



III CONGRESSO
INTERNACIONAL
DE CONTROLE E
POLÍTICAS PÚBLICAS

ESPAÇO

Guido
Viaro



INSTITUTO RUI BARBOSA
COORDENADOR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
APOIO

ESPAÇO GUIDO VIARO

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS

BELO HORIZONTE
2018

**COMPOSIÇÃO ATUAL IRB
DIRETORIA IRB 2016-2017**

PRESIDENTE

Sebastião Helvecio Ramos de Castro (TCEMG)

VICE-PRESIDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Cezar Miola (TCERS)

**VICE-PRESIDENTE DE DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL**

Cristiana de Castro Moraes (TCESP)

VICE-PRESIDENTE DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Edilberto Carlos Pontes Lima (TCECE)

VICE-PRESIDENTE DE AUDITORIA

Inaldo da Paixão Santos Araújo (TCEBA)

**VICE-PRESIDENTE DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Domingos Augusto Taufner (TCEES)

PRIMEIRO SECRETÁRIO

Marcos Coelho Loreto (TCEPE)

SEGUNDO SECRETÁRIO

Jonas Lopes de Carvalho Júnior (TCERJ)

TESOUREIRO

Gilberto Pinto Monteiro Diniz (TCEMG)

SUPLENTE DA VICE-PRESIDÊNCIA

1 - Manoel Pires dos Santos (TCETO)

2 - Ivan Lelis Bonilha (TCEPR)

3 - Maria Elizabeth Cavalcante de Azevedo Picanço (TCEAP)

4 - Waldir Júlio Teis (TCENT)

5 - Fernando Rodrigues Catão (TCEPB)

CONSELHO FISCAL

Antônio Carlos Flores de Moraes (TCMRJ)

José Alves Viana (TCEMG)

Maurício Faria Pinto (TCMSP)

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (TCEPI)

José de Ribamar Caldas Furtado (TCEMA)

SUPLENTE DO CONSELHO FISCAL

Hamilton Antônio Coelho (TCEMG)

Francisco de Souza Andrade Netto (TCMBA)

Carlos Thompson Costa Fernandes (TCERN)

Arthur Paredes Cunha Lima (TCEPB)

Érico Xavier Desterro e Silva (TCEAM)

EQUIPE DO IRB

Coordenação Geral

Marília Gonçalves de Carvalho

Assessoria de Comunicação:

Luiz Gustavo Ribeiro da Silva

Assessoria Administrativa Financeira:

Marli Pereira Costa

Apoio Administrativo

Luciene Helena da Conceição, Andreia C. Damasceno

Barbosa, Liliâne Aparecida da Silva Barros

Colaboradora Institucional

Esmeralda Madureira

EXPEDIENTE

Realização

Escola de Gestão Pública do TCEPR

Produção Editorial e Diagramação

Núcleo de Imagem | Diretoria de Comunicação Social do TCEPR

Belo Horizonte, janeiro de 2018

SEDE DO INSTITUTO RUI BARBOSA

Av. Raja Gabaglia 1.315 - 1º andar (Edifício Anexo)
Luxemburgo, Belo Horizonte - Minas Gerais | CEP: 30380-435
TEL.: (31) 3348- 2682 | 2679 / 2639
E-mail: irb@irbcontas.org.br

Ficha Catalográfica

C749e Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas (3. : 2017 : Curitiba)
Espaço Guido Viaro : Anais do III Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas / coordenado por Instituto Rui Barbosa. - Belo Horizonte : IRB, 2018.
75 p.
Evento realizado pelo Instituto Rui Barbosa, em parceria com o TCEPR, de 17 a 19 de outubro de 2017.
ISBN 9788565283090
1. Controle externo 2. Tribunal de Contas 3. Congresso I. Título
II. Instituto Rui Barbosa

CDU 336.126.55.1

SUMÁRIO

PENSAMENTO SISTÊMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS	12
A IMPORTÂNCIA DO TRABALHO CONJUNTO NO ENFRENTAMENTO DA CRISE ECONÔMICA: O EXEMPLO DA LC 123/2006.....	17
POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE CRISE: NOVAS SOLUÇÕES	21
IEGM – ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL	25
USO DO BIG DATA NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	31
O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E O CASO DO ESPÍRITO SANTO	35
RESPONSABILIDADE ORÇAMENTÁRIA VERSUS EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO: O ENDIVIDAMENTO RESPONSÁVEL EM TEMPOS DE CRISE ECONÔMICA	39
REFORMAS NECESSÁRIAS À RETOMADA DO EQUILÍBRIO FISCAL	46
A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ATUAL CENÁRIO DE DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO	49
MATRIZ DE RISCO E CONTROLE INTERNO	53
O PAPEL DO CONTROLADOR INTERNO	56
COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO.....	59
OS GASTOS COM A EDUCAÇÃO E A QUALIDADE DO ENSINO PÚBLICO.....	62
O PROJETO “NA PONTA DO LÁPIS” E A AFERIÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA	65
A RESPONSABILIDADE DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO NA MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA	69
OS DESAFIOS DOS GESTORES MUNICIPAIS NA BUSCA PELA MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	73

Conselheiro Valdecir Pascoal (Presidente da ATRICON)

O Brasil passa por um momento desafiador. É lugar comum dizermos isso. Temos desafios importantes nos campos da república e da democracia, dois princípios fundamentais do nosso ordenamento jurídico. Temos os desafios da ética e do combate à corrupção.

E sabemos que os tribunais de contas têm um papel importante neste momento, contribuindo para que o Brasil se torne um país mais probo, no qual a gestão pública esteja em sintonia com os princípios da legalidade e da moralidade. Essa é uma vertente do trabalho dos controladores da gestão pública.

Há, ainda, outro desafio tão importante quanto o combate à corrupção, que é a questão da efetividade das políticas públicas. E o constituinte de 1988 foi muito feliz quando deu um salto de qualidade em matéria de atribuições dos tribunais de contas, incorporando ao tradicional modelo latino de controle, que cuida mais do aspecto formal, o controle da eficiência, herdado da tradição anglo-saxã, dos modelos inglês e britânico.

Nos campos da ética e do combate à corrupção, o controle externo é importante, mas há vários outros órgãos exercendo também esse mister. Assim, talvez o papel mais importante dos tribunais de contas esteja no campo do combate à ineficiência das políticas públicas.

Controlar a eficiência significa fazer com que orçamentos e políticas públicas, que ganharam legitimidade popular pelo voto e pela aprovação do parlamento, deem efetividade à Constituição e mudem a realidade do cidadão.

Nesse contexto e com cuidado para não entrar em questões discricionárias, os tribunais de contas devem fiscalizar e controlar sob a ótica da prevenção e com o auxílio da ótica da conformidade, atentando para seu papel fundamental de corrigir rumos, alertando os gestores sobre eventuais políticas públicas cujo desenho esteja inadequado.

O IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, nesse cenário, é um grande marco da melhor atuação dos tribunais de contas. Trata-se de uma experiência que começou no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e que

o IRB – Instituto Rui Barbosa soube engrandecer e compartilhar com todos os tribunais de contas do Brasil, que hoje contam com esse diagnóstico preciso da situação da governança pública municipal.

Em breve, essa análise será estendida para os estados e ganhará também a União, e os tribunais cumprirão 100% da capacidade que têm e das competências que a Constituição lhes deu.

Atender aos objetivos da República, promovendo o bem comum, deve ser o foco de todos os gestores e controladores. Assim reduz-se a desigualdade social e regional, garante-se o desenvolvimento.

Julião Antônio (Presidente do Tribunal de Contas de Angola)

Em nome da Instituição que se ocupa da tarefa tão importante de controlar as finanças públicas de Angola, agradeço esta iniciativa, que considero a expressão do compromisso de aperfeiçoar a atuação das nossas instituições na busca de soluções para a melhoria da gestão financeira pública.

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – Intosai tem privilegiado, em suas diretivas, a troca de experiências entre seus membros. Este Congresso cumpre com essa recomendação, ao servir de verdadeiro manancial de troca de experiências e de enriquecimento recíproco em matérias de controle e de políticas públicas.

Agradeço uma vez mais por esta oportunidade que o IRB – Instituto Rui Barbosa nos proporciona. Agradeço pela hospitalidade que nos foi reservada e desejo que o Congresso alcance os seus nobres propósitos de busca pelo melhor contributo para a melhoria da gestão financeira pública na República do Brasil. Muito obrigado pela atenção dispensada.

Senhor presidente do Instituto Rui Barbosa, aqui fica em nome da delegação de Angola neste Congresso a expressão mais alta de agradecimento, de acolhimento e de solidariedade a este nobre evento que Vossa Excelência proporciona a todos nós. Muito obrigado a todos. Cordiais saudações.

Durval Amaral (Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná)

É com grande alegria que recebemos os participantes do III Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, promovido pelo Instituto Rui Barbosa – IRB em parceria com o nosso Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR.

Temos a convicção de que neste evento serão discutidos temas da maior relevância para melhoria da administração pública, o que é imprescindível neste momento em que o país sofre com uma crise fiscal e econômica.

São tempos difíceis, todos nós sabemos. De forma irresponsável e desrespeitando princípios elementares de economia, gestores públicos arrastaram o país à pior crise da história. E agora ajustes nas contas públicas são urgentes, necessários e indispensáveis.

Não há margem para soluções fantasiosas ou planos demagógicos. Para que o país volte a crescer de forma sustentável, o controle de gastos precisa ser encarado com a seriedade que merece. Seria um equívoco, entretanto, se o debate público se restringisse apenas à necessidade do ajuste fiscal.

Tão grave quanto o descontrole da despesa pública é a crônica ineficiência do Estado. No Brasil do século XXI, apesar de todos os recursos tecnológicos disponíveis, o poder público continua a gastar mal, a desperdiçar dinheiro do contribuinte e a prestar serviços públicos de pouca qualidade, a despeito do enorme volume de recursos que consome e apesar dos pressupostos constitucionais vigentes desde a promulgação da nossa Carta Magna, a exemplo dos princípios basilares da moralidade, da publicidade, da legalidade e da eficiência.

Se esse cenário já era uma verdade inconveniente antes da crise, por muitas vezes negligenciada, é fácil imaginar as dificuldades que os gestores enfrentam neste momento em que as receitas se tornaram escassas e somente com dificuldade se consegue prestar os serviços mais básicos como saúde e educação.

Em particular, os pequenos municípios do país estão em situação dramática, mas essa realidade não pode mais estar descuidada. É preciso

olhar para a crise como uma janela de oportunidades para a reforma de diversos aspectos da administração pública.

A eficiência do gasto público deve ser colocada no centro das atenções nas mais diversas formas de debate. Essa discussão não cabe somente a um setor específico da sociedade. É tarefa a ser empreendida por universidades, entidades de classe, organizações da sociedade civil e também, obviamente, por órgãos do poder público.

De fato, constitui-se um grande desafio para o qual se deve dar a oportunidade de participação a todos os cidadãos interessados em contribuir com o aprimoramento da administração pública. É exatamente dentro desse contexto que vemos o potencial transformador do III Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas.

Assuntos de grande valor para a melhoria da gestão pública serão tratados por pessoas de renome nas áreas em que atuam. Do pensamento sistêmico na busca por novas soluções em tempos de crise às políticas públicas fundadas em evidências e no uso de indicadores, este Congresso vai abordar uma grande quantidade de assuntos cruciais para o aprimoramento da gestão pública.

Entendemos que tão importante quanto a qualidade dos palestrantes e dos profissionais que farão a apresentação de trabalhos científicos é o compartilhamento de experiências e a possibilidade de construção coletiva de conhecimento nas mais diversas áreas relativas às políticas públicas e de controle externo e interno.

Participantes de todo o país vieram a Curitiba com disposição de compartilhar ideias e projetos. São pessoas que partilham o sonho de uma administração pública ágil, eficiente e capaz de atender à crescente demanda dos cidadãos, ainda que o tenha que fazer com poucos recursos e sem se descuidar da legalidade e do interesse público.

Há ainda elementos adicionais que precisam ser mencionados e que vemos presentes neste Congresso. São eles a amizade, os valores que compartilhamos e o sentimento de pertencer a uma ampla comunidade de fiscalização de contas públicas que transcende os limites nacionais. Compreendemos que, no III Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, serão reforçados nossos laços de cooperação para a construção de um futuro melhor para o país, um futuro em que a administração pública se coloca perante a sociedade

de forma eficiente, tomando decisões com inteligência e atendendo às demandas dos cidadãos com serviços de extrema qualidade. E tenho a convicção de que partilhamos dessa visão de futuro e de que dela decorrem os nossos esforços diários para exercer nossa missão constitucional.

Sebastião Helvécio (Presidente do IRB)

É com grande alegria e com indisfarçável orgulho que eu quero, nas minhas primeiras palavras, fazer um agradecimento por este momento mágico que vivemos ao iniciar o III Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas.

No I Congresso, quando foi lançada a semente da avaliação de políticas públicas, uma agenda muito recente no cenário da administração pública no Brasil e no mundo, nosso mote foram as instituições inclusivas e a justiça intergeracional.

E, após esse pequeno lapso temporal de três anos, vemos hoje as instituições inclusivas figurarem nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas – ONU, o que mostra a visão de futuro que os tribunais de contas do Brasil tiveram ao tratar desse tema num evento de âmbito internacional.

No II Congresso, nosso objetivo foi a busca de indicadores para o desempenho da administração pública e, naquela oportunidade, lançamos o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, um trabalho piloto realizado pelos Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais e que se mostrou muito coerente com a política pública dos demais tribunais de contas do Brasil.

O Instituto Rui Barbosa – IRB se tornou, com a utilização do IEGM, o maior repositório de dados da administração pública municipal do nosso país. Mais de 2,5 milhões de registros estarão disponíveis para os acadêmicos, para os gestores, para os controladores, para os fazedores de política pública, ou seja, para os tomadores de decisão. Tenho certeza de que, no próximo congresso, nós poderemos dizer que os 5.570 municípios estarão sendo auditados nessa metodologia.

Este III Congresso proporcionará a discussão de temas que representam dois dos atuais desafios da administração pública, o pensamento sistêmico e a política pública baseada em evidência.

Platão dizia que nós devíamos ter a mesma destreza nas duas mãos. A mão direita e a mão esquerda de cada pessoa deveriam ter a mesma habilidade. Se alguém tivesse a mão direita mais hábil do que a esquerda, isso seria uma deformação.

Nessa mesma direção do direito e do esquerdo, a espectrofotografia nos permite saber que, na natureza, há moléculas que desviam a luz ou para a direita – as dextrogiras – ou para a esquerda – as levogiras e elas têm comportamentos biológicos completamente diferentes.

Então, o dogma da unidade das coisas, da existência do normal dentro dessa visão platônica, que muitas vezes nos orienta ainda hoje, mostra-se superado pelo dinamismo das pessoas.

As pessoas não são iguais, mas a grande missão que as une deve ser a possibilidade de, a partir do conhecimento, diminuir as diferenças entre as nações, entre as nossas regiões e, o mais importante, entre os seres humanos.

Muitas vezes, o ponto de partida para cada cidadão é completamente distinto e pretende-se que se tenha o mesmo ponto de chegada. Este é o olhar novo que fundamenta o convite à meditação.

Tomando-se uma moeda e jogando-a para o alto, ao recolhê-la, ela pode cair do lado da cara ou da coroa. Se, ao ser lançada 99 vezes, a moeda cair 99 vezes do lado da cara, no centésimo lançamento, a possibilidade de cair do lado oposto, para os platônicos, será de 50%, por se tratar de novo evento. Os aplatônicos, aqueles preocupados com as evidências, dirão que é de 1%. Isso porque, se em 99% das vezes anteriores ocorreu um fenômeno, a possibilidade de que esse mesmo fenômeno venha a ocorrer de novo é muito maior.

Neste III Congresso, nos empenharemos para entender a diferença entre o que é uma evidência, o que é um fato e o que é uma conclusão.

O grande desafio do conhecimento é procurar transformar em informação os dados que existem hoje em quantidades enormes. Nisso todos estão de acordo, os platônicos e os aplatônicos. O maior desafio, contudo, é transformar essa informação em conhecimento útil.

Por fim, neste III Congresso, pretende-se consolidar o entendimento de que os tribunais de contas do Brasil e do mundo devem atuar como parceiros

da administração pública a fim de se unirem forças a favor daquele cidadão que depende tanto do gestor quanto do controle.

Por fim, é importante ressaltar que todo esse conhecimento disponível e compartilhado durante esses dias deve ser usado a favor da sociedade. E, para isso, dogmas precisarão ser vencidos. Não podemos simplesmente, imaginando uma República Federativa como a nossa, formada por 5.570 municípios, por 26 estados, pelo Distrito Federal e pela União, pensar que um único grupo é o detentor da sabedoria para mostrar o caminho.

Essa travessia vai ser construída com o diálogo, para o qual todos estão convidados, a fim de construirmos aquilo que nós amamos e chamamos de Brasil.

PENSAMENTO SISTÊMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Karim Chichakly¹

1. INTRODUÇÃO

O mundo atual é bastante interdependente e tudo se conecta, sendo que algumas das conexões são difíceis de enxergar e de compreender, por, entre outras questões, estarem distantes do ambiente de ação, tanto em termos de tempo, quanto de espaço, tornando-se complicado antecipar as consequências de determinadas práticas.

Esse cenário caracteriza um ambiente de alta complexidade, e a sociedade está enfrentando dificuldades para controlá-lo, deparando-se, frequentemente, com consequências não pretendidas, aquelas provenientes de políticas que poderiam funcionar, mas não funcionam em razão de acontecimentos inesperados.

São exemplos de consequências não pretendidas: aumento do tráfico de drogas advindo de prisões pelo mesmo crime; aumento da fome em determinado país após o recebimento de auxílio alimentar; aumento da taxa de desemprego depois da implantação de programas de treinamento em atividades típicas de ambientes urbanos; aumento do número de pessoas sem teto, mesmo com a construção de abrigos.

Esses exemplos levam ao seguinte questionamento: Por que essas medidas não dão o resultado esperado? Este trabalho pretende responder a essa pergunta.

2. OS FUNDAMENTOS DO PENSAMENTO SISTÊMICO

A maior parte de ações como as citadas têm consequências de longo prazo, difíceis de antever dentro do intervalo compreendido num único mandato

¹ Professor Adjunto do Worcester Polytechnic Institute e da Capitol Technology University. Copresidente da Isee Systems Inc. Longa carreira em Modelagem e System Dynamics para Estratégia, Política Pública, Gerenciamento de Projetos, entre outros. BA (Skidmore College), BE (Dartmouth College), ME (Dartmouth College), MS (WPI), PhD (UVM).

político. Ademais, várias dessas práticas tratam um sintoma e não o problema subjacente, além de contarem com natural resistência do sistema.

Por fim, quando um resultado ruim provém de uma ação considerada correta, é comum que não se relacionem as duas coisas, o que leva à repetição dos mesmos procedimentos, com a obtenção de resultados semelhantes.

O pensamento sistêmico pode auxiliar na mudança desse quadro.

O pensamento sistêmico modela um ecossistema e todas as suas partes inter-relacionadas, lidando com seus efeitos secundários e terciários e com os processos de *feedback* – retroalimentação de informação.

Outra característica do pensamento sistêmico é o trabalho em grupo para tomada de decisões. Cada pessoa entende o problema de uma forma, o que permite que todos tenham a oportunidade de contribuir com ideias que levem a diferentes conclusões. Todas as saídas apresentadas podem ser válidas e sobre elas deve haver diálogo e consenso na busca das melhores soluções dentro do sistema considerado como um todo.

Essa dinâmica proporciona um alinhamento entre os envolvidos, criando uma linguagem que não apenas promove a melhor compreensão do problema, mas, também, a construção de um objetivo comum entre todas as pessoas, permitindo que um sistema funcione adequadamente. Ocorre que isso não aconteceria se os mesmos indivíduos estivessem trabalhando isolada e individualmente. Esse é o modo de funcionamento do pensamento sistêmico a longo prazo e o melhor mapa para se aprimorar o futuro.

Acredita-se que os círculos de *feedback* são o que determina o comportamento encontrado na sociedade. Para melhorar o comportamento social, é necessário que se alterem as conexões sistêmicas, uma vez que todo acontecimento indesejado por certa comunidade é criado pelo sistema por ela desenvolvido. E, por meio da compreensão desse mesmo sistema, as ocorrências inconvenientes poderão ser evitadas.

Nesse contexto de avaliação dos círculos de *feedback*, os sistemas podem ser modificados em termos de resistência à influência externa, de atrasos, de comportamentos agregados, de modelagens de intangíveis (modelagem de questões sociais) etc.

Existem hoje aplicativos que facilitam a análise sistêmica voltados, por exemplo, para mudanças climáticas e melhoria da saúde, mostrando as consequências de determinadas ações, como a redução da emissão de carbono e a diminuição do consumo de drogas e de álcool.

Os dois principais tipos de *feedback* são o de reforço e o de equilíbrio.

O *feedback* de reforço ocorre quando há uma ação que leva a mais ações semelhantes no futuro. É consequência de *loops* de *feedback*, que tem como consequências colapsos excepcionais, gerando círculos virtuosos, quando o acontecimento é positivo, e círculos viciosos, quando negativo.

Uma das causas do consumo de drogas, por exemplo, é a disponibilização de drogas no mercado. Quanto mais produtores de droga, mais droga disponível, mais usuários de droga (por causa da facilidade de encontrar o produto). Quanto maior a demanda, maior o preço das drogas e maior o interesse na sua produção. O tráfico de drogas é um exemplo de *feedback* de reforço.

Para equilibrar esse sistema e quebrar seu circuito, seria possível pensar na eliminação de um grande produtor de drogas, o que, no entanto, poderia gerar o aumento de produção por outras pessoas, em razão do aumento do preço causado pela diminuição do produto no mercado. Então a quebra do circuito do tráfico de drogas deveria passar, também, pela diminuição do consumo e não somente pela diminuição da quantidade de produto disponível.

O *feedback* de equilíbrio são aqueles estabilizadores, como ações corretivas que levam o sistema de volta ao estado desejado. Esse tipo de *feedback* cria um crescimento assintótico, que atinge certo ponto, após o qual entra em declínio.

Um exemplo de *feedback* de equilíbrio é o treinamento de pessoas em alguma função urbana, gerando aumento da taxa de desemprego: mais empregos urbanos levam mais pessoas à cidade e, conseqüentemente, mais moradias são necessárias. Quanto mais espaço destinado a moradias, menos espaço destinado a novas empresas, reduzindo-se a quantidade de empregos disponíveis.

O pensamento sistêmico é formado por mapas de diagramas causais, que são circuitos que informam as relações de causa e efeito de algum acontecimento. Analisando-se todas as relações de causa e efeito das ações

possíveis para quebras de circuitos indesejados, é possível reestabelecer a adequação de um sistema.

Tome-se como exemplo, o problema da corrupção. Uma forma de conter a corrupção é ter um bom controle interno. Então, quanto mais corrupção, mais controle interno. Ocorre que, quanto mais controles internos existem, mais burocracia há, o que gera mais oportunidades para o pagamento de propina e aumento do nível de corrupção. Assim, além da implementação de controles internos, é necessário analisar o possível sintoma da corrupção.

Pesquisas demonstram que o nível de corrupção é mais alto onde ela é mais tolerada. E, em geral, a sociedade aceita o que se incorpora ao seu costume. Sendo assim, em uma comunidade acostumada à corrupção, ela passa a ser parte não só do governo, mas de todos os outros setores sociais.

Diante disso, a busca pela quebra do circuito da corrupção deve passar pelo trabalho em relação à sua aceitação social. É necessário que se descubra o que faz com que as pessoas aceitem tais atos, para que sejam estudadas formas de diminuir essa tolerância.

Outro exemplo importante de necessária quebra de circuito é a Guerra ao Terror empreendida pelos Estados Unidos. O controle militar contra os terroristas gera dano colateral, que é a morte de inocentes. Quanto mais inocentes mortos, maior a possibilidade de ataques terroristas porque maior é o número de pessoas que se posicionam contra esse tipo de ação governamental. Trata-se de um círculo vicioso que se autoalimenta.

Para quebrar esse circuito, é preciso pensar na razão da existência de terroristas. A análise da resposta a essa questão deve começar na escola, pensando-se nos motivos do ódio entre determinados povos. É possível que se descubra que as razões históricas da intolerância já se dissiparam com o tempo e não têm mais razão para existir.

Por fim, o circuito das pessoas sem teto também é um exemplo interessante, em que se deve avaliar a causa da falta de moradia, pensando-se na inserção desse grupo no mercado de trabalho e não só na construção de abrigos, que mascaram o problema porque tiram os desabrigados das ruas, mas não solucionam a questão em definitivo.

Ocorre que, quanto mais abrigos são construídos, mais recursos privados os governos recebem para mantê-los, fazendo com os investimentos na educação e na saúde dessas pessoas diminuam cada vez mais, pois tal destinação de verbas públicas deixa de ser o objetivo do Estado.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A melhora imediata seguida da piora geral do sistema, ou seja, ganhos de curto prazo ocultando problemas de longo prazo, é um quadro frequente quando a solução do problema não passa pela sua causa real. E, como se viu, o pensamento sistêmico auxilia nesses casos.

Para mudar o sistema, é necessário entendê-lo. Só assim, será possível mudá-lo de forma adequada. Cada um deve pensar qual o seu papel na perpetuação do sistema. É necessário que se ganhe algo para que se tenha interesse em trabalhar a favor da melhoria do sistema. Essa mudança de atitude passa, necessariamente, pela conscientização.

Geralmente, a mudança é temida pelas pessoas pela falta de familiaridade com ela, mas, conhecendo-se a estrutura do *feedback*, conhece-se o sistema e é possível alterá-lo. Importante ressaltar que os ciclos de equilíbrio são necessários para estabilizar os ciclos de reforço, apesar da resistência do sistema àqueles e não a estes. Os ciclos de equilíbrio, contudo, também podem criar resiliência à política, se estabelecidos adequadamente, gerando estabilidade e melhorando o quadro de maneira geral, sem a influência de forças externas. E é isso o que se espera.

A IMPORTÂNCIA DO TRABALHO CONJUNTO NO ENFRENTAMENTO DA CRISE ECONÔMICA: O EXEMPLO DA LC 123/2006

Bruno Quick Lourenço de Lima²

1. INTRODUÇÃO

O Sebrae, jurisdicionado controlado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, foi criado por lei e regulamentado por decreto. Seus recursos são advindos de recolhimento compulsório sobre a folha de pagamento, e a instituição se configura como instrumento de realização de políticas públicas voltadas para o emprego e para a renda.

Considerando-se essas características, o objetivo deste trabalho é expor a experiência do Sebrae como parceiro dos tribunais de contas no que diz respeito à promoção das mencionadas políticas.

O Brasil tem, potencialmente, 30 milhões de empreendedores, espalhados em todos os municípios do país e frequentando o cotidiano de todas as instituições brasileiras. A tentativa de realizar o sonho de empreender evidencia, contudo, o problema da dispersão, tendo em vista as dimensões do território brasileiro e a imaturidade do federalismo, revelado nas incongruências presentes na implantação de políticas públicas e na constante luta pela definição de prioridades.

Diante de todas essas questões urgentes, o empreendedorismo acaba relegado a segundo plano. Ocorre que o combate às desigualdades sociais e regionais, premissa contida na CR/88, pode se dar também pela oferta de oportunidades, ação diretamente relacionada à missão do Sebrae: promover

2 Gerente da Unidade de Políticas Públicas do Sebrae Nacional. Graduado em Engenharia Civil com especialização em Engenharia de Tráfego pela Fundação Educacional Minas Gerais/Escola Kennedy. Engenheiro de Planejamento e Produção. Especialista em Políticas Públicas pela Unicamp. Atuação Empresarial nas áreas de Indústria, Comércio e Serviços. Presidente da Associação de Lojistas do Shopping Del Rey. Diretor da Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte. Presidente do Conselho da Micro e Pequena Empresa da Associação Comercial de Minas Gerais. Diretor de Comercialização e Articulação Regional do Sebrae Minas Gerais. Coordenador da Assessoria Legislativa do Sebrae Nacional e responsável técnico pela avaliação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.

a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios e estimular o empreendedorismo.

Nesse cenário, o Sebrae percebeu que a condição de jurisdicionado não impedia o estabelecimento de parcerias com os órgãos de controle externo, com o objetivo de fortalecer a economia nacional e, fortalecendo a economia, beneficiar a sociedade brasileira, objetivos que fizeram a instituição se aproximar das prefeituras e dos governos estaduais.

2. ESTABELECENDO PARCERIAS PARA VENCER A CRISE

O Brasil se urbanizou em poucas décadas e apresenta crescimento no setor de serviços e encolhimento no setor da indústria, como vem mostrando a análise do PIB – Produto Interno Bruto.

O emprego e o trabalho estão mudando, não só no Brasil, mas no mundo. A automação fez com que trabalhadores menos qualificados fossem dispensados pelo mercado, sendo que a disponibilidade desse tipo de mão de obra é uma realidade em países com *déficit* na área da educação. Dentro desse contexto, o empreendedorismo e os pequenos negócios surgem como uma resposta mundial para tal quadro, e o Sebrae se coloca como um dos atores na busca pela articulação de uma política pública nacional de fomento dessas ações.

Além disso, o Brasil conta com uma federação departamentalizada, fragmentada. São 26 estados, Distrito Federal, 5.570 municípios, 23 mil órgãos a serem integrados para a construção da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios – Redesimples. Essa realidade comprova que é pouco provável que as soluções venham da União. Elas precisam ser locais e atender às peculiaridades regionais.

A fragilidade do federalismo brasileiro tornou necessária e estratégica a publicação do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – LC 123/2006, que alcança, igualmente, União, estados e municípios e é considerado hoje como o mais abrangente, sistêmico e eficaz do mundo.

Nesse percurso, o Sebrae, como instituição voltada para a gestão de empresas, participou com o monitoramento constante, capítulo a capítulo do Estatuto, com o cruzamento de dados, com a realização de pesquisa

para formação de banco de dados primários e na articulação com a Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa, o que resultou em diversas rodadas de aprimoramento na LC 123/2006.

O que mais marcou nessa trajetória do Sebrae rumo à aprovação da LC 123/2006 foram as parcerias estabelecidas, levando à formação da Frente Empresarial pela Lei Geral da Pequena Empresa, da já citada Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa e de grupos de estudos envolvendo pesquisadores de várias universidades do país. Essas parcerias se solidificaram e hoje representam possibilidades permanentes de atuação social.

O movimento voltado para o estabelecimento de parcerias criou uma cultura que levou à aproximação entre o Sebrae e os tribunais de contas na busca da efetivação das políticas públicas. A partir de 2013, essas instituições passaram a promover encontros nacionais em conjunto e, desde então, a realidade do país tem mudado, juntamente com o perfil de atuação daqueles órgãos de controle externo, que vêm deixando de ser prioritariamente punitivos, para se tornarem órgãos de apoio e orientação da gestão pública, revelando a capacidade de transformação característica dos Estados modernos.

Essa modernidade personificada nos tribunais de contas se configura nos atos de levar conhecimento aos jurisdicionados, de mostrar caminhos, caminhar junto aos gestores e promover a propagação de boas práticas, o que é de extrema importância em um país das dimensões do Brasil. Ademais, os órgãos de controle têm atuado com maestria na produção de dados confiáveis, gerando informações úteis e estratégicas para a gestão pública.

Outro ponto que merece atenção quanto à modernização do Estado é o sucesso do binômio público-privado, construindo instituições cada vez mais inclusivas. Um governo que apoia o pequeno empresário promove a distribuição de renda e inibe a corrupção das grandes empresas, pois os microempreendedores querem se estabelecer e, para isso, lutarão por oportunidades justas para todos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na última década, as pequenas empresas geraram quase 12 milhões de novos postos de trabalho, enquanto as médias e grandes empresas perderam

1,7 milhão de postos, ou seja, houve compensação da perda e acréscimo de, aproximadamente, 10 milhões de novos postos. Esse quadro indica o caminho a ser trilhado.

O Brasil precisa retomar o desenvolvimento, o que não ocorrerá por meio da centralização e das emendas parlamentares. É necessário que o Estado se aproxime da sociedade, com a celebração de consórcios e com a colaboração regional. A atual economia requer uma nova dinâmica de relacionamento com o poder público e o rearranjo na estrutura federativa.

Não faltam políticas públicas no Brasil, nem estruturas, nem conhecimento ou recursos. O que ainda falta para que tudo passe a funcionar é o pensamento sistêmico, as noções de complementariedade e de sincronia e o estabelecimento dos papéis e dos objetivos de cada um dentro do todo.

A crise enfrentada pelo Brasil impõe um projeto claro de mudança e a convocação coletiva da sociedade e das instituições, articulando, planejando, pactuando, atuando de forma integrada na busca de um objetivo que seja comum, pois, se o interesse é de todos, todos precisam contribuir de alguma forma.

A gestão dos recursos públicos deve se dar, tanto quanto possível, de forma compartilhada. A efetivação da política pública não ocorre por sorte ou por caso e, sim, pela análise cuidadosa das relações de causa e consequência. A palavra de ordem para vencer a crise é, pois, transformação.

POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE CRISE: NOVAS SOLUÇÕES

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes³

1. INTRODUÇÃO

Muitas vezes, órgãos públicos compreendem a lei a seu modo e tentam aplicá-la com a força da coisa julgada, impondo ações ao gestor quanto às políticas públicas e deixando de lado a aferição de sua efetividade.

Nesse contexto, é preciso pensar que o mérito administrativo encontra novas balizas no momento atual pelo qual passa o Brasil.

Este trabalho visa à consideração dessas novas balizas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: A MELHOR FORMA DE EMPREENDÊ-LAS

De acordo com o governo do Paraná,

Políticas Públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, diretamente e indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito da cidadania, de forma difusa ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou político⁴.

As políticas públicas, portanto, se configuram como tarefa multidisciplinar, envolvendo economia, estatística, informática, direito e administração e significam atuação do Estado em benefício da população.

³ Mestre em Direito Público. Professor de Direito Administrativo. Escritor e Conferencista. Presidente da Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados. Foi Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCE-DF; Procurador e Procurador-geral do Ministério Público junto ao TCE-DF; Juiz do Trabalho do TRT da 10ª Região; Advogado e Administrador Postal da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

⁴ Fonte: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticPublicas.pdf. Consulta em 09.01.2018.

Considerando-se tal cenário, o direito deve ser um instrumento para a realização de políticas públicas, abandonando-se a ideia de que seus operadores devem ditar os parâmetros dessas ações governamentais. Há, pois, um círculo vicioso a ser quebrado.

O controle deve existir, mas não deve se dar em termos puramente contábeis, devendo, a exemplo do que tem sido feito em vários tribunais de contas do país, caminhar na direção da formatação de marcadores de eficiência, como o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Ao gestor deve ser dada maior liberdade de atuação, dentro dos parâmetros da efetividade das políticas públicas.

As diretrizes que regem as políticas públicas do Estado brasileiro devem estar no Plano Plurianual – PPA, principal instrumento de planejamento da gestão pública. A Lei 13.249/2016, que institui o PPA da União para o período de 2016 a 2019, determina que as metas do Plano Nacional de Educação – PNE sejam uma das prioridades do governo federal. A mesma lei prevê, em seu art. 11, que a gestão do PPA consiste na articulação de meios necessários para viabilizar o alcance de seus objetivos e de suas metas, sobretudo, quanto à garantia de acesso às políticas públicas.

Assim, em face dos PPAs, alguns desafios jurídicos se desenham em termos do controle sobre a implementação de suas disposições.

O primeiro deles é a configuração de instrumentos que garantam tal implementação em tempo de crises política e fiscal. Esses instrumentos dizem respeito ao tratamento adequado da receita, auditando-se, recuperando créditos, melhorando a qualidade do gasto público e incentivando a participação do setor privado.

De um lado, é possível dar exemplos brasileiros em que esses mecanismos têm funcionado, como a proposta de reformulação tributária empreendida pelo estado do Mato Grosso (tratamento adequado das receitas); o acórdão 2464/2016 do Tribunal de Contas da União – TCU, no qual se verificou uma dívida de aproximadamente 19 bilhões da União para com estados e municípios, advinda de pagamentos feitos por meio do preenchimento equivocado da GRU – Guia de Recolhimento da União (auditoramento de receitas); a atuação da Fundação Getúlio Vargas em Rondônia, que levou à recuperação de 143 milhões de reais para serem compensados pela dívida do

Estado; o cruzamento de bancos de dados que ensejou o cancelamento de 469 mil benefícios relativos ao Bolsa Família recebidos fraudulentamente em 2017, o que possibilitou um aumento médio de 12,5% do benefício (melhoria da qualidade do gasto público).

O município de Campinas aprovou normas que permitiram a substituição de sua frota de táxi de carros movidos a combustível por carros elétricos. Os motoristas pagam apenas o que já gastavam com combustível e podem comprar o carro por um preço simbólico após certo tempo. Outros municípios, na mesma direção, intencionam substituir toda a frota de transporte público, a exemplo de Belo Horizonte e de Porto Alegre.

O Hospital de Urgências de Goiânia, após passar a ser gerido por uma Organização Social – OS, estabeleceu novo patamar de eficiência, com volume de gastos menor que aquele verificado quando pertencia à administração direta.

O Tribunal de Contas do Mato Grosso – TCE-MT e o Tribunal de Contas do Espírito Santo – TCE-ES têm publicado decisões de caráter normativo, estabelecendo a possibilidade de o gestor público, em vez de construir um prédio público, optar por licitar a obra, que pode ser uma delegacia, um hospital ou uma escola, por exemplo, garantindo-se a receita do aluguel por vinte ou trinta anos, o tempo necessário à amortização.

Com isso, deixa-se de preocupar com o projeto-base e volta-se a atenção para o recebimento da obra dentro do padrão de qualidade exigido. Ressalte-se que, dentro desse modelo, é possível transferir ao particular não só a construção, mas também a manutenção, entre outras possibilidades.

De outro lado, é necessário atentar para a existência de políticas públicas que não sofrem o processo crítico de verificação de efetividade, a exemplo do aumento de gastos com livros didáticos, quando o Brasil precisa aumentar o emprego de recursos em meios tecnológicos que poderiam fazer mais pelos alunos, a exemplo dos tablets. Sabe-se, por meio de indicadores confiáveis, que o investimento em tecnologia melhora o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Quanto ao incentivo à participação do setor privado, também há ferramentas não utilizadas, como o Programa de Parceria de Investimentos – PPI, regido pelo decreto 8.791/2016 e que tem a finalidade de melhorar a

infraestrutura estratégica nacional. Esse instrumento passou a não ter o que se desejava em termos de repercussão jurídica, em razão da instabilidade enfrentada pelo país na atualidade.

As PPPs – Parcerias Público-Privadas também não têm sido utilizadas a contento, em razão de suas limitações de tempo e de valor dos empreendimentos e, principalmente, da insegurança jurídica em relação às garantias dadas pelo Estado. Os municípios e os estados precisam criar uma empresa ou um fundo para dar garantias, que podem ser recebíveis de companhias de água, de esgoto, de eletricidade.

É possível afirmar que esses fatos repreensíveis ocorrem porque hoje o que se verifica no Brasil são políticas de governo e não políticas de Estado, como seria o ideal. Além disso, o ordenamento jurídico muitas vezes não tem servido à implantação de políticas públicas da forma mais benéfica para a sociedade, e, sim, funcionado como um entrave ao desenvolvimento nacional.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode haver, por parte do gestor, o desejo de atender a todas as demandas sociais, mas, sem processos efetivos e construtivos, isso jamais será possível.

Nesse sentido, a execução de políticas públicas viáveis e efetivas será uma realidade desde que se pense em termos de Estado e não de governo e que haja o favorecimento do ordenamento jurídico como instrumento de apoio e não de repressão.

O papel dos tribunais de contas é bastante importante nessa reconfiguração e essas instituições têm respondido à sociedade estabelecendo relações de parceria com os gestores públicos, tornando-se órgãos menos punitivos e se preocupando mais com a qualidade das políticas públicas.

Os recursos continuam no Brasil, mas o receio de investir tem levado ao retardamento do salto necessário à saída da crise que se apresenta. Com a utilização da lei a favor da sociedade e com o incentivo à participação privada nos governos, é possível deixar, para as sociedades futuras, um país de instituições sólidas e em franco crescimento.

IEGM – ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL

Sidney Estanislau Beraldo⁵

1. IEGM – LINHAS GERAIS E DADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O IEGM – Índice de Desenvolvimento da Gestão Municipal espelha a mudança de foco dos tribunais de contas brasileiros, que, mais que proceder a auditorias de conformidade, têm caminhado no sentido de verificar a efetividade e a qualidade das políticas públicas implantadas no país. É a auditoria para resultados.

Em 2014, no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP, tiveram início, com a participação de conselheiros, de auditores e do Ministério Público, as discussões acerca das possibilidades de levar a cabo uma auditoria de resultados e não só de conformidade. Na ocasião, foram consideradas as ferramentas a serem utilizadas, além dos parâmetros e dos indicadores a serem desenvolvidos, para que fosse possível avaliar a qualidade das políticas públicas.

Algumas das discussões empreendidas à época disseram respeito às características dos indicadores utilizados. Eles deveriam ser específicos, capazes de medir os traços particulares de forma clara e objetiva; mensuráveis, permitindo a qualificação de desempenho ao longo do tempo; acessíveis, para que pudessem ser utilizados para planejamento da fiscalização; relevantes como instrumento de controle; oportunos, ou seja, elaborados no tempo adequado para uso na fiscalização; e extensíveis, possibilitando a utilização pelos demais tribunais de contas.

Os índices temáticos orientadores do trabalho então desenvolvidos foram os seguintes:

⁵ Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP. Graduado em Administração de Empresas pela Fundação de Ensino Octávio Bastos, São João da Boa Vista. Pós-Graduado em Gestão Empresarial pelo Instituto Nacional de Pós-Graduação – INPG, São Paulo. Graduado em Ciências Biológicas pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas – PUC Campinas. Foi Vereador e Prefeito de São João da Boa Vista; Deputado Estadual por quatro legislaturas; Presidente da Assembleia Legislativa; Secretário Estadual de Gestão Pública do Governo do Estado de São Paulo; Secretário-Chefe da Casa Civil do Estado de São Paulo.

- i-Educ, com foco na área meio, em razão da existência de indicadores finalísticos em número significativo. Seu objetivo é analisar os processos, os insumos e os gastos públicos com a finalidade de verificar se eles poderiam impactar no indicador finalístico.
- i-Saúde, com foco nas atribuições dos municípios, como a atenção básica e as Equipes Saúde da Família.
- i-Planejamento, com foco no cotejo entre o que foi planejado e o que foi executado, nas metas alcançadas e na conformidade entre os conteúdos PPA – Plano Plurianual e a LOA – Lei Orçamentária Anual.
- i-Fiscal, com foco na execução financeira e orçamentária, na transparência administrativa e, principalmente, na obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).
- i-Amb, com foco nas ações que geram impacto na vida dos cidadãos e na qualidade dos serviços.
- i-Cidade, com foco no planejamento municipal e na proteção dos cidadãos contra desastres naturais.
- i-Gov TI, com foco no conhecimento e no uso de recursos tecnológicos.
- Indicadores de transparência, com foco na disponibilização de dados para o cidadão nos municípios.

O IEGM é composto por 238 quesitos avaliados e levantados anualmente, havendo sempre uma diferença entre o que é declarado e o que é validado pelos auditores. Os quesitos são divididos conforme os índices temáticos acima.

Importante ressaltar que não há ranqueamento. Assim, os itens são agrupados pela nota adquirida, sendo elas “A” – altamente efetivo, “B+” – muito efetivo, “B” – efetivo, “C+” – fase de adequação e “C” – baixo nível de adequação.

Em São Paulo, o IEGM vem apresentando ligeira queda em relação à nota média de seus municípios, situação que pode ser creditada à crise fiscal por que passa o país e à validação ocorrida em 2015, que não foi completa, o que demonstra que os dados atuais estão mais próximos da realidade.

Quanto ao índice temático i-Planejamento, o IEGM mostra que 273 municípios de São Paulo foram classificados como baixo nível de adequação e quanto ao i-Cidade, 347 municípios não têm atenção à segurança em casos de desastres naturais.

Os municípios de São Paulo também deixaram a desejar em termos de i-Gov TI, sendo que o uso das tecnologias de informação é fundamental para garantir maior eficiência na implantação de políticas públicas. Ressalte-se que a falta de planejamento e de uso da tecnologia é uma combinação perigosa quando se avaliam e se medem a eficiência e a efetividade.

Houve queda com relação ao i-Educ e ao i-Saúde, mas esta continua ainda como efetiva. O i-Amb também está no nível efetivo. O i-Cidade foi classificado com nota C e i-Gov TI, com a nota C+.

Das análises realizadas, foram extraídos quatro produtos importantes: o Anuário, do qual constam a metodologia de resultados e as análises, e do qual foi dado amplo conhecimento à imprensa e à sociedade como um todo; o Prisma, relatório gerencial no qual todos os pontos de atenção são levantados e encaminhados para os conselheiros relatores; o *Smart*, documento interno que contém matriz de risco, pontos de atenção e pontos altos e é encaminhado para a equipe de fiscalização, sendo que, a partir de 2017, passou a fazer parte do relatório de fiscalização; e o RDM – Relatório de Desenvolvimento Municipal, documento administrativo encaminhado para os prefeitos.

Todos os dados do IEGM do estado de São Paulo estão disponíveis no site do TCE-SP, no endereço <http://iegm.tce.sp.gov.br/help.html>.

2. IEGM DO ESTADO DO PARANÁ

*Durval Amaral⁶
Ivens Zschoerper Linhares⁷*

Inicialmente, é necessário ressaltar que as questões relativas à conformidade das políticas públicas são verificadas por órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, por exemplo. Já as questões que dizem respeito à efetividade são primazia dos tribunais de contas, daí a importância do IEGM, instrumento que permite a verificação da qualidade das políticas públicas implementadas nos municípios.

6 Presidente do TCE-PR. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Foi Vice-Presidente e Corregedor-Geral do TCE-PR. Foi Deputado Estadual; Secretário de Estado do Trabalho e Ação Social do Estado do Paraná e Secretário-Chefe da Casa Civil do Estado do Paraná.

7 Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR. Especialista em Direito Público e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Foi Assessor Jurídico no Tribunal de Justiça do Paraná – TJPR; Procurador da Fazenda Nacional e Auditor do TCE-PR.

O grupo de trabalho formado no Tribunal de Contas do Estado do Paraná TCE-PR para tratar da implementação do IEGM pôde atuar com independência e entendeu por bem desenvolver alguns métodos próprios, elaborando alguns índices nas áreas de saúde e de educação, com essa ênfase na efetividade, utilizando dados externos, não os declarados pelos jurisdicionados, evitando-se, assim, o risco de descontinuidade.

Com o desenvolvimento do trabalho, percebeu-se, contudo, que as métricas já desenvolvidas pelo TCE-SP e pelo IRB – Instituto Rui Barbosa eram suficientemente abrangentes, sendo que a característica declaratória se mostrou bastante interessante, uma vez que permitiu que os técnicos do TCE-PR fossem a campo fazer a validação dos dados informados pelos jurisdicionados.

Embora a adesão ao IEGM tenha sido facultativa, 70,68% dos municípios do Paraná, 282 dos 399, aderiram à iniciativa, enviando seus dados. No pedido do TCE-PR para que os municípios participassem, não houve enfoque na cobrança, mas, sim, no diálogo e na orientação, o que resultou na utilização dos questionários do IEGM por alguns gestores municipais como uma espécie de programa de governo.

O caminho seguido pelo TCE-PR teve início com a validação dos dados. Foram escolhidos dez municípios, e a validação se deu sobre vinte questões na área de educação e quinze na área de saúde. O grau de correção das respostas foi muito alto, em raros casos houve alteração, sendo algumas para mais. O índice global do Paraná foi de 0,60, ou seja, efetivo, nota B.

O relatório Prisma deve ser implementado em 2018 para análise das contas do Poder Executivo, não com o objetivo de desaprovação ou de recomendação de desaprovação de contas, mas como referencial para o relator em relação à efetividade das políticas públicas nas sete áreas avaliadas pelo IEGM.

Ressalte-se que a população tem bastante simpatia por esses recursos de aferição de políticas públicas, uma vez que a sociedade vem se tornando cada vez mais intolerante com a prestação ineficiente de serviços público, sendo que a cobrança recíproca entre gestores e população pode quebrar um ciclo vicioso e conduzir ao êxito a avaliação das políticas públicas.

3. IEGM - BRASIL

Sebastião Helvécio⁸

O IEGM se configura como a maior base de dados da administração pública do Brasil. Em 2015, 4.701 dos 5.570 municípios brasileiros responderam ao questionário do IEGM, sendo que 4.037 foram validados. Em 2016, houve 4.682 municípios respondentes e 4.327 validados, o que representa um crescimento de 8% no número de municípios auditados e validados pelos tribunais de contas.

O índice global brasileiro em 2015, havia sido de 0,56. Pode-se dizer que do conjunto de 4.037 municípios, a média de efetividade foi 56%. Em 2016, a média do Brasil caiu para 53%.

Um corpo técnico está avaliando os motivos dessa queda, mas certamente dois deles são a crise que assola o país e a transição de mandatos.

Apenas São Paulo e Paraná superaram o patamar de 60%, ficando na fase efetiva, e Pernambuco foi o único estado que não participou da avaliação. Todos os dados podem ser consultados pela população em aplicativo criado pelo IRB.

O melhor desempenho entre as sete dimensões avaliadas no Brasil foi na área da saúde, com média de 70%, seguido pelas seguintes áreas: fiscal, 63%; educacional, 57%; de TI, 48%; ambiental, 43%; da proteção das cidades, 40% e do planejamento, 30%.

Minas Gerais, por exemplo, é o estado do Brasil que tem o maior número de municípios, 853, que, no conjunto, executam uma receita de cerca de 90 bilhões de reais, ou seja, cada ponto percentual do IEGM diz respeito a 900 milhões de reais, número que demonstra a relevância da preocupação com a efetividade das políticas públicas.

8 *Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG. Presidente do Instituto Rui Barbosa – IRB. Graduado em Medicina pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Contábeis e Jurídicas Vianna Júnior. Doutor em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro – Uerj. Especialista em Controle Externo e Avaliação da Gestão Pública, pela Pontifícia Universidade Católica do Estado de Minas Gerais – PUC Minas. Especialista em Didática do Ensino Superior pela UFJF. Especialista em Pediatria pela Sociedade Brasileira de Pediatria. Pós-Graduado em Controle Externo e Avaliação da Gestão Pública. Membro do Comitê Executivo de Saúde do Estado de Minas Gerais. Professor Adjunto de Pediatria na Faculdade de Medicina da UFJF. Foi Presidente do Departamento de Pediatria da Sociedade de Medicina e Cirurgia de Juiz de Fora; Diretor-Geral do Instituto Mineiro de Assistência aos Municípios – Imam e Secretário de Estado da Saúde.*

Ademais, o IEGM permite a comparação, ao longo dos anos, de determinado governo em termos de efetividade e não de mera conformidade. Dada a sua inegável importância, vários países têm manifestado interesse em conhecer e aplicar o IEGM.

O próximo passo rumo à melhoria das políticas públicas implantadas é a avaliação da efetividade da gestão estadual, com base nos parâmetros do IEGM e com o desenvolvimento de novos parâmetros de acordo com as peculiaridades existentes na gestão de um estado.

USO DO *BIG DATA* NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sebastião Helvécio⁹

1. INTRODUÇÃO

Quando se fala em *Big Data*, é necessário compreender que ele nada mais é do que um repositório que possibilita o manuseio de uma grande quantidade de dados com velocidade, veracidade e de forma complexa, tendo muita importância no controle social, na efetivação da transparência, na formatação da matriz de risco e na medição dos impactos de uma política pública.

E, quando se fala em políticas públicas, estas devem ser compreendidas como as ações ou as omissões do Estado. Estas são tão importantes quando aquelas e ambas podem ser detectadas no orçamento.

Este trabalho pretende relacionar essas questões à efetividade e ao controle das políticas públicas.

2. A IMPORTÂNCIA DO *BIG DATA* NA ESCOLHA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A SEREM IMPLEMENTADAS

Inicialmente, cabe ressaltar que, no Brasil, República Federativa, não há governo subnacional, característica que significa a complexidade na tomada de decisões. É possível afirmar que existem no país governos regionais, governos locais e a União os representando dentro do modelo federativo.

9 *Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG. Presidente do Instituto Rui Barbosa – IRB. Graduado em Medicina pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Contábeis e Jurídicas Vianna Júnior. Doutor em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro – Uerj. Especialista em Controle Externo e Avaliação da Gestão Pública, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas. Especialista em Didática do Ensino Superior pela UFJF. Especialista em Pediatria pela Sociedade Brasileira de Pediatria. Pós-Graduado em Controle Externo e Avaliação da Gestão Pública. Membro do Comitê Executivo de Saúde do Estado de Minas Gerais. Professor Adjunto de Pediatria na Faculdade de Medicina da UFJF. Foi Presidente do Departamento de Pediatria da Sociedade de Medicina e Cirurgia de Juiz de Fora, Diretor-Geral do Instituto Mineiro de Assistência aos Municípios – Imam e Secretário de Estado da Saúde.*

Ao tomar uma decisão, o gestor público tem três caminhos: o utilitarismo, o igualitarismo ou o liberalismo, principais vertentes dos fundamentos ideológicos da implantação de uma política pública.

As demandas sociais são infinitas e elas ganham voz e corpo por meio dos representantes das mais diversas classes e interesses. Assim, é preciso medir de alguma forma a importância e a viabilidade da implantação de cada política pleiteada em determinado momento.

O utilitarismo é a análise baseada no binômio felicidade/dor. Ao proporcionar felicidade a um grupo, outro será acometido pela dor. Dando aumento aos médicos, por exemplo, pode ser que os enfermeiros não recebam nenhum aumento ou recebam um aumento menor, pois os recursos são limitados. Nesse contexto, além da felicidade/dor, o utilitarismo considera, ainda, o binômio quantidade/qualidade. Assim, ao tomar uma decisão pautada no utilitarismo, o gestor deverá analisar quem será beneficiado e quem não o será.

O igualitarismo tem como fundamento o tratamento desigual aos desiguais, direcionando maior quantidade de recursos para a população mais vulnerável. Um exemplo de política pública pautada no igualitarismo é o Bolsa Família e outros programas governamentais baseados em renda e não em mérito.

Por fim, para o liberalismo, o que importa é o trabalho. Para a extrema direita, o Estado não deve cobrar impostos, porque o fruto do trabalho será melhor aplicado pelo trabalhador que pelo governo. Essa é a ideia de Estado mínimo. Para a esquerda socialista, partindo-se do mesmo princípio do liberalismo, o Estado deve ser máximo e proteger os trabalhadores.

Entre as três vertentes, não existe uma que seja a ideal. De acordo com cada situação, com cada cenário, o gestor deve escolher a solução que melhor a eles se conforma, e o *Big Data* pode ser uma excelente ferramenta para ampará-lo matematicamente.

A fim de tornar palpáveis as possibilidades de uso do *Big Data*, considerem-se alguns exemplos:

Exemplo 1: O Ministério da Saúde tem um recurso disponível para aplicar na prevenção do câncer de mama por meio da realização de mamografias e precisa decidir a partir de qual idade o exame deve ser feito. Para tanto, é

necessário saber a incidência de câncer de mama em cada um dos estratos de idades das mulheres. Essa questão pode ser solucionada com base no Teorema de Bayes, que considera a informação anterior sobre a frequência com a qual um fenômeno ocorre.

Mulheres de 40 anos, por exemplo, apresentam a possibilidade de 1,6% de incidência do câncer de mama. Então, considerando-se o custo da saúde pública, em cada mil mulheres, 16 terão oportunidade de ter uma mamografia positiva e, evidentemente, 984 teriam possibilidade de ter um resultado negativo. A partir desse dado e dos recursos disponíveis, é possível que o gestor tome a decisão mais acertada em termos de proteção à saúde da mulher.

Exemplo 2: A fim de aplicar recursos no apoio à arte musical em seu município, o gestor precisa saber quantos afinadores de piano existem na cidade para garantir que todos os pianos estejam funcionando adequadamente. Essa questão pode ser tratada a partir do Paradoxo de Fermi, aplicando-se uma fórmula que leva em consideração o número de pianos e o tempo gasto para afiná-los.

Exemplo 3: O grupo *Walmart* fez uma pesquisa direcionada à descoberta dos itens mais adquiridos na iminente chegada de um furacão, com a finalidade não só de estocar esses produtos, mas, também, de estabelecer um preço de pactuação. A pesquisa evidenciou que o item mais comprado é a lanterna elétrica, o que causou espanto, tendo em vista que todos esperavam um resultado relacionado à água e à alimentação. A ausência dessa pesquisa poderia levar à indisponibilidade do item considerado mais necessário pela população e ao desperdício de outros itens.

Exemplo 4: Utilizando o *Big Data*, a República Checa chegou à conclusão que o falecimento em razão do tabagismo pouparia recursos da ordem de 147 bilhões de dólares, em razão da desnecessidade de construção de asilos e de pagamentos de aposentadorias. Com base nesse estudo, o país deixou de coibir o uso do cigarro.

Em que pese sua indiscutível importância, o *Big Data* deve ser usado com cautela, atentando-se para a veracidade dos dados disponíveis e para a indispensabilidade da experimentação. Considerando-se essas premissas, é preciso que se avalie também a qualidade das políticas públicas empreendidas em face da sua conformidade e da aplicação dos mínimos constitucionais (nos

casos da saúde e da educação), atentando-se para o fato de que tal aplicação não necessariamente significa efetividade da política realizada.

O caminho do Brasil deve ser trilhado pela inteligência daqueles que tomam decisões relacionadas aos recursos públicos. Nesse contexto, os órgãos de controle externos devem ser parceiros dos gestores, indicando a melhor tomada de decisão a partir dos dados já transformados em informações, em conhecimento e, finalmente, em sabedoria.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ideologias se dividem em dois grandes grupos, as formuladas por quem acredita que as mudanças ocorrem a partir de uma grande ideia, e as formuladas por aqueles que pensam que as mudanças ocorrem a partir de pequenas e sistêmicas transformações. Para a melhor atuação na gestão pública, é necessário que se adote a segunda opção, promovendo-se pequenas alterações em cada setor, a fim de que o todo melhore no futuro.

Isso porque todos aqueles que exercem a atividade política e que têm algum tipo de responsabilidade na administração devem ter em mente que ninguém é, sozinho, detentor da sabedoria para ensinar o caminho para todos. Esse caminho somente é construído da melhor forma por meio do diálogo, pois reconhecer a importância do outro é uma das mais notáveis implicações da liberdade.

O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E O CASO DO ESPÍRITO SANTO

Márcio Bastos Medeiros¹⁰

1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho, pretende-se abordar o aspecto conceitual do equilíbrio orçamentário como um princípio do orçamento público, apresentar o desafio enfrentado pelo estado do Espírito Santo na tentativa de equilibrar as contas públicas e mostrar a situação atual do Brasil quanto ao confronto entre receitas e despesas.

2. ESPÍRITO SANTO: UMA TENTATIVA DE EQUILIBRAR O ORÇAMENTO PÚBLICO

De acordo com o professor Osvaldo Maldonado Sanches, em seu Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins, os princípios orçamentários estão divididos em duas naturezas, os originários, existentes antes da segunda metade do século XX, e os complementares, que surgem a partir da segunda metade do século XX, atendendo à complexidade que o processo orçamentário passou a apresentar desde então. Nesse contexto, o princípio de equilíbrio tem natureza complementar e prevê, basicamente, a garantia de que o volume de despesa seja equivalente ao volume de receitas dentro de um orçamento público.

Com relação a ser um princípio constitucional ou não, há controvérsia entre os diversos autores, mas, independentemente disso, a legislação brasileira prevê mecanismos que buscam garantir ou manter o equilíbrio.

¹⁰ Subsecretário de Estado de Orçamento do Espírito Santo. Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília – UnB. Graduado em Ciências Navais com habilitação em Administração de Sistemas pela Escola Naval. Possui formação em Análise de Sistemas pelo Centro de Produção da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Uerj e especialização em Administração pelo Centro de Instrução Almirante Wandenkolk. Analista da carreira de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento do Estado do Maranhão; Pró-Reitor de Desenvolvimento Institucional e Gestão Estratégica da Universidade Federal da Integração Latino Americana e Assessor do Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, entre outros cargos de direção ocupados.

Mais recentemente, a partir do fim da década de 1960, com o orçamento sendo utilizado não só como uma política de financiamento do gasto público, mas também como um instrumento de política fiscal e econômica injetando recursos na economia, a ideia de princípio do equilíbrio ganha uma dimensão maior, extrapolando a fronteira da anualidade do processo orçamentário.

Já no ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000 – LRF), marco central da legislação relacionada ao princípio do equilíbrio, busca estabelecer o equilíbrio das receitas e das despesas a médio e a longo prazos, impossibilitando a existência de déficits sucessivos que comprometam a capacidade de execução de políticas públicas e de financiamento do Estado, bem como de superávits sucessivos que retirem ou neguem à sociedade os bens e serviços que ela deveria receber pelos recursos que entrega ao financiamento governamental.

Apenas a Constituição de 1967, em seu art. 66, estabelecia que “O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período”. Na reforma constitucional de 1969, esse dispositivo é abandonado e não aparece novamente na Constituição de 1988, que traz fragmentos dessa ideia, dispondo sobre a impossibilidade de haver despesas além dos créditos consignados no orçamento e a necessidade de haver fontes de recursos que atendam à abertura de créditos adicionais, deixando de mencionar, contudo, o princípio do equilíbrio propriamente dito, consubstanciado na equivalência entre o volume de receitas e volume de despesas.

A LRF dispõe, em seu art. 4º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO disporá sobre o equilíbrio entre receitas e despesas. O regramento do equilíbrio das receitas e despesas válido para cada ciclo orçamentário é estabelecido na LDO porque ele está diretamente atrelado à política fiscal e não apenas à regra de equivalência entre receitas e despesas.

De acordo com a LRF, a LDO deve estabelecer regras relativas a três grandes grupos de preocupação com o equilíbrio:

- O fluxo de receitas e de despesas. Se houver frustração de receita ou se o grau de endividamento extrapolar limites preestabelecidos, é necessário realizar a limitação de empenho, cujas regras e critérios estão estabelecidos na LDO.

- Despesa com a folha de pagamentos e despesa com o serviço da dívida. Quanto à despesa com pessoal, há limites específicos para União, estados e municípios e, quanto à gestão da dívida, resolução do Senado estabeleceu os limites de 1,2 vez a receita corrente líquida para municípios e de 2 vezes a receita corrente líquida para estados.
- Política fiscal para o período orçamentário e indicativo para os dois ciclos seguintes. O ente federativo deve indicar se, em determinado período, haverá política fiscal de expansão de gastos, em que seja possível estabelecer um *déficit* e gastar mais do que é arrecadado, se a política será de contração, em que, a fim de manter o equilíbrio, seja necessário reduzir o volume de gastos em face dos compromissos assumidos e do grau de endividamento.

O estado do Espírito Santo tem apresentado certo grau de dificuldade na manutenção do equilíbrio orçamentário.

Como nos demais estados brasileiros, houve taxas muito elevadas de expansão da receita pública entre 2004 e 2010/2011. E, nesse contexto, em 2012, a despesa de pessoal do Poder Executivo do Espírito Santo representava 37% da sua receita. Em razão de políticas de expansão do gasto, contratação de pessoal, aumentos de salário, alcança-se o limite de alerta no ano de 2013, implicando um conjunto de medidas para trazer a despesa de volta a um patamar administrável.

No cenário atual, em que não há crescimento econômico, o grande desafio é trabalhar essas despesas que, em boa parte, não são comprimíveis. O aporte previdenciário, por exemplo¹¹, foi de 1,767 bilhão de reais em 2016, para uma arrecadação de 15 bilhões de reais, e essa despesa tem previsão de crescimento até 2031, quando atingirá o valor aproximado de 3 bilhões de reais.

Isso significa que o ajuste necessário vai prejudicar outras despesas porque o aporte previdenciário é uma despesa de caráter obrigatório. E, para manter a conta de pessoal equilibrada, é necessário reduzir a conta do pessoal ativo.

Em 2015, o governo estadual fez a revisão da programação orçamentária trazendo o orçamento para um patamar real, em que as receitas e despesas

11 Volume de recursos que cada ente da federação que tem regime próprio de previdência precisa retirar dos bens e dos serviços que forneceria à sociedade por meio da arrecadação tributária e complementar a despesa previdenciária, uma vez que as receitas previdenciárias não são suficientes para honrar as despesas previdenciárias.

buscassem certo equilíbrio. Para tanto, foi criado um comitê de controle e de redução de gastos a fim de rever os gastos públicos e deu-se início ao seu monitoramento permanente, identificando-se em que o ajuste poderia ser feito.

Em 2016, foi instituído um regime preventivo de limitação de despesas em razão da redução das receitas decorrentes de fatores locais que pesaram especificamente na realidade do Espírito Santo, a exemplo da queda do preço do petróleo, da crise hídrica e do desastre de Mariana.

Em 2017, teve início o distensionamento do gasto, buscando-se o equilíbrio orçamentário. De dezembro de 2014 até janeiro/fevereiro de 2017, a despesa estava acima da receita, realidade que se tem conseguido mudar aos poucos, atentando-se ao fato de que, com relação às despesas, a governabilidade é maior, sendo que sua curva tem apresentado queda suave e constante, mas, no que diz respeito às receitas, estas apresentam fluxos que dependem menos do poder público e mais da realidade econômica e das condições do ambiente.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil atual apresenta uma realidade que aponta para a dificuldade no resgate do equilíbrio na gestão das contas públicas. A União, que vinha em uma trajetória de *superávit* até 2013, mergulhou em forte endividamento nos últimos anos, sem perspectiva de recuperação a curto e médio prazos, em razão das incertezas políticas e econômicas.

Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul comprometem mais de 80% de sua arrecadação com despesas de pessoal e com gestão da dívida. A média dos estados brasileiros é de 63% de comprometimento com despesa de pessoal. Mantendo-se essa realidade, não é possível entregar bens e serviços de qualidade à população.

RESPONSABILIDADE ORÇAMENTÁRIA VERSUS EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO: O ENDIVIDAMENTO RESPONSÁVEL EM TEMPOS DE CRISE ECONÔMICA

Rodrigo Luís Kanayama¹²

1. INTRODUÇÃO

A doutrina diverge sobre a existência do princípio do equilíbrio orçamentário em âmbito constitucional, e o próprio governo federal tem revelado a intenção de mitigar a regra de ouro por meio de uma emenda constitucional ou outro meio jurídico.

Após mais de 16 anos do nascimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000), o Brasil enfrenta o primeiro grande teste de equilíbrio orçamentário em razão da crise econômica.

Durante grande parte da última década, os governos de todas as esferas esticaram as cordas das receitas públicas manipulando contas, maquiando resultados, transmitindo ao público informações que não condiziam com a realidade. O custo da leniência com dinheiro público foi alto e agora está sendo cobrado.

O Brasil é uma federação cooperativa. Todos os entes federativos possuem papéis determinados na Constituição da República. Alguns possuem mais obrigações de arrecadação, como é o caso da União, e outros, obrigações de aplicações de recursos, como os demais entes subnacionais.

12 Advogado em Curitiba. Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professor Adjunto do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da UFPR. Professor da Graduação e da Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado). Ministra as disciplinas de Direito Financeiro, Direito Municipal, Direito Administrativo (Agentes Públicos, Políticas Públicas e Planejamento e Responsabilidade Fiscal). Atualmente é Chefe do Departamento de Direito Público. Conselheiro Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná. Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais e Membro da Comissão de Educação Jurídica, ambas da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná. É professor de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola da Magistratura Federal do Paraná – Esmafe, da Escola Superior da Magistratura Tocantinense – Esmat, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC PR, da Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDCONST e da Universidade Positivo – UP.

Assim, o modelo brasileiro funciona a contento ao menos em tese. Por consequência, a crise que venha a atingir um dos entes federativos também afetará os demais, e essa crise sistêmica está sendo enfrentada na atualidade. E, como consequência, direitos conquistados fatalmente serão atingidos.

Nesse contexto, este trabalho pretende discutir respostas para a seguinte pergunta: Diante de um ambiente de desequilíbrio fiscal, como serão mantidas as políticas públicas?

2. O EQUILÍBRIO FISCAL COMO OBSTÁCULO À REALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE CRISE ECONÔMICA

Para a professora Maria Paula Dallari Bucci,

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios adequados à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atendimento de seus resultados.¹³

A implementação da agenda governamental é, pois, política pública com vista à efetivação de direitos sociais. Sendo assim, *police*, que vem do inglês, (e não *politics*, embora a *police* também dependa da *politics*, ou seja, da política partidária) configura-se na determinação e na efetivação de agenda governamental resultante de decisão política e requer análise de resultados atingidos.

Assim, política pública é o conjunto de programas e ações governamentais que têm o objetivo de atender aos preceitos constitucionais servindo, então,

13 O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

à satisfação de necessidades públicas de efetivação de direitos, de garantia do funcionamento do Estado, de solução de problemas a partir da eleição de objetivos gerais e específicos pelos governos.

Nesse contexto, as políticas públicas se consubstanciam como a agenda governamental a ser concretizada a fim de efetivar direitos sociais, o que requer recursos públicos, ou seja, todo direito tem um custo.

Stephen Holmes e Cass Sunstein produziram um importante trabalho que esclareceu o custo dos direitos, um livro chamado *The Cost of Rights*. Segundo esses autores, não há direitos positivos (direitos sociais chamados também de welfare rights), ou direitos negativos (aqueles que não requerem interferência do Estado). Então, todos os direitos que estão na Constituição da República dependem de recursos públicos.

Curiosamente, entretanto, a constitucionalização de direitos não pode ser necessariamente considerada como a responsável pela majoração das despesas públicas. Em pesquisa consistente e recente, dois professores americanos, Adam Chilton, da Universidade de Chicago, e Mila Versteeg, da Universidade de Virgínia, escreveram um artigo chamado "*Rights Without Resources: The Impact of Constitutional Social Rights on Social Spending*" – Direitos sem Recursos: O Impacto dos Direitos Sociais, ou direitos constitucionais sociais, nos gastos sociais. Chilton e Versteeg analisaram várias constituições que incluíram os direitos sociais de educação e de saúde em seu texto e não constataram uma relação direta entre inclusão de direitos sociais e o aumento das despesas com esses direitos. Os autores concluem desta forma seus apontamentos:

Enquanto os direitos sociais vêm sendo geralmente reconhecidos com grande entusiasmo nos círculos de políticas públicas e da academia, nós, os autores, descobrimos que eles não aparentam conduzir o comportamento governamental, mas especificamente nós, os autores, descobrimos que a adoção do direito à educação ou à saúde não é associada com o aumento do gasto público em educação ou saúde.¹⁴

14 Chilton, Adam S. and Versteeg, Mila, "Rights Without Resources: The Impact of Constitutional Social Rights on Social Spending" (2016). Public Law and Legal Theory Working Papers. 625. Disponível em https://chicagounbound.uchicago.edu/public_law_and_legal_theory/625/?utm_source=chicagounbound.uchicago.edu%2Fpublic_law_and_legal_theory%2F625&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages. Acesso em 04.01.2018

Conquanto não se saiba o verdadeiro impacto dos direitos constitucionais no orçamento durante o passar dos anos, retorne-se à afirmação de Stephen Holmes e Cass Sunstein sobre os custos dos direitos.

Direitos possuem custos porque compete ao Estado a sua efetivação. Isso significa que somente existem liberdade, saúde, educação, democracia se houver dinheiro público capaz de financiar tais direitos.

O fato de ser o Brasil um Estado fiscal, que depende dos recursos tributários advindos do patrimônio privado, a qualidade de sua arrecadação depende, em primeiro lugar, da capacidade econômica dos agentes privados; em segundo, do atingimento do ponto ótimo da arrecadação, ou seja, o ponto ótimo da Curva de Laffer; e, em terceiro lugar, de uma estrutura burocrática que permita a sua efetiva arrecadação. Qualquer rompimento nessa tríade terá como consequência a redução das receitas tributárias e causará dificuldades na promoção dos direitos constitucionais.

A arrecadação, por sua vez, possui limites formais e materiais que não poderão ser ultrapassados, sendo que a tributação excessiva, por exemplo, pode gerar efeito inverso na economia do Estado.

Como, então, resolver a equação “direitos *versus* receita” em período de crise fiscal e de desequilíbrio orçamentário? Uma saída possível é o endividamento, com a disponibilização de títulos públicos no mercado, por exemplo. Não obstante, há normas jurídicas que limitam ou impedem o excessivo endividamento, não sendo esta, pois, a melhor solução.

Nesse cenário, como manter o financiamento dos direitos constitucionais sem provocar desequilíbrios orçamentários? O equilíbrio orçamentário sobrepõe-se à efetivação dos direitos constitucionais?

Antes de estabelecer se o equilíbrio orçamentário é princípio constitucional, deve-se aclarar se a efetivação de direitos prevalece sobre qualquer dificuldade orçamentária. Direitos constitucionais, os fundamentais e os sociais, serão realizados pelo Estado por meio de políticas públicas, tanto os direitos negativos quanto os positivos, mas em que medida, tendo em vista a escassez de recursos e o desequilíbrio orçamentário, esses direitos continuarão a ser concretizados?

É inquestionável a necessária presença da justiça fiscal. O Estado tributa algumas pessoas para fornecer, por meio de bens e serviços, condições aos menos favorecidos. Na ausência de capacidade de tributação e, se difícil ou impossível contrair dívida pública, porque essa dívida já está no limite ou porque não há mais crédito público, o Estado deverá manter a prestação de políticas públicas, definindo-as como prioridade e prestando-as com eficiência.

O equilíbrio, dessa maneira, convive com a efetivação de direitos, mas a ela não se sobrepõe. Diante disso, é possível extrair o equilíbrio orçamentário do texto constitucional? Não, se equilíbrio orçamentário significar ausência de endividamento ou equilíbrio absoluto. Sim, se o equilíbrio orçamentário significar a possibilidade de endividamento até os limites estabelecidos pelo próprio texto constitucional e pela legislação infraconstitucional, como as resoluções do Senado Federal no tocante à dívida consolidada.

Não se observa na Constituição da República uma norma que disponha que o orçamento público deva primar pelo equilíbrio. Tão verdadeira é essa afirmação que a Constituição autoriza o endividamento quando permite as operações de crédito, embora o limite a alguns patamares constitucionais. O *déficit* é, pois, aceitável.

A LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu art. 4º que a Lei de Diretrizes Orçamentárias disporá sobre equilíbrio entre receitas e despesas. Embora parte da doutrina afirme que se trata do princípio do equilíbrio, ou equilíbrio como pressuposto do orçamento, essa não parece ser a melhor interpretação. Ademais, a LRF é falha, já que apresenta deficiências na sua redação ao considerar como receitas as operações de crédito.

Consoante com a Constituição da República é a afirmação de que será possível equilíbrio entre receitas e despesas ou absoluto equilíbrio entre entradas e despesas. Nas entradas, estão inclusas as operações de crédito que devem, então, obediência aos princípios e normas legais. Outrossim, alcançados os limites do endividamento, tudo se torna mais difícil.

A partir daí, as operações de crédito são de limitada aprovação, o que, na prática, significa sua impossibilidade. Então, é necessário encontrar soluções que possam suplantar tais obstáculos materiais e formais.

Atualmente, a solução aventada pelo governo de mitigar a regra de ouro, aquela insculpida no art. 167 da Constituição, não parece ser a melhor

em razão de possíveis efeitos nefastos que advirão de tal medida, sendo imperioso encontrar outra saída.

Como se viu, a vontade da Constituição da República não é a determinação do absoluto equilíbrio, sobretudo porque o total equilíbrio é algo irreal. Em vez de equilíbrio, a Constituição pretendeu dispor sobre responsabilidade. O endividamento público pode e até deve existir em certo momento, mas deve também observar as normas legais.

Como, então, ponderar a responsabilidade com as necessidades contínuas por políticas públicas? A dívida pública tolerável, que representa a ideia de equilíbrio responsável, admite o endividamento em patamares adequados. Não existe princípio do equilíbrio, mas, sim, de responsabilidade. Alcançados, portanto, os limites da dívida pública, estes serão a margem do equilíbrio. A superação desses limites resultará em desequilíbrio orçamentário.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos de crise econômica, devem-se procurar novas soluções para que se mantenha o mesmo patamar de prestação de políticas públicas executadas no período pré-crise. Eis algumas soluções possíveis:

Inicialmente, deve-se aprimorar o estabelecimento de prioridades e, após, definir metas, transformando-se o orçamento público num *performance budget*. Em seguida, deve-se melhorar o planejamento.

Reconhece-se a cada dia o crescimento da importância do orçamento público como principal plano de governo. Em razão disso, o orçamento público é a peça-chave para a construção de políticas públicas e deverá servir como plano de metas para o estabelecimento de prioridades.

O conselheiro Marcos Nóbrega do Tribunal de Contas de Pernambuco e professor da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE ensina que pelo *performance budget* deve-se melhorar a alocação de recursos. De acordo com ele:

Cumprir lembrar que a eficiência alocativa não pode somente ser vista à luz da alocação dos recursos específicos no orçamento global, mas sim deve considerar aspectos mais amplos como a performance, o custo de obtenção

das informações sobre essa performance, os custos de transação do sistema, as assimetrias informacionais entre os formuladores do orçamento e aqueles que o executam e a racionalidade limitada. Logo, a análise dos orçamentos de performance demandará do formulador de políticas públicas, do controlador e da sociedade uma atenção redobrada e uma visão mais acurada nos reflexos do gasto público.¹⁵

É fácil realizar políticas públicas num cenário de abundância de recursos. Na escassez é que se revela o bom gestor. As políticas públicas em tempos de crise fiscal são ainda mais importantes porque mais usuários dependerão da prestação dessas políticas em prol dos direitos constitucionais.

A melhor alocação de recursos exige estrita obediência às normas constitucionais e infraconstitucionais. Responsabilidade, transparência, *Accountability*, controle e participação política são elementos capazes de promover transformações sociais.

É de interesse da sociedade o oferecimento de políticas públicas, mas também é de interesse da mesma sociedade o equilíbrio fiscal. A administração pública eficiente é a que consegue respeitar o princípio da responsabilidade mantendo a dívida dentro dos limites administráveis e, ao mesmo tempo, obtém resultados e cumpre metas de forma sustentável, ordenada e planejada, preservando os direitos sociais e os direitos fundamentais, mantendo, então, a adequada prestação de políticas públicas.

15 NÓBREGA, Márcio. Orçamento, Eficiência e Performance Budget. In: CONTI, José Maurício e SCAFF, Fernando Facury (coord.). Orçamento Público e Direito Financeiro. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2011, p. 693-728.

REFORMAS NECESSÁRIAS À RETOMADA DO EQUILÍBRIO FISCAL

Francisco Antônio Caldas de Andrade¹⁶

1. INTRODUÇÃO

O Brasil está vivendo hoje o seu maior *déficit* fiscal primário em vinte anos, sendo que, nos últimos dois anos, o país está saindo do maior período de decrescimento econômico deste século.

O governo federal pode se endividar por meio da emissão de títulos da dívida pública, mas o Brasil é uma federação, e a crise tem se revelado mais aguda nas esferas estaduais, sendo que os estados não podem hoje emitir títulos como podiam fazê-lo no passado.

A situação atual atende a duas lógicas básicas: uma estrutural e uma relativa às escolhas anteriormente feitas pelos entes federados. O presente trabalho pretende discuti-las, apresentando possibilidades de enfrentamento do quadro de desequilíbrio fiscal agravado pela crise econômica presente.

2. A RETOMADA DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO: REFORMAS NECESSÁRIAS

Por um lado, a liberação de crédito a que procedeu a União em benefício dos estados entre 2011 e 2014 fez com que esses entes dessem início a novas

¹⁶ Especialista Líder em Modernização do Estado do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ocupou diversas posições executivas na administração pública, em especial as de Secretário de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, de Secretário Adjunto de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, de Secretário Adjunto de Planejamento e Controle do Rio de Janeiro e de Secretário Municipal de Controle. Foi Presidente do Conselho do Rioprevidência e do Conselho Deliberativo do Instituto de Previdência Complementar – RJPREV, além de Membro do Conselho de Administração da Agerio – Agencia de Fomento do Estado e da Codin – Companhia de Desenvolvimento Industrial. É graduado em Engenharia Civil e Mestre em Computação pela Universidade Federal Fluminense – UFF, e Doutor em Administração e Finanças Públicas pela Fundação Getúlio Vargas – FGV RJ. Possui MBA em Engenharia Econômica e Financeira e em Regulação Econômica. Leciona há 15 anos em instituições de ensino superior, em cursos de Graduação e de Pós-Graduação, em particular no CIM da Fundação Getúlio Vargas, na Universidade Candido Mendes e no IDP – Instituto Brasileiro de Direito Público, em Brasília. É palestrante, autor de publicações em temas relacionados à gestão pública e colaborador em iniciativas de transformação da gestão pública.

políticas públicas que não apresentam condições de se manterem no futuro. Por outro lado, o conjunto de despesas obrigatórias tem crescido silenciosamente.

Quanto aos problemas estruturais, dois se destacam: a diminuição da arrecadação pela União e pelos estados e o crescimento da arrecadação dos municípios, levando à possível necessidade de rediscutir o federalismo brasileiro. A maior arrecadação de tributo estadual é advinda do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, por muitos considerado obsoleto, além de que é o imposto que mais sofre os reflexos da recessão econômica.

Assim, ao mesmo tempo em que os estados têm despesas obrigatórias acentuadas, contam com receitas de oscilação extremamente variável, das quais também são exemplos os *royalties*, cuja natureza é finita.

O Rio de Janeiro, por exemplo, financiou os seus inativos e pensionistas com as receitas de *royalties* do petróleo e, quando o preço do barril oscilou, o estado teve problemas para honrar sua despesa no setor. Importante observar que o mesmo estado apresentou um crescimento de despesa previdenciária nominal da ordem de 15,8% ao ano nos últimos dez anos.

Uma solução pensada pelos estados é o financiamento. O primeiro financiamento a ser considerado é o atraso do pagamento dos fornecedores, em segundo lugar, do salário dos servidores públicos e, por último, dos recursos como os do Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

A União tem empreendido esforços para auxiliar os estados, mas esses esforços não tocam ainda na estrutura do problema, que tem natureza constitucional e depende de reformas profundas voltadas para a mitigação das despesas obrigatórias.

Essas reformas devem ser pensadas analisando-se as lógicas da despesa e da receita. Pela lógica da despesa, uma reforma no sistema previdenciário poderia ser uma das soluções possíveis. A aprovação do teto de gasto foi um avanço no mesmo sentido e, se não houvesse ocorrido, nos próximos cinco anos, haveria colisão de direitos constitucionais como saúde e educação, que exigem quantitativo mínimo de gastos, ou seja, em cinco anos, os gestores públicos precisariam escolher entre a realização de políticas públicas voltadas para a educação ou para a saúde.

A reforma tributária também se faz necessária, ainda que seja bastante complexa por tratar de tema afeto ao federalismo e aos direitos individuais de cada estado. Além disso, o excesso de burocracia característico do Estado brasileiro é muito custoso para a sociedade e também gera impactos econômicos e fiscais ainda que em menor escala.

Quanto à lógica das receitas, as soluções são mais difíceis. Em curto prazo, é necessário rever os tributos brasileiros no que for possível sem empreender a reforma tributária. Alguns tributos podem ser repensados, considerando-se as desonerações e os processos de cobrança.

Outra solução seria a transmissão à iniciativa privada, por meio de concessões, permissões, parcerias público-privadas e privatizações, de uma série de serviços prestados hoje pelo Estado. Alguns processos nesse sentido estão em curso e outros seguem em discussão.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A união tem, atualmente, necessidade de financiar infraestrutura, saúde, educação, segurança, bem-estar, ciência, sustentabilidade fiscal, proteção social, meio ambiente, mas não pode fazê-lo como os estados têm feito, atrasando o pagamento de fornecedores e de salários. Até que os efeitos estruturais das reformas empreendidas comecem a valer, uma boa solução é contar com o auxílio de instituições como BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Agência Francesa, entre outras.

É possível dizer que o momento atual é alvissareiro, pois o país está saindo do período mais longo da recessão. As questões aqui discutidas se multiplicam e o Brasil é um Estado Democrático de Direito, contando com instrumentos legais institucionalizados para combater o quadro de desequilíbrio orçamentário que se apresenta, tendo em mente que o Brasil sempre foi maior do que suas crises.

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ATUAL CENÁRIO DE DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra¹⁷

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de discutir a importância dos tribunais de contas no cenário de desequilíbrio orçamentário, bem como de apresentar o exemplo de fiscalização empreendido pelo Tribunal de Contas da União – TCU com relação ao financiamento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional.

2. POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA MUDANÇA DO CENÁRIO FISCAL CAUSADO PELA CRISE

Não há dúvidas de que o modelo atual de financiamento das políticas públicas no Brasil está falido e não há outra forma de alterar esse modelo de financiamento que não seja rediscutindo o modelo de orçamento público empregado no país. E os tribunais de contas têm um papel central nesse processo, já que possuem a neutralidade necessária para contribuir para o debate que ora se apresenta.

No setor privado, o preço e a lei da oferta e da demanda contribuem para garantir a alocação mais eficiente possível dos recursos disponíveis. Já no setor público, o orçamento e as disputas políticas em torno dos recursos orçamentários acabam sendo fatores adequados para que essa distribuição aconteça.

No modelo orçamentário brasileiro, a distribuição não tem sido feita de forma sustentável e, ainda que o equilíbrio orçamentário seja considerado

¹⁷ Secretário de Controle Externo da Fazenda Nacional. Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU. Bacharel em Ciências Contábeis e Especialista em Auditoria Financeira pela Universidade de Brasília – UnB. Mestre em Administração Pública pelo Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE-IUL. Possui certificação profissional em Auditoria Financeira. Foi Coordenador das auditorias do Balanço Geral da União – BGU; Coordenador Técnico do projeto financiado pelo Banco Mundial para o fortalecimento da auditoria financeira no TCU, Coordenador do grupo de trabalho responsável pela elaboração do Manual de Auditoria Financeira do TCU. É Professor e autor de artigos sobre contabilidade, gestão e auditoria financeira no setor público.

um princípio constitucional, seu cumprimento seria inviável, pois a realidade econômico-financeira do setor público no país tem se colocado à frente de todo o ordenamento jurídico, evidenciando uma realidade nunca vivida.

Os princípios a serem considerados neste momento são o da sustentabilidade fiscal e o da equidade internacional, discutindo-se a manutenção das contas públicas a longo prazo e considerando-se que, até 2020, pelas projeções do Tesouro Nacional, não há perspectiva de termos *superávit* primário.

A partir de 2013, o endividamento líquido disparou, bem como a dívida líquida e a dívida bruta, esta se aproximando de 80% do PIB – Produto Interno Bruto. Esse dado em si não é problemático, já que uma dívida sustentável e direcionada para investimentos é uma ótima fonte de financiamento. Existem países desenvolvidos que têm dívidas superiores a 100% do PIB, a exemplo do Japão, cuja dívida representa 200% do PIB.

A questão central é, assim, a sustentabilidade da dívida. A dívida brasileira custa praticamente 10% do PIB e, com a taxa de juros do país, essa dívida é totalmente insustentável e acaba impedindo que recursos orçamentários sejam utilizados para outras finalidades.

O teto de gastos é uma camisa de força que foi necessária, já que não houve economia de recursos durante o período de crescimento das receitas. Além disso, a devolução de recursos do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ao Governo Federal acabará.

Diante dessas questões, necessário se faz buscar um novo modelo de financiamento que seja mais eficiente, mais transparente e mais sustentável. Hoje não se fala mais em investimento em infraestrutura no orçamento público porque não há mais margem para certas despesas discricionárias, e a superveniência de uma regra transformando despesas discricionárias em obrigatórias não terá o efeito esperado.

E qual o papel dos tribunais de contas nesse cenário?

Os tribunais de contas deveriam ser os guardiões das contas públicas, atuando de forma mais tempestiva para evitar que se chegasse ao momento atual. Torna-se, pois, necessário que esses órgãos de controle externo mudem a forma de atuação e passem a agir conforme as três seguintes perspectivas: da transparência, melhorando a qualidade e reduzindo a

assimetria da informação e melhorando a qualidade das decisões; da eficiência e da efetividade das políticas públicas e dos órgãos públicos, com a responsabilização daqueles a quem se atribuem o desenho, a implementação e a avaliação das políticas públicas; e da conformidade, pautada pela ética.

Importante ressaltar que a política pública será eficiente apenas se ela tiver um bom desenho, for baseada em evidência, possuir capacidade de gestão e possibilidade organizacional de implementação e contar com um bom modelo de financiamento que seja transparente, eficiente e sustentável.

O atual modelo brasileiro de financiamento de políticas públicas não é, como se viu, nem eficiente, nem transparente, nem sustentável e precisa ser substituído por modelos repensados para cada política pública, como previdência, educação, saúde e segurança.

O círculo orçamentário atual, incluindo os processos de elaboração, aprovação, execução e controle, não tem direção estratégica, tem uma baixa governança e é burocrático, apresentando problemas de credibilidade das informações e de corrupção.

Essas características precisam ser alteradas, voltando-se o foco para o cidadão e os resultados, com eficiência, ética e credibilidade. E os tribunais de contas têm o papel fundamental de fazer esse ciclo orçamentário girar de forma tempestiva, estabelecendo um modelo de prestação de contas que contribua para retroalimentar o ciclo orçamentário efetivamente, nas perspectivas da transparência, da eficiência e da conformidade.

O que vem ocorrendo é que há entre os gestores públicos brasileiros a falta de noção de *accountability*, ou seja, eles não se responsabilizam pela coisa pública, não têm o sentimento de pertencimento em relação ao que ele deve entregar para a sociedade. E os tribunais de contas devem exigir comportamento diverso desses gestores.

Considerando-se todas essas possibilidades de atuação dos tribunais de contas com vistas à mudança do cenário atual da compreensão do equilíbrio fiscal e do desenho das políticas públicas, o TCU fez um diagnóstico sobre a eficiência e a sustentabilidade do desenvolvimento regional.

Três achados foram identificados:

- O alto risco de distorção em dados financeiros de estados e municípios, evidenciado na análise das transferências discricionárias, das transferências obrigatórias, das operações de crédito e da receita de geração própria de estados e municípios e na identificação de informações autodeclaradas, sem validação, sendo que 10% dos municípios não preenchem o sistema. A inconsistência dos dados também se evidencia na falta de padronização e na persistência de classificação genérica, ressaltada, por exemplo, no campo “outras transferências”, que, só em 2014, tinha 18 bilhões de reais.
- O modelo de financiamento de estados e de municípios não é sustentável. 88% dos recursos dos municípios vêm de fora, não sendo nem administrados, nem arrecadados diretamente por esses entes. 42% dos municípios estão em situação fiscal ruim e 87% não geram nem 25% de seus recursos. No caso dos estados, 48% dos recursos vêm de fora, 40% deles geram menos de 50% de seus recursos e 44% dos estados estão em situação fiscal fraca.
- O modelo de financiamento adotado não está reduzindo desigualdades regionais. Das 13 fontes de recursos encaminhadas para a redução das desigualdades regionais analisadas pelo TCU com o auxílio do Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – envolvendo transferências discricionárias, obrigatórias e *fundings* de operações de bancos federais – apenas cinco tiveram uma relação positiva, ou seja, influenciaram no desenvolvimento dos municípios no período de 2000 a 2010.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem passado por um momento de acirrada disputa política e social, envolvendo interesses legítimos e ilegítimos. Quem se calar perderá a disputa. Então todos os atores envolvidos precisam se manifestar e se posicionar, buscando maneiras de solucionar a crise que se apresenta.

O Brasil tem uma oportunidade única de mudar o comportamento do gestor público e, mais importante do que a aplicação de multas, do que a recuperação de débitos, e do que qualquer outro tipo de responsabilidade é não permitir que gestores desonestos permaneçam nos cargos públicos. É necessário fazer a opção pelo futuro, mantendo-se, naturalmente, as responsabilizações, mas em processos paralelos às destituições.

MATRIZ DE RISCO E CONTROLE INTERNO

Rodrigo Pironti Aguirre de Castro¹⁸

1. INTRODUÇÃO

O controle interno, a gestão de risco e o *compliance* permitem que o gestor público verifique que tipo de ato administrativo está gerindo, promovendo a análise da legalidade, da legitimidade e, principalmente, da conformidade do ato com as normas vigentes para sua atividade. Assim, falar de controle interno, de *compliance* e de gestão de risco é falar de governança.

A partir da lógica estruturante da reforma de 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – Mare, e com a vigência da Emenda Constitucional 19/1998, o Brasil passou a ser um país, em tese, descentralizador, que visava à eficiência com eficácia da gestão pública, dando início à era da governança.

18 Concluiu Pós-Doutorado em Direito pela Universidad Complutense de Madrid – Espanha. Doutor em Direito Econômico, Mestre em Direito Econômico e Social e Especialista em Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Professor da Universidade Positivo – UP. Foi Procurador-Geral do Município de Pinhais; Presidente da Comissão de Direito da Infraestrutura e Estudo das Concessões Públicas da OAB/PR; Presidente da Comissão de Gestão Pública da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná e Conselheiro Estadual da OAB-PR. É Membro do Instituto dos Advogados do Paraná – IAP, Membro Fundador do IBEFP – Instituto Brasileiro de Função Pública; Membro Fundador do Eada – Instituto de Estudios Avanzados en Derecho Administrativo; Membro do Instituto de Jovens Juristas Ibero-Americanos; Membro do Instituto Paranaense de Direito Administrativo – IPDA; Membro da Comissão Nacional – CNAI – CFOAB e da Comissão Nacional de Direito da Infraestrutura CFOAB. Vencedor do Prêmio Ibero-Americano de Direito Administrativo/Contratual. Vice-Presidente do Foro Mundial de Jovenes Administrativistas. Professor convidado da Universidad de La Plata – Argentina e da Universidad de San Nicolás de Hidalgo e da Universidade Tecnológica de Monterrey – México. Professor convidado da Escola de Gestão Pública Gallega e da Universidad Complutense de Madrid – Espanha. Professor Convidado do Centro di Studi Giuridici Latinoamericani – Itália. Professor de Graduação e de Pós-Graduação da Universidade Positivo. Professor de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Professor do MBA em Gestão Pública do Instituto Alleanza. Professor e Coordenador do MBA em Governança e Gestão Administrativa da Uninter-Infoco (Licitações e Contratos e Controle da Administração Pública). Professor da Escola Superior de Advocacia – ESA. Autor das Obras: Processo Administrativo e Controle da Atividade Regulatória (Ed. Fórum) e Sistema de Controle Interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial? (Ed. Fórum). Coordenador e Coautor de várias obras jurídicas, entre as quais: Direito Administrativo Contemporâneo – Estudos em Memória ao Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho; Serviços Públicos – Estudos Dirigidos; Lei de Responsabilidade Fiscal: Estudos em Comemoração aos 10 anos da LC 101/00. Autor de vários artigos em periódicos legais. Conferencista em âmbito nacional e internacional. Advogado sócio da banca Pironti Advogados.

Ocorre que, atualmente, o Brasil é um país gerencial, mas os modelos que antecederam o Estado gerencial ainda existem no país. O principal deles, e aquele que deu origem ao estado brasileiro em relação às práticas corruptivas, é o modelo patrimonialista monárquico, cuja lógica absolutista leva à confusão do patrimônio público com o patrimônio privado. Tal prática, embora proibida pela Constituição da República de 1988, é recorrente no país.

O modelo sucessor do patrimonialismo foi a burocracia, sequência predeterminada de atos que levam a um ato conclusivo final com o objetivo de controlar todo o processo. No Brasil, contudo, essa prática é compreendida de maneira pejorativa, como modelo prejudicial à eficiência.

Nesse contexto, é forçoso que se pense em uma forma de trabalhar tais atipicidades brasileiras, consubstanciadas na mistura dos modelos gerencial, patrimonialista e burocrático.

O controle é a chave.

2. A IMPORTÂNCIA DA MATRIZ DE RISCO PARA O CONTROLE INTERNO

Em sua obra “A mais pura verdade sobre a desonestidade”, Dan Ariely afirma que a corrupção é um ato irracional, o que demonstra com testes que provam que, em ambientes com maior controle, o ser humano deixa de se corromper. Estudo feito pelo Banco Mundial levou à mesma conclusão: um pequeno incremento no controle leva à grande redução da corrupção. Em face dessas pesquisas, resta claro que a corrupção não deve ser combatida e, sim, controlada.

Compliance é um termo norte-americano cunhado no Brasil e reproduzido pela legislação, a exemplo da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016). Quando a legislação não fala em *compliance*, fala de sua adequada tradução: programa de integridade. *Compliance* ou integridade, as duas lógicas foram trazidas para controlar a corrupção.

De acordo com o referencial básico da CGU – Controladoria-Geral da União, o *compliance* ou programa de integridade é estruturado com base em cinco premissas: apoio da alta administração, estrutura efetiva (escritório de *compliance* e comitê gestor), análise de riscos, análise de regras e

instrumentos, além do monitoramento constante. Todos os cinco aspectos pautarão a elaboração da matriz de riscos.

Até hoje no Brasil, o controle tem sido feito de forma subjetiva e é rechaçado por seu destinatário. Com uma matriz de risco adequada e comparativa, contudo, é possível que o controlador demonstre quais as prioridades de suas atividades.

A melhor matriz de risco para a administração pública é uma matriz probabilidade/impacto, sendo que a probabilidade pode ser veiculada em relação ao percentual de ocorrências, e o impacto pode ser considerado em seus aspectos qualitativo e quantitativo, dando-se preferência ao impacto quantitativo a fim de privilegiar a objetividade.

As ocorrências podem ser eventos extraordinários (até x acontecimentos do mesmo tipo) que levem à classificação em baixa, média ou alta probabilidade de ocorrência e, conseqüentemente, de risco para o ato controlado.

A título de exemplo, um evento com impacto médio é aquele que vai influenciar de forma intermediária os objetivos, com possibilidade de recuperação. Não havendo possibilidade de recuperação, o impacto será alto em relação à qualidade. Os atrasos (de até x meses) podem ser medidas de impacto.

Após a classificação da probabilidade e do impacto, os dados são lançados na matriz de risco, e as classificações da probabilidade e do impacto são cruzadas (probabilidade baixa *versus* risco médio, por exemplo), e o risco então é calculado.

Ao estabelecer o risco, o controle deve prever a mitigação, conjuntamente com o tratamento. A contratação de seguro de obras é um tipo de mitigação/tratamento.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se fala de controle interno, não se pode deixar de avaliar a importância da reestruturação do modelo brasileiro. Exemplificando-se, não é possível, que os controladores recebam salários baixos e respondam pela totalidade do patrimônio público. É preciso criar uma matriz RACI de responsabilidade, a fim de que o gestor não tenha receio de executar seus misteres.

O PAPEL DO CONTROLADOR INTERNO

Mauro Munhoz¹⁹

1. INTRODUÇÃO

Tratando-se de controle da gestão pública, é importante que se faça, inicialmente, a distinção entre a função do controle interno e a responsabilidade do gestor no âmbito do controle interno.

Geralmente, os controladores são bastante preparados e acabam exercendo as funções de consultor. Em princípio, não há problema, mas é necessário que se tome cuidado para que não se fira a independência funcional.

A previsão constitucional da figura do agente interno de controle é uma garantia ao gestor de que ele terá uma administração profícua, desde que ele dê ao controle interno a devida importância. Essa, no entanto, não é a realidade da maioria das prefeituras do país.

2. A FUNÇÃO DO CONTROLADOR INTERNO

No modelo brasileiro, o controlador, que deveria agir como um fiscal interno da administração pública, acaba agindo mais no sentido de resolver os problemas da administração que no de cumprir sua função fiscalizadora. Quando o controle interno tem atividade mais operacional que fiscalizatória, ele, normalmente, determinará o que o gestor deve fazer em uma situação na qual o controle está inadequado, insuficiente ou mal instituído.

Essa é uma postura inapropriada do agente de controle, uma vez que, a partir do momento em que ele determina o que deverá ser feito, muitas

19 Coordenador-Geral de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR. Servidor efetivo da mesma instituição. Graduado em Ciências Contábeis, pela Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativa de Rolândia/PR. Especialista em Administração Pública, pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. MPA em Controle Externo, pela Fundação Getúlio Vargas – FGV. Foi Inspetor de Controle Externo e Secretário de Estado do Controle Interno. Prestou assessoria à Comissão de Orçamento da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Foi Técnico Contábil e Contador da Prefeitura Municipal de Cambé/PR.

vezes assinando documentos dos quais conste a atitude a ser tomada, a responsabilidade do gestor nos controles se anula. Nessas situações, o controlador pode ser responsabilizado por atos que não se incluem em suas atribuições, o que requer atenção especial.

Cada órgão é responsável pelos seus próprios controles, tanto pela implementação, quanto pela manutenção e pela alteração. A responsabilidade da controladoria e dos agentes de controle é auditar, verificando se o controle empreendido pelos setores é ou não suficiente, se atende ou não ao fluxo de processos de trabalho, se entrega o resultado esperado, se atende à expectativa e cumpre o papel daquele órgão.

Ao atuar como agente de controle, o servidor deve ter plena consciência dos limites de sua função a fim de não assumir responsabilidades que não são suas. Ao participar da solução de um problema e a fim de garantir sua atuação futura, o controlador deve registrar que o faz apenas a título de sugestão/recomendação e não de determinação.

O gestor é quem deve responder caso não tome as medidas corretivas para implementar um sistema adequado, para corrigir uma distorção num sistema existente e para melhorar o seu controle, a fim de que a administração consiga exercer suas atividades de forma mais eficaz, buscando os melhores resultados com a economia necessária e entregando à sociedade serviços de boa qualidade.

E, para que os gestores não aleguem o desconhecimento das práticas de controle, eles devem ser capacitados, entendendo a importância desse procedimento para o sucesso de sua administração e deixando de se opor a ele.

A função do controlador interno também deve ser de assessoria aos gestores na busca dos meios de controle mais adequados, mais eficientes, aqueles que mais se ajustem ao processo que deve ser controlado, tendo em mente que a decisão final é sempre do gestor. Tal assessoria deve ocorrer por meio de sugestões e de recomendações documentadas, a fim de que se comprove a instância da competência do agente de controle. A partir de então, a responsabilidade cabe a quem deve implementar o controle, mantê-lo ou alterá-lo.

Além disso, a área de controle interno deve informar à direção da organização sobre os resultados dos planos de ação estabelecidos para cada um dos riscos identificados no processo, atuando para que o gestor promova as ações necessárias para correção de rumo por meio da mitigação do risco identificado.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios constitucionais insertos no art. 37 da CR/88 nada mais são que parâmetros de controle, sendo que uma administração bem controlada tem muito mais probabilidade de alcançar seus objetivos da forma prevista na Constituição.

Nesse contexto e a partir do advento da Constituição de 1988, o controle externo tem se fortalecido no Brasil desde a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Instituições como a Polícia Federal, o Ministério Público e a Defensoria Pública já começam a cobrar resultados das ações governamentais.

O controle interno deve seguir o mesmo caminho, pois apenas cultivando-se a cultura do controle será possível que a qualidade dos serviços públicos ofertados melhore e passe a justificar a carga tributária paga pelo cidadão.

Por fim, o controlador interno deve ter em mente que uma organização pública se constrói por todos, não somente por ele, e que cada membro do poder público deve resolver o que lhe compete dentro de sua função específica.

COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO

Alexandre Mugnaini²⁰

1. INTRODUÇÃO

Para entender melhor o que significa *compliance* anticorrupção, é necessário compreender qual é o ambiente de governança no qual os controles estão inseridos e se eles são ou não adequados ao que se deseja controlar, ou seja, é preciso conhecer bem as práticas de governança estratégica, o que a alta administração decide que deve ser o objetivo do controle, para, só então, verificar a compatibilidade dos mecanismos de controle interno escolhidos.

Deve-se, ainda, atentar para o fato de que não existe controle interno efetivo sem que este esteja vinculado a um risco devidamente mapeado quanto ao seu impacto e à sua vulnerabilidade.

2. CONSTRUINDO UM BOM PROGRAMA DE COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO

Está à disposição do poder público um arsenal de ferramentas de controle a ser utilizado. O programa de *compliance* escolhido deve ser de conhecimento de toda a organização, além de ser monitorado a fim de verificar se seu funcionamento está ou não adequado. Um bom padrão a ser utilizado é o Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais, da CGU – Controladoria-Geral da União.

20 Assessor de Planejamento Empresarial da Itaipu Binacional. Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Especialista em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas – FGV. Mestre em Administração Estratégica pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná PUCPR e em Sustentabilidade e Governança no ISAE/FGV. Foi Professor da PUCPR e da Sociedade Unificada Paulista de Ensino Renovado Objetivo, em Curitiba, Paraná. Atuou na Siemens, na área de Telecomunicações, na implantação e na operação de projetos de redes de telefonia celular. Participou do desenvolvimento e da customização de serviços de pós-venda para redes de telefonia celular. Trabalha, atualmente, na coordenação de projetos relacionados à gestão de riscos corporativos, aos controles internos e à Lei Sarbanes-Oxley. Coordena o Programa de Compliance da Itaipu Binacional.

O Guia aponta, inicialmente, para a importância do apoio do gestor aos programas de *compliance*, que auxiliam na governança em todas as áreas de gestão, seja estratégica, tática ou operacional.

A adequada implantação de um programa de *compliance* deve ocorrer em cinco etapas: desenvolvimento de um ambiente apropriado no nível estratégico, adequação da análise de riscos, estruturação de procedimentos e ferramentas apropriados ao controle dos possíveis eventos de corrupção, treinamento e monitoramento.

O monitoramento não diz respeito somente aos indicadores reportados a quem deles necessite para tomar decisões, mas, principalmente, a quem está à frente do programa de *compliance*, a fim de que se saiba se o programa funciona ou não.

Existem diversos outros órgãos, normas, entidades, legislações que podem auxiliar uma organização a construir seu programa de *compliance*. São exemplos o Pacto Global, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o Tribunal de Contas da União – TCU, a Lei Anticorrupção Empresarial (Lei 12.846/2013), a Transparência Internacional, a *Alliance for Integrity*, empresa patrocinada pelo governo alemão para a capacitação de pequenas e médias empresas na construção de programas de *compliance* e o *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA. Atente-se para o fato de que boa parte da bibliografia produzida sobre o tema no mundo já tem mais de 30 anos.

Para que um programa de integridade funcione, no entanto, não basta o cumprimento estrito das normas, existindo alguns outros direcionadores que podem agregar valor a ele, fazendo com que ele se aproxime do sucesso esperado.

Esses direcionadores muitas vezes não estão nos livros, mas nas experiências dos envolvidos na gestão de riscos, nos controles internos e nos programas de *compliance*.

Um programa de integridade existe para garantir a sustentabilidade e a perenidade de uma organização e deve servir para qualquer tipo de corrupção. Nesse contexto, deve-se atentar para a tríade inicial de valores, de princípios e de conceitos à qual o *compliance* deve estar relacionado: credibilidade, responsabilidade e ética.

A ética, no caso do programa de integridade, diz respeito aos valores a serem trabalhados pela organização no âmbito do *compliance*, aos princípios norteadores do programa. Quanto à credibilidade, esta diz respeito à legitimação do programa de *compliance* com relação aos públicos interno e externo. A responsabilidade está relacionada aos limites do programa a fim de que não haja interferência em outros setores.

Dada essa tríade inicial, existem alguns pontos adicionais que auxiliam na implantação e no gerenciamento do programa de *compliance*. Esses pontos dizem respeito à postura firme diante de todos os casos de corrupção, observando-se a importância do exemplo dado pelos gestores e seguido pelos empregados, e da consciência coletiva se sobrepondo aos interesses individuais, uma vez que a ação inadequada de alguns pode afetar a todos.

Outro ponto importante diz respeito ao modelo das três linhas de defesa. A primeira linha de defesa em relação a qualquer ato de controle é a operacional, a segunda está vinculada às áreas gerenciais, nas quais se insere a área de *compliance*. A terceira linha de defesa está vinculada à auditoria interna, aos órgãos externos de controle (entre eles Receita Federal, INSS, Alfândega e tribunais de contas) e à alta administração da organização.

O *compliance* deve dialogar com todas essas diferentes áreas e órgãos, escolhendo-se a melhor forma de fazê-lo em cada caso, considerando-se toda a cadeia de valor e a possibilidade de responsabilização objetiva por atos de parceiros e terceiros, com os quais também deve haver diálogo.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilidade do programa de *compliance* também é um ponto a ser observado, sendo certo que ele não deve ser visto como programa de polícia e, sim, como uma forma de promover o crescimento da organização como um todo. Todos devem entender o que é o *compliance* e o que se ganha com ele, para que não haja o temor advindo do desconhecimento.

Por fim, merecem atenção os recursos disponíveis, já que, para que se tenha um bom programa de *compliance* são necessários meios financeiros e pessoas capacitadas, conhecimento e estrutura mínima, sem que haja desperdício, evitado com o planejamento adequado da forma de utilização do que é disponibilizado.

OS GASTOS COM A EDUCAÇÃO E A QUALIDADE DO ENSINO PÚBLICO

Álvaro Chrispino²¹

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende discutir a efetividade dos gastos com educação no Brasil, levando-se em conta a verificação de seu objetivo final, que é a aprendizagem efetiva.

Ainda que haja definições legais sobre o que seja educação de qualidade, o tema se mostra um tanto vago, existindo várias possibilidades de considerá-lo. Uma delas é a quantidade de recursos públicos investidos no setor. E a forma como se trabalham os números relativos aos gastos com a educação leva a diferentes interpretações sobre a qualidade do serviço prestado pelo Estado.

Quando se considera, por exemplo, o PIB – Produto Interno Bruto, o Brasil está bem classificado em termos de qualidade da educação pública, mas, levando-se em conta o gasto *per capita*, deixa-se a desejar no aspecto educacional. O mesmo ocorre quando se analisa a distribuição dos gastos por etapa escolar e até por regiões geográficas, ou quando se comparam os gastos públicos e os gastos privados com educação. Importante ressaltar que a escolha desses dados reflete o posicionamento político de quem faz as análises, inexistindo qualquer tipo de neutralidade nos números ou nos algoritmos considerados.

21 Doutor e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Possui Pós-Doutorado em Administração Pública pela FGV/Ebape – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Professor Titular dos Programas de Pós-Graduação (Doutorado e Mestrado) e de Química no Ensino Médio. Coordenador do PPCTE – Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Educação (Doutorado e Mestrado). Possui 11 livros e artigos publicados em periódicos especializados na área de Educação, Políticas Públicas e Ensino de Química/Ciências. Atualmente, participa de projetos de pesquisa internacionais e é líder de grupo de pesquisa/CNPq CTS-ciência-tecnologia-sociedade e Educação. Áreas de produção: Políticas Públicas e Gestão de Sistemas Educacionais, Ensino de Química/Ciências, CTS e Mediação de Conflitos. É Fellow da Iupac – International Union Pure and Applied Chemistry. Ocupou diversas funções públicas, entre elas Diretor de Gestão Estratégica do Cefet RJ – Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro, Subsecretário Municipal de Educação do Rio de Janeiro, Subsecretário de Estado de Educação do Distrito Federal e do Estado do Rio de Janeiro e Diretor Científico do Ciecierj – Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro. É membro de conselhos consultivos/editoriais de periódicos nacionais e internacionais na área da Educação e do Ensino.

2. GASTOS COM EDUCAÇÃO *VERSUS* APRENDIZAGEM

Uma das formas de considerar a qualidade da educação pública no Brasil é analisando-se o CAQ – Custo Aluno Qualidade e o CAQi – Custo Aluno Qualidade Inicial, previstos no PNE – Plano Nacional de Educação e que se compõem de um algoritmo no qual um conjunto de pessoas pensou haver agregado todas as despesas necessárias àquilo que se acredita ser o mínimo de qualidade educacional devido aos alunos.

Trata-se, contudo, de uma ideia pouco exequível uma vez que o CAQ pressupõe um investimento superior ao que se costuma fazer no país que, ademais, passa por período de redução de gastos. Destaca-se, ainda, que os dados aqui mencionados consideram apenas os alunos incluídos no sistema educacional, tendência introduzida pelo Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, desmerecendo os esforços para trazer para o sistema de análise aqueles que estão desassistidos pelas políticas públicas obrigatórias.

Outra possibilidade de considerar a qualidade da educação pública é vincular o valor gasto por aluno ao PIB, o que também não é razoável, levando-se em consideração as flutuações e retrações do Produto Interno Bruto, bem como a diminuição da população candidata à educação básica.

A melhor opção seria, então, identificar um valor que efetivamente pudesse oferecer aos alunos tudo aquilo de que eles necessitam para o recebimento de uma educação de qualidade. E, conforme a flexibilidade demográfica, esse valor poderia aumentar ou diminuir. Importante destacar que não se trata de diminuir o investimento em educação e, sim, de adequar os recursos ideais ao número real de crianças potencialmente beneficiárias do setor.

Nesse contexto, necessário se faz distanciar-se do gasto em si e analisar a razão pela qual os alunos continuam não apreendendo o conteúdo da forma como necessitam fazê-lo. Se o gasto é direcionado para prédios de qualidade, merenda adequada, transporte suficiente, livros didáticos de excelência, e a qualidade desses insumos não se reflete na qualidade da aprendizagem, não é possível dizer que a educação pública ofertada é uma educação de boa qualidade. Não é relevante, pois, quanto se gasta, mas como se gasta.

Estudiosos da qualidade do ensino, elencam fatores capazes de efetivamente influenciá-la. Entre esses fatores estão os seguintes: liderança

profissional, objetivos e visão compartilhada, ambiente de aprendizagem, concentração no ensino, ensino e objetivos claros, altas expectativas, incentivo positivo, monitoramento do progresso, direito à responsabilidade do aluno, parceria casa-escola e organização.

Note-se que, em nenhum deles, há gasto direto envolvido, ou seja, qualquer algoritmo bem feito evidencia os gastos em educação, mas não é capaz de elucidar se o aluno de fato está aprendendo.

Apesar de todo o gasto com a educação, 36% das crianças latino-americanas não estão aprendendo o conteúdo relativo à leitura e 52% delas não aprendem matemática. Se a quantidade desse gasto está adequada, pode-se afirmar que a qualidade não está.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é possível mensurar a qualidade no gasto da educação?

Numa visão que leve em conta questões como eficácia e eficiência, sempre é possível. Contabilmente também há essa possibilidade. Há muitas fórmulas para alcançar tal intento, mesmo com as divergências de cálculo entre situação e oposição, uma vez que, como se disse, nenhum número é neutro, nenhum algoritmo é imparcial.

Ao mesmo tempo em que o teto de gastos com a educação é uma realidade, a redução demográfica na faixa etária de usuários da educação pública também o é. Assim, é necessário avaliar o real impacto desses dois fatos na educação pública.

Além disso, só é viável mensurar a qualidade do gasto considerando-se seu resultado, que é a aprendizagem efetiva, pois é o momento de o cidadão se tornar o foco das análises de efetividade quanto à política educacional posta em prática pelos governos.

O PROJETO “NA PONTA DO LÁPIS” E A AFERIÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Cláudio Couto Terrão²²

1. INTRODUÇÃO

A educação pode ser considerada como área afeta a políticas de Estado, sob a perspectiva da rigidez quanto às determinações constitucionais que lhes dizem respeito, não deixando margem aos gestores públicos sobre os gastos mínimos nesses setores.

E, ainda que se opte pela aplicação do quantitativo mínimo constitucional, o gestor não pode perder de vista a qualidade do serviço ofertado, questão que tem despertado a preocupação não só no Brasil, refletida no art. 4º da Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB e na diretriz número 4 do PNE – Plano Nacional da Educação, mas em âmbito internacional, levando a ONU – Organização das Nações Unidas a estabelecer o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 – ODS4.

Resta claro que o ordenamento jurídico pátrio estabeleceu que a qualidade da educação é direito positivo e, considerando-se a necessidade de avaliar a qualidade desse serviço no país, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG formulou indicadores de avaliação que o levaram à constatação que a aplicação dos mínimos constitucionais ou de valores muitas vezes superiores a esse mínimo, não reflete, necessariamente, no incremento da qualidade do serviço ofertado.

22 Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG. Militar da Aeronáutica. Sargento Especialista em aviões pela Escola de Especialistas da Aeronáutica. Técnico do Tesouro Nacional. Graduado em Ciência da Computação, pela Universidade Católica de Pernambuco – Unicap e em Direito, pela Faculdade de Direito do Recife (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE). Auditor Tributário do Município do Recife, Auditor Fiscal do Trabalho, Auditor Fiscal da Previdência Social. Procurador do INSS. Procurador-Chefe da Cobrança dos Grandes Devedores do INSS em Pernambuco. Coordenador-Geral de Matéria Tributária da Procuradoria-Geral do INSS. Coordenador-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal, na Advocacia-Geral da União. Foi professor do curso de Direito da Faculdade dos Guararapes – PE, nas cadeiras de Direito Administrativo e de Direito Constitucional. Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

2. O PROJETO “NA PONTA DO LÁPIS”: DA CONFORMIDADE À EFETIVIDADE

Diante dessa realidade, foi necessário abandonar a lógica da conformidade, deixando-se de aferir apenas a aplicação dos quantitativos mínimos constitucionais e passando-se a trabalhar a lógica da efetividade, com o foco no resultado final, que é o aprendizado. No plano nacional, o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica avalia a qualidade da educação em termos de aprendizado, sendo um referente brasileiro importante.

Nesse contexto, o TCE-MG elaborou o projeto “Na Ponta do Lápis”, partindo de três vertentes: formação, fiscalização ou controle e gestão.

A vertente da formação diz respeito ao processo pedagógico – capacitar os servidores dos tribunais de contas no subsistema educacional, fornecendo a eles o padrão de conhecimento necessário à aferição da qualidade da educação.

A fim de divulgar externamente o projeto, empreendeu-se uma campanha maciça e permanente nos meios de comunicação, contando com a colaboração de parceiros como igrejas católicas e evangélicas, além de órgãos da imprensa. Publicações especializadas e parcerias com a Associação Mineira de Municípios também estão incluídas nessa etapa.

Ainda no âmbito da vertente formação, está inserida a capacitação dos gestores públicos (prefeitos e secretários de educação) e da comunidade escolar. Eles receberão instrução sobre os elementos fundamentais a serem considerados quando se trata de buscar uma educação de qualidade, como as metas e diretrizes do PNE e a LDB, normas desconhecidas por mais de 80% desse público. Sete eventos regionais já foram realizados pelo TCE-MG com o intuito de reparar tal situação.

Ressalte-se, ainda, a existência do projeto “Conhecendo a Formação”, que consiste na realização de visitas às escolas a fim de promover a familiarização com elas e de trazer os professores para a realidade do Tribunal de Contas mineiro.

Sobre a vertente da fiscalização, estabeleceu-se a necessidade de se fazerem inspeções operacionais, sendo que algumas delas já foram concluídas, como as realizadas na educação infantil e no ensino fundamental.

Nessa vertente, também se inserem as auditorias de conformidade, a fim de verificar o cumprimento da legislação.

Estão também sendo empreendidas ações relacionadas à infraestrutura e ao piso salarial dos profissionais da educação, ou seja, ações direcionadas à aferição da qualidade do atendimento às necessidades dos professores.

A partir de todas essas ações, espera-se encontrar uma base de dados suficiente para se criarem algoritmos de aferição capazes de transformar esses dados em informações hábeis a operar a mudança da simples lógica da conformidade para uma lógica de efetividade das políticas públicas voltadas para a educação.

O aplicativo “Na Ponta do Lápis”, criado a partir de uma experiência similar realizada pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro – TCE-RJ, vai permitir a transmissão de dados relevantes sobre a estrutura das escolas a fim de que sejam avaliados, construindo-se um histórico de informações e estabelecendo-se a (in)existência de relação entre a infraestrutura e a qualidade do ensino ofertado.

Esse aplicativo, portanto, é uma importante ferramenta de controle social que permite que toda a comunidade escolar (alunos, professores, diretores, pais) e a sociedade em geral forneçam dados e façam denúncias ao TCE-MG. Tal prática contribui para a melhoria da qualidade da educação pública, a partir do resultado e das consequentes ações levadas a cabo após o confronto dos dados fornecidos pela sociedade com os dados do Ideb, entre outras possibilidades.

Os gestores também podem avaliar seu governo a partir da visão do controle social e agir para melhorá-la, se for o caso. Essa é justamente a abordagem da vertente da gestão do projeto “Na Ponta do Lápis”.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do que aqui se viu, é possível verificar que o aplicativo “Na ponta de Lápis” permite averiguar se cada um dos elementos envolvidos nas políticas públicas está cumprindo o seu papel, não bastando tão somente que o prefeito afirme haver aplicado o quantitativo constitucional mínimo em educação, se o controle social apontar para uma má gestão dos recursos públicos nesse setor.

Não basta, pois, que o gestor aplique o mínimo constitucional, é preciso que esse mínimo seja investido de forma efetiva nos setores da educação que mais necessitem a cada momento.

Essa ferramenta está disponível para qualquer parceiro que queira levá-la para os seus estados, seja no âmbito dos tribunais de contas, seja no âmbito das secretarias de educação, tendo em vista a possibilidade não só do controle das políticas públicas educacionais, mas também da gestão de dados de forma gratuita.

A RESPONSABILIDADE DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO NA MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Cezar Miola²³

1. INTRODUÇÃO

Quando o assunto é políticas públicas, talvez o mais importante seja avaliar não o custo de determinada ação, mas o custo de sua ausência. Nesse contexto, é necessário pensar que o custo de não investir em educação é o prejuízo do futuro das crianças e jovens beneficiários desse serviço público.

Atualmente existem cerca de 12,8 milhões de analfabetos no Brasil e, aproximadamente, 2,8 milhões de crianças que deveriam estar inseridas no sistema de ensino e não estão. Apenas 31% das escolas públicas brasileiras possuem quadra de esporte, 43% possuem biblioteca ou sala de leitura e cerca de 50% têm acesso à *Internet*.

Os problemas são de dimensão extraordinária e reclamam a intervenção de todos os atores, daí a preocupação dos tribunais de contas com a qualidade da educação, já que não há direito fundamental que possa ser concretizado sem a sua viabilização no plano orçamentário.

Nesse cenário, uma pergunta se faz pertinente: como exatamente os órgãos de controle externo podem ser responsabilizados pela realidade da educação brasileira?

23 Conselheiro Ouvidor do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS e Vice-Presidente reeleito de Relações Institucionais do Instituto Rui Barbosa – IRB. Pós-Graduado em Direito Processual Civil e Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Passo Fundo – UPF, onde também obteve a Licenciatura em Disciplinas de Formação do Currículo de 2º Grau. Foi Assessor, Secretário e Procurador de municípios gaúchos, Advogado na esfera privada, Professor no Ensino Médio. Auditor Público Externo do TCE-RS. Procurador do Ministério Público junto ao TCE-RS. Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE-RS. Presidiu a Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON. Vice-Presidente e Presidente do TCE-RS. Integrou o Conselho Deliberativo da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon.

2. A RESPONSABILIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

O foco da atuação dos órgãos de controle externo deve ser o ensino infantil e o fundamental, que são competências municipais. Ocorre que, não raro, os municípios investem seus recursos no ensino médio e no ensino superior, além de concederem bolsas, mas não dão conta de sua obrigação básica, prevista no art. 11, V, da Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

De acordo com a análise da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o Brasil gasta 3.799 dólares por aluno no ensino fundamental, quando a média dos países da OCDE é de 9.733 dólares na mesma etapa. É preciso considerar, ainda, que, por força da Emenda Constitucional 95/2017, haverá uma redução real dos investimentos públicos em educação ao longo dos próximos anos, ainda que se considere a redução demográfica do público beneficiário da educação básica.

O Custo Aluno Qualidade – CAQ, previsto no art. 4º, IX, da LDB, é um referencial importante, e o sistema educacional deve ser dotado de seus elementos constitutivos para que se tenha ao menos um padrão referencial de avaliação da qualidade da educação pública ofertada no Brasil. Em muitos casos, os valores atualmente repassados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb estão aquém dos valores relativos ao Custo Aluno Qualidade Inicial CAQi, sobretudo na educação infantil.

Uma análise bastante superficial, mas interessante para o tema da qualidade da educação, revela que, em 17 meses, o Estado despense com um presidiário o mesmo que investe em um aluno em seus 17 anos de educação básica. Não se nega que seja de fato necessária a melhoria da qualidade da gestão dos recursos públicos aplicados em educação, mas não há dúvidas de que o setor requer mais investimentos. Há muito o que fazer na área da educação, mas, sem uma adequada fonte de financiamento, nada se concretizará.

Há casos, no entanto, em que o aumento dos gastos com educação não se reflete na melhoria da qualidade da educação ofertada, havendo municípios

que gastam menos que outros, mas obtêm resultados mais satisfatórios em termos de índices de avaliação governamentais.

Em casos assim, os tribunais de contas têm papel relevante de auditoria, utilizando-se de sua prerrogativa de agir de ofício, decidindo como, quando e onde fiscalizar e empregando as técnicas e os métodos mais adequados para cada procedimento. Essa ação é necessária porque, de uma maneira geral, não há o devido cuidado por parte dos gestores públicos quanto ao controle de custos e à avaliação de resultados.

Atentos a essas situações, a Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o IRB – Instituto Rui Barbosa celebraram um protocolo com o Ministério da Educação e formaram um grupo de trabalho com as finalidades de promover a execução dos planos de educação e de avaliar a qualidade dos gastos no setor. Outras ferramentas também têm sido criadas pelos tribunais de contas brasileiros com os mesmos objetivos.

Em 2008, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS deu início a um projeto a partir de representação do Ministério Público de Contas. Esse projeto vem avaliando a realidade da educação infantil no Rio Grande do Sul, atualmente também no aspecto qualitativo, e, durante muitos anos, quanto à oferta de vagas.

Ainda em 2008, o Rio Grande do Sul ocupava a 19ª posição no atendimento às crianças em creche e pré-escola. Em 2015, o estado alcançou a 7ª colocação, o que se deve, em boa medida, ao trabalho do TCE-RS ao longo desse período até hoje, por meio de uma ação indutora que envolveu coleta de dados, sensibilização de gestores e de vereadores.

O investimento dos municípios gaúchos nesse mesmo período em educação infantil foi de 411 milhões de reais em 2008, para 1,831 bilhão em 2016, aumento que significou incremento expressivo na oferta de vagas e na melhoria da remuneração dos profissionais da educação. Ressalte-se que muitas creches que não tinham atendimento integral passaram a tê-lo.

Então o TCE-RS, no âmbito desse projeto iniciado em 2008, tem feito recomendações e, muito excepcionalmente, reprovado contas, isso porque se entendeu que é preciso não somente punir, mas também trabalhar em conjunto, estimular e cobrar planos de ação.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O compromisso político e institucional dos tribunais de contas brasileiros é, à luz da ordem jurídica e do texto constitucional, respeitando-se a autonomia dos poderes e as prioridades que devem ser fixadas no âmbito dos orçamentos, fiscalizar o efetivo cumprimento dos dispositivos constitucionais, não apenas quanto à vinculação de recursos, mas, também, quanto ao exame da qualidade. Assim os tribunais se compromissam e devem ser cobrados por meio do controle social.

Os órgãos de controle externo não são especialistas na área da educação, mas têm um comprometimento, que é de natureza política e institucional, com a efetivação dessa política pública e certamente honrará esse mister.

OS DESAFIOS DOS GESTORES MUNICIPAIS NA BUSCA PELA MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Elias Diniz²⁴

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de apontar as dificuldades encontradas pelo atual gestor do município de Pará de Minas na consecução das metas do PNE – Plano Nacional de Educação e do PME – Plano Municipal de Educação.

O município de Pará de Minas tem 60% de sua economia voltada para o agronegócio, dado bastante importante quando se elabora um planejamento estratégico para a educação, considerando-se as metas do PNE e do PME.

Isso porque o PME deve trabalhar algumas particularidades básicas de cada município dentro das suas diretrizes, entre elas a formação do professor e o plano didático flexível, respeitando-se os Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN.

Os PCN podem ser trabalhados com a metodologia 70/30, sendo 70% voltados para os parâmetros e 30%, para a flexibilidade, atentando-se para as peculiaridades vocacionais da região.

Nesse contexto, a orientação vocacional dos municípios deve ser considerada a fim de que se obtenha uma educação de qualidade, capaz de formar cidadãos aptos a ingressarem com dignidade no mercado de trabalho.

24 Prefeito de Cidade de Pará de Minas – Minas Gerais. Pós-Graduado em Gestão Educacional. Graduado em Automação Eletrônica, em Tecnologia da Informação e em Direito. Empresário do ramo educacional. Proprietário do Cenatec e Consultor empresarial em Mineração, Usina de Álcool e Gestão Administrativa. Atuou como Presidente da Ascipam – Associação Empresarial de Pará de Minas e como Diretor do Sesi/Ascipam. Vice-Presidente da Federaminas – Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais. Colaborador no Projeto Líder-Sebrae – Projeto de Desenvolvimento para o Centro-Oeste de Minas. Vice-Presidente do Cispárá – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Rio Pará. Vice-Presidente da FNP – Frente Nacional de Prefeitos, na pasta de Educação.

2. DESAFIOS ENCONTRADOS NA GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

Considerando-se as metas do PNE e do PME, além dos recursos disponíveis e do limite constitucional mínimo a ser investido pelos municípios em educação, muitos desafios se delineiam para o chefe do Poder Executivo municipal.

O primeiro desses desafios diz respeito aos recursos gastos em retrabalho. Um bom exemplo se destaca quando são analisadas as estruturas funcionais das escolas municipais. Isso porque as unidades de ensino fundamental voltadas para as creches de zero a três e até cinco anos em pouco tempo serão prédios totalmente ociosos, uma vez que a população infantil tem diminuído consideravelmente ao longo do tempo.

Tal observação, aliada aos decrescentes recursos municipais, leva à necessidade de pensar em estruturas organizacionais que evitem o retrabalho, maior custo dentro do sistema de gestão municipal. Estruturas multifuncionais evitariam a perda de recursos públicos.

Outro ponto de atenção são as habilidades e as competências dos profissionais da educação, levando-se em conta seu tempo de atividade e a necessidade de sua capacitação para trabalhar com determinados materiais pedagógicos, sob pena de o investimento em tecnologia restar infrutífero em função da ausência de profissionais aptos a utilizá-los.

Necessário considerar, ainda, a necessidade de manter a organização básica das escolas, uma vez que, estando adequadamente limpas e conservadas, elas tendem a se manter assim.

O Pcasp – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público também merece atenção, por não possibilitar a análise de uma única escola, deixando de permitir o exame de pontos essenciais para o monitoramento e o trabalho preventivo.

Uma digressão pertinente neste momento diz respeito à importância da consolidação de consórcios municipais, com o objetivo de formar equipes multidisciplinares aptas a fazer o diagnóstico da situação da educação em determinada região (estratégia 13.7 do PNE). Isso porque, em municípios

muito pequenos, a formação dessa equipe torna-se inviável em razão dos custos e da escassez de mão de obra qualificada. Essa equipe multidisciplinar teria condições de realizar um trabalho preventivo com gestores municipais, antes do fechamento do exercício, quando as ações governamentais passariam a ser corretivas.

Por fim, é importante citar o desafio relativo à valorização dos profissionais da educação, o que poderia ser mais uma maneira de melhorar a qualidade desse serviço. Ocorre que os recursos são escassos, incluindo-se os advindos dos repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb que não estão sendo devidamente complementados pelo governo federal.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os prefeitos devem ter conhecimentos multidisciplinares, ainda que as ações de cada setor sejam destinadas a pastas específicas, pois é dever do chefe do Poder Executivo acompanhar o desenvolvimento e os resultados dos planejamentos estratégicos das diversas políticas públicas.

Nesse ponto, os tribunais de contas vêm transformando suas ações e interagindo cada vez mais com os gestores, deixando de ser um órgão apenas fiscalizador e punitivo, para trabalhar, de forma sinérgica, na busca do incremento da qualidade da educação pública.



III CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS

LOCAL

EXPO UNIMED CURITIBA

Rua Prof. Pedro Viriato Parigot
de Souza, 5300 – Curitiba / PR



INFORMAÇÕES

(31) 99275-3788 - Renata Fernandes

Realização:



Colaborador Institucional:



Patrocínio:



Apoio:



Organização:

