da Carta

Política preveem 3 (três) competências para os Estados e 9 (nove) para os Municípios respectivamente.

Quando se enfoca nas políticas sociais, principais realizadoras de desenvolvimento humano, o artigo 23 da Constituição Federal estabelece competências concorrentes para essas políticas, as quais retratam os fundamentos e objetivos do Brasil, conforme artigos 1º e 3º respectivamente, através da combinação entre descentralização de competências aliada a descentralização fiscal.

Quanto à descentralização de competências materiais, previstas no artigo 23 da Carta Política, salienta-se que a falta de coordenação articulada no cumprimento dos programas governamentais pode gerar problemas graves no planejamento de políticas sociais, tanto no caráter omissivo, quanto no comissivo: i) a omissão de todos os Entes, face uma necessidade pública, ocorrendo uma responsabilização difusa, em que cada esfera governamental não assume o papel institucional que lhe cabe; ii) uma atuação simultânea, mas desarticulada, que provoca aumento de custos orçamentários e redução de eficiência de resultados. Ambas as hipóteses são deveras prejudiciais para o alcance do desenvolvimento pleno.

Corroborando, Arretche (2004) aduz que ao mesmo tempo em que o artigo 23 da Carta Magna autoriza que todos os Entes Federativos possam concretizar políticas de desenvolvimento, por outro lado não obrigou nenhum deles a implantar programas nas áreas sociais. Nesse sentido, tornou-se entendimento majoritário entre juristas a classificação de normas de eficácia limitada, defendida por José Afonso da Silva (2001), em que, tendo a natureza programática, para apresentar plenos efeitos concretos, os direitos sociais exigem do Executivo a normatização ordinária ou complementar executória, principalmente, por previsão fiscal, revelando o poder discricionário do Estado.

Além da desarticulação federativa, no tocante à descentralização fiscal, a própria distribuição arrecadatória interfere no planejamento e execução de políticas sócias, sendo atualmente a transferência de recursos a principal estratégia do Governo Federal no papel de articulador para melhoria do desenvolvimento humano, como será demonstrado.

Sem exigir uma leitura profunda dos dispositivos constitucionais, é possível constatar que houve um grande esforço da Assembleia Constituinte para descentralizar politicamente o Brasil, porém permanece uma centralidade na União, que é fruto histórico e cultural do modo como nasceu o federalismo brasileiro.

No tocante à repartição de competências tributárias há a repetição do quadro de centralidade. Quando se analisa os impostos, são previstos 7 (sete) para União - Imposto de Renda (IR); Imposto sobre produtos industrializados (IPI); Imposto de Exportação (IE); Imposto de Importação (II); Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF); Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) – 3 (três) para os Estados - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestaduais

e Intermunicipais e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre Transmissões “Causa Mortis” e Doações de Qualquer Bem ou Direito (ITCMD) - e 3 (três) para os Municípios - Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto Sobre Serviços (ISS); Imposto sobre Transmissão intervivos de Bens e Imóveis e de direitos reais a eles relativos (ITBI).

Conforme Receita Federal (BRASIL, 2013c), em estudo publicado em 2013 sobre a carga tributária no Brasil em 2012, verifica-se que a arrecadação da União chegou a mais de 70% (setenta por cento) em 2011, e a 69,5% (sessenta e nove vírgula cinco por cento) em 2012, em desfavor de aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento) dos Estados e de aproximadamente 5% (cinco por cento) dos Municípios.

A centralidade tributária da União não é novidade na Constituição de 1988, entretanto, o período iniciado a partir do Plano Real, em 1994, com o programa de estabilização monetária, é marcado por acentuada prática centralizadora de recurso na esfera federal, com resistências frágeis por parte dos atores subnacionais (LEITE; CALDEIRA, 2008).

Desde o final da ditadura, o fortalecimento dos Estados mais fracos economicamente, somados à descrença generalizada de uma solução coordenada para o dilema da distribuição equitativa de recursos e acentuadas desigualdades regionais, demonstrou que os incentivos priorizam atuações individuais a cooperadas. O exemplo paradigmático seria a “guerra fiscal” para obtenção de investimentos privados. Os anos noventa, notadamente com os Governos de Fernando Henrique Cardoso, foram marcados por mudanças centralizadoras e de intervenção da União. Em troca da renegociação das dívidas estatais, que alcançaram altos patamares, em meados da década de 1990, o Governo Federal exigiu a privatização dos bancos e empresas públicas estatais, criando mecanismos de suspensão de transferência de recursos, aumentando a carga tributária, através de contribuições sociais e por refreio a atuação dos Estados, por meio da retenção de recursos destinados a eles e aos Municípios (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Por outro lado, também deve ser mencionado que a partir dos anos 1990, a Organização das Nações Unidas, começou a aplicar um indexador para mensuração do desenvolvimento – o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). O retrato brasileiro refletiu um péssimo quadro da situação de qualidade de vida, cuja análise foi focada em três áreas: longevidade, acesso ao conhecimento e a renda (NAÇÕES UNIDAS, 2013). A pressão internacional foi direcionada à União - Ente incumbido do exercício de elementos de soberania e representatividade do Brasil em suas relações externas – o qual se viu obrigado a posicionar-se ativamente para melhoria da posição brasileira nesse *ranking* internacional.

No Governo Lula verificou-se a flexibilização da política econômica, através, principalmente, do aumento real no salário mínimo, da adoção de medidas voltadas a ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, da ampliação da atuação do

Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) para estimular o investimento público e privado, da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da adoção de programas de transferência de renda direta, e das medidas anticíclicas de combate à crise internacional, a partir de 2009. Essas medidas permitiram ao Brasil crescer, entre 2003 e 2010, como não ocorrera nas décadas anteriores: o Produto Interno Bruto (PIB) aumentou 4,1% (quatro vírgula um por cento) ao ano, quase o dobro do observado entre 1980 e 2002 (2,4% - dois vírgula quatro por cento - ao ano) (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Com relação à perspectiva tributária, deve ser dito que a partir de 2003, o Governo Federal assume posição mais tênue, em decorrência da crescente pressão dos Entes subnacionais, pelo compartilhamento das contribuições federais. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ocorreu à redução das despesas por causa das regras de limite ao gasto e ao endividamento público, restando aos governos subnacionais a opção de agir pelo lado da receita, via aumento de participação no bolo tributário. Porém, na proporção em que a expansão da base de um Ente Federativo representa a retração da base de outro, o jogo político torna-se extremamente complicado e de solução difícil (LEITE; CALDEIRA, 2008).

Se a repartição de competências interfere no planejamento de políticas nas áreas sócias, também deve se refletir sobre governabilidade e capacidade de governo quanto à administração eficiente do erário. Partindo desse retrato constitucional e mantendo o enfoque no âmbito de concretização de direito à saúde e à educação, passa-se a analisar planejamento e execução de políticas nessas áreas.

Impactos no âmbito da Saúde

Com relação à concretização do direito à saúde, deve ser dito que houve grande esforço nacional, nos anos noventa, para construção de uma complexa rede integrada de prestação de serviços e de planejamento para ações coordenadas entre os Entes Federados, consubstanciada no Sistema Único de Saúde, o SUS.

O Sistema Único de Saúde, previsto no artigo 198 da Constituição Federal, é definido como ações e serviços integrados, em uma rede regionalizada e hierarquizada; devendo seguir os princípios do atendimento integral, descentralização com participação social; e mantém como principal fonte de financiamento recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei Federal nº 8080/90 (BRASIL, 1990), que regulamentou o SUS, definiu-o, no artigo 4º, como “[...] conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.”, do qual a iniciativa privada também pode integrar. Ainda, segundo os artigos 33 a 35 dessa mesma Lei, no âmbito federal, os recursos financeiros, originários do Orçamento da União, devem ser administrados pelo Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde, cabendo a esse Ministério

acompanhar, por meio de auditorias, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios.

No processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme artigos, artigos 36 a 37 da Lei Federal nº 8080/90, as necessidades da política de saúde devem ser compatibilizáveis com a disponibilidade de recursos em planos de saúde, dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União. Os planos de saúde, cujas elaborações devem seguir as diretrizes determinadas pelo Conselho Nacional de Saúde, constituem-se como principal instrumento de gestão, formando a base das atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações que não ensejam nele previstas, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública.

Deste modo, na distribuição intergovernamental de funções, a União está incumbida do financiamento e formulação da política nacional de saúde, bem como da coordenação das ações intergovernamentais, significando que o Ministério da Saúde detém a autoridade para tomar as decisões mais importantes nesta política setorial, influenciando fortemente as políticas implantadas pelos governos locais, através das transferências de recursos e de regras para utilização destes. Deste modo, confirmando o que já foi defendido anteriormente, as transferências orçamentárias são utilizadas como ferramentas de interferências nas escolhas dos governos locais, afetando, por conseguinte, as agendas dos governos municipais.

Ao se analisar a perspectiva orçamentária do planejamento federal, um olhar um aprofundado nos programas contemplados pelo Plano Plurianual (PPA), disponibilizados na forma de anexos da Lei Federal nº 12.593/2012 (BRASIL, 2012b), retratam as escolhas políticas de governo e o planejamento para concretização dos direitos sociais. Em decorrência da amplitude do Plano Plurianual optou-se por verificar o Programa de Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde, que sofreu alterações no próprio PPA, em 2013 e o Programa de Educação Básica no item seguinte.

Analisando o Programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) do PPA selecionou-se para fins de confrontação o objetivo 0713 - Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada. Este objetivo envolve as seguintes metas:

- 1- Ampliar a área física e/ou reformar 23 mil unidades básicas de saúde (UBS);
- 2- Implantar 3.272 UBS, passando de 36.892 unidades em 2011 para 40.164 até 2015;
- 3- Ampliar em 40 mil o número de agentes comunitários de saúde, passando de 245 mil agentes em 2011 para 285 mil até 2015;
- 4- Ampliar em 5.300 o número de equipes saúde da família, passando de 31.660 equipes em 2011 para 36.960 até 2015;
- 5- Ampliar em 7.200 o número de equipes de saúde bucal, passando de 20.400 equipes em 2011 para 27.600 até 2015;
- 6 - Implantar 953 centros de especialidades odontológicas (CEO), passando de 950 CEO em 2011 para 1.903

até 2015; 7 - Implantar 160 novas equipes de saúde no sistema penitenciário, passando de 300 em 2011 para 460 em 2015; 8 - Promover a adesão de 5.556 municípios ao programa “Saúde na Escola”; 9- Implantar 977 equipes de atenção à saúde domiciliar até 2015; 10 - Aumentar em 10% ao ano o número de transplantes de órgãos sólidos e não sólidos realizados, passando de 21.000 para 30.800; 11 - Implantar 15 centros de alta complexidade em oncologia, passando de 28 centros em 2011 para 43 até 2015; 12 - Implantar 270 redes loco-regionais de serviços de reabilitação, passando de 334 serviços em 2011 para 604 até 2015; 13 - Implantar, em pelo menos 10 estados do País, a política de atenção às pessoas com doença falciforme e outras hemoglobinopatias. (BRASIL, 2013d).

A Emenda Constitucional nº 29 de 2000, a qual foi regulamentada pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012c), determina que os gastos com a Saúde na União devem receber incrementos anuais conforme a variação nominal do PIB. Sob essa perspectiva, os recursos orçamentários destinados para a Saúde em 2013 deveriam ser, no mínimo, de 10,22% (dez vírgula vinte e dois por cento), que foi a projeção do PIB 2012. Não se atendo ao mínimo constitucional, nos últimos anos, o Estado brasileiro investiu além do previsto em lei.

A Lei de Execução Orçamentária da União (BRASIL, 2011) fez a previsão de orçamento de oitenta e sete, vírgula sete bilhões para a área da saúde, porém destes apenas 19% (dezenove por cento) foram direcionados à atenção básica, o qual envolve, conforme plano “Brasil sem Miséria”, priorização da melhoria da qualidade na atenção básica por meio de unidades básicas de saúde, do programa “Saúde na Escola”, do acompanhamento das condicionalidades da saúde no programa “Bolsa Família”, do programa “Brasil Sorridente”, da distribuição de medicamentos gratuitos para hipertensos e diabéticos pelo programa “Farmácia Popular do Brasil”, da “Rede Cegonha”, do programa “Olhar Brasil”, do saneamento e do enfrentamento das doenças relacionadas à pobreza.

Isso demonstra que as políticas sociais, de desenvolvimento, estão integradas em Programas, que se interconectam a fim de atingir os objetivos e metas traçados no PPA. Esses Programas claramente confirmam a centralidade da União no planejamento de políticas públicas e a busca de adesão dos demais Entes, através de repasse orçamentário.

Outra questão importante é sobre a articulação federativa nas políticas de saúde. Marta Arretche (2004) considera grave a constatação de que o principal instrumento utilizado pela União na coordenação de políticas de saúde seja a edição de decretos e de portaria ministeriais, condicionando as transferências orçamentárias à adesão de Estados e Municípios aos objetivos de políticas federais, significando que o Congresso Nacional assume posição marginal, pois a principal arena de formulação da política nacional tem sido o próprio poder Executivo.

De acordo com Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), para alcançar a concretização dos direitos básicos, deve-se contar com uma estrutura

legal e administrativa adequada, já que há necessidade de instrumentalidade da atuação estatal por meio de leis e de regulamentos, que estabeleçam de forma clara a repartição de competências sobre execução e controle das políticas públicas. É preciso deixar claro que não basta vontade política; é necessário a discussão e arcabouço jurídico que sustente a atuação do Estado. Desse modo, partindo-se desse desenho técnico, deve-se preservar a estratégia de comunicação que possibilite a formalização normativa do planejamento (NAÇÕES UNIDAS, 2011).

Assim, em contraponto à Marta Arretche, a Nações Unidas (2011) justifica a utilização de grande número de decretos e de portarias ministeriais em decorrência da lentidão do substrato do sistema jurídico de proteção nesse processo, permitindo ao Poder Executivo reduzir os custos que o atraso poderia infligir à população, enquanto o espaço político é criado para facilitar a sua realização por meio de leis. Ao mesmo tempo, para uma correta gestão, que respeite a ordem jurídica estabelecida, é preciso que haja, efetivamente, mecanismos ativos de participação e instâncias de controle social, tanto da sociedade civil, quanto os relacionados aos organismos internacionais, firmando compromissos mais diretos com a implantação de políticas, envolvendo direitos econômicos, sociais e culturais. Também é necessário o fortalecimento das defensorias públicas, para que estas possam promover a judicialização pelo desrespeito dos compromissos públicos assumidos.

Refletindo-se sobre as duas perspectivas, há a constatação de que a justificativa da CEPAL é plausível em curto e em médio prazo e decorre de não somente do próprio desenho institucional traçado pela Lei Federal n° 8080/90 (BRASIL, 1990), como também do próprio problema de governabilidade enfrentado pelo Brasil neste processo de busca pelo desenvolvimento pleno. Por outro lado, inegavelmente Marta Arretche, detecta um dos sintomas desta dificuldade de gestão e que reflete, também, um problema de democracia e de harmonização na atuação concreta das funções-poderes, no planejamento e na execução de políticas de desenvolvimento.

Impactos no âmbito da Educação

As políticas voltadas para a educação enfrentam desafios maiores para alcance de efetivação, em decorrência das décadas de abandono e de desvalorização, que são determinantes para explicar o porquê dessa área social apresentar resultados de concretização mais lentos do que em outros setores.

O desvelar desta lentidão de melhoria é perceptível ao se analisar a evolução dos indicadores de acesso ao conhecimento, retratados no Atlas do Desenvolvimento Humano, no comparativo de 1990, 2000 e 2010, o qual demonstrou a permanência de muitos Municípios brasileiros na avaliação péssima (NAÇÕES UNIDAS, 2013).

O Brasil, apesar de avanços, acumula um deficit histórico com relação às políticas no âmbito da educação e com isso permanece na lista dos dez países - que respondem a 72% (setenta e dois por cento) da população mundial - com o maior número de

analfabetos adultos, conforme dados da UNESCO (2014), ocupando a 7ª (sétima) colocação.

Ao se fazer o comparativo entre mesmos níveis federativos, constata-se que as desigualdades, vertical e horizontal, refletoras da capacidade de gasto dos Entes, ocasionam diferenças na carreira e nos salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno. Neste sentido:

Embora os gastos com instituições educacionais em termos de porcentagem do PIB tenham crescido 1,8 pontos percentuais no Brasil (de 3,5%, em 2000, para 5,3%, em 2008) – a maior alta entre os 32 países com dados disponíveis –, eles ainda estão ligeiramente abaixo da média da OCDE, que foi de 5,9% em 2008. No Brasil, educação primária e secundária é responsável por 77% dos gastos totais em instituições educacionais ou 4,1 do PIB combinado. (OECD, 2011).

A Constituição Federal, em seu artigo 211, determinou competência concorrente entre os Entes federativos, disciplinando, todavia, ser responsabilidade prioritária dos Municípios a realização da educação infantil e do ensino fundamental e deste e do ensino médio aos Estados. Tem como fonte de financiamento não somente as transferências arrecadatórias mínimas, previstas no artigo 212 da CF/88, mas também o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, para o ensino básico, em que a distribuição destes recursos para Estados e Municípios deve ocorrer na proporção número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, o que foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, artigos 2º e 8º.

Aqui deve ser dito que, embora Estados e Municípios cumprissem com a ordem do artigo 212 da Constituição Federal de transferir 25% (vinte e cinco por cento) de sua receita para educação, cada Ente Federativo estabeleceu sua própria prioridade de gastos. Se por um lado isso favoreceu a adequação de realidade local, por outro gerou generalização dos custos, superposição e dispersão dos planos para concretização da qualidade de ensino (ARRETCHE, 2004).

Segundo relatório da UNESCO (2014,) receitas fiscais mais elevadas podem ser uma das explicações de o porquê o país investir dez vezes mais do que a Índia, por criança, na educação primária. Porém, conforme constatado por Zoghbi (2011), em publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, ao analisar a relação entre custo por aluno e proficiência dos municípios paulistas, apesar de importante, nem sempre a quantidade de gastos públicos é determinante para qualidade do ensino, posto existir o fator de boa administração do erário.

Tabela 01 – Médias dos índices de gastos por alunos e proficiência

Região administrativa	Gasto por aluno e ranking de resultado		Região administrativa	Proficiência e Ranking de resultado	
Franca	1.258	1°	Central	1.061	1°
São José do Rio Preto	1.203	2°	Franca	1.046	2°
Presidente Prudente	1.155	3°	Presidente Prudente	1.04	3°
Grande São Paulo	1.134	4°	Marília	1.04	4°
Marília	1.025	5°	Bauru	1.029	5°
Bauru	0.988	6°	Sorocaba	1.028	6°
Araçatuba	0.975	7°	Ribeirão Preto	1.025	7°
Registro	0.963	8°	Barretos	1.023	8°
Baixada Santista	0,924	9°	Grande São Paulo	1.022	9°
Campinas	0,918	10°	Campinas	1.019	10°
Sorocaba	0,902	11°	Baixada Santista	1.008	11°
Barretos	0,888	12°	Araçatuba	1.006	12°
Central	0,858	13°	São José dos Campos	0.989	13°
São José dos Campos	0,819	14°	São José do Rio Preto	0.988	14°
Ribeirão Preto	0,78	15°	Registro	0.988	15°

Fonte: Adaptado de Zoghbi et al. (2011, p.29).

Ao analisar-se a tabela acima, nota-se que São José do Rio Preto assume posições discrepantes nos rankings comparativos: enquanto é o segundo que mais gasta recursos por aluno, ocupa o penúltimo lugar, quando analisada proficiência dos discentes, já a Central é a antepenúltima em gastos, mas assume a liderança na proficiência.

Deve ser dito, ainda, que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi considerado uma revolução no ensino, não somente por ter estabelecido a determinação do valor mínimo a ser investido em cada aluno, revisado anualmente, mas também por prever o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim, conforme Lei Federal nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007). Esses Conselhos, por ampla representação social, teriam a incumbência precípua de monitoramento.

Porém, nota-se que os Conselhos estão muito aquém do que o incumbido pela norma. Segundo dados do Ministério da Educação e Cultura (BRASIL, 2013b), entre os conselhos municipais, 2.959 (dois mil novecentos e cinquenta e nove) estão em situação irregular. No caso dos estaduais, são 22 (vinte e dois) conselhos com pendências. Esses dados retratam que essas instituições democráticas sequer estão sendo formalmente criadas. Isso é muito preocupante, pois facilita acentuado número de fraudes, detectados pela Controladoria Geral da União (BRASIL, 2014), bem como a permanência da ausência real da valorização do trabalho docente.

Nesse sentido, retrata a UNESCO (2014) que, de um modo geral, na América Latina, os professores recebem como salário um valor maior do que o limiar da pobreza. Em 2007, profissionais e técnicos com características similares ganhavam 43% (quarenta e três por cento) a mais do que professores pré-primários e primários no Brasil, porém a qualidade do ensino não está necessariamente vinculada à remuneração docente e que experiências de premiação coletiva às escolas se apresentaram como boas estratégias para melhorar os resultados de aprendizagem.

Ainda segundo o relatório da UNESCO (2014), o FUNDEB deve ser elogiado, pois constatou que ao garantir uma verba mínima para cada aluno e ao priorizar o investimento do ensino, na zona rural, acabou por dar ênfase a grupos indígenas e a outros grupos sociais altamente marginalizados, melhorando as taxas de matrícula e a aprendizagem na região norte do país.

Por outra perspectiva, segundo Marta Arretche (1996), a experiência brasileira demonstrou que a descentralização fortaleceu as funções do governo central. Principalmente considerando as disparidades interregionais significativas, o sucesso de reformas do Estado supõe uma expansão seletiva das funções da União na realização de políticas públicas; mais especificamente, o fortalecimento de capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais, a ser implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização, significando o rompimento do paradigma de que a descentralização enfraqueceria o Governo Federal.

Nota-se, mais uma vez, uma centralização da União na execução do planejamento de políticas educacionais; porém, de forma não tão veemente quanto à realizada na saúde. Assim, o federalismo brasileiro, por exigir que o poder Central tenha uma integração com os demais Entes, torna a implantação de políticas sociais um fenômeno complexo.

Desse modo, constata-se que a descentralização acarreta consequências profundas para o planejamento e execução de políticas sociais, como a transferência de competências entre níveis de governo, que ocorre através da adesão do nível subnacional, o qual detém autonomia para participar ou não da política, mas, conforme demonstrado, buscando um incremento de recursos, acaba por aderir ao planejamento nacional. Além disso, também são verificadas as barganhas federativas entre União, Estados e Municípios, envolvendo cálculos de vantagens e ônus em ingressar nos

programas, o que impacta o ritmo, contornos e abrangência da descentralização (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Ao se analisar o atual Plano Plurianual (BRASIL, 2012a, anexo, programas 2030, 2032 e 2031), no tocante à educação básica, está previsto um orçamento de R\$ 30.078.086.121 (trinta bilhões, setenta e oito milhões oitenta e seis mil e cento e vinte e um reais), tendo como público-alvo não somente crianças, mas também jovens e adultos. Para previsão da Educação Superior, Pesquisa e Extensão o valor reduz a mais da metade, totalizando R \$12.812.923.728 (doze bilhões, oitocentos e doze milhões, novecentos e vinte e três mil e setecentos e vinte e oito reais). Já Educação Profissional e Tecnológica, o orçamento é significativamente menor, totalizando pouco mais de seis bilhões de reais. A destinação maior de recursos à educação básica é justificável tendo em vista a necessidade de extinção do analfabetismo, através da universalização de ensino. Porém, é preocupante a falta de investimento em pesquisa, uma vez que a independência econômica em ambiente internacional está intrinsecamente associado ao aprimoramento de tecnologias.

Tal priorização de destinação de recursos à educação básica segue determinação constitucional, imposta no artigo 212, §3º e ao artigo 208, que impõem a prioridade de atendimento ao ensino obrigatório, que compreende o ensino fundamental obrigatório e de acesso universal e a progressividade de acesso aos demais níveis escolares.

Além destas diretrizes, em âmbito infraconstitucional, também foi aprovada a Lei Federal nº 12.858, de 9 de setembro de 2013 (BRASIL, 2013a), a qual prever, no §3º do artigo 2º, a destinação de recursos provenientes dos royalties –, definidos como “[...] compensação financeira, de pagamento obrigatório ao Estado pelo resultado da exploração de petróleo.” (BRASIL, 2008, p.65) - à Educação e à saúde, sendo 75% (setenta e cinco por cento) para o primeiro e 25% (vinte e cinco por cento) para o segundo. O enfoque principal da lei é garantir o cumprimento do Plano Nacional de Educação, previsto no artigo 214 da Constituição Federal e à garantia do acesso universal aos serviços de saúde.

Deste modo infere-se que cada vez mais está sendo utilizada como estratégia para cumprimento das normas constitucionais, a vinculação de despesas orçamentárias, detonando a falta de confiabilidade nos gestores, tanto âmbito social, quanto em articulação política.

Conclusão

No curso do artigo foi constatado que a possibilidade da União em poder aumentar a arrecadação via contribuições sociais, trouxe fragilidade ao compromisso descentralizador da Constituição de 1988 e que esta foi um dos métodos de busca de centralidade utilizados pelos Governos Federais, a partir, principalmente, de Fernando Henrique Cardoso.

Através da investigação de políticas de saúde e de educação, confirmou-se a centralidade da União, que utiliza o desenho de distribuição de competência fiscal e distribuição de receitas públicas, a fim de conquistar a adesão dos demais Entes Federados aos programas nacionais.

No entrelace federativo para concretização de políticas nas áreas de saúde e de educação, o primeiro passo é reconhecer, não ignorar as trocas políticas como instituições presentes nas decisões públicas; o segundo passo é a busca de inserção direta cada vez maior da sociedade, realizada pelo processo de emancipação cívica, do qual integra o planejamento estratégico e de negociação sobre priorização e atuação conjunta com os diversos setores sociais, bem como contínua capacitação dos gestores públicos, principalmente, dos que estão à frente dos Municípios, a fim de promover um contínuo aperfeiçoamento na capacidade de governo, para melhor gerenciamento e execução das funções públicas.

Assim, por todo exposto, conclui-se pelo cumprimento do objetivo geral estabelecido de modo introdutório, sendo confirmada a hipótese de que o desenho federalista brasileiro e a capacidade de governo interferem veementemente no planejamento e execução de políticas públicas sociais nas áreas de educação e de saúde.

FEDERALISM OF BRAZIL AND IMPACTS FOR SOCIAL POLICY PLANNING IN EDUCATION AND IN HEALTH

ABSTRACT: *The federalist viewpoint offers a different look to achieving health and education policies, because it requires a pragmatic perception of conflict of fiscal interests, in view of the distribution of constitutional powers. Starting from this understanding, this article aims to analyze the implications involving federalism to the achievement of health and of education policies, analyzing the connection between the Federative Entities. For this, uses method of hermeneutics research, through literature technique and verification normative, in an interdisciplinary analysis. In the end, aims to contribute to the depth and importance of the issue and pave the way for further discussions.*

KEYWORDS: *Federalism. Public policy. Education. Health.*

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, M. Política urbana e governança: o perfil da participação social na região metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, J. G.; GODINHO, M. H. de L. (Org.). **População, espaço e gestão na metrópoli: novas configurações, velhas desigualdades.** Belo Horizonte: PUC/MG, 2003. p.265-287.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.2, p.17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.31, p.13-16, 1996. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Pesquisa de relatórios de fiscalização, auditoria e avaliação por Município**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/pesquisa-de-relatorios>>. Acesso em: 4 jul. 2014.

BRASIL. Lei n. 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 set. 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12858.htm>. Acesso em: 4 jul. 2014.

BRASIL. **Entes federados com situação irregular no cadastro do sistema CACS-FUNDEB**: Posição de 28/03/2013. 2013b. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwic0efWwJrTAhXHhJAKHeZ8B7YQFgghMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.fn.de.gov.br%2Farquivos%2Fcategory%2F174-2013%3Fdownload%3D7969%3Aentes-federados-com-situacao-irregular-no-cadastro-do-sistema-cacs-fundeb&usq=AFQjCNG7-Rb9ldTC1xrwlOvuqU-OKHnEUA&sig2=bRt9ihYsC15KKofRWB0Rnw&cad=rja>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BRASIL. **Carga tributária no Brasil-2012**. Brasília: Receita Federal, 2013c. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BRASIL. Lei Federal n.12.798, de 4 de abril de 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 abr. 2013d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BRASIL. Lei Federal n.12.708, de 17 de agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 ago. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12708.htm>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BRASIL. Lei n.12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 jan. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BRASIL. Lei complementar n.141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jan. 2012c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BRASIL. **Plano Nacional de Saúde (2012-2015)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/plano_nacional_saude_2012_2015.pdf>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. **Transferências governamentais**. Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008.

BRASIL. Lei Federal n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. Lei Federal n. 8080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 05 maio 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 06 ago. 2015

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. Traduzido por Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HESSE, K. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

LEITE, C. K. da S.; CALDEIRA, K. Os caminhos da reforma tributária : projetos e impasses de FHC a Lula. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **Reforma do estado, federalismo e elites políticas**: o governo lula em perspectiva comparada: Relatório 15/2008. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008. p.65-121.

MATUS, C. **Teoria do jogo social**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud. **Índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro**. Brasília: IPEA: FJP, 2013.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. **Protección social inclusiva**: una mirada integral: um enfoque de derechos. Santiago de Chile, 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO [OECD]. **Indicadores da OECD**: Relatório Brasil 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/48670822.pdf>> . Acesso em: 19 jun. 2014.

SILVA, J. A. da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 5.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.21, nesp., p.909-941, 2012.

UNESCO. **Relatório de monitoramento global de EPT 2013/2014**. 2014. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654POR.pdf>> . Acesso em: 4 jul. 2014.

ZOGHBI, A. C. et.al. Uma análise da eficiência nos gastos em educação fundamental para os municípios paulistas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.36, p.10-53, 2011.

GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DAS COMPETÊNCIAS DOS GESTORES ESCOLARES



Giuliano Alves Borges e SILVA*

João Luiz PASSADOR**

Marco Antonio Catussi PASCHOALOTTO***

Leonardo NASSAR****

RESUMO: A boa gestão pública pressupõe organizações públicas capazes de garantir o bom desempenho de suas ações a partir de critérios como eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Para tanto, demanda profissionais capazes de gerir tais organizações, com competências alinhadas aos pressupostos de uma gestão pública contemporânea. Neste sentido, o artigo tratará sobre a importância dos cargos de gestão nas organizações escolares, com foco no papel dos diretores de escola. Deste modo, o presente estudo consiste em explorar, a partir de revisão de artigos em base de dados, também conhecida como bibliometria, as competências dos diretores escolares ao levantar diversas ações aplicáveis dentro de um contexto escolar organizacional no campo técnico administrativo, em práticas educacionais pedagógicas e na gestão política e democrática da instituição. Essa expectativa parte da premissa que o diretor escolar deve ser um gestor público de alto nível, e, portanto, possuir competências pedagógicas e políticas. Nos artigos analisados observa-se a predominância de trabalhos qualitativos e teóricos, e pouquíssimas publicações com ênfase quantitativa. Acredita-se que tal característica ocorre porque cada escola se situa em um contexto organizacional complexo e único. Os principais

* Universidade Federal Fluminense (UFF), Instituto de Ciências da Sociedade, Macaé – RJ – Brasil. Professor do Departamento de Administração. nanoabs@gmail.com

** Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Ribeirão Preto – SP – Brasil. Professor do Departamento de Administração. jlpassador@usp.br

*** Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Ribeirão Preto – SP – Brasil. Doutorando no Programa de Pós-graduação em Administração de Organizações. marcocatussi@gmail.com

**** Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Ribeirão Preto – SP – Brasil. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Administração de Organizações. leo.mnassar@gmail.com

resultados apontam uma grande carga de atividades desenvolvidas pelo diretor, que por muitas vezes não possui competência ou capacidade administrativa para realizá-las, sem que haja neste estudo o aprofundamento acerca das competências requeridas a este cargo. A contribuição se dá pela possibilidade de elencar as características do cargo, como forma de viabilizar melhores métodos para orientação e avaliação do cargo.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão escolar. Competência administrativa. Competência pedagógica. Competência política.

Introdução

A boa performance na gestão de organizações públicas requer um modelo de gestão pautado no difícil desafio de lidar com escassez de recursos e ao mesmo tempo a demanda pela boa prestação de serviços ao cidadão, atendendo assim conceitos como racionalização, economicidade e qualidade de serviços públicos.

Diante deste cenário, analisando-o a partir da ótica das organizações escolares, percebe-se como ator chave para o bom desempenho deste tipo de organização a figura do diretor escolar, que desempenha aqui a função de gestor, acumulando funções alinhadas às perspectivas administrativas, pedagógicas e também políticas.

A discussão da educação básica grande parte das vezes cai na figura do diretor escolar que é o responsável direto pela administração das pessoas que ali atuam, não apenas na questão normativa, mas também pedagógica e política, ou seja, a responsabilidade é grande e exige competências especiais para sua realização (PARO, 2010). Nesse sentido, a administração pública que tanto busca a profissionalização de seus agentes, busca na figura do diretor escolar um grande responsável para mudança na sociedade, na gestão pública escolar (CAPELLA, 2009).

Acredita-se que a figura do diretor escolar pode alterar uma realidade local através de ações educacionais, políticas ou de gestão. Isso pode ser confirmado quando se analisa os dados do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), no qual muitas escolas com alunos oriundos de características socioeconômicas desfavoráveis atingem bons resultados e outras situadas em regiões mais favorecidas apresentam resultados pífios.

Apesar de essa não ser a realidade da maioria dos casos conforme aponta Alves (2007) demonstrando como a origem socioeconômica dos alunos é um dos fatores capazes de gerar diferenciação no desempenho dos estudantes a existência de situações que fogem a essa lógica constitui a possibilidade de transformação social a partir da educação.

Nesse sentido, a qualidade na educação passa a ser vista como uma importante ferramenta de reversão da exclusão social por meio de escolas eficazes nas quais diretores escolares são extremamente relevantes para essa transformação.

Reconhecer isso é compreender que o desenvolvimento educacional de cada escola é único e especial, uma vez que aspetos intangíveis e subjetivos permeiam fenômenos organizacionais no âmbito das escolas onde por vezes a aplicação de um modelo de ensino considerado ótimo não é capaz de promover a qualidade na educação; em outras situações, soluções simples são capazes de gerar excelentes resultados. Nesse contexto observa-se que, em tese, a competência da equipe escolar, bem como o perfil, as características e a visão dos gestores, principalmente a ação dos diretores, podem influenciar no rendimento das escolas. Em um mesmo direcionamento Gramsci (1978) descreve a escola pública uma entidade ativa, dentro de um contexto político capitalista, capaz de gerar mudanças sociais, e produzir estruturas que possam superar processos de dominação de uma dada estrutura social.

Esse texto analisa diversas produções acadêmicas para explorar as mais variadas competências gerenciais que podem ser atribuídas ao diretor de escola, sistematizando as produções acadêmicas de uma base de dados em três categorias esmiuçadas no decorrer do trabalho.

Para tanto, o objetivo que orienta o presente estudo é levantar diversas ações que os diretores podem aplicar dentro de um contexto escolar organizacional no campo técnico administrativo, em práticas educacionais pedagógicas e na gestão política e democrática da instituição. Ao término de tal levantamento bibliográfico será possível discutir o papel e as competências da gestão escolar, e até mesmo, a possibilidade de políticas públicas, em especial, para a capacitação de diretores escolares. Por conseguinte, este trabalho contribui para a sistematização dos dados acerca das competências dos diretores, subsidiando reflexões posteriores sobre as políticas públicas relacionadas desde a capacitação dos diretores, até a correlação existente entre tais dados e a qualidade do ensino.

Procedimentos metodológicos

Quanto aos objetivos este artigo possui caráter exploratório, com intuito de evidenciar uma grande quantidade de ações no âmbito escolar, tendo em vista a grande lacuna acadêmica citada por Paro (2010) em contextualizar o papel de direção em competências gerenciais distintas, alguns trabalhos observam os papéis administrativos, outros os pedagógicos, ou ainda, os políticos, embora raramente se encontre produções que concilie os três papéis. Tal finalidade se dará por meio de pesquisa bibliográfica a partir de dados secundários, porém os dados serão tratados e classificados conforme as três definições de competência desenvolvidas no trabalho.

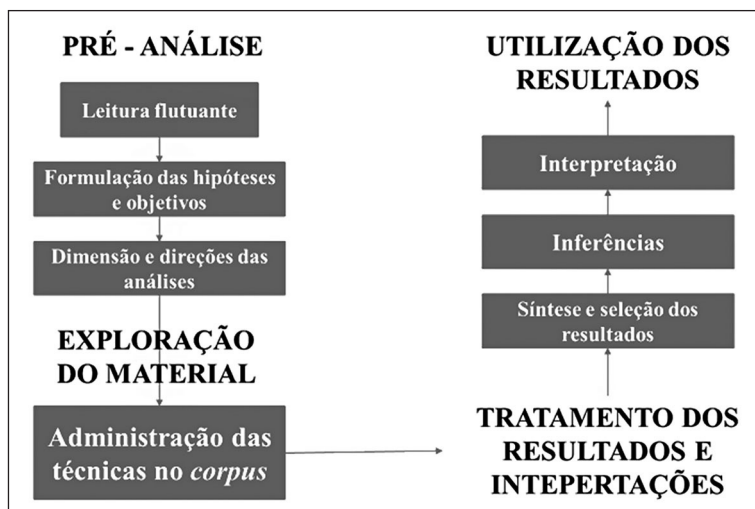
O levantamento de dados buscou identificar artigos acadêmicos que atribuíssem algum papel à direção escolar, mesmo que o foco principal das publicações não fossem exclusivamente as atribuições de gestores escolares, mesmo que houvesse pequena menção ao diretor ou que um ou mais diretores fizessem parte do estudo de algum modo.

Assim, a Scielo (*Scientific Electronic Library Online*) foi a base de dados que reuniu a maior parte de características que vinham ao encontro dos objetivos propostos diante da multidisciplinaridade da base, ou seja, não foi escolhida uma base de dados específica de uma área científica exatamente porque o objetivo era levantar ações das mais diversas fontes, revistas de gestão, da psicologia, da sociologia, da ciência política, da educação e outras poderiam trazer as mais diversas visões sobre o processo de direção escolar, gerando uma pesquisa mais rica. Além disso, a grande quantidade de periódicos nacionais que compõe a base aliada a necessidade de se propor políticas aplicadas ao contexto nacional pesaram na escolha.

A coleta de dados ocorreu criteriosamente conforme descrito. Primeiramente, pesquisa na base de dados da Scielo (*Scientific Electronic Library Online*), na primeira semana de Junho de 2013, com as palavras-chave “Direção Escolar” que contabilizou 46 publicações, “Diretores escolas” com 34 publicações, “Gestão escolar” 96 publicações, e, “Papel diretor” 11 publicações. Excluídos os trabalhos encontrados repetidos em mais de uma busca, chegou-se ao número de 131 trabalhos para serem analisados.

Para análise do conteúdo dos 131 trabalhos utilizou a metodologia abordada por Bardin (2011), melhor representada na figura abaixo:

Figura 1 – Etapas da Análise de Conteúdo



Fonte: Adaptado de Bardin (2011, p.132).

Com esta metodologia, foram lidos os 131 resumos e selecionados os que realmente pudessem se adequar ao tema deste artigo, ou seja, que apresentassem alguma ação da direção escolar, chegando ao número de 52 artigos lidos na íntegra, buscando compreender o foco principal do trabalho e os papéis desempenhados por diretores.

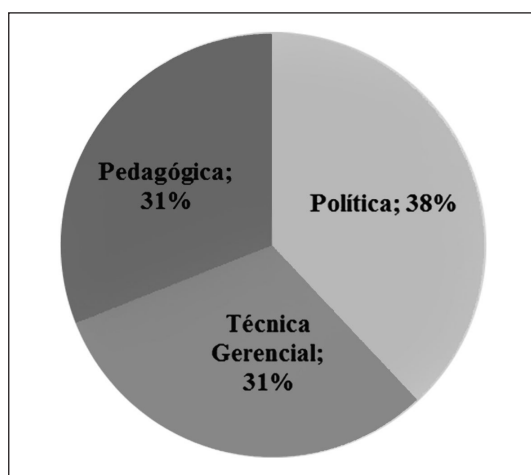
As publicações foram categorizadas em 3 dimensões de gestão escolar, conforme Souza e Gouveia (2010) e semelhantes a Galvão, Silva e Silva (2012), sendo elas:

- 1) Ações administrativas, burocráticas e técnicas, considerando toda e qualquer ação na qual os diretores realizam controles, participam de procedimentos administrativos, cumprem normas e buscam o resultado em avaliações externas; será resumida pela nomenclatura “competência técnica gerencial”.
- 2) Práticas educacionais e pedagógicas internas e voltadas para o desenvolvimento dos alunos, ações de inclusão e interatividade com a equipe de ensino; será resumida pelo termo “competência pedagógica”.
- 3) Habilidade de inovação e envolvimento com a comunidade, busca pela participação comunitária, redirecionamento do papel da escola, projetos que visam o futuro da educação, democratização da gestão escolar; será resumida pelo nome de “competência política”.

Distribuição quantitativa da amostra

Entre os 52 trabalhos selecionados, 20 se enquadravam com maior ênfase na competência política, 16 na competência técnica e 16 na competência pedagógica, mostrando um grande equilíbrio entre os papéis, com pequena tendência às ações políticas (Gráfico 1), impulsionado pelas publicações sobre a democratização do ensino pós constituição de 1988.

Gráfico 1 – Classificação das ações gerenciais conforme competências



Fonte: Dados da pesquisa.

Ao todo, 19 periódicos da base tiveram artigos estudados, atendendo a expectativa inicial em analisar textos oriundos de diversas áreas do conhecimento, com destaque para Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação com 12 artigos (23,1%) do total e Educação e pesquisa com 9 artigos (17,3%) do total (Tabela 1 dividida em Competência Técnica, Pedagógica e Política).

Tabela 1 – Distribuição da quantidade de artigos de periódicos por competência

Periódico	Técnica	Pedagógica	Política	Total %
Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação	4	4	4	23,1%
Educação e pesquisa	3	4	2	17,3%
Educação & Sociedade	1	-	3	7,7%
Paidéia	1	-	3	7,7%
Cadernos de pesquisa	3	-	-	5,8%
Revista brasileira de educação	-	-	3	5,8%
Educar em revista	1	1	-	3,8%
Revista brasileira de educação especial	-	2	-	3,8%
Psicologia escolar e educacional	-	1	1	3,8%
Educação em revista	-	-	2	3,8%
Estudos avançados	1	-	-	1,9%
Cadernos EBAPE.BR	1	-	-	1,9%
Cadernos CEDES	1	-	-	1,9%
Psicologia: reflexão e crítica	-	1	-	1,9%
Ciência e saúde coletiva	-	1	-	1,9%
Psicologia em estudo	-	1	-	1,9%
Psicologia: ciência e profissão	-	1	-	1,9%
Ciência & Educação (Bauru)	-	-	1	1,9%
Psicologia & Sociedade	-	-	1	1,9%
Total	16	16	20	100%

Fonte: Elaboração própria.

Análise de conteúdo e resultados

É importante frisar que boa parte dos trabalhos indicam ações em mais de uma categoria, porém eles foram alocados na dimensão em que suas conclusões e argumentos mais se apoiavam. Desse modo, apresentam-se quadros explicativos por ordem cronológica, com 3 colunas, contendo nome dos autores e ano de publicação, metodologia e ideia central do trabalho, ação de diretor de escola.

Toda 'ação de diretor de escola' foi sistematizada e resumida para ser apresentada em forma de frase que se inicie com verbo para que se possa atingir o objetivo do presente estudo.

Competência técnica gerencial

Souza e Gouveia (2010) destacam as chamadas funções técnicas administrativas do diretor de: acompanhamento de fluxo escolar discente, busca por resultados em avaliação; a gestão de pessoal, função disciplinar; e o cumprimento de normas, levantamentos e cobranças de recursos materiais junto aos órgãos, controle administrativo. Notam-se, nessa área, a possibilidade de realização de cursos para preparação e formação continuada do diretor.

Vários trabalhos criticam a forma como alguns diretores lidam exageradamente com essa competência, esquecendo-se de outras e adotando uma forma de gestão eminentemente burocrática, centralizadora e disciplinar (ESTEVES; PEREIRA; SIANO, 2005; FLEURY, 2008; SOUZA, 2009; PARO, 2010), totalmente destoantes da competência política, que visa novas formas de gestão e a redefinição do papel da escola. No entanto, acredita-se que essa é uma competência relevante entre as funções do diretor escolar porque eles são cobrados por isso; portanto, o problema não se encontra na competência, em si, mas no aproveitamento insípiente da mesma. O quadro 1 demonstra características de trabalho e ação escolar de diretores evidenciados na pesquisa.

Quadro 1 – Pesquisa em publicações com ação técnica

Autor (ano)	Características/foco da pesquisa	Ação de diretor de escola
Fonseca (2003)	Estudo qualitativo descrevendo a atuação da gestão de nove escolas perante a aplicação de recursos financeiros, demonstrando que a visão tecnicista prevalece sobre a abordagem pedagógica no universo estudado.	Racionalizar o controle para o alcance de resultados previamente planejados.

Autor (ano)	Características/foco da pesquisa	Ação de diretor de escola
Oliveira, Fonseca e Toschi (2005)	Apresenta impactos do programa FUNDESCOLA na gestão de recursos organizacionais em escolas da região norte, nordeste e centro-oeste.	Montar estruturas de suporte local para implementação de estratégias organizacionais da escola.
Malheiro (2005)	Investiga a construção de projetos políticos pedagógicos em nove escolas do Rio de Janeiro verificando que o sistema educacional vigente dificulta a participação comunitária.	Aprimorar a competência de autoridade e a responsabilidade pessoal.
Cianflone e Andrade (2007)	Demonstra causas do fracasso escolar por meio de estudo de três casos cruzados, salientando alto número de alunos por sala, falta de coordenadores, ausência de apoio pedagógico e problemas de infraestrutura e material nas escolas.	Buscar, junto aos órgãos competentes, a ampliação e manutenção do quadro de pessoal e melhoria dos recursos materiais e infraestruturais para escola.
Martins (2007)	Pesquisa de intervenção com 30 coordenadores da rede paulista sobre as práticas de resistência de educadores diante de diretrizes, programas e projetos de governo.	Atender ao conjunto normativo e legal estabelecido pelas esferas governamentais.
Vieira (2007)	Analisa elementos de políticas educacionais adotadas no Estado do Ceará frente as dificuldades em ofertar educação em quantidade e qualidade compatível com as necessidades de desenvolvimento e de cidadania de sua população.	Gerenciar a escola com foco no resultado em avaliações internas e externas.
Chrispino (2007)	Demonstra que quando a gestão escolar não está presente ao mediar conflitos em fase inicial entre atores escolares, pode existir casos de violência.	Atuar como mediador de conflitos de modo preventivo.

Gestão de organizações públicas: uma análise bibliométrica das competências dos gestores escolares

Autor (ano)	Características/foco da pesquisa	Ação de diretor de escola
Paro (2010)	Realiza crítica sobre os três aspectos da direção escolar: a educação, a política e a administração sob a luz da gestão.	Medir e cobrar o desempenho de toda equipe e consequentemente dos alunos.
Souza e Gouveia (2010)	Apresenta uma discussão sobre alguns aspectos do trabalho docente concernente à função de diretor escolar na educação pública brasileira.	Buscar aperfeiçoamento em administração escolar.
Ribeiro e Gusmão (2010)	Entrevistas focais com diretores, professores, funcionários, alunos, técnicos de secretaria e familiares sobre a utilização de Indicadores de Qualidade da Educação.	Usar indicadores para aprimorar a gestão, reconhecendo as potencialidades e as dificuldades da escola.
Campos et al (2011)	Coleta de dados em 147 instituições de 6 capitais brasileiras que demonstram a urgência no desenvolvimento de políticas voltadas à qualidade da educação infantil.	Buscar a qualidade do ensino na instituição como um todo.
Galvão, Silva e Silva (2012)	Identificar a influência da educação formal, da experiência social no desenvolvimento das competências gerenciais de diretores de 58 escolas públicas de educação básica da rede estadual, localizadas em uma capital do nordeste brasileiro.	Trabalhar com eficácia na gestão administrativa.
Bonamino e Sousa (2012)	Análise de três gerações na avaliação de ensino, sendo a primeira sem consequência para a escola, a segunda com consequências simbólicas e a terceira impactando no currículo escolar.	Exigir dos profissionais da escola o cumprimento de metas.
Mizrahi e Canen (2012)	Apresenta uma proposta de gestão estratégica para escolas com princípios do Balanced Scorecard.	Aplicar uma gestão estratégica organizacional no âmbito da escola.

Autor (ano)	Características/foco da pesquisa	Ação de diretor de escola
Martins e Sousa (2012)	Explora 25 artigos científicos que relacionam a gestão escolar com avaliação.	Criar formas de treinar os estudantes para testes em larga escala.
Junquilha, Almeida e Silva (2012)	Apresenta uma proposta teórica epistemológica sobre as formas de se fazer gestão na escola pública.	Planejar os resultados e o desempenho estratégico na escola.

Fonte: Elaboração própria baseada em pesquisa bibliográfica.

Com a visão deste quadro pode-se assumir a função administrativa do gestor escolar em consonância com as atividades de gestão pública, tanto debatidas nos modelos administrativos, de uma gestão consciente e que busca o desenvolvimento final da sociedade (ABRUCIO, 2007). A importância dessa função torna-se fundamental para que a gestão dos recursos da escola seja eficaz, para que posteriormente o diretor possa possuir mais tempo para dedicação em outras áreas, como a pedagógica.

Competência pedagógica

Os aspectos pedagógicos constituem o segundo grupo de estudo; segundo Souza e Gouveia (2010) curiosamente parte dos diretores alegam que não têm tempo ou condições para dar conta das tarefas desse campo e são transferidas aos responsáveis técnicos, como coordenadores pedagógicos ou docentes que precisam, nesse quadro, autogerir a pedagogia na escola. Aqui será considerada toda prática educacional e pedagógica voltada para o desenvolvimento dos alunos, ações de inclusão e ação pedagógica com a equipe de ensino. O quadro 2 mostra os trabalhos selecionados nessa área.

Quadro 2 – Pesquisa em publicações com ação pedagógica

Autor (ano)	Características/foco da pesquisa	Ação de diretor de escola
Moreira (1999)	Um estudo sobre a reforma no sistema educativo de um país Europeu de modo a gerenciar contextos de mudança com a mesma desenvoltura com que se convive nos momentos de estabilidade.	Desenvolver a capacidade institucional em inovar pedagogicamente mesmo nos momentos de instabilidade.

Autor (ano)	Características/foco da pesquisa	Ação de diretor de escola
Monfredini (2002)	Discute a relação do projeto pedagógico com a gestão autônoma da escola no período posterior à Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 37 escolas da cidade de São Paulo.	Construir projetos pedagógicos com enfrentamento aos principais problemas da educação.
Takahashi (2005)	Impacto da política descentralizadora em duas escolas de Curitiba onde se detecta que a gestão acaba atuando nas áreas administrativa e pedagógica sem o devido respaldo para uma gestão completa.	Incorporar práticas pedagógicas com ênfase no contexto único e específico do local onde se insere a escola.
Sant'ana (2005)	Investiga 10 professores e 6 diretores de escolas públicas do interior paulista diferenciando princípios de integração da orientação inclusiva.	Efetivar propostas inclusivas incentivando a equipe ao treinamento e à busca de informações na área.
Melo-e-Souza (2005)	Estudo em 53 escolas de ensino fundamental em 3 cidades do interior do Rio de Janeiro avaliando o resultado dos estudantes em um processo avaliativo e traçando possíveis ações da direção escolar.	Atuar com enfoque pedagógico, mesmo nas ações de gestão técnica priorizando a atividade de ensino.
Melo e Martins (2007)	Analisa a ambientação e organização de duas escolas de Natal para incluir alunos com paralisia cerebral em classe regular.	Preparar o ambiente escolar para receber alunos com paralisia cerebral.
Penna (2008)	Entrevista semiestruturada com professores, diretores, coordenadores pais e alunos em duas escolas públicas do ensino fundamental da rede paulista sobre as condições de trabalho oferecidas pela escola.	Apoiar os professores e coordenadores em suas ações pedagógicas.

Autor (ano)	Características/foco da pesquisa	Ação de diretor de escola
Chrispino e Chrispino (2008)	Analisa atividades que ocorrem no âmbito da escola e são levadas à justiça para a responsabilização civil.	Informar aos pares sobre a nova ordem de direitos e deveres.
Silva e Leme (2009)	Estuda a atuação do diretor escolar diante da inclusão de alunos com necessidades especiais por meio de estudo de caso.	Estimular uma cultura de acolhimento ao aluno especial.
Jou et al. (2010)	Realiza uma pesquisa de diagnóstico de Transtorno de Deficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) em 17 escolas de Porto Alegre.	Oferecer ao ambiente escolar mais informações sobre o TDAH, com todo suporte e subsídio necessários.
Lamosa e Loureiro (2011)	Caso da rede municipal de Teresópolis sobre a inserção de educação ambiental em escolas públicas.	Promover ações de educação ambiental na escola
Ferroni e Gasparetto (2012)	Entrevista com 19 estudantes atendidos pelos serviços de Habilitação e ou Reabilitação Visual nos municípios de Campinas e Ribeirão Preto e suas dificuldades de aprendizagem.	Incentivar a equipe escolar a identificar estudantes com problemas visuais.
Oliveira e Drago (2012)	Análise da gestão no processo de inclusão escolar com descrição do Programa Incluir na rede municipal de São Paulo.	Organizar a consolidação de um sistema inclusivo de todos os alunos.
Munhoz e Melo-Silva (2012)	Observa a preparação para o trabalho no universo escolar trazendo parte do processo de ensino para focar uma orientação à carreira.	Difundir nas escolas e na comunidade as ideias básicas da Educação para a Carreira e preparar profissionais e interessados na implantação de programas.
Mattos (2012)	Encara a necessidade de inclusão valorizando toda e qualquer diferença que um aluno possa ter analisando a antinomia exclusão/inclusão.	Direcionar o pensamento coletivo para políticas de prática inclusiva.

Autor (ano)	Características/foco da pesquisa	Ação de diretor de escola
Juzwiak, Castro e Batista (2013)	Apresenta a experiência da Oficina Permanente de Educação Alimentar e em Saúde 10 oficinas com nutricionistas, diretores, assistente, coordenadores, professores e graduandos de nutrição por meio da metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo.	Orientar o contexto escolar para a relevância da saúde alimentar, incentivando projetos na área.

Fonte: Elaboração própria baseada em pesquisa bibliográfica.

Portanto, com estudos desenvolvidos nota-se a necessidade de uma adequação à nova realidade das escolares brasileiras, frente aos novos desafios, enfrentados pela administração pública, como as constantes mudanças organizações e políticas (CAPELLA, 2009). Desse modo, a partir das competências administrativas que sufocam o diretor e o levam a não atenção com as questões pedagógicas, entra-se na competência política.

Competência política

Uma última forma de atuação é a política, em que os diretores devem se reconhecer como sujeitos políticos, e com isso, tendem a fazer carreira na função ou em outros campos da política institucional e também partidário eleitoral através de uma liderança exercida como representante do poder constituído ou comando institucional oferecido pela própria à função (SOUZA; GOUVEIA, 2010). São considerados artigos que envolvem a busca pela participação comunitária, o redirecionamento e o futuro papel da escola e as características de democratização, descentralização e autonomia da gestão escolar (Quadro 3).

Quadro 3 – Pesquisa em publicações com ação política

Autor (ano)	Características/foco da pesquisa	Ação de diretor de escola
Santos-Filho, Carvalho e Gonçalves (1993)	A direção de uma organização especializada como a escola, é crucial para o seu efetivo desenvolvimento. O trabalho demonstra estágios de participação desde a reativa até a autonomia plena.	Criar condições adequadas à realização dos objetivos para os quais a escola foi criada em conjunto com os atores locais.

Autor (ano)	Características/foco da pesquisa	Ação de diretor de escola
Rivas, Kawasaki, Sicca e Pinto (1997)	Analisa a formação continuada de profissionais na Delegacia de Ensino de Sertãozinho-SP.	Construir uma escola com corpo crítico desde a sala de aula, passando pelas características do local onde se insere, até as políticas macro.
Rodrigues (2001)	Coloca em evidência a educação como um processo integral de formação humana e da ética, papel desempenhado pela família e pela comunidade, hoje, integrada ao novo papel da escola.	Buscar a formação integral do ser humano e do sujeito ético.
Vagostello (2003)	Investiga a capacidade de identificação de situações de maus tratos domésticos em estudantes através de uma amostra de 10 diretores e 80 professores de 10 escolas públicas do Município de São Paulo.	Orientar famílias e denunciar casos de violência doméstica ocorrido com alunos.
Esteves, Pereira e Siano (2005)	Entende a escola como espaço público escolhido pela sociedade para se atingir objetivos organizacionais.	Dialogar com a comunidade permitindo a criação de processos culturais endógenos.
Michels (2006)	Analisa a função social da escola no contexto da reforma educacional pós anos 1990.	Atuar de modo democrático e flexível.
Marques (2006)	Discute as políticas de democratização/descentralização da gestão escolar no município do Cabo de Santo Agostinho.	Executar ações decididas coletivamente.
Cattonar (2006)	Estudo quantitativo com 2144 diretores de escolas canadenses sobre a satisfação desses profissionais.	Transformar a realidade no âmbito da comunidade escolar.
Beluci e Shimizu (2007)	Investiga as injustiças no cotidiano de uma escola pública oeste estado de São Paulo, com diversos atores, entre alunos pais, professores, gestores e diretores.	Participar da formação moral de seus alunos, atuando dentro dos princípios democráticos.

Gestão de organizações públicas: uma análise bibliométrica das competências dos gestores escolares

Autor (ano)	Características/foco da pesquisa	Ação de diretor de escola
Fleuri (2008)	Estudo sobre as relações disciplinares de poder.	Desenvolver dispositivos educacionais dialógicos que superem os mecanismos de sujeição disciplinar.
Martins (2008)	Analisa dados obtidos em pesquisa realizada sobre escolas, no Estado de São Paulo, na tentativa de compreender o campo de tensão em órgãos colegiados e reuniões coletivas.	Mediar conflitos diversos no âmbito da comunidade escolar.
Souza (2009)	Destaca elementos políticos de poder e democracia na gestão escolar.	Democratizar as regras os canais de comunicação e as informações.
Ruotii (2010)	Considera os padrões socioeconômicos nas características da violência interna e externa à escola em análise de 30 unidades de 4 distritos da zona leste da capital paulista.	Combater a violência da escola e em seu entorno.
Silva (2010)	Discute o trabalho em conjunto entre famílias de estudantes com a gestão escolar em uma instituição de ensino fundamental indicando melhor desempenho.	Trabalhar em conjunto com pais e mães dos alunos.
Penteado e Guzzo (2010)	Apresenta as possibilidades e dificuldades de construção coletiva de um projeto político-pedagógico em uma perspectiva emancipadora.	Garantir o respeito à diversidade de sua comunidade (local, social e cultural).
Cabral-Neto e Castro (2011)	Compara a gestão democrática e a gerencial, com ênfase na primeira, em especial analisando sete escolas de três municípios do rio Grande do Norte.	Buscar a descentralização por meio de conselhos e a autonomia da instituição.
Piassi (2011)	Reflete sobre o ensino de ciências com foco em cidadania e inclusão.	Desenvolver os interesses socioculturais dos estudantes, avançando na cidadania dos mesmos.

Autor (ano)	Características/foco da pesquisa	Ação de diretor de escola
Souza (2012)	Discussão conceitual da gestão escolar traz a essência da face política nesse contexto.	Estabelecer relação de liderança e poder diante dos pares.
Marques (2012)	Estuda a cultura democrática e os conselhos escolares em três escolas pernambucanas sob a ênfase das teorias do discurso.	Utilizar o conselho escolar como instância deliberativa efetiva.
Veloso, Craveiro e Rufino (2012)	Apresenta diferentes modalidades de participação da comunidade na gestão escolar em 297 escolas portuguesas.	Trazer inovações para a organização escolar.

Fonte: Elaboração própria baseada em pesquisa bibliográfica.

Destarte a todas as outras atividades realizadas pelo diretor escolar, a competência política deriva da vontade pessoal e necessidade frente ao formato da administração pública brasileira, ao passo que a gestão escolar pode ser apenas um passo na sua possível trajetória política.

Portanto, ao final da análise descrita acima de cada uma das competências, pode-se sistematizar de forma ilustrativa como cada uma delas contribui diretamente com as demandas enfrentadas pela gestão pública contemporânea, as quais segundo Motta (2013) são os papéis colaborativo, de incentivo, de regulação e de controle.

Quadro 4 – Competências do diretor x Demandas da gestão pública contemporânea

Competências do diretor	Colaboração	Incentivo	Regulação	Controle
Técnica gerencial			X	X
Pedagógica	X	X		
Política		X	X	

Fonte: Elaboração própria baseada em pesquisa bibliográfica

O Quadro 4 relaciona as principais contribuições teóricas de cada competência do diretor diante das demandas da gestão pública contemporânea em que se observa uma grande preocupação dos diretores com as atividades realizadas à regulação e controle devido ao reflexo do foco na questão técnica gerencial, uma baixa preocupação com a colaboração e o incentivo devido ao reflexo da competência pedagógica que pode vir a ser compartilhada com os professores, ao passo que a competência política buscar

incentivar e regular as ações da escola devido à preocupação com o desenvolvimento constante da mesma, o que acarretaria também em uma possível ascensão do diretor.

Considerações finais

Ao analisar a ampla gama de possibilidades de atuação de um diretor escolar, seja na elaboração de projetos, no acompanhamento de atividades pedagógicas, ou até mesmo no controle administrativo fica clara a grande sobrecarga de trabalho vivenciada pela figura do diretor. Isso fortalece ainda mais a necessidade desse ator em compartilhar parte de todo seu importante e extenso trabalho promovendo a autonomia aos professores e dividindo as decisões organizacionais em seus conselhos. Essa análise nos leva a ponderação de que um gestor escolar deve ser acima de tudo um gestor público, ou seja, atuar de forma mais assertiva, perpassando pelas áreas administrativas, pedagógicas e políticas.

Cabe aqui uma crítica aos diretores com características centralizadoras; não pelo motivo de ser contrário ao estilo, o que fugiria ao escopo deste artigo, mas por enxergar certa dificuldade de acompanhamento de tantas atividades sem o auxílio de toda a equipe e da comunidade envolvida. Portanto, a autonomia e a participação comunitária, além de relevantes, são necessárias para a boa prática da gestão escolar.

Não obstante, todas as pessoas envolvidas no processo educacional são relevantes na melhoria da educação, professores, famílias, alunos, diretores, supervisores e gestores; são eles, os atores e conhecedores da realidade ao qual estão inseridos, por isso a aplicabilidade de elementos educacionais, projetos e programas devem ser discutidas individualmente, levando em consideração as particularidades de cada caso na busca pelo desenvolvimento dos alunos.

Nota-se nos artigos analisados uma grande predominância de trabalhos qualitativos e teóricos, e pouquíssimas publicações com ênfase quantitativa. Acredita-se que tal característica ocorre porque cada escola se situa em um contexto organizacional complexo e único, portanto, diferente dos demais; desse modo os estudos qualitativos realizados em profundidade trazem à tona, com maior eficácia, a atuação específica de gestores.

Outra constatação notável é o crescimento na quantidade de artigos que tratam direta ou indiretamente sobre as funções da gestão escolar. Se considerarmos publicações nos últimos cinco anos, ou seja, de 2008 a 2013, têm-se o número trinta dos cinquenta e dois trabalhos estudados, com destaque para o ano de 2012 que apresenta um total de doze publicações. Tudo indica que se a tendência for confirmada, as pesquisas em revistas nacionais sobre educação que contribuem para a atividade de direção manterão o crescimento, constituindo um importante meio de informação e divulgação de práticas educacionais.

Ao analisar possíveis ações de direção escolar fica claro a dificuldade em identificar a qual face se resume o trabalho do dirigente. Portanto, não cabe destacar

qual a competência mais significativa, se técnica, educacional ou política; é preciso que os próprios diretores, a comunidade de apoio, e, principalmente, o poder público reconheça a todas elas e desenvolva meios de orientar, avaliar e capacitar essa figura tão relevante para o desenvolvimento da sociedade.

Por fim destaca-se a necessidade da própria administração pública em capacitar todos os agentes envolvidos em suas atividades, como é o caso do diretor neste contexto, que deve saber ligar com diferentes esferas de governo, diferentes atores da sociedade, e sempre de modo a buscar o melhor para a coisa pública.

Diante das competências, verifica-se caminhos para reflexão sobre a importância das políticas de capacitação e treinamento, bem como reflexões pormenorizadas acerca do papel decisivo que tais dirigentes têm no desenvolvimento das políticas públicas.

MANAGEMENT OF PUBLIC ORGANIZATIONS: A BIBLIOMETRIC ANALYSIS OF THE COMPETENCES OF SCHOOL ADMINISTRATORS

ABSTRACT: *Good public management presupposes public organizations able to guarantee the good performance of their actions based on criteria such as efficiency, effectiveness and effectiveness of public policies. To do so, it demands professionals capable of managing such organizations, with competencies aligned with the presuppositions of a contemporary public management. In this sense, the article will deal with the importance of management positions in school organizations, focusing on the role of school principals. Thus, the present study consists of exploring, from a review of articles in database, also known as bibliometrics, the competences of the school directors in raising several applicable actions within an organizational school context in the technical administrative field, in educational practices The political and democratic management of the institution. This expectation is based on the premise that the school director must be a high level public manager, and therefore have pedagogical and political skills. In the analyzed articles we can observe the predominance of qualitative and theoretical works, and very few publications with quantitative emphasis. It is believed that such a characteristic occurs because each school is situated in a complex and unique organizational context. The main results point to a great deal of activities carried out by the director, who often do not have the competence or administrative capacity to carry them out, without there being in this study the deepening of the competencies required in this position. The contribution is given by the possibility of listing the characteristics of the position, as a way to better enable methods for orientation and evaluation of the position.*

KEYWORDS: *School management. Administrative competence. Pedagogical competence. Political competence.*

REFERÊNCIAS

ALVES, T. **Avaliação na administração pública**: uma proposta de análise para as escolas da educação básica. 2007. 237f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

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

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: 70, 2011.

BELUCI, T.; SHIMIZU, A. M. Injustiças no cotidiano escolar: percepções de membros de uma escola pública. **Psicologia Escolar e Educacional**, Campinas, v.11, n.2, p.353-364, dez. 2007.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.38, n.2, p.373-388, jun. 2012.

CABRAL-NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.32, n.116, p.745-770, set. 2011.

CAMPOS, M. M. et al. A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais Brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.41, n.142, p.20-54, abr. 2011.

CAPELLA, A. C. N. Mudança organizacional e transformações na gestão pública. In: BIZELLI, J. L.; FERREIRA, A. de O. **Governança pública e novos arranjos de gestão**. Piracicaba: Jacintha Ed., 2009. p.35-55.

CATTONAR, B. Evolução do modo de regulação escolar e reestruturação da função de diretor de escola. **Educação em revista**, Belo Horizonte, v.1, n.44, p.185-208, dez. 2006.

CHRISPINO, A. Gestão do conflito escolar: da classificação dos conflitos aos modelos de mediação. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.15, n.54, p.11-28, jan./mar. 2007.

CHRISPINO, A.; CHRISPINO, R S. P. A judicialização das relações escolares e a responsabilidade civil dos educadores. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.16, n.58, p.9-30, mar. 2008.

CIANFLONE, A. R. L.; ANDRADE, E. N. F. Práticas avaliativas no ensino fundamental e cultura escolar. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v.17, n.38, p.389-402, dez. 2007.

ESTEVEZ, V. V.; PEREIRA, W. C.; SIANO, L. M. F. Uma competência emergente na gestão escolar: a animação cultural. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.13, n.47, p.169-180, jun. 2005.

FERRONI, M. C. C.; GASPARETTO, M. E. R. F. Escolares com baixa visão: percepção sobre as dificuldades visuais, opinião sobre as relações com comunidade escolar e o uso de recursos de tecnologia assistiva nas atividades cotidianas. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v.18, n.2, p.301-318, jun. 2012.

FLEURI, R. M. Rebeldia e democracia na escola. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.13, n.39, p.470-482, dez. 2008.

FONSECA, M. Projeto político pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Caderno CEDES**, Campinas, v.23, n.61, p.302-318, dez. 2003.

GALVAO, V. B. A.; SILVA, A. B.; SILVA, W. R. O desenvolvimento de competências gerenciais nas escolas públicas estaduais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.38, n.1, p.131-148, mar. 2012.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

JOU, G. I. et al. Transtorno de déficit de atenção e hiperatividade: um olhar no ensino fundamental. **Psicologia: reflexão e crítica**, Porto Alegre, v.23, n.1, p.29-36, abr. 2010.

JUNQUILHO, G. S.; ALMEIDA, R. A.; SILVA, A. R. L. As “artes do fazer” gestão na escola pública: uma proposta de estudo. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.10, n.2, p.329-356, jun. 2012.

JUZWIAK, C. R.; CASTRO, P. M.; BATISTA, S. H. S. S. A experiência da Oficina Permanente de Educação Alimentar e em Saúde (OPEAS): formação de profissionais para a promoção da alimentação saudável nas escolas. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.18, n.4, p.1009-1018, abr. 2013.

LAMOSAS, R. A. C.; LOUREIRO, C. F. B. A educação ambiental e as políticas educacionais: um estudo nas escolas públicas de Teresópolis (RJ). **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.37, n.2, p.279-292, ago. 2011.

MALHEIRO, J. Projeto político-pedagógico: utopia ou realidade? **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.13, n.46, p.79-104, jan./mar 2005.

MARQUES, L. R. Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.14, n.53, p.507-525, dez. 2006.

MARQUES, L. R. A formação de uma cultura democrática na gestão da escola pública: analisando o discurso dos conselheiros escolares. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.33, n.121, p.1175-1194, dez. 2012.

MARTINS, A. M. Gestão de escola pública: análise de uma proposta de intervenção. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.37, n.132, p.711-730, dez. 2007.

MARTINS, A. M. O contexto escolar e a dinâmica de órgãos colegiados: uma contribuição ao debate sobre gestão de escolas. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.16, n.59, p.195-206, jun. 2008.

MARTINS, A. M.; SOUSA, S. Z. A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 e 2008. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.20, n.74, p.9-26, mar. 2012.

MATTOS, S. M. N. Inclusão/exclusão escolar e afetividade: repensando o fracasso escolar das crianças de classes populares. **Educar em revista**, Curitiba, v.1, n.44, p.217-233, jun. 2012.

MELLO-E-SOUZA, A. Determinantes da aprendizagem em escolas municipais. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.13, n.49, p.413-434, dez. 2005.

MELO, F. R. L. V.; MARTINS, L. A. R. Acolhendo e atuando com alunos que apresentam paralisia cerebral na classe regular: a organização da escola. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v.13, n.1, p.111-130, abr. 2007.

MICHELS, M. H. Gestão, formação docente e inclusão: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.11, n.33, p.406-423, dez. 2006.

MIZRAHI, S. E.; CANEN, A. G. Gestão estratégica multicultural baseada no Balanced Scorecard em instituições de ensino. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.20, n.74, p.27-49, mar. 2012.

MONFREDINI, I. O projeto pedagógico em escolas municipais: análise da relação entre a autonomia e manutenção e/ou modificação de práticas escolares. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.28, n.2, p.41-56, dez. 2002.

MOREIRA, A. F. Basta implementar inovações nos sistemas educativos? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.25, n.1, p.131-145, jun. 1999.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.53, n.1, p.82-90, jan./fev. 2013.

MUNHOZ, I. M. S.; MELO-SILVA, L. L. Preparação para o trabalho na legislação educacional brasileira e educação para carreira. **Psicologia escolar e educacional**, Maringá, v.16, n.2, p.291-298, dez. 2012.

OLIVEIRA, A. A. S.; DRAGO, S. L. S. A gestão da inclusão escolar na rede municipal de São Paulo: algumas considerações sobre o Programa Inlui. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.20, n.75, p.347-372, jun. 2012.

OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência - a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.26, n.90, p.127-147, abr. 2005.

PARO, V. H. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.36, n.3, p.763-778, dez. 2010.

PENNA, M. G. O. Exercício docente na escola: relações sociais, hierarquias e espaço escolar. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.34, n.3, p.557-569, dez. 2008.

PENTEADO, T. C. Z.; GUZZO, R. S. L. Educação e psicologia: a construção de um projeto político-pedagógico emancipador. **Psicologia & Sociedade**, Florianópolis, v.22, n.3, p.569-577, dez. 2010.

PIASSI, L. P. Educação científica no ensino fundamental: os limites dos conceitos de cidadania e inclusão veiculados nos PCN. **Ciência & Educação**, Bauru, n.4, v.17, p.789-805, 2011.

RIBEIRO, V. M.; GUSMAO, J. B. B. Uma leitura dos usos dos indicadores da qualidade na educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.40, n.141, p.823-847, dez. 2010.

RIVAS, N. P. P. et al. Formação continuada de profissionais da educação: a busca de integração entre gestão e currículo no cotidiano escolar. **Paidéia**, Ribeirão Preto, n.12-13, p.135-157, ago. 1997.

RODRIGUES, N. Educação: da formação humana à construção do sujeito ético. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.22, n.76, p.232-257, out. 2001.

RUOTTI, C. Violência em meio escolar: fatos e representações na produção da realidade. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.36, n.1, p.339-355, abr. 2010.

SANT'ANA, I. M. Educação inclusiva: concepções de professores e diretores. **Psicologia em estudo**, Maringá, v.10, n.2, p.227-234, ago. 2005.

SANTOS-FILHO, J. C.; CARVALHO, M. L. R. D.; GONCALVES, C. G. S. Administração educacional como processo de mediação interna e externa à escola. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v.1, n.5, p.39-52, ago. 1993.

SILVA, C. L.; LEME, M. I. S. O papel do diretor escolar na implantação de uma cultura educacional inclusiva. **Psicologia: ciência e profissão**, Brasília, v.29, n.3, p.494-511, 2009.

SILVA, I. M. Autoavaliação e gestão democrática na instituição escolar. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.18, n.66, p.49-64, mar. 2010.

SOUZA, A. R. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.17, n.49, p.159-174, abr. 2012.

SOUZA, A. R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em revista**, Belo Horizonte, v.25, n.3, p.123-140, dez. 2009.

SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B. Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente. **Educar em revista**, Curitiba, v.1, nesp., p.173-190, 2010.

TAKAHASHI, A. R. W. A descentralização como política pública no setor educacional: uma análise dos impactos em escolas públicas do município de Curitiba-PR. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.13, n.47, p.235-254, jun. 2005.

VAGOSTELLO, L. et al. Violência doméstica e escola: um estudo em escolas públicas de São Paulo. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v.13, n.26, p.191-196, dez. 2003.

VELOSO, L.; CRAVEIRO, D.; RUFINO, I. Participação da comunidade educativa na gestão escolar. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.38, n.4, p.815-832, dez. 2012.

VIEIRA, S. L. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. **Estudos avançados**, São Paulo, v.21, n.60, p.45-60, ago. 2007.

O QUE É (E O QUE NÃO É) GOVERNO ABERTO? UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL



César Nicandro CRUZ-RUBIO*,¹

RESUMO: O objetivo deste artigo consiste em avançar em direção a uma definição e esclarecimento do conceito de governo aberto. Ele está baseado em uma revisão dos esforços prévios existentes, e de uma revisão da literatura sobre como compreender este conceito (como modo de atuação do governo ou como modo ou modelo de governança). Este esforço também esclarece o que é governo aberto a partir da oposição e contraste deste conceito em relação a conceitos similares ou associados, tais como governo eletrônico e governança eletrônica.

PALAVRAS-CHAVES: Governo aberto. Governo eletrônico. Governança eletrônica.

Introdução

O governo aberto avança e se desenvolve como um novo enfoque relacional entre os governantes, as administrações e a sociedade (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011b), cujo alcance tende a ser global, e em muitos sentidos aglutina todo um conjunto de práticas e tendências de reformas estatais orientadas a transformar de uma forma substantiva (e irreversível, talvez) o setor público, seu aparato administrativo, seus produtos e suas formas de interagir com a sociedade a que serve.

Pode-se dizer que a emergência do governo aberto se associa em muitos sentidos com três distintos processos de natureza interdependente ocorridos nas décadas recentes, e que mostram possuir efeitos de impacto global:

* Pesquisador GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid – Espanha. cesar.cruz.rubio@gigapp.org

¹ Texto original em língua espanhola, conforme referenciado a seguir: ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad, Madrid, n. 8, p. 37-53, mar.-ago./2015. Tradução para a língua portuguesa realizada pelo Prof. Dr. Fernando Ramalho Martins a quem o autor agradece o trabalho.

1. aos avanços tecnológicos, ao incremento da conectividade, ao advento da Web 2.0 e ao empoderamento cidadão de plataformas tecnológicas de comunicação.
2. às pressões cidadãs por uma maior transparência e *accountability*, às demandas por maiores e menores espaços de participação e à emergência dos novos movimentos sociais.
3. à consolidação de governos relacionais e da governança (colaborativa e de redes), entendidas como formas de condução sociopolítica (MAYNTZ, 2000) já não emergentes, mas predominantes de coordenação e gestão dos assuntos públicos (AGUILAR VILLANUEVA, 2006).

Neste cenário, as definições de governo aberto até agora fornecidas são majoritariamente resultantes dos dois primeiros incisos, sem tomar em conta, talvez, que o enfoque do governo aberto, e sua materialização, implica em muitos casos uma transformação profunda sobre o modo como ocorre a interação sociopolítica, e que bem poderia distinguir-se dos modos de governança até agora conhecidos e analisados na literatura.

Acreditamos, portanto, ser necessário avançar em direção a uma melhor definição deste conceito. Sabemos, por exemplo, que o conceito de governo aberto “segue sendo demasiado aberto” (RAMIREZ-ALUJA; DASSEN, 2014) quando se operacionaliza em iniciativas e compromissos de atuação. Desde distintas perspectivas e usando distintas metodologias (LONGO, 2013; CLARKE; FRANCOLI, 2013) outros autores já estão tratando este tema, analisando o que entendem os governos e outros autores sociais e internacionais como governo aberto.

Neste documento tomamos uma rota distinta, pois avançamos em direção a uma definição e esclarecimento de governo aberto como conceito, identificando em primeira instância os valores ou princípios que lhe dão vida, assim como esclarecendo que o governo aberto se refere a fins a serem alcançados (valores), mas também refere-se a meios (instrumentos), cuja consecução articularia novos (mais complexos) modos de governança.

Entendemos ser necessário este debate na comunidade acadêmica, se o que se pretende seja desenvolver agendas de investigação e ofertar um adequado *corpus* a este objeto emergente de estudo. Com base em uma revisão de alguns dos esforços de definição prévios, e de uma revisão da literatura sobre como definir este conceito (como modo de atuação do governo ou como modo ou modelo de governança), este trabalho analisa várias definições do conceito e oferece uma proposta própria de definição. Governo aberto é definido como uma filosofia político-administrativa e como um novo paradigma ou modelo de interação sociopolítica. Por fim, esclarece-se o que é governo aberto a partir de oposições e contrastes deste conceito com conceitos similares ou associados, tais como governo eletrônico, dados abertos ou governança eletrônica.

O que é governo aberto? Esclarecendo o conceito identificando diferenças com outros conceitos similares

O governo aberto é um paradigma ou modelo relacional que se corresponde com um modelo de democracia mais agregativo, que dá (busca dar) prioridade à representatividade e aos processos, e cuja orientação é a de criar um governo (mais) acessível, transparente e receptivo.

Compreender o que é um governo aberto implica também distinguir o conceito daquilo que, embora vinculado conceitualmente, não se deve tomar por sinônimo. A questão de distinguir o que é do que não é governo aberto não é trivial, já que é comum se cair em erros conceituais.

Por meio de enunciados, identificamos três questões-chave de esclarecimento:

- o governo aberto não é o mesmo que governo eletrônico
- o governo aberto é algo mais que a governança eletrônica
- o governo aberto não é o mesmo que dados abertos

Além de induzir a erros no desenvolvimento da função pública, assim como no desenho de políticas públicas e estratégias de governo aberto, os desentendimentos conceituais poderiam desvirtuar uma adequada compreensão acerca da finalidade e dos princípios deste modelo de organização político-administrativa e social emergente, reduzindo-o ou equiparando-o simplesmente a uma “tecnologia branda”.

Portanto, vamos nos concentrar nesta seção em definir o que não é governo aberto, distinguindo-o de conceitos próximos a ele. Governo aberto tampouco deveria reduzir-se à identificação de inovações de estratégias ou políticas em matéria de transparência e/ ou apresentação de contas, embora evidentemente existam estratégias deste tipo que efetivamente podem ser consideradas dentro da definição de governo aberto.

Termos previamente cunhados e que partilham elementos comuns com as ideias de governo aberto devem ser aqui definidos previamente a fim de esclarecimento e distinção conceitual. Cabe destacar que nestes três termos o uso das Tecnologias de Informação e da Comunicação (TICs) aparece como uma constante. Vamos aos detalhes.

O governo aberto não é o mesmo que governo eletrônico

Governo aberto não deveria ser entendido simplesmente como uma extensão conceitual do governo eletrônico (por exemplo, vide Campos e Coroján, (2012)), embora o processo de desenvolvimento de ambas correntes convirja em uma base comum. Como já foi destacado, o governo aberto não é um prolongamento nem uma extensão melhorada das estratégias de *eGovernment* levadas a cabo até agora. Se bem

que parte do desafio consiste em utilizar as ferramentas que têm se configurado no encaixe das estratégias de *eGovernment* e o uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação, não parece adequado confundir o quê com o como; dito de outro modo, os fins com os meios (TAPSCOTT; WILLIAMS, 2011).

Com governo eletrônico (e-government) nos referimos ao uso e à aplicação das TICs e suas ferramentas no setor público e para a prestação de serviços públicos. O governo eletrônico é a aplicação da tecnologia para melhorar a capacidade de comunicação e lograr um governo mais eficiente.

Baseiam-se principalmente

[...] na implementação de ferramentas como portais, ERPs, que no caso dos governos são conhecidos como GRPs, CRMs², como redes sociais ou comunidades virtuais e muitas outras, buscando uma melhora na eficiência e eficácia nos processos estatais internos e nas vinculações com a sociedade. (GOBIERNO..., 2015).

Conceitos relacionados com o governo eletrônico são “democracia eletrônica”, entendida como a forma em que se pode utilizar a internet para melhorar nossos processos democráticos e proporcionar melhores oportunidades aos indivíduos e comunidades para interagir com o governo para buscar a participação da comunidade.

A tendência é equiparar o conceito de “administração eletrônica” e “governo eletrônico”, embora existam autores que destacam a diferença entre ambos conceitos, distinção referida basicamente ao âmbito de atuação ou de desenvolvimento nas aplicações das TICs.

Uma questão-chave é que o uso do conceito de governo eletrônico não implica uma mudança nos valores nem nos princípios que regem o desempenho do setor público, mas que fundamentalmente destaca o uso das tecnologias com a finalidade de elevar o rendimento, a eficiência e eficácia dos processos governamentais e a prestação dos serviços públicos.

O governo aberto é mais que a governança eletrônica.

Tampouco dever-se-ia tomar governo aberto como sinônimo ou extensão da governança eletrônica, pois embora compartilhem alguns princípios e o uso das TICs, o enfoque e as finalidades são distintos. Pode-se definir a governança eletrônica como

[o] uso das tecnologias da informação e a comunicação por parte do setor público com o objetivo de melhorar o provimento de informação e dos serviços proporcionados. Desta maneira, trata-se de estimular a participação cidadã no

² A sigla ERP significa “Sistema de Planejamento de Recursos Empresariais”; enquanto GRP, “Sistema de Planejamento de Recursos do Governo” e CRM, “Sistema de Administração com Foco no Cliente”.

processo de tomada de decisões, fazendo que o governo seja mais responsável, transparente e eficaz. (UNESCO, 2000).

Existem diferenças de significado entre governança eletrônica e governo eletrônico. A governança é a maneira ou o processo de levar uma sociedade a melhor alcançar suas metas e interesses, enquanto o governo é a instituição ou o instrumento para realizar esse trabalho. Por exemplo, organizações como o PNUD³ relacionam o conceito de governança com o de desenvolvimento humano sustentável (ambos entendidos como processos). Nesse sentido, considera que a governança eletrônica é:

[...] um processo de ‘criação de valor público com o emprego das modernas TIC’ (SARKER, 2005). O valor público é definido como uma noção ‘arraigada nas preferências das pessoas’. A governança eletrônica se justifica se amplia a capacidade da administração pública de aumentar a entrega de valor público – o resultado de uma alta qualidade de vida. (SARKER, 2006).

Por isso, a governança eletrônica não tem a ver simplesmente com melhorar a eficiência e a eficácia do governo usando as TICs, como seria o caso do governo eletrônico, mas no desenvolvimento (usando as TICs) dos processos de **criação de valor público** aumentando a qualidade de vida, estimulando a participação cidadã na tomada de decisões e promovendo a transparência e eficácia do governo em tal processo. Por conseguinte, “[...] os países precisam encontrar a maneira que melhor se ajuste a eles e devem participar de um processo de ‘diálogo, aprendizagem, criação de capacidade e facilitação’.” (SARKER, 2006, ver também HEEKS, 2001, p. 21-25) que é um enfoque de “aprender fazendo”.

Existem três esferas ou domínios da governança eletrônica (HEEKS, 2001), que às vezes se sobrepõem entre si.

- Melhora dos processos de governo (*Government to government -G2G*): administração eletrônica (*e-Administration*), entendida como

[...] a incorporação das tecnologias da informação e as comunicações nas administrações públicas em duas vertentes: desde um ponto de vista **intraorganizacional** – transformar os escritórios tradicionais, convertendo os processos em papel em processos eletrônicos, com o fim de criar um escritório sem papéis – a uma perspectiva das **relações externas** – habilitar a via eletrônica como um novo meio para as relações com os cidadãos e empresas. (GOBIERNO..., 2015 grifo nosso).

³ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [nota do tradutor].

e em que as estratégias se baseiam em reduzir custos de processos, gerenciar o rendimento dos recursos utilizados, estabelecer conexões estratégicas e criar empoderamento (descentralização ou deslocalização) no uso dos recursos (HEEKS, 2001). Esta primeira esfera ou domínio casa bastante bem com o conceito de governo eletrônico (em sua dimensão de relações externas).

- Conectar [o governo] aos cidadãos (*Government to citizens – G2C*): (*e-Citizens e e-Services*). Tais iniciativas se ocupam sobretudo da relação entre governo e cidadãos: seja como eleitores interessados, de quem o setor público obtém sua legitimidade, ou como os clientes que consomem os serviços públicos e nas quais as estratégias se baseiam em falar, escutar os cidadãos e na melhoria dos serviços públicos.
- Construindo interações com o interior da sociedade civil (*Government to businesses – G2B*): (*e-Society*), tais iniciativas se ocupam sobretudo da relação entre os organismos públicos e outras instituições – outros organismos públicos, os provedores de serviços do setor privado, organizações comunitárias sem fins lucrativos – e da relação entre as instituições da sociedade civil, nas quais as estratégias se baseiam em trabalhar melhor com as empresas, desenvolver comunidades e construir “parcerias” (HEEKS, 2001).

Uma questão-chave a mencionar para distinguir conceitos é que com o governo eletrônico se estabelece um protocolo de comunicação de uma via, ao passo que com a governança eletrônica se estabelece uma via e protocolos de comunicação de sentido duplo.

Diferentemente do governo aberto, a governança eletrônica se fundamenta nas TICs inescusavelmente, e não necessariamente atende de forma integrada a todos os princípios e valores do governo aberto, pois suas finalidades se centram em melhorar a informação e os serviços fornecidos (centra-se pois na eficiência do sistema antes que nos valores processuais associados à transparência e implicação cidadã, e que junto com as TICs as assumem como meios para atingir uma maior eficácia e eficiência na questão interativa).

O governo aberto não é o mesmo que dados abertos

Pode-se definir dados abertos como uma filosofia e prática que busca que determinados dados estejam disponíveis de forma livre a todo mundo, sem restrições de *copyright*, patentes ou outros mecanismos de controle.

Possui uma ética similar a outros movimentos e comunidades abertas como o **software livre**, o código aberto (*open source* em inglês) e o acesso livre (*open access* em inglês) ou o conhecimento aberto (*open knowledge* em inglês).

O conceito “governo aberto” não deveria ser compreendido exclusivamente como aquele que pelo uso do *open data* busca melhorar a transparência e a governança, em cujo caso o governo aberto seria simplesmente uma tecnologia específica de transparência para sua consecução.

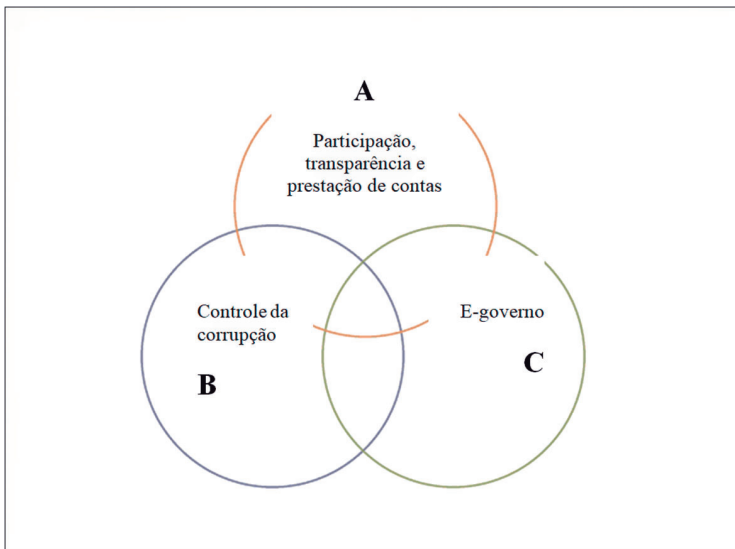
Como se pode advertir, o conceito de **dados abertos**, aplicado à ação do governo, fundamenta sua razão de ser como o eixo articulador de uma maior transparência, baseada em acesso irrestrito à informação que gera e armazena o governo (por considerá-la pública e de domínio público) e em formatos que permitam seu uso, análise e transformação.

Estratégias vinculadas: controle da corrupção e governo eletrônico

Outro esclarecimento tem a ver com estratégias similares ou vinculadas às ideias de transparência, prestação de contas e melhoria da gestão pública. Um caso-chave específico é o combate à corrupção.

É sabido que uma estratégia clara e eficaz contra a corrupção é precisamente abrir as “janelas” e favorecer a transparência. Mas nem todas as estratégias de controle ou combate à corrupção entram no governo aberto, se estas não implicam transparências, participação ou mecanismos de prestação de contas. Por exemplo, o uso de mecanismos legais para perseguir e/ou sancionar práticas corruptas não podem ser consideradas medidas de transparência ou de governo aberto.

Gráfico 1 – Governo aberto, controle da corrupção e governo eletrônicos



Fonte: *Open Government Partnership* (2014).

O mesmo pode ser dito do **governo eletrônico**. Se as estratégias de governo eletrônico não implicam nos valores acima referidos (transparência, participação ou mecanismos de prestação de contas), não podem ser entendidas como estratégias de governo aberto.

Com base nessa reflexão, apenas poderíamos portanto considerar como estratégias de governo aberto aquelas estratégias de controle da corrupção ou de *e-government* que em seu desenho atendam aos princípios da participação, transparência e prestação de contas. Aqui se nota claramente que as TICs são um princípio ou dimensão de caráter instrumental, ou seja, são usadas como meios para o atingimento das finalidades do governo aberto.

Princípios / valores do governo aberto

Embora não exista uma definição comumente aceita do conceito de governo aberto, existe certo consenso acerca de seus princípios e valores-chave. Uma revisão das definições existentes na literatura dá conta de tal convergência. Embora muito centrada na transparência e em valores a esta associados, para começar esta seção retomaremos a definição oferecida pela Wikipédia (2012).

Governo aberto é a doutrina política que defende que as atividades do governo e da administração pública devem ser e estar abertas a todos os níveis possíveis para o escrutínio e supervisão eficaz dos cidadãos. Em seu sentido mais amplo, se opõe à justificativa do Estado de legitimar como secreto (de Estado) certas informações invocando a temas como segurança.

A discussão que abordaremos adiante acerca dos conceitos vinculados ao governo aberto também dá conta de que, fundamentado em seus valores, este conceito é distinto do governo eletrônico, bem como algo mais do que a governança eletrônica. Governo aberto também é algo maior que transparência e vai além do uso de *open data* para transparência e prestação de contas. Na sequência são explicados e desenvolvidos os princípios do governo aberto, começando com as duas tendências mais influentes e representativas aqui indicadas: a **visão seminal** do conceito proposto pela administração do presidente norte-americano Obama, e o enfoque da *Open Government Partnership* ou Aliança para o governo aberto, que é uma das iniciativas internacionais mais importantes para sua promoção e avanço.

Transparência, participação e colaboração: a visão (noção) seminal

No multicitado memorando do governo dos EUA *Transparency and Open Government* (US GOVERNMENT, 2009), governo aberto é definido como:

[...] um sistema de transparência (divulgação de informação para solicitar a opinião pública), de participação do público (aumento das oportunidades de participar

na formulação de políticas) e de colaboração (o uso de ferramentas inovadoras, métodos e sistemas para facilitar a colaboração entre os departamentos de governo, e com organizações sem fins lucrativos, empresas e particulares no setor privado). (US GOVERNMENT, 2009).

De acordo com Ramírez-Alujas (2012), para dar coerência à proposta explicativa do conceito de governo aberto, três pilares foram identificados como o impulso inicial que o presidente Barack Obama liderou nos EUA a partir de sua política e da publicação do citado memorando. Desde então, estes três pilares servem de suporte ao **conceito seminal** de governo aberto:

- **Transparência:** um governo transparente proporciona informação sobre o que está fazendo, sobre seus planos de atuação, suas fontes de dados e sobre o que pode ser considerado responsável perante a sociedade. Ele fomenta e promove a prestação de contas da administração ante aos cidadãos e um permanente controle social;
- **Participação:** um governo participativo promove o direito de o cidadão participar ativamente na formulação de políticas públicas e facilita o caminho para que as administrações públicas se beneficiem do conhecimento, ideias e experiências dos cidadãos. Promovem a criação de novos espaços de encontro que favorecem o protagonismo e o envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos.
- **Colaboração:** um governo colaborativo compromete e envolve os cidadãos e demais agentes sociais no esforço para trabalhar conjuntamente para resolver os problemas nacionais. Ele supõem a cooperação e o trabalho coordenado não só com os cidadãos, mas com as empresas, associações e demais agentes, e permite o esforço conjunto dentro das próprias administrações, entre elas e seus funcionários transversalmente (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012).

Transparência, participação, prestação de contas e tecnologia e inovação: a visão da OGP

Por sua parte, a *Open Government Partnership (OGP)* identifica quatro princípios (valores) do governo aberto em vez de três. Em tal relação, inclui o pilar de prestação e o pilar de tecnologia e inovação.

Esta organização internacional destaca que os países-membros devem transparecer em seus compromissos de ação quatro valores-chave do governo aberto:

- **Transparência:** a informação sobre as atividades e decisões governamentais deve ser aberta, compreensiva, pontual, disponível livremente ao público e de

acordo com os padrões básicos dos dados abertos (bases de dados legíveis por máquinas).

- Participação cidadã: os governos devem mobilizar os cidadãos para que participem do debate público e contribuam para o desenvolvimentismo de uma governança mais responsiva (*accountable*), inovadora e efetiva.
- Tecnologia e inovação: os governos aceitam a importância de prover aos cidadãos acesso aberto a tecnologia; do papel das novas tecnologias no fomento da inovação, e de aumentar a capacidade dos cidadãos para usar a tecnologia.

Analisando ambos enfoques, as questões importantes a serem destacadas em relação a estes dois enfoques são:

- dos quatro valores identificados pela OGP acerca do governo aberto, o último (tecnologia e inovação) apresenta-se mais claramente como um valor de caráter instrumental, ou seja, é usado como meio para o logro dos três primeiros (isto é, é usado mais como um **como** do que como um **que**), para conseguir ou promover uma maior transparência, participação e prestação de contas. Como tal, este meio estará presente e permeará diretamente as ferramentas do governo aberto.
- De forma implícita, ambas visões (governo aberto segundo o memorando da administração Obama ou segundo a OGP) assumem e incluem aqueles princípios que aparecem como ausentes em cada caso. Por exemplo, o princípio de prestação de contas não está ausente na primeira **visão seminal**, mas forma parte (ou se inclui) dentro do princípio de transparência. Coisa similar ocorre com o princípio de colaboração. Não é que este princípio esteja ausente na segunda visão da OGP, mas está contido no princípio de participação e de inovação e do uso da tecnologia e inovação. Como princípio, a “tecnologia e inovação” está presente na **definição seminal**, em seu aparato de colaboração, sempre identificando tais aspectos como meios para o desenvolvimento de novas formas de interação na vida pública.

Governo aberto e política pública: algumas distinções conceituais-chave

Vinculado a esta discussão, uma distinção de caráter substantivo tem a ver com a relação entre fins e meios, pois qualquer iniciativa ou política que inclua os valores e princípios do governo aberto poderia cair em qualquer destas modalidades de atuação:

- Políticas públicas para o governo aberto
- Políticas públicas abertas

Na primeira modalidade, o governo aberto é o fim visado, que se destina a incluir, fortalecer ou desenvolver de forma substantiva algum ou vários de seus valores. Relaciona-se com os instrumentos ou políticas públicas que articulam missionariamente os valores do governo aberto e que buscam criar instituições ou transformar as instituições do governo ou o setor público em seu conjunto.

Na segunda modalidade, o governo aberto (e seus valores) se constitui num meio privilegiado cujos princípios (re)orientam a conformação, desenvolvimento e / ou (re)desenho das políticas públicas. Nesta modalidade são os instrumentos ou políticas públicas propriamente os que são (re)articulados (formulados, desenhados, implementados e/ ou avaliados) usando os princípios do governo aberto.

Entender esta questão é relevante para nossos propósitos de definição, pois se estabelece uma distinção fundamental entre a finalidade e o processo. A esse respeito cabe destacar que:

- Fins e meios não são excludentes: uma política para o governo aberto pode (ou deveria ser) desenvolvida efetivamente como uma política pública aberta.
- Nem sempre os meios acompanham os fins: em contrapartida (paradoxalmente, talvez) também é certo que nem todas as políticas para o governo aberto são construídas (formulam e implementam) como políticas públicas abertas. Isto é, embora busquem atender missionariamente os valores do governo aberto, algumas políticas para o governo aberto podem ser (ou ter sido) desenhadas sem atender ou incluir os valores de participação, transparência e prestação de contas nas fases do ciclo das políticas.
- Potencialmente, o governo aberto como estratégia (meio) para o desenho de políticas públicas é de aplicação geral: é possível criar qualquer política pública e converter todas as políticas públicas em políticas públicas abertas, não importando se seus objetivos visados estão ou não vinculados ao governo aberto. Este será possível na medida em que possamos incluir de forma eficaz (em seu desenho e em seus elementos constitutivos) as ferramentas e os valores do governo aberto.

Para tanto, a noção de governo aberto está intimamente vinculada ao chamado direito de acesso à informação. Abrir o governo neste sentido é garantir que este direito de acesso à informação permita a transparência e o escrutínio público da ação de governo por parte dos cidadãos.

Os avanços tecnológicos baseados no desenvolvimento das TICs têm fomentado entre outras coisas a emergência do movimento do *open data*, que tem fornecido a

ideia de abrir as portas à informação que o governo possui (e não apenas aquela que o governo produz), dada a natureza pública desta. Isto é, a informação que o governo possui, produz ou administra é, por definição, um bem público, e portanto não é governamental, e seu acesso e uso devem ser (com exceções de alguns casos) de domínio público.

Mas além da transparência e do *open data*, o desenvolvimento do conceito de governo aberto implica também o processo de tomada de decisão pública e de elaboração de políticas públicas. Um governo aberto é aquele que permite a participação dos cidadãos e dos atores políticos afetados ou interessados em assuntos públicos. Trata-se em definitivo de abrir a participação para a tomada de decisão e para o empoderamento sobre as políticas públicas. Por isso, este elemento participativo não se centra exclusivamente em decidir sobre as políticas públicas, mas, em essência, cobre em sua totalidade o ciclo das políticas públicas em um amplo espectro de implicações, e no qual particularmente também significa realizá-lo durante as fases de monitoramento, implementação e avaliação.

Finalmente, o conceito de governo aberto toma para si a noção de colaboração, como forma de interação mediante a qual se trabalha conjuntamente no desenvolvimento de inovações, na gestão de serviços públicos, na atenção a novos problemas, promovendo a criação de valor público.

Definindo governo aberto: modelo de governança ou modo de atuação?

Para definir governo aberto, o primeiro passo é revisar as definições existentes, agrupá-las e analisá-las. Podemos reunir as definições encontradas em dois grandes agrupamentos. O primeiro se centraria nos princípios que guiam a concepção de governo aberto e que o definem como novo paradigma relacional – modo de governança (aqui identificadas no Grupo 1). De outra parte, o segundo agrupamento centraria majoritariamente no caráter instrumental do conceito – o governo aberto como meio, estratégia ou modo de atuar do governo (Grupo 2). Agrupadas segundo esta orientação, repassemos as definições identificadas neste documento.

Tabela 1 – Definições de governo aberto como modelo relacional e paradigma de governança (Grupo 1)

1. “um tipo emergente de organização” (LATHROP; RUMA, 2010).
“[...] há um novo tipo emergente de organização do setor público: um governo aberto é um governo que abre suas portas ao mundo e <i>co-inova</i> com todos, especialmente com os cidadãos; divide recursos que anteriormente estavam cuidadosamente guardados, e aproveita o poder da colaboração massiva, da transparência em todas suas operações, e não se comporta como um departamento ou jurisdição isolada, mas como uma estrutura nova, como uma organização verdadeiramente integrada e que trabalha em rede.” (LATHROP; RUMA, 2010).
2. “Um novo paradigma e modelo de relações” (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011a).
“O Governo Aberto surge como um novo paradigma e modelo de relações entre os governantes, as administrações e a sociedade: transparente, multidirecional, colaborativo e orientado à participação dos cidadãos tanto no acompanhamento quanto na tomada pública de decisão, a partir de cuja plataforma ou espaço de atuação é possível catalisar, articular e criar valor público desde e além das fronteiras das burocracias estatais.” (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011a).
3. “Cultura de comunicação e modelo organizativo” (GUTIÉRREZ-RUBI, 2011).
“Governo Aberto trata-se de uma nova cultura da comunicação, um novo modelo organizativo e a liberação de talentos criativos dentro e fora dos perímetros a função política. Não falamos apenas de tecnologia, mas de uma tecnologia social e relacional que impulsiona e estimula uma cultura de troca na concepção, gestão e prestação de serviços públicos.” (GUTIÉRREZ-RUBI, 2011).
4. “Modo de interação sociopolítica” (RAMÍREZ-ALUJAS; CRUZ-RUBIO, 2012).
“Um modo de interação sociopolítica, que (tendo por base majoritariamente o empoderamento cidadão, a transparência, a democracia participativa, o potencial uso de avanços tecnológicos e a conformação dos governos como plataformas) se aplica a políticas públicas e à modernização administrativa em termos colaborativos, colocando no centro o cidadão, oferecendo assim uma alternativa a outros modos de interação. (RAMÍREZ-ALUJAS; CRUZ-RUBIO, 2012).
5. “modo de interação sociopolítica” (ORTIZ DE ZÁRATE, 2014).
“[...] um modo de interação sociopolítica, baseado na transparência, na prestação de contas, na participação e na colaboração, que instaura uma maneira de governar mais dialogante, com maior equilíbrio entre o poder dos governos e dos governados, ao mesmo tempo que confere à cidadania um papel corresponsável. Os fins pretendidos são a melhora na tomada de decisão e a implicação dos cidadãos na gestão pública, através de um aumento do conhecimento e da implementação da inovação pública.” (ORTIZ DE ZÁRATE, 2014).

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 – Definições de governo aberto: paradigma de governança (resumo)

	Que é Governo Aberto?	Finalidade	Que faz o governo?	Como o faz?	Valores
Lathrop e Ruma (2010)	Tipo emergente de organização do setor público. Tipo de governo	Desenvolvimento da inovação colaborativa	Abre suas portas ao mundo, <i>co-inova</i> com os cidadãos, compartilha recursos de informação, aproveita o poder de colaboração massiva	Transparente. Organização em rede.	Transparência. Inovação. Colaboração. Trabalho em rede.
Ramírez-Alujas (2011a)	Novo paradigma e modelo de relação	Articular e criar valor público	Criar plataformas e espaços de ação colaborativa		Transparência. Multidirecionalidade. Colaboração. Participação.
Gutiérrez-Rubi (2011)	Nova cultura de comunicação. Modelo organizativo. Tecnologia social e relacional.	Estimula uma cultura de troca na gestão e na prestação de serviço público.		Liberação de talento criativo dentro e fora dos perímetros da função pública.	Talento criativo.
Ramírez- Alujas e Cruz-Rubio (2012)	Modo de interação sociopolítica	Oferecer uma alternativa a outros modelos de interação	Aplica este modo de interação nas políticas públicas e nos processos de modernização administrativa.	Empoderamento cidadão. Transparência. Democracia participativa. Uso de inovações tecnológicas. Conformação de plataformas.	Colaboração. Empoderamento. Participação. Transparência.
Ortiz de Zárate (2014)	Modo de interação sociopolítica.	Melhoria na tomada de decisão. Melhoria no envolvimento dos cidadãos na gestão da coisa pública.	Instaura uma maneira de governar mais dialogante, um maior equilíbrio do poder entre governantes e governados.	Aumento do conhecimento. Inovação pública.	Transparência. Prestação de contas. Participação e colaboração.

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 – Definições de governo aberto: estratégia de atuação (Grupo 2)

6. “um modelo de atuação” (OCDE, 2006).
“O que significa o termo governo aberto? Três são as características mais relevantes que uma administração precisa possuir para ser classificada de aberta: - transparência: que as ações e os indivíduos responsáveis por esta estejam sob o escrutínio público e possam ser impugnados. - acessibilidade: que os serviços públicos e a informação sobre os mesmos sejam facilmente acessíveis aos cidadãos. - receptividade: que seja capaz de responder a novas demandas, ideias e necessidades.” (OCDE, 2006).
7. “um novo modo de atuação” (CALDERÓN; LORENZO, 2010).
“Governo aberto, no atual contexto, é aquele que estabelece um constante conversação com os seus cidadãos, visando ouvir o que estes dizem e solicitam, que toma decisões baseadas em suas necessidades e preferências, que facilita a colaboração dos cidadãos e funcionários na prestação dos serviços, que comunica todos os que decidem e fá-lo de forma aberta e transparente.” (CALDERÓN; LORENZO, 2010)
8. “Uma estratégia inovadora” (NOVECK, 2011).
“Governo aberto é uma inovação estratégica para mudar a forma como o governo trabalha. Usando tecnologia de rede para conectar o público ao governo e manter aquele informado via <i>open data</i> , um governo aberto clama por ajuda na resolução de problemas. O resultado final são instituições mais eficientes e uma democracia mais robusta.” (NOVECK, 2011).
9. “Um meio ou instrumento” (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011a)
“O governo aberto trata-se do meio para reformar a sociedade e o Estado, para passar dos modelos organizacionais verticais à colaboração em rede, para ir da atenção dos assuntos públicos individualizados por setores à gestão integral, para criar compromissos transversais e gerar valor público em colaboração.” (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011a)
10. “Um modo de atuação” (CABO, 2013).
“[...] um governo aberto se sustenta no compromisso de garantir que todos os aspectos da forma em que o governo e os serviços públicos são administrados e operados estejam abertos ao eficaz escrutínio público e à supervisão da sociedade (transparência). Isso deve vir acompanhado da progressiva expansão dos espaços de diálogo, participação e deliberação em conjunto com a cidadania, e de abertura à necessidade de colaboração que se requer para encontrar melhores soluções a problemas públicos cada vez mais complexos, aproveitando o potencial e energia disponível em vastos setores da sociedade e, por que não?, do mercado.” (CABO, 2013).

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 4 – definições de governo aberto: estratégia de atuação (resumo)

	Que é Governo Aberto?	Finalidade	Que faz o governo?	Como o faz?	Valores
OCDE (2006)	Modo de atuação		Facilita o escrutínio público, a acessibilidade à informação, e aos serviços públicos, e aumenta a capacidade de resposta do governo ante novas demandas		Transparência. Acessibilidade. Receptividade.
Calderón e Lorenzo (2010)	Forma ou tipo de governo	Que o governo escute o que dizem e solicitam os cidadãos	Organiza conversações, tomada de decisão, facilita a colaboração, comunica decisões	De forma transparente, aberta e colaborativa	Transparência. Multidirecionalidade. Colaboração. Abertura.
Noveck (2011)	Modo de atuar	Garante o escrutínio público e a transparência da ação do governo e dos serviços públicos	Um compromisso pela transparência acoplado à expansão de espaços de diálogo, participação e deliberação	Aproveitar o potencial e a energia dos setores da sociedade	Transparência. Diálogo. Participação. Deliberação. Colaboração.
Ramírez-Alujas (2011b)	Estratégia inovadora	Mudar a forma como o governo trabalha. Instituições mais eficazes, democráticas e robustas	Conecta o público como governo	Usando tecnologia de redes e dados abertos para conectar o público com o governo	
Cabo (2013)	Meio (caráter instrumental)	Reformar o Estado e a sociedade e criar valor público	Transformar modelos administrativos via redes de colaboração, gestão integral, compromissos transversais	Mudança organizacional. Gestão holística. Gestão pública em colaboração	Integralidade. Transversalidade. Colaboração.

Fonte: Elaboração própria.

Uma proposta de definição de governo aberto

Como se pode observar, os valores do conceito de governo aberto são determinantes para definir o conceito com maior especificidade. Fundamental é, pois, delimitar “que, como e quem” define o governo aberto.

A nosso ver, mais que como uma doutrina política, a forma mais clara de integrar tal debate é entendendo e definindo o governo aberto como uma filosofia político-administrativa.

Definimos aqui uma filosofia administrativa como um conjunto de doutrinas com justificações relativamente coerentes acerca **do quem, do quê e do como administrativos**. (HOOD; JACKSON, 1997, p.59, grifo nosso), ou seja, acerca do que se deve fazer, e de quem e como deve fazê-lo, a fim de atender a valores ou princípios determinados. Diferentemente das filosofias administrativas como o *New Public Management* e os enfoques de governança, o governo aberto é uma filosofia administrativa que está em processo de construção. A determinação dos “que, como e quem” são fundamentais em toda filosofia administrativa.

Em relação ao conceito de governo aberto, por exemplo, a discussão (ou a ausência de consolidação conceitual) sobre seus princípios e valores tem impedido em muitos sentidos que se conte atualmente com uma definição consensual do termo. Com base na revisão das definições aqui apresentadas, torna-se claro pensar que uma definição de governo aberto deveria considerar o governo aberto tanto como um novo paradigma relacional – modo de governança (que) - quanto como uma nova estratégia ou modo de atuação (como).

Assim, pois, tendo por base nosso exercício [teórico] (vide também (CRUZ-RUBIO, 2014)) e levando em conta que se trata de um paradigma em construção, não podemos senão oferecer uma proposta de definição própria de governo aberto:

- definimos governo aberto como uma filosofia político-administrativa, um novo paradigma ou modelo de interação sociopolítica que – baseada firmemente nos valores e princípios de transparência, de democracia participativa e empoderamento cidadão, de prestação de contas, de *open data* e do uso de inovações tecnológicas, e na conformação de governos como plataformas que promovam a colaboração e interação – se constitui como um modo e / ou estratégia para o desenho, implementação, controle e avaliação de políticas públicas e para processos de modernização administrativa, e que coloca o cidadão como centro de atenção e prioridade, oferecendo assim uma alternativa para a gestão pública. Como filosofia político-administrativa, é pois diferenciável em relação a outras estratégias ou filosofias político-administrativas existentes.

Conclusões

O desenvolvimento e o refinamento conceitual são centrais para o avanço da ciência tanto como para o desenvolvimento de qualquer campo de estudo. Em ciências sociais, o debate sobre as definições derivam de complexos processos associados à identificação dos fins e dos valores a defender, assim como da orientação e alcance do objeto de estudo que se vai construindo conceitualmente. Como enfoque, o governo aberto se associa aos avanços tecnológicos, ao incremento da conectividade, ao advento da Web 2.0, às pressões cidadãs por uma maior transparência e *accountability*, à demanda por maiores e melhores espaços de participação e à emergência dos novos movimentos sociais, bem como à consolidação de governos relacionais e da governança colaborativa e de redes como formas predominantes de condução sociopolítica dos assuntos públicos.

Todos esses processos têm contribuído para o desenvolvimento deste conceito. Neste trabalho buscamos acentuá-los de uma forma distinta do conceito de governo aberto, mediante o agrupamento de outros esforços de definições conceituais prévias, a fim de propor uma definição própria. Esta proposta de definição é coerente e mais próxima à literatura das ciências políticas e da administração, e poderia ser usada para inserir adequadamente este objeto de estudo como parte de uma engrenagem de conhecimento maior no campo da gestão pública e dos processos de reforma administrativa e de modernização administrativa. Como se pode observar, o governo aberto, como enfoque em construção, tem um forte fundamento de caráter político, pois seus valores e princípios articulam *ques* e *comos* vinculados à tomada de decisão e a sua administração, e cuja aplicação influi decisivamente na interação sociopolítica, na relação entre governantes e governados. Daí sua grande força e importância.

WHAT IS (AND WHAT IS NOT) OPEN GOVERNMENT? A CONCEPTUAL REVIEW

ABSTRACT: *This paper aims to move towards a conceptual definition and clarification of “open government”. The paper is based on a review of existing previous efforts and a review of literature, related with how to understand open government as a mode of government action or as a governance model. This effort also clarifies what is open government from what is not open government, opposing and contrasting this concept in relation to similar such as e-government or e-governance.*

KEYWORDS: *Open government. E-government. E-governance.*

REFERÊNCIAS

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **Gobernanza y gestión pública**. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- CABO, C. Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica. In: HOFFMAN, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, A. V.; BOJORQUEZ PEREZNIETO, J. A. (Coord.). **La promesa del gobierno abierto**. Mexico: [s.n.], 2012. p.101-118. Disponível em: <http://www.academia.edu/3013878/La_Promesa_del_Gobierno_Abierto>. Acesso em: 17 fev. 2015.
- CALDERÓN, C.; LORENZO, E. **Open government: gobierno abierto**. Jaén: Algón, 2010.
- CLARKE, A.; FRANCOLI, M. What's in a name? a comparison of open government' definitions across seven open government partnership members. **Journal of Democracy and Open Government**, Krems, v.6, n.1, p.248-266, 2013.
- CRUZ-RUBIO, C. **Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas**. Washington: Organización de los Estados Americanos, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/ReTErV>>. Acesso em: 20 abr. 2017.
- GOBIERNO ABIERTO. In: WIKIPEDIA: la enciclopedia libre. 2015. Disponível em: <http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_abierto>. Acesso em: 17 fev. 2015.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. Open government y crisis económica. **Diario Cinco Días**, Madrid, 25 ene. 2011.
- HEEKS, R. **Understanding e-governance for development: i-government**. Manchester: Institute for Development Policy and Management, 2001. (Working Paper Series, 11).
- HOOD, C. C.; JACKSON, M. **La argumentación administrativa**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- LATHROP, D.; RUMA, L. **Open government: collaboration, transparency, and participation in practice**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010.
- LONGO, J. **Open government: Whats in a name?** 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/RIAU83>>. Acesso em: 20 abr. 2017.
- MAYNTZ, R. Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'. **Instituciones y Desarrollo**, [S.l.], n.7, p.35-52, 2000.
- NOVECK, B. **What's in a Name?** open gov and good gov. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/6JNDRf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.
- OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Presentación para Investigadores IRM**. Washington, 2014.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO [OCDE]. **La modernización del Estado**: el camino a seguir. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): una vieja nueva idea. **Revista Buen Gobierno**, [S.l.], n.9, p.94-133, 2014.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Gobierno Abierto es la respuesta... ¿Cuál era la pregunta? **MasPoder** [S.l.], n.12, p.14-22. 2012.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. **Revista Enfoques**, [S.l.], v.9, n.15, p.99-125, 2011a.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. **Gobierno abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital**: notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública em Iberoamérica. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2011b. Disponible em: <<https://goo.gl/FP4yR6>>. Acceso em: 17 fev. 2015.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V.; CRUZ-RUBIO, C. N. Políticas públicas abiertas: hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. **Revista Buen Gobierno**, [S.l.], n. 13, p. 52-76, 2012.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V.; DASSEN, N. Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. **InterAmerican Development Bank**, 2014. Disponible em: <<https://goo.gl/jgz58I>>. Acceso em: 17 fev. 2015.

SARKER, P. P. **Gobernanza en red y gobernanza electrónica**. 20 feb. 2006. Disponible em: <<http://vecam.org/article526.html>>. Acceso em: 17 fev. 2015.

SARKER, P. P. **Gobernanza electrónica**. Documentos Prometheus Sociedad de la Información política y educación, 2005. Disponible em: <<https://goo.gl/HwNRBn>>. Acceso em: 17 fev. 2015.

TAPSCOTT, D.; WILLIAMS, A. D. **Macrowikinomics**: nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial. Barcelona: Paidós, 2011.

UNESCO. **Gobernabilidad electrónica**: Fortalecimiento de capacidades de la gobernabilidad electrónica. 2000. Disponible em: <<https://goo.gl/5zVK7e>>. Acceso em: 17 fev. 2015.

U.S. GOVERNMENT. **Transparency and open government**: memorandum for the heads of executive departments and agencies. 2009. Disponible em: <<https://goo.gl/kZOmDv>>. Acceso em: 20 abr. 2017.

STAEPE – Seção Técnica de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão
Laboratório Editorial
Rodovia Araraquara-Jaú, km 01
14800-901 – Araraquara
Fone: (16) 3334-6275
e-mail: laboratorioeditorial@fclar.unesp.br
site: <http://www.fclar.unesp.br/laboratorioeditorial>

Produção Editorial:

