



ESCOLA DE
ADMINISTRAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO



UFRGS

GESTÃO DE NEGÓCIOS FINANCEIROS

www.ea.ufrgs.br

**GESTÃO DE NEGÓCIOS COM O
ESTADO E O GOVERNO**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM NEGÓCIOS FINANCEIROS



GESTÃO DE NEGÓCIOS COM O ESTADO E O GOVERNO

Agosto / 2011

GESTÃO DE NEGÓCIOS COM O ESTADO E O GOVERNO

Autores:

Coordenador e responsável pela disciplina: Prof. Dr. Luis Roque Klering.

Co-autores: Dra. Christine da Silva Schröder (UPF), Dr. Eugênio Lagemann (UFRGS), Mst. Gilberto Clovis Josemin, Mst. Luciano José Martins Vieira, Dr. Luis Alberto Guadagnin (PUCRS), Dra. Mary da Rocha Biancamano (TJ-RS), Dra. Melody Campos Porsse e Dr. Sandro Trescastro Bergue (TCE-RS).

Professores-colaboradores: Dra. Christine da Silva Schröder (UPF), Dr. Eugênio Lagemann (UFRGS), Dr. Luis Alberto Guadagnin (PUCRS), Dra. Mary da Rocha Biancamano (TJ-RS) e Dr. Sandro Trescastro Bergue (TCE-RS).

Revisores: Luciano José Martins Vieira e Roberta Cristina Sawitzki.

Edição final de texto e Diagramação: Roberta Cristina Sawitzki.



SUMÁRIO DA APOSTILA

CONTEÚDO

GESTÃO DE NEGÓCIOS COM O ESTADO E O GOVERNO	3
PARTE I – O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	8
CAPÍTULO 1 – ORGANIZAÇÃO E APRESENTAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	8
SEÇÃO 1 – CONCEPÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL	8
1.1.1 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO: OS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO	8
1.1.2 ESTRUTURA FUNCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO: OS TRÊS PODERES	15
1.1.3 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ATÉ 1994	22
1.1.4 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO	24
1.1.5 PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO	25
1.1.6 PERÍODO POSTERIOR À REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO	28
1.1.7 CAMINHOS RECENTES DA ADMISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL	29
1.1.8 DEFINIÇÃO DO ESPAÇO E DO PAPEL DO ESTADO	30
1.1.9 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA	31
SEÇÃO 2 – FINANÇAS PÚBLICAS	32
1.2.1 CONCEITO, IMPORTÂNCIA E ABRANGÊNCIA	32
1.2.2 CONTAS REPRESENTATIVAS DE RECEITAS, DESPESAS, ATIVOS E PASSIVOS	33
1.2.3 ESTRUTURA FINANCEIRA E TRIBUTÁRIA DA UNIÃO	39
1.2.4 ESTRUTURA FINANCEIRA DOS ESTADOS DO BRASIL, COM DESTAQUE PARA PR, RS E BA	41
1.2.5 ESTRUTURA FINANCEIRA E TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL, COM DESTAQUE PARA OS MUNICÍPIOS E CAPITAIS DO PR, RS E BA	44
SEÇÃO 3 – PERFIL SÓCIOECONÔMICO E DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS E ESTADOS DO BRASIL	49

1.3.1 CONCEPÇÃO MODERNA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL	49
1.3.2 DADOS SÓCIOECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS E ESTADOS DO BRASIL	50
1.3.3 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL	60
PARTE II – EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DAS AGÊNCIAS DE GOVERNO	67
CAPÍTULO 2 – CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	67
2.1 INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DIRETA	67
2.1.1 A PERSPECTIVA GERENCIAL DO SETOR PÚBLICO.....	67
2.1.2 ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	67
2.2 INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO INDIRETA	70
2.2.1. DELEGAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS	70
2.2.2. CONVÊNIO E CONSÓRCIOS PÚBLICOS	72
2.2.3. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – PPP’S	73
2.2.4. O TERCEIRO SETOR.....	73
2.2.5. OS’S E OSCIP’S	73
CAPÍTULO 3 - CARACTERÍSTICAS E PARTICULARIDADES DAS AGÊNCIAS DE GOVERNO	75
PARTE III – PRODUTOS E SERVIÇOS PARA O MERCADO DE GOVERNO DO BANCO DO BRASIL	76
CAPÍTULO 4 – PRODUTOS E SERVIÇOS DO BANCO DO BRASIL	76
4.1 PRODUTOS E SERVIÇOS DO BANCO DO BRASIL DISPONÍVEIS PARA TODAS AS ESFERAS E TODOS OS NÍVEIS GOVERNAMENTAIS.....	77
4.1.1 LICITAÇÕES-E	77
4.1.2 AUTO-ATENDIMENTO SETOR PÚBLICO	77
4.1.3 PAGAMENTOS A FORNECEDORES.....	77
4.1.4 BB CONTRACHEQUE	77
4.1.5 BB CRÉDITO CONSIGNAÇÃO	77
4.1.6 PAGAMENTOS A SERVIDORES	77
4.2 PRODUTOS E SERVIÇOS ESPECÍFICOS AO PODER EXECUTIVO FEDERAL	77
4.2.1 REPASSE DE RECURSOS	77
4.2.2 ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS.....	78
4.2.3 OUTROS SERVIÇOS PARA A ESFERA FEDERAL.....	78
4.3 PRODUTOS E SERVIÇOS ESPECÍFICOS AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL E MUNICIPAL	78

4.3.1 ARRECAÇÃO DE TRIBUTOS E ARRECAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA	78
4.3.2 OUROCARD CORPORATIVO GOVERNO ESTADUAL E MUNICIPAL	79
4.3.3 BB CONTA ÚNICA	79
4.4 PRODUTOS E SERVIÇOS ESPECÍFICOS AO PODER JUDICIÁRIO	79
4.4.1 RECEBIMENTO DE CUSTAS JUDICIAIS	79
4.4.2 INTERLIGAÇÃO COM TRIBUNAIS	79
4.4.3 CONSULTA DOS SALDOS ATUALIZADOS DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS	79
4.4.4 PRECATÓRIOS	79
4.4.5 SIMULAÇÃO DE RENDIMENTOS FUTUROS	80
4.4.6 TED JUDICIAL – ID DEPÓSITO	80
CAPÍTULO 5 - COMPLEMENTARIDADES COM BASES DE CLIENTES DO ATACADO E VAREJO	80
5.1 O CONCEITO DE VAREJO	80
5.2 BREVE HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DO VAREJO NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS	80
5.3 BREVE HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DO VAREJO NO BRASIL	80
5.4 A AUDITORIA DE VAREJO	81
5.5 SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA O VAREJO	81
5.6 SERVIÇOS E QUALIDADE	81
5.7 TABELA DE COMPLEMENTARIDADES	82
CAPÍTULO 6 – PROGRAMA DE MULTIPLICAÇÃO EM SOLUÇÕES PARA O MERCADO GOVERNO	83
6.1 COMÉRCIO ELETRÔNICO	83
6.2 RELACIONAMENTO COM O CLIENTE	84
6.3 COMPORTAMENTO DO CLIENTE NO <i>E-COMMERCE</i>	84
PARTE IV – CARACTERÍSTICAS E OPORTUNIDADES DO MERCADO DE GOVERNO	85
CAPÍTULO 7 - CARACTERÍSTICAS DOS CLIENTES DA ÁREA DE GOVERNO	85
7.1 Estrutura organizacional do Governo Federal:	85
7.2 Estrutura organizacional dos Estados	85
7.2.1 Estado do Rio Grande do Sul	85
7.2.2 Estado do Paraná	85
7.2.3 Estado da Bahia	85

CAPÍTULO 8 – CARACTERÍSTICAS DO TOMADOR DE DECISÃO NA ÁREA DE GOVERNO	85
8.1 ANÁLISE DOS INTERESSES	85
8.2 PODER E AUTORIDADE	86
8.3 CONFLITO NA GESTÃO PÚBLICA.....	86
8.4 RACIONALIDADE E TOMADA DE DECISÃO	87
8.5 TOMADA DE DECISÃO X NÃO-TOMADA DE DECISÃO	87
8.6 INCREMENTALISMO X RACIONALISMO	87
8.7 COMPORTAMENTO BUROCRÁTICO E PERSONALIDADE BUROCRÁTICA.....	88
8.8 PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO: O PÚBLICO E O PRIVADO	89
CAPÍTULO 9 – PARTICULARIDADES DO CLIENTE GOVERNO	90
9.1 FORMAS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS.....	90
9.2 AUTONOMIA PARA CONTRATAR	90
9.3 ASPECTOS RELACIONADOS A GARANTIAS E PENHORABILIDADE.....	91
CAPÍTULO 10 – NEGÓCIOS COM O SETOR PÚBLICO	93
10.1 DISCRICIONARIEDADE NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	93
10.2 CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. PODER DE POLÍCIA. ABUSO E DESVIO DE PODER. DISCRICIONARIEDADE	94
CAPÍTULO 11 – CAPACITAÇÃO DA REDE DE GOVERNO	95
11.1 RECURSOS HUMANOS NO SERVIÇO PÚBLICO	95
11.2 AS NOVAS RELAÇÕES DE EMPREGO	96
11.3 PROCESSO DE MUDANÇA	97
11.4 EQUIPES DINÂMICAS E FLEXÍVEIS.....	97
11.5 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL.....	98
CAPÍTULO 12 - CASOS DE SUCESSO NA ÁREA DE GOVERNO	99
REFERÊNCIAS	103

PARTE I – O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

CAPÍTULO 1 – ORGANIZAÇÃO E APRESENTAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

SEÇÃO 1 – CONCEPÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A disciplina que estamos iniciando aborda o gerenciamento dos negócios (bancários) com o Estado e com o Governo. Neste capítulo introdutório, somos convidados a refletir sobre a origem do Estado, as causas da expansão do Estado nas últimas décadas, as diferentes concepções sobre o seu papel, sua amplitude, e as formas de organização da administração pública. Realiza-se também uma análise sobre a evolução da administração pública brasileira, perpassando seus diferentes momentos e modelos históricos de atuação, até os dias atuais. Outrossim, são apresentadas noções de Finanças Públicas, acompanhadas por dados dos três níveis de governo e com ênfase às finanças dos Estados de atuação dos alunos (Paraná, Rio Grande do Sul e Bahia). São apresentados, ainda, indicadores sócio-econômicos do Brasil, para compreender melhor que “país, Estados e municípios” são esses em que vivemos e atuamos. Espera-se que a disciplina contribua para articular os conhecimentos construídos ao longo do curso com a prática profissional e a realidade de cada aluno, enquanto gestor financeiro e cidadão.

1.1.1 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO: OS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

A administração pública é a atividade desenvolvida pelo Estado ou seus delegados, sob o regime de Direito Público, destinada a atender, de modo direto e imediato, as necessidades concretas da coletividade. Compreende, então, todo o aparelhamento do Estado para a prestação dos serviços públicos, para a gestão dos bens públicos e dos interesses da comunidade. A administração pública caracteriza-se por, essencialmente:

- a) praticar atos tão somente de execução, denominados de atos administrativos; quem os pratica são os órgãos e seus agentes, sempre públicos;
- b) exercer atividade politicamente neutra, vinculada à Lei e não à Política;
- c) ter conduta hierarquizada, com o escalonamento dos poderes administrativos entre os detentores de diferentes funções;
- d) praticar atos tecnicamente perfeitos e segundo os preceitos legais;
- e) ter caráter instrumental: a Administração Pública é um instrumento para o Estado conseguir seus objetivos;
- f) possuir competência limitada: o poder de decisão e de comando de cada área da Administração Pública é delimitado pela área de atuação de cada órgão.

Em destaque, no quadro que segue, os atributos dos entes que integram a Administração Pública:

Quadro 1 - Entidades que integram a Administração Pública

ENTIDADE	Função e Características	Pessoa Jurídica Direito Criação p/	Gestão	Exemplos
ENTIDADE ESTATAL	<ul style="list-style-type: none"> - Integra a estrutura constitucional do Estado, com Poder Político e Administrativo; - tem autonomia política, financeira e administrativa; - apenas a UNIÃO tem SOBERANIA; 	PJ D Público	Adm. Direta	União, Estados, DF e Municípios
		Constituição	Centralizada	
AUTARQUIA	<ul style="list-style-type: none"> - atividades típicas da Administração; - imunidade de impostos; - sem subordinação hierárquica; - orçamento, patrimônio e receitas próprios; - submetem-se à supervisão do Ministério competente – controle finalístico; 	PJ D Público	Adm. Indireta	Banco Central, DAER, INSS, Imprensa Oficial do Estado, SEMAE, etc
		Lei Específica	Descentralizada	
FUNDAÇÕES PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> - atividades atípicas da Administração - executa serviços sem fins lucrativos; - sem subordinação hierárquica; - imunidade de impostos; - orçamento, patrimônio e receitas próprios; - submetem-se à supervisão do Ministério competente – controle finalístico; 	PJ D Público	Adm. Indireta	FASE, USP, UNB, FDRH
		Autorização	Descentralizada	
EMPRESA PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> - prestação de serviços industriais ou atividades econômicas de interesse do Estado, ou consideradas como convenientes à coletividade; - vinculadas e não subordinadas aos respectivos Ministérios; - sem privilégios administrativos ou processuais; - pagam tributos 	PJ D Privado	Adm. Indireta	Correios, CEF
		Autorização	Descentralizada	
SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	<ul style="list-style-type: none"> - exploração de atividade econômica na forma de S/A (sempre); - destinadas a atividades de utilidade pública, mas de natureza técnica, industrial ou econômica; - Capital Estatal (50%+ 1 das ações) - vinculadas e não subordinadas aos respectivos Ministérios; - pagam tributos 	PJ D Privado	Adm. Indireta	Banco do Brasil
		Autorização	Descentralizada	
SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS	<ul style="list-style-type: none"> - criadas para prestar serviços de interesse social ou de utilidade pública; - vinculadas e não subordinadas aos respectivos Ministérios; - geridos conforme seus estatutos; - podem arrecadar contribuições parafiscais (através do INSS); - utilizam-se de verbas públicas; 	PJ D Privado	Adm. Indireta	SESC, SENAI, SESI, SENAC, SEST
		Autorização	Descentralizada	

Fonte: www.professoramorim.com.br/amorim/dados/anexos/253_3.doc

De acordo com a Constituição Federal (Título III, Cap. I, Art.18), a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (Brasília), sendo todos eles autônomos. Os Territórios Federais, que anteriormente existiam, foram transformados em Estados ou incorporados ao seu Estado de origem a partir de 1990. Também foi nesta Constituição que surgiu no Brasil o Estado de Tocantins. Então, atualmente, são 26 Estados, contemplando, ao todo, 5.565 (incluindo Brasília) municípios em todo o território nacional.

A República Federativa do Brasil tem por objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem comum, sem preconceitos de origem, raça, gênero, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Na democracia, o poder pertence ao povo, não se concentrando em uma única pessoa, diferentemente do que ocorre nos regimes absolutistas. O Chefe de Governo exerce um mandato, outorgado pela via democrática da vitória eleitoral, com prazo de duração predeterminado. Necessita ser politicamente responsável, podendo ser, em caso contrário, sujeito passivo do crime de responsabilidade, e a processo de *impeachment*. Neste contexto, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos do que prevê a Constituição Federal.

A República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito. De Direito, por estar juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis; Democrático, pelo fato de estas leis serem emanadas da vontade popular. Como fundamentos deste Estado Democrático e de Direito, tem-se: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e, ainda, o pluralismo político.

A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal recebem a denominação de pessoas políticas, entes políticos, entidades políticas,

personas federativas, entes federativos ou entidades federativas. Possuem Governos próprios e são dotados de autonomia política, financeira e administrativa, nos limites disciplinados pela Constituição.

No que diz respeito à **União**, dentre as suas principais atribuições estão:

- manter relações com Estados estrangeiros;
- assegurar a defesa nacional;
- decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- autorizar a emissão de moedas e a fabricação e comercialização de material bélico;
- administrar as reservas cambiais do País;
- conceder anistia;
- elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços de telecomunicações em geral;
- explorar, diretamente ou mediante autorização, os serviços de radiodifusão em geral, de energia elétrica e de navegação aérea;
- explorar os serviços de transporte ferroviário e aquaviário (bem como os portos marítimos, fluviais e lacustres) dentro dos limites nacionais, além do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal; e
- organizar e manter a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, bem como a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Ainda, compete exclusivamente à União legislar sobre Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; sobre desapropriações; águas, energia, informática,

telecomunicações e radiodifusão; requisições de civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; serviço postal; sistema monetário e de medidas; políticas de crédito; comércio exterior e interestadual; política nacional de transportes; recursos minerais e atividades nucleares; nacionalidade, cidadania e naturalização, emigração e imigração; população indígena; sistemas estatístico e cartográfico nacionais; organização judiciária e administrativa dos órgãos da justiça ligados ao Distrito Federal e Territórios; sistemas de poupança; seguridade nacional; diretrizes e bases da educação nacional; registros públicos; normas gerais de licitação e contratação para a administração pública direta e indireta; defesa territorial, marítima, aeroespacial e civil; e propaganda comercial. Os Estados, por sua vez, poderão ser autorizados a legislar acerca de questões específicas envolvendo esses temas, caso isto seja previsto por lei complementar.

A esfera federal é organizada administrativamente através da Presidência da República; dos Conselhos; dos Ministérios; das Agências; do Sistema Financeiro; das Empresas; das Instituições de Ensino; das Embaixadas, consulados, delegações, missões e escritórios; das Fundações; dos Institutos¹.

O Presidente da República, chefe do Poder Executivo Federal, é auxiliado pelos Ministros de Estado. Na estrutura da Presidência, os órgãos estão classificados como: essenciais; de assessoramento imediato ao Presidente; consultivos e integrantes. Entre os órgãos de assessoramento imediato estão o Conselho de Governo, a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Secretaria de Imprensa e Divulgação. Os Conselhos da República e de Defesa Nacional são órgãos de consulta. Vinculada ao Presidente da República, a Comissão de Ética Pública tem como competência a revisão das normas sobre conduta ética na Administração Pública Federal, assim como a elaboração e proposta da instituição do Código de Conduta das Autoridades.

¹ Os diversos órgãos que compõem a estrutura administrativa do Governo Federal do Brasil estão elencados no site: http://www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura/.

Os Conselhos constituem espaços de co-gestão para as decisões de políticas públicas. Existe uma variedade de conselhos dentro do Governo, desde órgãos de consulta por parte do Presidente da República, como o Conselho da República, até os de assessoramento, como os Conselhos de Governo e de Desenvolvimento Econômico e Social.

Os Ministérios têm a função de auxiliar o Presidente da República no exercício do Poder Executivo. Também elaboram normas, acompanham e avaliam os programas federais, formulam e implementam as políticas para os setores que representam. São encarregados, ainda, de estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos públicos.

As Agências são órgãos da administração pública indireta, responsáveis pela prestação de serviços essenciais à população. Além das agências reguladoras, fazem parte da estrutura do Governo Federal as de desenvolvimento regionais e de pesquisa. As agências reguladoras foram criadas para fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada (energia elétrica, telefonia, combustível, assistência à saúde). Além de controlar a qualidade na prestação do serviço, estabelecem regras estáveis para o setor, dando segurança aos investidores.

O Sistema Financeiro Nacional, regido pela Lei n.º 4595/1965 e pelo art. 192 da CF/88, é fiscalizado pelo governo federal (tendo no Banco Central do Brasil seu principal mecanismo de atuação). O Banco do Brasil é a instituição mais antiga, já que foi fundada, em 1808, por D. João VI, para viabilizar a vinda da corte portuguesa para o Brasil. Por isso, inicialmente o banco tinha a função de emitir moeda. Até a criação do Banco Central do Brasil, em 1964, o papel de autoridade monetária era desempenhado pelo Banco do Brasil, pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e pelo Tesouro Nacional.

As empresas públicas são agentes do Governo Federal, administradas indiretamente, e, em sua maioria, vinculadas aos Ministérios. Embora consideradas de natureza jurídica de direito privado, seus empregados cumprem as regras constitucionais do serviço público. Além dessas empresas,

o Governo Federal atua, indiretamente, na produção industrial de determinados setores, por meio de empresas públicas ou sociedades de economia mista. As Companhias também prestam serviços essenciais, como agentes do Governo Federal, de forma descentralizada.

As Instituições de Ensino abrangem as Escolas de Administração Pública, como a Escola de Administração Fazendária (Esaf) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap); a Educação tecnológica, constituída pelos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), localizados em vários Estados²; as Escolas federais, nas quais estão as escolas agrotécnicas³; as Escolas Militares⁴; as Faculdades⁵; as Universidades Públicas⁶.

Ainda com referência às Instituições de Ensino, a Esaf e a Enap, ambas sob a gestão do Governo Federal, têm como objetivos a capacitação e a formação profissional dos servidores públicos federais. A Esaf é subordinada ao Ministério da Fazenda e responsável pelos cursos de aperfeiçoamento de pessoal nas áreas de finanças públicas, recrutamento e seleção, administração e gerência, tecnologia da informação e comércio exterior. A Enap atua para aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas. Busca ser um centro de referência em políticas públicas, capaz de inovar e irradiar boas práticas de gestão pública.

No que diz respeito às Embaixadas, o Brasil vem intensificando os laços com os demais países de língua portuguesa e enfatizando o processo de integração regional com o Mercosul e outros organismos regionais e

² Uma relação completa pode ser obtida no site

http://www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura/inst_ensino/tecno/.

³ Relação no site http://www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura/inst_ensino/escolas/.

⁴ Uma relação completa das Escolas Militares pode ser encontrada no site

http://www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura/inst_ensino/militar/.

⁵ Relação no site:

http://www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura/inst_ensino/faculdades/.

⁶ A ampla relação das instituições criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público Federal encontra-se no site

http://www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura/inst_ensino/universidades/.

financeiros. Na formulação e execução dessa política externa, o Presidente da República é auxiliado pelo Ministério das Relações Exteriores. São 92 Embaixadas⁷ no exterior, sete Missões/Delegações junto a organismos internacionais, 31 Consulados-Gerais, seis Consulados⁸, 13 Vice-Consulados e serviços como os de promoção comercial, assistência consular, apoio às comunidades brasileiras fora do País, comunicação e difusão da cultura e idioma do País.

As Embaixadas e os Consulados têm a função de assistência, solução de emergências e proteção ao cidadão brasileiro fora do País (dispondo de plantão consular 24 horas), já que desde a década de 1980 houve crescimento mais expressivo da emigração. Hoje, mais de 1,5 milhão de brasileiros residem no exterior, somando-se a outros 3,5 milhões que viajam anualmente para vários países.

As Fundações executam as políticas setoriais, sendo vinculadas aos Ministérios. Os Institutos também são órgãos executores da administração pública federal, vinculados aos Ministérios, atuando em diversas áreas.

Figuram, ainda, como órgãos ligados ao Governo Federal: as Comissões, os Departamentos, os Fundos, os Hospitais Federais, as Secretarias e as Superintendências Federais.

Com relação aos **Estados Federados**, os mesmos organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, desde que observados os princípios da Constituição Federal⁹, sendo, então, reservadas aos Estados as competências que não forem vedadas pela Constituição.

No que tange ao planejamento urbano, os Estados poderão, por meio de lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas

⁷ As Embaixadas estão relacionadas no endereço

http://www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura/emb_consul/.

⁸ Os Consulados estão relacionados no endereço:

http://www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura/emb_consul/consulados/.

⁹ As Constituições do Brasil e dos estados brasileiros estão disponíveis no link:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm.

e microrregiões, formadas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Ainda, cabe aos Estados a exploração direta, ou mediante concessão à empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.

Quem legisla no Estado são os Deputados Estaduais, cuja quantidade na Assembléia Legislativa deve corresponder ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados, e, atingido o número de 36, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de 12.

Com referência aos **Municípios**, cada um deles é regido por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal de Vereadores, que promulgará a respectiva Lei, desde que atendidos os princípios da Constituição Federal, da Constituição do respectivo Estado e desde que:

- Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores tenham sido eleitos, via pleito direto e simultâneo aos dos demais Municípios do País, para um mandato de quatro anos, com eleição do Prefeito e do Vice até noventa dias antes do término do mandato dos que devam suceder, e tendo sido realizado segundo turno (em que, até 20 dias após a eleição, concorrem apenas os dois candidatos mais votados) no caso de municípios com mais de 200 mil eleitores;
- O número de Vereadores seja proporcional à população do Município, nas seguintes proporções: 9 Vereadores para municípios com até 47.619 habitantes; de 10 a 21, variando de acordo com a população nos Municípios entre 47.620 e 1 milhão de habitantes; de 33 a 41, nos de mais de 1 milhão e menos de 5 milhões de habitantes; e de 42 a 55 nos Municípios de mais de 5 milhões de habitantes. Com relação à quantidade de vereadores, ressalta-se que está em tramitação na Câmara dos Deputados a

proposta de emenda à Constituição (PEC 336/09)¹⁰ que amplia o número de vereadores no país dos atuais 51.748 para 59.791, criando também 24 faixas para a composição das câmaras municipais, que dependem do tamanho da população, sendo maior o número de vereadores nos municípios com mais habitantes. Nessa proposta, que já foi aprovada pelo Senado em dezembro de 2008, o número mínimo será de 9 vereadores para municípios com até 15 mil habitantes e o máximo será de 55 vereadores para municípios com mais de 8 milhões de habitantes.

São competências dos Municípios:

- legislar acerca de assuntos de interesse local;
- suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber;
- instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade da prestação de contas e da publicação de balancetes;
- criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental;
- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

¹⁰ A íntegra da PEC 336/09 está disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/637443.pdf>.

- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e
- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A fiscalização do Município, na forma de controle externo, está a cargo do Poder Legislativo Municipal; e o controle interno, via sistemas de controle interno, do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. O controle externo exercido pela Câmara de Vereadores é auxiliado pelos Tribunais de Contas dos Estados ou pelos Tribunais de Contas do Município (caso dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro) ou ainda pelos Tribunais de Contas dos Municípios (como é o caso dos Tribunais de Contas dos Municípios do Ceará, da Bahia, de Goiás e do Pará). No caso do controle externo exercido sobre a autoridade máxima do Poder Executivo, o Tribunal de Contas emite um **parecer prévio**, que será encaminhado ao Poder Legislativo para fins de julgamento. Quanto às demais autoridades, especialmente aquelas responsáveis pelo Poder Legislativo e entidades da administração indireta municipal, o Tribunal de Contas realiza o **julgamento** das contas.

É vedada ao Município, no entanto, desde a Constituição Federal de 1988, a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. Deve ser lembrado, ainda, de que as contas dos Municípios ficarão, por um período de sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, podendo ser questionada a legitimidade dos dados apresentados, nos termos da lei. Também o Estado pode intervir no Município nos casos em que não forem prestadas as contas devidas.

No que se refere ao **Distrito Federal**, tal como os Municípios, é regido por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Legislativa, que promulgará

esta Lei, desde que atendidos os princípios da Constituição Federal. Ressalte-se que é vedada a divisão do Distrito Federal em Municípios.

Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas tanto aos Estados quanto aos Municípios. Neste sentido, o Distrito Federal não é governado por um Prefeito e um Vice, mas, sim, por um Governador e um Vice. Também não são eleitos Vereadores, mas sim, Deputados Distritais. Ao Governador, Vice-Governador e aos Deputados Distritais são aplicadas as mesmas regras dirigidas aos Governadores, Vice-Governadores e Deputados Estaduais. No caso do Distrito Federal, as Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros Militar têm sua utilização, por parte do Governo do Distrito Federal, regulamentada por lei federal.

O Distrito Federal¹¹ é composto por Regiões Administrativas (RA), incluindo a capital Brasília. As RAs ao redor da RA de Brasília são popularmente conhecidas como “cidades-satélites”. O Núcleo Bandeirante, formado em 1956 com o nome de Cidade Livre, era destinado somente a abrigar os primeiros Candangos para a construção de Brasília e deixaria de existir após a sua inauguração. No entanto, tal núcleo se consolidou e se tornou uma cidade-satélite (RA). O Distrito Federal é composto pelas seguintes RAs, além da capital Brasília: Ceilândia, Taguatinga, Candango, Samambaia, Gama, Recanto das Emas, Sobradinho, Planaltina, Brazlândia, Paranoá, São Sebastião, Candangolândia, Cruzeiro, Lago Sul, Lago Norte, Guará, Santa Maria e Riacho Fundo.

É interessante destacar que Planaltina e Brazlândia, apesar de existirem bem antes da construção da nova Capital, fundadas, respectivamente, em 1859 e 1932, tornaram-se cidades-satélites do Distrito Federal. Oficialmente, Taguatinga é a cidade-satélite mais antiga criada como tal, implantada em 05 de junho de 1958, seguida por Sobradinho, em 13/05/60; Gama, em 12/10/60; Guará, em 21/04/69 e Ceilândia, em

¹¹ A relação dos órgãos do Governo do Distrito Federal encontra-se no endereço: http://www.df.gov.br/001/00101001.asp?ttCD_CHAVE=53&btOperacao.

27/03/71, cujo nome deriva da sigla CEI (Campanha de Erradicação de Invasões).

É importante ressaltar também que os **Territórios Federais**, antes considerados como integrantes da União, foram transformados em Estados ou incorporados ao seu Estado de origem pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. Assim, em 1990, os Territórios Federais de Roraima e do Amapá foram transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos. O Território Federal de Fernando de Noronha foi extinto e sua área foi reincorporada ao Estado de Pernambuco, passando a ser distrito desse Estado desde 1988. Além disso, o Art. 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias desmembrou o Estado de Goiás em dois, mantendo ao sul um Estado com o mesmo nome, e ao norte o novo Estado de Tocantins, que passou a integrar a Região Norte do Brasil.

A União, os Estados e o Distrito Federal legislam concorrentemente sobre: Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto; criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; procedimentos em matéria processual; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e defensoria pública; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude; organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Ainda, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se ao estabelecimento de normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados. Também, se inexistirem leis federais

sobre normas gerais, os Estados, então, exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. A superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Finalmente, são competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e, também, dos Municípios, dentre outras previstas no art. 24 da Constituição Federal: zelar pela guarda da Constituição, das leis e instituições democráticas; zelar pelo patrimônio público; cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteger o patrimônio histórico, artístico e cultural, nas suas diferentes expressões; proporcionar acesso à cultura, à educação e à cidadania; proteger o meio-ambiente e combater a poluição; combater a pobreza e a marginalização, promovendo a integração social; registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Com relação a estes pontos, leis complementares podem fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, objetivando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

1.1.2 ESTRUTURA FUNCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO: OS TRÊS PODERES

A República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático e de Direito, e, dessa forma, em sua estrutura, o exercício do Poder é atribuído a três sistemas de órgãos distintos e independentes, cada qual com uma função, prevendo-se ainda um sistema de controle entre eles, de modo que nenhum possa agir em desacordo com as leis e a Constituição.

São poderes da União, independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Como atribuição típica, o Poder Legislativo elabora leis; o Poder Executivo administra, ou seja, realiza os fins

do Estado, adotando concretamente as políticas para este fim; e o Poder Judiciário soluciona conflitos entre cidadãos, entidades e o Estado.

O **Poder Legislativo Federal** é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, representando a população e as unidades da Federação, respectivamente. A Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, eleitos, em cada Estado (e Território, se existir) e no Distrito Federal, pelo sistema proporcional. O número total de Deputados é estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população. Consta da Constituição de 1988 que, para os Estados e o Distrito Federal, o número deve estar entre o mínimo de 8 e o máximo de 70 Deputados Federais. Os Estados e o Distrito Federal são representados por três Senadores eleitos segundo o princípio majoritário, ou seja, o maior número de votos. No Senado Federal, o mandato parlamentar é de oito anos, mas a representação é renovada, alternadamente, de quatro em quatro anos.

A união das duas Casas resulta na base do Congresso Nacional, tendo o presidente do Senado à frente da mesa diretora. Cada ano de atividade parlamentar é chamado de sessão legislativa, com reuniões de 02 de fevereiro a 17 de julho, e de 1º. agosto a 22 de dezembro (EC-50, artigo 57). Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, com a sanção do Presidente da República. No entanto, há competências exclusivas do Congresso que independem da sanção presidencial, descritas no Título IV, Cap. I, Seção II, Art. 49 da Constituição Federal. Também independem da sanção presidencial as atribuições privativas da Câmara e do Senado, descritas nos artigos 51 e 52 da mesma seção. São competências privativas da Câmara dos Deputados, entre outras, eleger os membros do Conselho da República e autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado. São competências privativas do Senado Federal a aprovação prévia, por voto secreto, de magistrados; Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; chefes de missão

diplomática de caráter permanente; governador de Território; presidente e diretores do Banco Central; e procurador-geral da República.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades de Administração Pública direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que tem sede no Distrito Federal, integrado por 9 Ministros, tendo quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional.

O **Poder Legislativo Estadual** é exercido pelas Assembléias Legislativas, em 26 Estados, e pela Câmara Legislativa, no Distrito Federal. Os representantes são eleitos para mandatos de quatro anos, sendo permitida a reeleição. Nessas Casas, se produzem leis e são apreciadas anualmente a prestação de contas dos Governadores para avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas e orçamentos. A avaliação é feita com base em parecer técnico prévio emitido pelos Tribunais de Contas Estaduais, que auxiliam o trabalho Legislativo.

O **Poder Legislativo nos Municípios** é exercido pela Câmara Municipal, que também fiscaliza os atos do Poder Executivo, inclusive os das empresas administradas indiretamente pelas Prefeituras. Anualmente, seus integrantes analisam a prestação de contas dos prefeitos, auxiliados (quando existirem) pelo respectivo Tribunal de Contas do Município (que somente ocorre nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro). A Câmara Municipal é integrada por Vereadores, eleitos dentre os cidadãos maiores de 18 anos e no exercício dos direitos políticos. Suas decisões são públicas e as sessões, salvo casos excepcionais, abertas. Os Vereadores tratam de matérias de interesse local e se pronunciam, entre outros temas, sobre orçamento anual; abertura e operações de crédito; dívida pública municipal; e planos e programas municipais de desenvolvimento, especialmente em relação a definições dos

seus planos diretores. A Câmara pode, também, exercer a função julgadora, quando julga os próprios Vereadores, o Prefeito e o Vice-Prefeito, por infrações político-administrativas.

É importante ressaltar que o Tribunal de Contas da União (TCU), assim como os dos Estados (TCEs) e de Municípios (TCMs), não integra a estrutura do Poder Judiciário. Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares e de orientação do Poder Legislativo e sua função é auxiliá-lo no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entes da União, dos Estados e dos Municípios (nos casos existentes). Existem, ao todo, 34 Tribunais de Contas no Brasil, assim distribuídos: o Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, 26 Tribunais de Contas dos Estados, 4 Tribunais de Contas dos Municípios (Bahia, Ceará, Goiás e Pará), e 2 Tribunais de Contas Municipais – Rio de Janeiro e São Paulo – (BERGUE, 2007a). Como órgão auxiliar do Congresso Nacional, no controle externo, o TCU aprecia as contas anuais do Presidente da República e julga as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos. Analisa, também, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades aos TCs, em quaisquer das instâncias (Federal, Estadual e Municipal).

O **Poder Executivo Federal** adota as diretrizes das opções políticas mais amplas do Estado, definidas a partir de eleições realizadas em cada período para a escolha de uma plataforma política eleita democraticamente. Com função administrativa, o poder executivo federal atua direta ou indiretamente na execução de programas e na prestação de serviços públicos de abrangência nacional. É formado por órgãos da Administração direta, como os Ministérios; e indireta, como as empresas públicas. Como atribuição atípica, o Executivo tem influência (de caráter controlador) sobre o Judiciário, pois nomeia os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos demais Tribunais Superiores; e sobre o Legislativo, via participação na elaboração das

leis e por meio de sanção ou veto aos projetos; e, também, da escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU).

O chefe máximo do Poder Executivo Federal é o Presidente da República, que, também, é o chefe de Estado e de Governo (tendo em vista o regime político do país ser presidencialista), além de exercer o comando supremo das Forças Armadas. A eleição do Presidente da República e de seu Vice realiza-se simultaneamente à eleição dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e nos mesmos termos, para um mandato de quatro anos.

Algumas das competências privativas do Presidente, constantes do Título IV, Cap.II, Seção II, Art. 84 da Constituição Federal, são: nomear e exonerar Ministros de Estado; exercer, com auxílio dos Ministros, a direção superior da Administração Federal; iniciar o processo legislativo, na forma prevista pela Constituição; sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, além de expedir decretos para sua fiel execução; vetar projetos de lei, total ou parcialmente; dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Federal, na forma da lei; manter relações com Estados estrangeiros; decretar o estado de defesa e o estado de sítio; decretar e executar a intervenção federal.

As atribuições dos Ministros de Estado constam do Título IV, Cap.II, Seção IV, Art. 87 da Constituição Federal. Também figuram o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional como órgãos de consulta do Presidente da República; o primeiro, como órgão superior de consulta; o segundo, como órgão de consulta nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado Democrático. A composição destes Conselhos e suas atribuições estão no Título IV, Cap.II, Seção V, Subseções I e II, Arts. 89, 90 e 91.

O **Poder Executivo Estadual** é exercido pelo Governador e integra, de forma indissolúvel, a República Federativa do Brasil. Tem por princípios e objetivos: o respeito à unidade da Federação, às Constituições Federal e Estadual, à inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais, entre outros. Por isso, o Estado exerce em seu território toda a competência que não lhe

seja vedada pela Constituição Federal. A organização político-administrativa compreende os Municípios, regidos por leis orgânicas próprias.

O **Poder Executivo Municipal** tem atribuições políticas e administrativas que se consolidam em atos de governo e se expressam no desenvolvimento das atividades, obras e serviços municipais, sendo o Prefeito o chefe do Executivo municipal.

O **Poder Judiciário** é constituído pelos Tribunais Federais (Superiores) e Estaduais. São órgãos do Poder Judiciário: o Supremo Tribunal Federal (STF); o Conselho Nacional da Justiça (CNJ); o Superior Tribunal de Justiça (STJ); os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais (TRFs); os Tribunais (Superior - TST e Regionais - TRTs) e Juízes do Trabalho; os Tribunais (Superior - TSE e Regionais - TRES) e Juízes Eleitorais; os Tribunais (Superior e os demais que forem instituídos) e Juízes Militares; e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

O Supremo Tribunal Federal (STF), criado no período do Império, com nome de Casa da Suplicação do Brasil, é considerado o guardião da Constituição. Por isso, julga, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão contrariar dispositivo constitucional, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal e julgar válida lei ou ato de governo contestado perante a Constituição.

Ao STF compete processar e julgar, originariamente, as causas e os conflitos entre a União, entidades da administração indireta, os Estados e o Distrito Federal. Também se posiciona sobre pedidos de extradição solicitados por Estado estrangeiro e ADINs (Ações Diretas de Inconstitucionalidade) de lei ou ato normativo federal ou estadual e ADECONs (Ações Declaratórias de Constitucionalidade) de lei ou ato normativo federal.

O STF é composto por onze ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 anos e menos de 65 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. A sede do Tribunal fica na Capital Federal, com jurisdição em todo território nacional.

Ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) compete controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, dentre outras atribuições conferidas pelo Estatuto da Magistratura: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, zelar pela observância do art. 37 no âmbito do Poder Judiciário, receber e conhecer reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, representar ao Ministério Público no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade, rever os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais recentes, e elaborar relatórios estatísticos de atividades do Poder Judiciário.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi criado pela Constituição de 1988 (e instalado no dia 07/04/1989), para ser um órgão de convergência da Justiça comum, apreciando causas oriundas de todo território nacional. É a corte responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil, seguindo a garantia e defesa do Estado de direito e os princípios constitucionais. Tem a seu mister inúmeras competências, como o julgamento de governadores, desembargadores e ministros de Estado, conflitos de competência entre juízes, tribunais e autoridades administrativas, recursos especiais, agravos de instrumento, recursos ordinários em mandados de segurança e *habeas corpus*, julgamento de causas internacionais e outros. É a última instância da Justiça brasileira para as causas infraconstitucionais que não se relacionam diretamente à Constituição. Compõe-se de, no mínimo, 33 ministros, escolhidos entre brasileiros com mais de 35 anos e menos de 65 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, originários de todas as classes de profissionais do Direito ligados à administração da Justiça (oriundos dos Tribunais de Justiça, Tribunais Federais, Ministério Público e Advocacia, contemplando, assim, todos os ramos dos operadores do Direito).

Funciona, junto ao STJ, o Conselho da Justiça Federal, destinado a exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, com atuação em todo o território nacional. É integrado pelo Presidente do Superior Tribunal de Justiça, pelo Vice-

Presidente e mais três ministros eleitos, também do Tribunal, dos quais o mais antigo é o Coordenador-Geral da Justiça Federal, e pelos presidentes dos Tribunais Regionais Federais.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) acompanha a aplicação da legislação eleitoral, tarefa também dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), juízes e Juntas eleitorais. O TSE, cuja sede fica na capital federal, tem atribuições para expedir todas as instruções necessárias à execução da lei que regulamenta o processo eleitoral. São normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos como os de votar e ser votado.

O TSE é composto por, no mínimo, sete membros. Cinco deles são escolhidos mediante eleição, pelo voto secreto, sendo três juízes dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal; dois juízes dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça. Dois membros, juízes de notável saber jurídico e idoneidade moral, são nomeados pelo Presidente da República. De acordo com a Constituição Federal, na capital de cada Estado funciona um Tribunal Regional Eleitoral.

A legislação trabalhista e a Justiça do Trabalho surgiram no Brasil como resultado do processo de luta e de reivindicações operárias que se desenrolavam no exterior e no País. A Justiça do Trabalho foi prevista pela Constituição de 1934. Entretanto, foi a Constituição de 1946 que a transformou em órgão do Poder Judiciário, e a de 1988 estabeleceu que em cada unidade da Federação haveria “pelo menos um” Tribunal Regional do Trabalho (TRT). Atualmente, estão em funcionamento 24 TRTs.

À Justiça do Trabalho compete tudo o que se relacionar a conflitos entre trabalhadores e empregadores, no plano individual e coletivo, resultante da relação de trabalho. O artigo 11 da EC 45 de 2004 manteve o poder normativo da Justiça do Trabalho, acrescentando ainda novas atribuições, tais como o julgamento de ações sobre representação sindical, atos decorrentes da greve, indenização por dano moral ou patrimonial resultantes da relação de trabalho e os processos relativos às penalidades administrativas impostas aos empregadores por fiscais do trabalho. A Justiça

do Trabalho passou a julgar, ainda, mandados de segurança, *habeas corpus* e *habeas data*, quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição. As partes poderão ajuizar dissídios coletivos na Justiça do Trabalho, quando uma delas se recusar à negociação coletiva ou à arbitragem. O novo texto constitucional prevê, ainda, que o ajuizamento do dissídio coletivo de natureza econômica é facultado às partes, de comum acordo. Mantém-se a competência para executar, de ofício, as contribuições sociais (devidas por empregadores e empregados), e seus acréscimos legais decorrentes das sentenças que proferir.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem sede em Brasília e jurisdição em todo o território nacional, sendo sua principal função uniformizar a jurisprudência trabalhista. Compõe-se de 27 ministros, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, togados e vitalícios, nomeados pelo Presidente da República. O TST julga recursos de revista, recursos ordinários e agravos de instrumento contra decisões de TRTs e dissídios coletivos de categorias organizadas em nível nacional, além de mandados de segurança, embargos opostos a suas decisões e ações rescisórias.

O Superior Tribunal Militar (STM) é a mais antiga corte superior do País. Foi criado em 1808, pelo Príncipe-Regente D. João, com a denominação de Conselho Supremo Militar e de Justiça. Desde sua fundação, à Justiça Militar da União cabe funções judiciais e administrativas, embora o Poder Judiciário lhe tenha sido, efetivamente, atribuído pela Constituição de 1934.

A Justiça Militar da União é especializada em processar e julgar os crimes previstos em lei que envolvam militares da Marinha, Exército e Aeronáutica. Na composição do STM, estão 15 ministros vitalícios, nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal.

São três ministros escolhidos dentre oficiais-generais da Marinha, quatro dentre oficiais-generais do Exército, três dentre oficiais-generais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira. Outros cinco

ministros são civis, também nomeados pelo Presidente da República e escolhidos dentre brasileiros maiores de 35 anos. Destes cinco, três são escolhidos dentre advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional. Outros dois são escolhidos dentre juízes-audidores e membros do Ministério Público da Justiça Militar.

A Constituição Federal de 1988 reorganizou a estrutura do Poder Judiciário, visando à descentralização e conseqüente agilização do processo legal. Extinto o Tribunal Federal de Recursos, em seu lugar foram criados cinco Tribunais Regionais Federais (TRF), com sede nas cinco regiões político-administrativas do País: Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife.

Dentre as matérias de interesse coletivo que tramitam nesta Corte, destacam-se as de natureza previdenciária e tributária. Os TRF são compostos de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo presidente da República dentre brasileiros com mais de 30 anos e menos de 65 anos de idade. Um quinto dos juízes escolhidos está dentre advogados com mais de 10 anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público Federal com mais de 10 anos de carreira. Os demais, mediante promoção de juízes federais com mais de cinco anos de exercício, por antiguidade e merecimento, alternadamente.

Compete aos TRF processar e julgar, originariamente, os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e dos membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

Ainda em relação ao sistema de Poderes do Estado Brasileiro, pode-se destacar o papel do Ministério Público da União (MPU), da Advocacia Geral da União (AGU) e da Defensoria Pública da União (DPU). Exercem funções especiais de justiça no nível da União. Não constituem um 4^o. Poder da República, mas atuam de forma paralela aos demais poderes, como instituições permanentes e de grande relevância social.

Ao Ministério Público da União cabe a função da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais que estejam indisponíveis, zelando pelo cumprimento da lei. Atua também em defesa do patrimônio nacional, público, social e cultural, do meio ambiente, dos direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso. Exerce ainda controle externo da atividade policial.

O Ministério Público brasileiro está dividido em Ministério Público da União (MPU) e os Ministérios Públicos dos Estados (MPes). O MPU compreende o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

Ao MPU é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira. O Ministério tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de 35 anos de idade, após a aprovação pelo Senado, para mandato de dois anos, sendo permitida a recondução.

O Ministério Público é uma instituição que possui autonomia funcional, administrativa e financeira em relação aos demais poderes, porém o Procurador-Geral é nomeado pelo Poder Executivo dentre os nomes pertencentes em uma lista de postulantes ao cargo formulada pela instituição a partir de regras próprias.

Além de representação na União, nos Estados, no Distrito Federal e Territórios (se existirem), atua, também, nas áreas Militar e do Trabalho.

O Ministério Público Federal (MPF) é fruto do desenvolvimento do Estado brasileiro e da democracia, atuando com autonomia funcional e administrativa. Compete ao MPF zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. Seus integrantes atuam junto à Justiça Federal e o chefe do MPF é o Procurador-Geral da República. Nos Estados, os membros do MPF trabalham nas Procuradorias da República.

O MPF exerce as suas funções nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, e dos Tribunais e Juízes Eleitorais e nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional. Além disso, o MPF será parte legítima para interpor recurso extraordinário das decisões da Justiça dos Estados nas representações de inconstitucionalidade.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) atua junto à Justiça do Trabalho. Os integrantes do MPT intervêm nas leis trabalhistas, fiscalizando a relação capital-trabalho e agem para regularizar situações ilegais que envolvem interesses coletivos e difusos (trabalho infantil, trabalho escravo, trabalho de incapazes, trabalho de índios).

Também são atribuições do MPT propor ações necessárias à defesa dos direitos e interesses dos menores, incapazes e índios, decorrentes das relações de trabalho; coordenar interesses como mediador; se manifestar em qualquer fase do processo trabalhista; e propor ações cabíveis para declaração de nulidade de cláusula de contrato, acordo coletivo ou convenção coletiva que viole as liberdades individuais ou coletivas ou os direitos individuais indisponíveis dos trabalhadores.

O Ministério Público Militar (MPM) atua junto aos órgãos da Justiça Militar. Foi criado em 1920, com o Código de Organização Judiciária e Processo Militar. O chefe do MPM é o Procurador-Geral da Justiça Militar.

A carreira do MPM é constituída pelos cargos de Promotor da Justiça Militar, Procurador da Justiça Militar e Subprocurador-Geral da Justiça Militar, cujos ofícios são as Procuradorias da Justiça Militar, nos Estados e no Distrito Federal; e a Procuradoria-Geral da Justiça Militar, em Brasília.

Os Ministérios Públicos Estaduais (MPEs) defendem a ordem jurídica, os interesses sociais e individuais indisponíveis e o próprio regime democrático. A instituição tem como chefe o Procurador-Geral de Justiça nos

Estados e goza dos mesmos direitos e garantias atribuídos na Constituição aos magistrados. O chefe é nomeado pelo Governador do Estado dentre integrantes da carreira, indicados em lista tríplice, mediante eleição para mandato de dois anos, permitida uma recondução por igual período, na forma de lei complementar.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dispõe sobre normas gerais para organização nos Estados, adotando como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Cabe ao Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Ministério Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas.

A Procuradoria-Geral de Justiça é o órgão de administração do Ministério Público Estadual, sendo que a administração Superior é formada também pelos Órgãos Colegiados (Colégio de Procuradores de Justiça e Conselho Superior do Ministério Público) e pela Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Enquanto Instituição, o Ministério Público tem autonomia orçamentária, administrativa e funcional, gerindo os recursos que lhe são destinados pelo orçamento, dirigindo suas Procuradorias e Promotorias e atuando, na atividade de execução, com independência funcional, sem qualquer subordinação, exceto à Constituição e legislação vigentes.

No plano funcional, o Ministério Público é integrado por membros, servidores e estagiários, sendo que, dentre os primeiros estão os Procuradores e Promotores de Justiça e os demais constituem os serviços auxiliares.

A carreira dos membros do Ministério Público é composta por Promotores e Procuradores de Justiça, que atuam nas funções de execução, em atividades judiciais (perante o Poder Judiciário) e extrajudiciais, nas áreas criminal, cível e especializadas (cidadania, meio ambiente, cível e defesa do patrimônio público, infância e juventude, consumidor, ordem urbanística).

Além do Ministério Público, existem outras duas instituições públicas, igualmente denominadas pela Constituição de "Funções Essenciais à Justiça", que também são fundamentais para a adequada realização da Justiça: a Advocacia-Geral da União e a Defensoria Pública da União.

A Advocacia-Geral da União (AGU) é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispõe sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Já a Defensoria Pública constitui uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, tendo na figura do advogado um personagem indispensável à administração da justiça, sendo este inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

De forma bem geral, pode-se referir que o MPU é o guardião da Constituição e das leis (no nível federal); a AGU, o guardião dos interesses da União; e a DPU, o guardião dos necessitados, inclusive na defesa desses em relação aos interesses dos órgãos e das empresas da União.

1.1.3 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ATÉ 1994

Dentro de uma perspectiva histórica, a administração pública brasileira evoluiu através de três modelos básicos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Mais recentemente, caminha-se para um novo modelo, ainda não claramente delineado (administração pública societal ou sistêmica). Os três estágios históricos de administração pública se sucedem no tempo, sem que, contudo, qualquer um destes paradigmas tenha sido completamente abandonado. A disposição para "reformular administrativamente" o Estado brasileiro é antiga, estando presente desde a

década de 30 do século passado, mas assumindo maior relevância em meados da década de 90, via institucionalização da Lei da Reforma do Estado Brasileiro, com a finalidade de atualizar a administração pública brasileira para os novos tempos.

No modelo mais antigo, da administração pública patrimonialista, vivido pelo Brasil especialmente até o ano de 1889, o Aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares (servidores) possuem status de nobreza real. Caracteriza-se pela indefinição entre o que é público e privado, entre o político e o administrador público (como cargo profissional). Conseqüentemente, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

A administração pública burocrática traz, em seu cerne, as idéias de profissionalização, de carreira, de hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, caracterizando assim um poder racional-legal. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por este motivo, são sempre necessários controles rígidos dos processos.

Em contrapartida, surgem disfunções; o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado corre o risco de voltar-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, por outro lado, está na ineficiência, na auto-referência, na incapacidade de voltar-se para o serviço aos seus cidadãos. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática, porque os serviços do Estado eram menores. Nesse modelo de administração pública, o Estado concentra esforços para manter a ordem e administrar a justiça, e garantir os contratos e a propriedade.

No Brasil, o modelo de administração burocrática emerge principalmente a partir dos anos 30, como contraponto ao conservador, mas

fragmentado poder das oligarquias rurais exportadoras. Surge no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume um papel central mais decisivo, intervindo maciçamente no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida no governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a Administração Pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. A implantação da administração pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país. Com vistas à modernização da Administração Pública, é criado, em 1936, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, abrindo, assim, uma nova e clara distinção entre administração e política. Neste estágio, ainda, a Administração Pública sofre a influência da Teoria da Administração Científica de Taylor, buscando o ideal da racionalização via aplicação dos princípios da simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos.

Tendo em vista as inadequações do modelo burocrático, a administração pública burocrática que vigorava desde a década de 30 sofreu sucessivas tentativas de reforma. Não obstante, as experiências se caracterizaram, em alguns casos, pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando a alterar a rigidez burocrática. Assim, no Governo JK, foi feita uma tentativa de reforma administrativa com a criação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais; bem como a Comissão de Simplificação Burocrática, que visava à elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços.

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei nº 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de

atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (visando a desconcentrar e descentralizar, a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.

O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da Administração indireta, numa tentativa de "flexibilizar a administração" com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado.

Entretanto, as reformas operadas pelo Decreto-Lei nº 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da Administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na Administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da Administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da Administração direta através de empresas estatais.

Em meados dos anos 70, uma nova iniciativa modernizadora da Administração pública teve início com a criação da SEMOR - Secretaria da Modernização. Reuniu-se em torno dela um grupo de jovens administradores públicos, muitos deles com formação em nível de pós-graduação no exterior, que buscou implantar novas técnicas de gestão, e particularmente de administração de recursos humanos, na Administração pública federal.

Já no início dos anos 80, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da Administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização - PrND, cujos objetivos eram a revitalização e a agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e

simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. As ações do PrND voltaram-se inicialmente para o combate à burocratização dos procedimentos. Posteriormente, foram dirigidas para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da Administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei nº 200/67.

O período da transição democrática (1985-1990) caracterizou-se por um afrouxamento dos esforços de modernização administrativa no setor público, em função de vários fatores, principalmente pela falta de apoio político para esse objetivo, bem como pela implementação do Plano Cruzado, e ainda pela espera por definições mais claras por parte da nova Constituição (de 1988), que estava sendo engendrada pela Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1986. Um fato importante ocorrido em 1986 foi a criação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com o objetivo de formar, aperfeiçoar e profissionalizar o servidor público de nível superior, visando à modernização do setor público. A nova Constituição de 1988 visou a racionalizar o ingresso e a fixação de servidores no serviço público. Todavia, acabou promovendo um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da Administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a Administração direta.

O período imediatamente seguinte, do governo Collor (1990-1992), passa a priorizar o ajuste fiscal, via incentivos à liberação comercial e a privatização. Assim, promoveu uma reforma administrativa do Aparelho do Estado com o intuito de resgatar a eficiência e a dignidade do serviço público,

bem como de adequar as estruturas da máquina estatal às funções típicas da administração pública, resultando daí a demissão e aposentadoria de expressivo número de servidores.

O curto governo de Itamar Franco (1992-1994) preocupou-se essencialmente com a estabilização da economia, via Plano Real, conduzido pelo ministro Fernando Henrique Cardoso, que foi eleito para presidir o governo seguinte.

No novo contexto, a administração pública gerencial surge como resposta ao modelo anterior de administração pública, diante dos novos desafios impostos pela expansão das funções econômicas e sociais do Estado e pelo aumento do desenvolvimento tecnológico e pela globalização da economia mundial. A diferença fundamental do novo modelo de administração pública está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. Outrossim, são definidas metas para cada órgão, outorga-se maior autonomia na gestão de recursos, e passa-se a instituir, a *posteriori*, o controle de resultados alcançados. São valorizados, também, aspectos de transparência e participação dos cidadãos.

A eficiência da Administração Pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se, então, primordial. A Reforma do Aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

1.1.4 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

A Reforma do Estado, implementada a partir de 1995, deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

No plano econômico, o Estado é, essencialmente, um instrumento de transferências de renda. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro que reformar o Estado significa transferir para o segundo setor (privado) e terceiro setor (social) as atividades passíveis de serem realizadas pelos mesmos.

Assim, de um lado, o Estado repassa à iniciativa privada o que esta pode executar sob o controle do Estado. De outro, também descentraliza para o setor público não-estatal a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Este processo é a chamada “publicização”.

A Reforma do Aparelho do Estado surge num contexto de tecnologia e globalização do mundo, em que são atribuídas crescentes competências ao poder público, que por isso precisa buscar condições para tanto, bem como obter efetividade no processo, via busca de novas soluções, medidas inovadoras, bem como novos colaboradores e parceiros.

Objetivando maior eficiência e qualidade nos serviços prestados aos cidadãos, o cenário da Reforma empreendida no Brasil prevê diferentes estratégias e formas de descentralização dos serviços públicos: via instituição de mecanismos de privatização, visando a reduzir o tamanho do aparelhamento administrativo do Estado, bem como a dinamizar e flexibilizar sua atuação; a quebra de monopólios, para tornar competitivas as atividades exercidas com exclusividade pelo poder público; o recurso a autorizações, permissões e concessões de serviços públicos, delegando-se estes serviços ao Terceiro Setor e à iniciativa privada; o estabelecimento de parcerias com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos,

ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; a terceirização como forma de se buscar o suporte de entidades privadas ao desempenho de atividades-meios da administração pública.

Vários modelos de atuação, inspirados no contexto americano ou anglo-saxônico, podem ser considerados inadequados, uma vez que não têm a devida sustentação constitucional e legal. Como exemplo de inadequação, pode ser mencionado o caso dos contratos de gestão, utilizados desde 1991, mas que somente em anos mais recentes estão previstos por Emenda Constitucional (19/98, art. 37, § 8º).

1.1.5 PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

No Direito brasileiro, são considerados normalmente três tipos de atividades a cargo do Estado: **os serviços administrativos**, necessários para o Estado alcançar seus fins; **os serviços comerciais e industriais**, prestados como serviços públicos (de forma direta ou via concessão/permissão, cf. art. 175 da Constituição) ou como atividade econômica (própria da iniciativa privada, cf. arts. 177 e 173 da Constituição); e **os serviços sociais** do Estado, que atendem a necessidades coletivas em áreas em que a atuação do Estado é essencial, mas que convivem com a iniciativa privada, como ocorre nas áreas da saúde, educação, previdência, cultura, meio-ambiente e outras.

Entretanto, no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, implementado durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1999), sob a coordenação do então Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser Pereira¹², figuram quatro setores de atuação:

¹² Para mais detalhes sobre a Reforma de 1995 acessar: <http://www.bresserpereira.org.br/RGP.asp>.

(a) **núcleo estratégico**, que corresponde aos órgãos de governo, em sentido lato, que definem as leis e as políticas públicas, e que cobram seu cumprimento; compreende os poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e, no Poder Executivo: o presidente da República, os Ministros e seus auxiliares e assessores, diretamente responsáveis pelo planejamento e pela formulação das políticas públicas;

(b) **atividades exclusivas**, que correspondem aos setores que prestam serviços que somente o Estado pode prestar, englobando os poderes de regulação, fiscalização e fomento; dentre tais, podem ser mencionados os serviços de cobrança e fiscalização dos impostos, de polícia, de previdência social básica, de combate ao desemprego, de fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, de trânsito, de compra de serviços de saúde pelo Estado, de controle do meio-ambiente, de subsídio à educação básica, de emissão de passaportes;

(c) **serviços não-exclusivos**, que correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas ou públicas não estatais; abrangem os serviços sociais do Estado, como os serviços das Universidades federais, hospitais federais, centros de pesquisa federais, museus federais;

(d) **produção de bens e serviços para o mercado**, que corresponde à área de atuação das empresas, abrangendo atividades econômicas voltadas para o lucro.

No primeiro setor, a efetividade das decisões é mais importante que a eficiência, podendo ocorrer um misto de administração burocrática com gerencial. Nos demais setores, a eficiência é mais importante, devendo prevalecer a administração pública gerencial. Na Figura 1 sintetizam-se as formas de propriedade: estatal, pública não-estatal e privada; e as formas de administração: burocrática e gerencial.

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		Instituições
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Atividades Exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos Ministérios	●				●	Secretarias Formuladoras de Pol. Públicas
	SERVIÇOS EXCLUSIVOS Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●	Agências Executivas e Reguladoras
	SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	→ Privatização		●		●	Empresas Privadas

Figura 1 – Matriz: atividades estatais X formas de propriedade e administração

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – MARE, 1995.

Para a consecução desses fins, o Plano Diretor colocou, como objetivos globais da Reforma Administrativa, os seguintes: **umentar a governança do Estado**, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; **limitar a ação do Estado às funções que lhe são próprias**, reservando, a princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado/iniciativa privada; **transferir da União para os Estados e municípios**

as ações de caráter local: somente em casos de emergência cabe a ação direta da União; **transferir parcialmente da União para os Estados as ações de caráter regional,** de forma a permitir uma maior parceria entre os Estados e a União.

Na fixação desses objetivos globais, nota-se uma preocupação com a eficiência e com a aplicação do princípio da subsidiariedade (distribuição de competências), no sentido vertical (da União para os Estados e municípios) e no sentido horizontal (do poder público para a iniciativa privada e entidades públicas não-estatais).

Em função disso, novas normas jurídicas alteraram o agir estatal e disciplinaram novas formas de interação entre o setor público estatal, o setor privado e o terceiro setor (Quadro 2).

A legislação acima é de caráter geral, podendo os Estados e municípios legislarem de forma complementar, conforme competências específicas que possuem.

O Quadro 3 sintetiza o significado dos termos-chave com que se denominam os institutos disciplinados pelas normas legais acima referidas, regulamentadoras de novas formas de parceria público-público e público-privado.

Quadro 2 – Normas legais disciplinando novas formas de relação público-privado

Lei	Objeto
Lei 8.987, de 13.02.1995	Concessão e permissão de serviço público
Lei 9.637, de 15.05.1998	Contrato de gestão com organizações sociais
Lei 9.649, de 27.05.1998	Contrato de gestão com agências executivas
Lei 9.790, de 23.03.1999	Termo de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs
Lei 10.973, de 02.12.2004	Termo de cooperação para a inovação tecnológica
Lei 11.079, de 20.12.2004	Parcerias Público-Privadas
Lei 11.107, de 06.04.2005	Contratação de consórcios públicos
Lei 11.284, de 02.03.2006	Gestão de florestas públicas

Fonte: Elaborada por Luis Alberto Guadagnin.

Quadro 3 – Novas formas de parceria do Setor Público brasileiro

Parceria	Instituto	Abrangência
CONJUGAÇÃO DE ESFORÇOS	Convênio	soma de esforços que não admite remuneração do parceiro privado, nem mesmo taxa de administração
	Consórcio	equivale à Parceria Público-Pública, sem previsão de agentes privados
	Contrato de programa	firmado em decorrência de um consórcio público
CONTRATOS SOCIAIS	Contrato de gestão	finalidades limitadas: educação, saúde, previdência – financiadas pela Administração, com recursos e meios – pessoal e bens – já existentes. Destinado a finalidades e entidades sem finalidade lucrativa, mas com participantes do Poder Público nos seus conselhos.
	Termo de parceria	com organizações sociais da sociedade civil de interesse público; maior liberdade de organização da entidade, mas com as mesmas limitações no que concerne à finalidade lucrativa
CONTRATOS DE INTERESSE ECONÔMICO	Concessões e permissões	são auto sustentáveis; total transferência do risco para o parceiro privado; não são adequados para relações que não viabilizem o lucro pela exploração do negócio
	PPP	é um contrato de concessão Não se limita às concessões de SERVIÇOS PÚBLICOS, podendo abranger a concessão de: obra pública; uso de bem público; direito real de uso; atividade econômica
	Terceirizações e obras públicas	o risco é todo da Administração, que deve obter os financiamentos e colocar os recursos à disposição do contratado, no momento da contratação

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – MARE, 1995.

1.1.6 PERÍODO POSTERIOR À REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Com a reeleição de FHC, em 1999, o governo passou a direcionar seu foco para a pobreza e para o alcance das metas internacionais de desenvolvimento, reafirmando o Plano Real como estratégia para a estabilidade econômica. Outrossim, o novo governo propõe, como novidade, a estruturação das atividades de administração pública federal em 380 programas, com o objetivo de assegurar transparência e responsabilização gerencial. Desta forma, perde força o apelo da “Reforma do Estado” frente ao novo desenho da administração pública, calcado na gestão de programas, flexionando desta forma, de maneira mais intensa, os esforços de dentro da administração pública para o atendimento concreto e comum dos cidadãos.

Com relação ao governo Lula (mandatos 2003-2006 e 2007-2010), Fadul e Silva (2008) consideram que as iniciativas atuais de reforma propostas nesse governo seguem as políticas e ações empreendidas na reforma de 1995, sendo desdobramentos e dando continuidade as reformas iniciadas no governo passado.

As reformas propostas pelo governo Lula agregam um conjunto de ações voltadas para um Estado promotor da inclusão social, as quais envolvem três categorias que guardam semelhanças com a reforma dos anos 90, na qual foram implantadas reformas estruturais (Reforma do Estado e do seu aparelho) e reformas administrativas (da administração pública), sendo essas últimas voltadas para a retomada da performance e da qualidade dos serviços públicos. A primeira categoria envolve uma reforma do modelo de gestão pública, através de ações como a integração de programas governamentais e avaliação do desempenho administrativo. A segunda categoria se preocupa com a melhoria da performance dos serviços públicos através da inovação gerencial, tal como na reforma anterior. A última categoria abrange reformas na estruturação do executivo federal, tais como realização de concursos públicos, valorização do servidor, qualidade de vida no trabalho, novas concepções institucionais, integração entre planejamento e orçamento,

accountability, questões similares ao gerencialismo, como na reforma passada (FADUL; SOUZA, 2005).

Nesse contexto, os projetos da Reforma do Estado de 95 continuam sendo enfatizados no governo Lula, mas com uma maior ênfase a programas sociais, em que o governo federal busca acentuar seu papel de planejador, tendo como intermediadores os Estados, e realizadores locais os municípios.

De fato, pode-se observar que os objetivos de reforma gerencial não foram atingidos com a Reforma de 1995, mas serviu (especialmente como prática discursiva) para institucionalizar uma série de mudanças nos governos de todos os níveis e esferas. Como heranças principais, podem ser elencadas:

- a) a introdução da noção de “agencificação” na administração pública, pela qual se atribui ao gestor público maior autonomia, junto com uma maior autoridade e correspondente responsabilidade administrativa;
- b) a intensificação da descentralização administrativa, via diferentes arranjos administrativos;
- c) a introdução de mecanismos de regulação, especialmente via implementação de agências reguladoras dos serviços públicos;
- d) da introdução de múltiplos atores que de forma direta ou indireta participam em diferentes fases do processo de políticas públicas, ampliando-se assim o leque de grupos de interesse e pressão, como também as dificuldades de conciliação desses variados e diferentes interesses.

Nesse novo contexto, o papel do Estado está sendo crescentemente demandado. Não pode mais ser visto como um empecilho ou problema, mas como uma solução para problemas advenientes do próprio mercado. Por isso, precisa sim ampliar e profissionalizar sua esfera de atuação, como indutor, articulador, catalisador e orquestrador principal do desenvolvimento, com a forte participação da sociedade e das suas estruturas de governo, sem clientelismo, mas com transparência e responsabilidades consensuadas e compartilhadas.

1.1.7 CAMINHOS RECENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

Mais recentemente, começa a se consolidar uma nova perspectiva de administração pública, que Paes de Paula (2003, 2005) nomeia de “vertente alternativa” ou de “vertente societal”, sendo baseada em uma nova relação Estado-sociedade, em que há um maior envolvimento da população na definição da agenda política, e, conseqüentemente, um maior controle social sobre as ações estatais e a legitimação da sociedade como participante do processo de formulação e implementação de políticas públicas (FLEURY, 2001; PAES DE PAULA, 2003).

Esse modelo contrapõe-se à gestão estratégica tradicional na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática e monológica (de um ator único) por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos ou atores sociais (de atores compostos, sem a presunção da existência de um pensamento único). Nesse conceito, a gestão é entendida como sendo uma ação político-deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como cidadão, eleitor, trabalhador, ou consumidor; sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela lógica do mercado.

Assim, emerge uma concepção de democracia que transcende à instrumentalidade e tenta abranger a dimensão sociopolítica da gestão pública¹³. Seu êxito depende da criação de condições sociais e de arranjos institucionais que estimulem o diálogo livre e aberto entre cidadãos, capazes de formular juízos informados e racionais em torno das formas de resolver problemas. A emergência de novas tecnologias de informação e

¹³ Três dimensões são consideradas fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática: (a) econômico-financeira, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; (b) institucional-administrativa, envolvendo aspectos de organização da estrutura, assim como aspectos de planejamento, direção e controle; (c) sociopolítica, envolvendo as relações do Estado com a sociedade, especialmente os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública.

comunicação (TICs) pode contribuir fortemente para potencializar a participação dos cidadãos na sociedade.

Dentre experiências participativas, podem ser citadas: os fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de órgãos e de administrações públicas, planejamento via orçamento participativo, e outras formas mais. Tais experiências se diferenciam de outras, uma vez que colocam em questão a tradicional prerrogativa do executivo em monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas. Oportunizam, assim, novos meios de interlocução e negociação entre as estruturas de administração pública e a sociedade.

1.1.8 DEFINIÇÃO DO ESPAÇO E DO PAPEL DO ESTADO

Há que se ter presente que a estabilidade das relações em uma sociedade não pode prescindir da legitimação do controle estatal e do uso regrado da força pelo Estado. Nos Estados modernos:

- a) a competência e os limites de atuação do Estado são definidos pela Constituição;
- b) o poder de legislar é submetido à legitimação pelo processo eleitoral, e disto resulta um processo dinâmico de reestruturação permanente do papel do Estado e da relação Estado-Sociedade.

A amplitude da atuação estatal, seja qual for a vertente utilizada para explicar sua origem, tem sido objeto de questionamentos e controvérsias. Dentre as responsabilidades mais primárias assumidas pelo Estado, destaca-se a garantia da segurança interna e externa, com a manutenção da lei, da ordem e da paz, por meio da atuação de instituições legislativas, executivas e judiciárias que se valem da polícia e das forças armadas. Segundo Weber (1997), o que distingue instituições governamentais das não-governamentais é o monopólio do uso legítimo da força. Igualmente importante é o papel do Estado na proteção ao direito de propriedade, por meio de um sistema para administrar a justiça entre os cidadãos, dirimindo litígios e aplicando a lei aos casos concretos. Até o início do século XX, o Estado agia sobre os cidadãos basicamente por intermédio de atividades judiciais, regulatórias e de controle.

Objetivando deter a expansão do Socialismo, os dirigentes de países capitalistas ocidentais encamparam propostas de ampliação do tamanho do Estado, que passou a atuar intensamente na provisão de serviços e na operação da economia. Também contribuiu para a necessidade de readequação do Estado a ocorrência da maior crise por que já passou o capitalismo, que teve a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque como epicentro, no dia 29 de outubro de 1929. Ainda, a adoção das medidas preconizadas por Keynes, como a maior intervenção na economia, voltada a minimizar o efeito danoso das flutuações cíclicas e a criar frentes de emprego no serviço público e desenvolver ações na área social, resultou na ampliação da ação estatal.

Ham e Hill (1993) enumeram três novas áreas de intervenção estatal:

1. provisão de serviços públicos, aos quais se refere como Estado do Bem-Estar, tais como: educação, saúde pública, aposentadorias, seguro-desemprego e habitação;
2. regulação econômica, com a adoção de políticas de gestão keynesianas, instituindo-se estímulos ao desenvolvimento industrial, mediante subsídios e incentivos fiscais, com envolvimento direto no processo produtivo, pela propriedade pública de determinadas empresas;
3. atividades regulatórias, voltadas a limitar o impacto coletivo do comportamento individual, com a prevenção de consequências de certas atividades econômicas, normatizando e controlando a proteção ambiental, a proteção do consumidor e o controle de monopólios e cartéis, por exemplo.

A ampliação das áreas de atuação do Estado importa no aumento da despesa pública. A tributação, principal fonte de financiamento das necessidades de recursos públicos, vem sendo majorada de forma substancial no Brasil.

Apesar do expressivo crescimento do Estado, graves problemas permanecem sem solução (como a distribuição de renda) e outros se agravam (desemprego, fome, serviços básicos precários). A carga fiscal, no Brasil e nos demais países, entretanto, acompanhou e é o mais visível indicador do crescimento do Estado. Questionamentos quanto ao redimensionamento do Estado e ceticismo quanto à sua eficácia em prover

eficazmente certas necessidades coletivas têm produzido diversas concepções econômicas sobre o papel do Estado.

Na implementação das políticas públicas há, pois, que se dotar de maior eficácia as ações governamentais, a fim de conferir benefícios efetivos, especialmente aos mais necessitados. Para isto poderiam contribuir os novos instrumentos de participação popular na formulação das políticas públicas e os novos mecanismos de controle social sobre a gestão pública.

1.1.9 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA

A **Administração direta** é a área da Administração Pública cuja atuação é diretamente vinculada ao Estado, dos seus 3 níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) e suas 3 esferas ou poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Pertencem a essa categoria, no plano federal, a Presidência da República, os Ministérios, o Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça; e todos os órgãos a eles vinculados diretamente. No plano estadual, por exemplo, estão o Governo Estadual e as Secretarias de Estado; bem como os Tribunais de Justiça, as Assembléias Legislativas; e os órgãos vinculados a eles. No plano municipal, o Governo Municipal e a Câmara Municipal, as Secretarias Municipais, e todos os órgãos vinculados.

Já a **Administração indireta** compreende serviços instituídos para limitar a expansão da Administração direta ou aperfeiçoar sua ação executiva no desempenho de atividades de interesse público, de cunho econômico ou social. No âmbito federal, a Administração indireta abrange as entidades que, vinculadas a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público; no âmbito estadual e municipal, abrange as entidades vinculadas a uma Secretaria. Os órgãos da Administração indireta, todavia, são autônomos financeira e administrativamente (Arts. 46, II, e § 1º, e 5º, I a III, do Decreto-Lei 200/67 e 29 da Lei 8.490/92). Pertencem a essa categoria instituições como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Petrobrás.

A Administração indireta é integrada por pessoas jurídicas de Direito público ou privado, criadas ou instituídas a partir de lei específica: autarquias (Direito público), agências, fundações (Direito público), empresas públicas e suas subsidiárias (Direito privado) e sociedades de economia mista (também Direito privado). Podem ser também consideradas, como parte da Administração indireta, as entidades concessionárias e permissionárias de serviços públicos (Ver Decreto-Lei 200/67, Art.56). Bem como os Serviços Sociais Autônomos.

As pessoas jurídicas instituídas pela vontade do Poder Público, e por este motivo integrantes da Administração indireta, possuem características diferenciadas com relação às pessoas jurídicas criadas por particulares: as entidades da Administração indireta só podem ser criadas através de lei (Constituição Federal, Art.37, XIX); não se extinguem por vontade própria, mas apenas por força de lei; sujeitam-se sempre a controle interno pela própria entidade (da Administração direta) a que se vinculam e estão também sob controle externo exercido pelo Legislativo, com apoio do Tribunal de Contas, e pelo Judiciário, além da fiscalização desempenhada pelo Ministério Público; permanecem restritas à finalidade para a qual foram instituídas.

Por fim, os Serviços Sociais Autônomos, são instituídos por lei, com personalidade de Direito privado, para prestar assistência ou ministrar ensino a determinadas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São também chamados “entes de cooperação” ou “Sistema S”, tendo-se como exemplos o SESI (Serviço Social da Indústria), o SENAI (Serviço Nacional da Indústria), o SESC (Serviço Social do Comércio) e o SENAC (Serviço Nacional do Comércio).

O Quadro 1, da seção 1.1.1, destaca os atributos dos diferentes entes que integram a Administração Pública.

Alerta-se que a maioria da doutrina jurídica não considera os Serviços Sociais Autônomos integrantes da administração pública (nem direta, nem indireta).

SEÇÃO 2 – FINANÇAS PÚBLICAS

1.2.1 CONCEITO, IMPORTÂNCIA E ABRANGÊNCIA

Para reconhecer o papel da política fiscal e identificar seus instrumentos, cabe conceituar as finanças públicas, registrar sua importância e descrever sua abrangência.

Conceito de finanças públicas:

As finanças públicas têm como objeto a atividade financeira do Estado que se define como a atividade de obter receita pública, despender, gerir (orçamento público) e criar (crédito público). O enfoque desta disciplina está na política fiscal, mais especificamente na obtenção da receita e da realização da despesa.

Importância:

As finanças públicas têm sua importância definida pelas funções exercidas pelo Estado através da política fiscal, que se concretiza através da obtenção das receitas e da realização das despesas públicas.

Abrangência:

A política fiscal é uma das atividades do Estado, que pode realizar outras políticas, como a monetária (regulando a oferta de moeda), a cambial (definindo as regras de conversão da moeda nacional em moedas estrangeiras), a de rendas, entre as quais a política relativa ao salário mínimo, por exemplo.

Como já definido, a política fiscal limita-se à ação do Estado em arrecadar e em gastar. Para tanto, ele dispõe de dois instrumentos (as despesas e as receitas), cada qual com características próprias.

No caso das despesas, elas são o próprio parâmetro de ação. Sobre esta variável, volume de gastos, o Estado tem plena capacidade de definição. A despesa é fixada em lei (lei de orçamento). Portanto, a decisão de quanto e onde gastar está nas mãos das autoridades governamentais constituídas (que, para tanto, podem utilizar mecanismos de decisão popular como os de orçamentos submetidos à votação da população em geral).

No caso das receitas, a situação é um pouco diferente. A receita é uma variável de expectativa, principalmente a receita tributária, a receita típica do Estado moderno. Por isso, ela é estimada. E essa estimativa depende de decisões que não estão apenas no controle das autoridades governamentais constituídas. Nela também influem os cidadãos-contribuintes. O Estado pode atuar através de três mecanismos que influenciam a receita tributária. São eles: a) a definição da obrigação tributária (definir que determinada ação ou determinado ato constituem origem de obrigação tributária, como possuir um imóvel urbano, por exemplo); b) a definição da base de cálculo (definir que o valor venal é a base de cálculo do tributo sobre imóveis urbanos); e c) fixar a alíquota (definir o valor da alíquota que será multiplicado pela base de cálculo para se chegar ao valor total devido pelo contribuinte). Esse valor total calculado e devido pelo contribuinte, entretanto, não necessariamente será arrecadado pelo Estado. Por diversas razões (entre as quais a elisão e a sonegação) a expectativa alimentada pelo Estado pode ser frustrada e a receita estimada não se realizar.

Assim, a política fiscal abrange as ações na sua atuação na receita e na despesa, mas na receita a sua possibilidade de definição é bem mais limitada do que na despesa.

1.2.2 CONTAS REPRESENTATIVAS DE RECEITAS, DESPESAS, ATIVOS E PASSIVOS

Para a análise das finanças públicas é necessário conhecer a forma de apresentação das contas, destacando as de maior significado. A seguir serão apresentadas sinteticamente as contas de receitas, despesas e do balanço patrimonial, com as contas do ativo e do passivo.

As receitas e despesas podem ser classificadas de diversas formas.

No caso das receitas os orçamentos brasileiros consagraram dois critérios: a) categorias econômicas; e b) fontes. Ambos serão apresentados a seguir.

No caso das despesas, o número é um pouco maior. São elas:

- a) categorias econômicas;
- b) por elementos;
- c) funcional;
- d) institucional; e
- e) por natureza.

Abaixo serão apresentadas as classificações por categorias econômicas; por elementos; por natureza e por função, sendo que a **institucional** se desdobra em **órgãos** e **unidades orçamentárias**.

Sugestão:

Consulte a Lei nº 4.320/1964, na íntegra, no site do Senado Federal: <http://www.senado.gov.br>. A mesma consta da base “legislação federal”. Há que se registrar que a partir do exercício financeiro de 2002 foram introduzidas alterações importantes na classificação das contas mediante portarias ministeriais, que serão destacadas a seguir. Esse fato implica em que o analista, para poder observar tendências das finanças mediante a análise de séries históricas, se encontra frente à necessidade de homogeneizar os dados, o que geralmente só é possível mediante o acesso ao balanço analítico, fora das possibilidades do cidadão comum.

Definição legal:

Como a Lei 4320/64 foi editada num contexto de associação do planejamento ao orçamento, em que se coloca como questão básica o papel do Estado na economia e se indaga a respeito da expansão dos bens de capital, via gastos, a **categoria econômica** é o critério utilizado para classificar tanto as despesas como as receitas.

Quadro 4 – Classificação legal das receitas e despesas por categorias econômicas: Lei 4320/64

1. Receitas correntes: destinadas a atender despesas classificadas como despesas correntes	3. Despesas correntes: para a manutenção (inclusive de prédios) e o funcionamento dos serviços públicos em geral, da administração direta e através da administração indireta
7. <i>Receitas correntes intra-orçamentárias (*)</i>	
2. Receitas de capital: destinadas a atender despesas classificáveis como de capital e superávit do orçamento corrente	4. Despesas de capital: da administração direta ou indireta, com intenção de adquirir (inversões) ou constituir (investimento) bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integrarão o patrimônio público (= bens do balanço patrimonial + bens de uso comum do povo como ruas, praças, etc.)
8. <i>Receitas de capital intra-orçamentárias (*)</i>	

Nota: () A Portaria Interministerial nº 338, de 26 de abril de 2006 incluiu, com efeitos a partir do exercício financeiro de 2007, as classificações em nível de categoria econômica decorrentes de operações intra-orçamentárias: 7. Receitas Correntes Intra-Orçamentárias e 8. Receitas de Capital Intra-Orçamentárias. O objetivo é de consolidação das contas, evitando a dupla contagem. Trata-se de operações que resultem de despesas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, quando o receptor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo. Salienta-se que essas classificações **não** constituem novas categorias econômicas de receita, mas especificações das categorias econômicas corrente e de capital.*

Classificação das receitas:

No quadro sintético, simplificado, a seguir, encontra-se o conjunto de contas previsto pela Lei nº 4.320/1964, com as alterações posteriores especialmente assinaladas.

Quadro 5 – Classificação das Receitas

Categories econômicas	Fontes	
1. Correntes	1.1 Receita tributária (definição na Lei 5.172/66, Código Tributário Nacional – CTN, artigos 3º e 5º)	Impostos (CTN, art. 16), taxas (CTN, art. 77) e contribuições de melhoria (CTN, art. 81)
	1.2 Receita de contribuições	Contribuições sociais e econômicas Imobiliárias e mobiliárias
	1.3 Receita patrimonial	Produção vegetal e animal
	1.4 Receita agropecuária	Indústria extrativa, de transformação e construção
	1.5. Receita industrial	Comerciais, financeiros, transportes e outros
	1.6 Receita de serviços	Intragovernamentais(*), intergovernamentais,
	1.7 Transferências correntes (receitas sem contraprestação de serviços)	multigovernamentais de instituições privadas, do exterior
	1.9 Outras receitas correntes	Multas e juros de mora, receita da dívida ativa, diversas = loterias
	2. De capital	2.1 Operações de crédito
2.2 Alienação de bens		Bens móveis (títulos) e imóveis
2.3 Amortização de empréstimos		Intragovernamentais(*),
2.4 Transferências de capital		intergovernamentais, de instituições privadas
2.5 Outras receitas de capital		
3. Contas retificadoras		

A Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001 (Diário Oficial da União nº 87-E, de 07/05.2001, Seção 1, páginas 15 a 20), com efeitos para os Estados e Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, alterou as contas públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para possibilitar as consolidações mencionadas no art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2001). No caso das Receitas, a alteração principal foi a eliminação das “transferências intragovernamentais”(*), sejam elas correntes ou de capital.

A Portaria STN 328/2001 criou as contas de transferências multigovernamentais com os valores repassados pelo Fundef – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental -, e atualmente Fundeb – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico - “1.7.24.01 – Transferência do Fundef” e a transferência de complementação do Fundef “1.7.24.02 – Transferência de complementação do Fundef”. Além disso, criou as contas contábeis retificadoras de receita devido ao Fundef, iniciadas pelo dígito 9, cuja sistemática foi aplicada a partir do ano de 2002. Assim, as contas 1721.01.00 (FPM) e 1722.01.00 (FPE) têm as contas retificadoras 9721.01.00 e 9722.01.00 – Dedução de receita para formação do Fundef. Quer dizer, a contribuição que o Estado ou o Município realiza para o Fundef/Fundeb está registrado nas contas retificadoras, enquanto os recursos que recebe desse fundo estão registrados na conta transferências multigovernamentais.

E a Portaria STN 212/2001 alterou a posição da receita proveniente do “IR na fonte” de “Transferências” para “Receita Tributária”.

Conceito de despesa pública:

Conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos (Aliomar Beleiro).

Como as despesas são classificadas de formas diversas, apresentamos, resumidamente, as seguintes associações de cada uma das classificações:

- a) **Estrutura Programática** – responde à indagação **“Para que”** os recursos são alocados? (finalidade).
- b) **Classificação Institucional** – responde à indagação **“Quem”** é o responsável pela programação?
- c) **Classificação da Despesa por Natureza (Econômica)** – responde à indagação **“O Que”** será adquirido e **“Qual”** o efeito econômico da realização da despesa ?
- d) **Classificação Funcional** - responde à indagação **“Em que área”** de ação governamental a despesa será realizada?

Classificação das despesas:

No quadro sintético a seguir são apresentadas as principais contas de despesa previstas na Lei 4320/64, que se preocupa em classificar os gastos por elementos.

Quadro 6 – Discriminação dos elementos de despesa

Categorias econômicas			
3. Correntes	3.1 De custeio	Pessoal (civil e militar) Material de consumo Serviços de 3ºs e encargos Diversas	Vencimentos, diárias
	3.2 Transferências correntes	Intragovernamentais, intergovernamentais, instituições privadas, exterior A pessoas	Sentenças judiciais a (precatórios), de ao exercícios anteriores (restos a pagar)

		Encargos da dívida (internos/externos)	Subvenções, FPM, FPE
			Inativos, pensionistas, salário família, benefícios da previdência social Juros
4. De capital	4.1 Investimentos	Obras e instalações, equipamento e material permanente, constituição de capital industrial e comercial	
	4.2 Inversões financeiras	Aquisição de imóveis e outros bens em uso e títulos, constituição de capital financeiro	
	4.3 Transferências de capital	Intragovernamentais, intergovernamentais, amortização de dívida	

Essa forma foi substituída a partir do exercício financeiro de 2002 pelo quadro sintético a seguir em que se segue o critério de classificação segundo a natureza da despesa, conforme determinou a Portaria Interministerial nº 163/2001, seguindo filosofia presente na LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Quadro 7 – Classificação das despesas quanto a sua natureza

Categorias econômicas	Grupos de natureza de despesa	de Modalidades de aplicação(*)	de Elementos de despesa(**)
3. Correntes	3.1 Pessoal e Encargos Sociais	e	
	3.2 Juros e encargos		
	3.3 Outras despesas correntes		
4. De capital	4.4 Investimentos		
	4.5 Inversões financeiras		
	4.6 Amortização da dívida		

Grupo de natureza da despesa – agrega despesas com a mesma característica quanto ao objeto de gasto.

(*) **Modalidades de aplicação (transferências ou diretas):** é uma **informação gerencial** que complementa a natureza da despesa, com a finalidade de indicar se os recursos são aplicados pelo próprio ente da Federação ou por outro. Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto a sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação (art 6º da Port Intermin nº 163).

A portaria interministerial nº 163, igualmente, neste caso, retirou as contas de transferências intragovernamentais, objetivando, também, evitar a dupla contagem dos recursos transferidos. É a nova forma adequada à LRF de apresentação das despesas.

Nas modalidades de aplicação se contrapõem as **transferências** às aplicações **diretas** (= no âmbito da mesma esfera de governo). Como

exemplos de modalidades de aplicação podem ser citados (a lista completa pode ser consultada no Anexo da portaria supracitada):

- 20 Transferências à União
- 30 Transferências a Estados e ao Distrito Federal
- 40 Transferências a Municípios
- 50 Transferências a entidades privadas sem fins lucrativos
- 60 Transferências a entidades privadas com fins lucrativos
- 70 Transferências a instituições multigovernamentais nacionais
- 80 Transferências ao exterior
- 90 Aplicações **diretas**
- 99 A definir

(**) **Elementos da despesa:** Os “elementos de despesa”, em número próximo de 100, estão listados na Portaria Interministerial nº 163/2001. Citamos alguns, com sua respectiva numeração (a lista completa pode ser consultada no Anexo da portaria supracitada):

- 01 Aposentadorias e reformas
- 03 Pensões
- 09 Salário-família
- 14 Diárias – civil
- 15 Diárias - militar
- 30 Material de consumo
- 51 Obras e instalações
- 91 Sentenças judiciais
- 99 A classificar

Comparação:

Atualmente, portanto, as demonstrações da despesa seguem o quadro relativo à classificação pela natureza. A comparação das principais contas nos dois quadros anteriores permite observar que na forma atual continua em primeiro plano a classificação por categoria econômica. Entretanto, são destacadas, agora, nas despesas correntes as despesas de pessoal (incluindo ativos e inativos) e a conta relativa a juros e encargos

(antes uma subconta de transferências). Nas despesas de capital continuam em destaque os investimentos (com efeito sobre o Produto Interno Bruto – PIB) e as inversões (sem efeito sobre o PIB), e se destaca a amortização de empréstimos (antes uma subconta de transferências de capital). Assim, num primeiro olhar se obtém a informação dos elementos submetidos a limites e condições pela LRF: salários e o serviço da dívida, este composto por amortizações e juros e encargos.

As demonstrações de despesa também apresentam a classificação dos gastos segundo a função.

Classificação funcional das despesas:

A classificação funcional-programática das despesas tem a finalidade de mostrar as realizações do governo por áreas de atuação. Ela é o fruto da **associação do planejamento com o orçamento de desempenho**. Antes o orçamento tinha apenas o objetivo de controle das contas públicas. Agora, interessam também os **resultados** manifestos pelos efeitos econômicos e sociais do gasto público.

Conceitos (definidos na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério do Orçamento e Gestão):

- **Função:** é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.
- **Subfunção:** representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

Listagem das funções e subfunções:

A **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**, com aplicação para a União, os Estados e do Distrito Federal no exercício financeiro de 2000 e com aplicação para os Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, são definidas 28 funções, significando, basicamente, um desdobramento das funções atuais. Listamos algumas delas (a lista completa consta do Anexo da portaria supracitada):

Quadro 8 – Listagem das funções e subfunções

Funções	Subfunções
01 - Legislativa	031 – Ação legislativa 032 – Controle externo
06 – Segurança pública	181 – Policiamento 182 – Defesa civil 183 – Informação e Inteligência
28 – Encargos especiais	841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Transferências 846 – Outros encargos especiais

Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais (art. 4º da Portaria 42/99).

- **Programa** – instrumento de organização da **ação** governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por **indicadores** estabelecidos no PPA. Logo: trata-se de um conjunto de ações.
- **Projeto** – um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, **limitadas no tempo**, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo (preponderam despesas de capital).
- **Atividade** – um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de **modo contínuo e permanente**, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo (preponderam despesas correntes).

- **Operações especiais** – as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais **não** resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Ex: transferências em geral e serviço da dívida, composto pela amortização e juros e encargos da dívida.

A União, os Estados, o DF e os municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria (art. 3º da Portaria 42/99). O RS, por exemplo, o fez mediante do Decreto nº 39.349, de 29/03/1999.

Balanco patrimonial: ativos e passivos.

O Anexo 14 da Lei 4320/64 apresenta o Balanço Patrimonial. Destacamos apenas as contas mais importantes.

No ativo financeiro destaca-se o “disponível” (caixa e bancos), pois seu valor deve ser contraposto ao valor dos “restos a pagar” em cada fim de gestão para verificar se o gestor que sai não deixa compromissos financeiros sem previsão de recursos para o novo gestor, o que é proibido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Outra conta importante do ativo é a “dívida ativa”, integrada ao ativo permanente. Seu valor deve ser relacionado às receitas tributárias para verificar o nível de adimplência dos contribuintes para com o setor público. Valores elevados podem indicar uma má gestão na área tributária, considerando que o grosso dos valores da dívida ativa tendem a ser resultado da cobrança de tributos.

O passivo se desdobra em dois grupos principais, o passivo financeiro constituído pela dívida flutuante, a qual também é denominada de administrativa ou de tesouraria e o passivo permanente ou dívida fundada, igualmente denominada de consolidada ou de finanças.

O passivo financeiro, segundo o artigo 92 da Lei 4320/64, se compõe de: a) restos a pagar (excluídos os serviços da dívida); serviços da dívida a pagar; os depósitos; e os débitos de tesouraria. Sob o ponto de

vista da gestão pública, o foco está nos restos a pagar (sinônimo de atrasos nos pagamentos) e nos serviços da dívida a pagar (sinônimo de endividamento e atrasos no seu pagamento). Mas os débitos de tesouraria também merecem atenção, pois nessa conta está registrado o principal dos empréstimos que se destinam a equilibrar a gestão da tesouraria, os empréstimos de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), que são limitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tradicionalmente esses empréstimos, não pagos, convertiam-se em dívida fundada, mediante o processo de consolidação.

O passivo permanente compreende as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate (art. 105, § 3º da Lei 4320/64). Esses compromissos resultam de contratos junto a instituições financeiras e de fomento; da emissão de títulos, como apólices e bônus; do parcelamento de débitos junto ao INSS, PIS/PASEP ou FGTS, quando forem de longo prazo, considerado o período superior a 12 meses.

Finalmente, cabe registrar duas situações:

A primeira, uma peculiaridade do setor público. Diferentemente do que acontece no setor privado não ocorre no setor público a relação entre origem do capital (capital de terceiros) e sua aplicação no ativo, pois os empréstimos do governo, em sua maioria, têm seus recursos aplicados em bens de domínio público ou de uso comum do povo (estradas, praças, etc.), não registrados no ativo, onde somente constam os bens do patrimônio administrativo do Estado.

A segunda, a interpretação da dívida pública. Muitas vezes se encontra a dívida pública conceituada como resultado de operações de crédito, sejam elas de antecipação de receita orçamentária (ARO) ou de obtenção de recursos para financiamento de obras e serviços públicos. Mas esse é o conceito mais restrito, pois sob o ponto de vista contábil, a dívida pública é o total do passivo, somados o passivo financeiro e o passivo permanente. Na Lei de Responsabilidade Fiscal a operação de crédito está definida numa versão mais ampla, tanto que operações (como a captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido) são equiparadas a operações de crédito, pois a referida lei busca restringir a possibilidade de ampliação do passivo público por parte dos gestores.

1.2.3 ESTRUTURA FINANCEIRA E TRIBUTÁRIA DA UNIÃO

Nas ilustrações abaixo serão destacados os principais traços da estrutura financeira e tributária da União.

Nas duas últimas décadas, conforme se observa na Figura 1, a receita tributária deixou de ser a principal fonte de receita da União. Seu lugar foi ocupado pela receita de contribuições (sociais e econômicas). Desde o início da década de 1980 ocorreu um movimento ascendente das receitas de contribuições em comparação à receita tributária. Naquele momento tratava-se de reforçar as receitas da União. Com a Constituição de 1988, em que as receitas tributárias passaram a ser partilhadas com maior intensidade com os Estados e Municípios, a União se voltou à criação (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF) e ampliação (elevação da alíquota de 2% para 3% da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins) de contribuições sociais e econômicas, cuja receita não partilhava com os outros níveis de governo. Esse movimento teve um ponto de inflexão quando da criação da

Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico para os combustíveis (CIDE combustíveis), que passou a ter a participação da ordem de 29% da receita por parte dos estados e municípios, com os percentuais respectivamente de 21,75% e 7,25%.

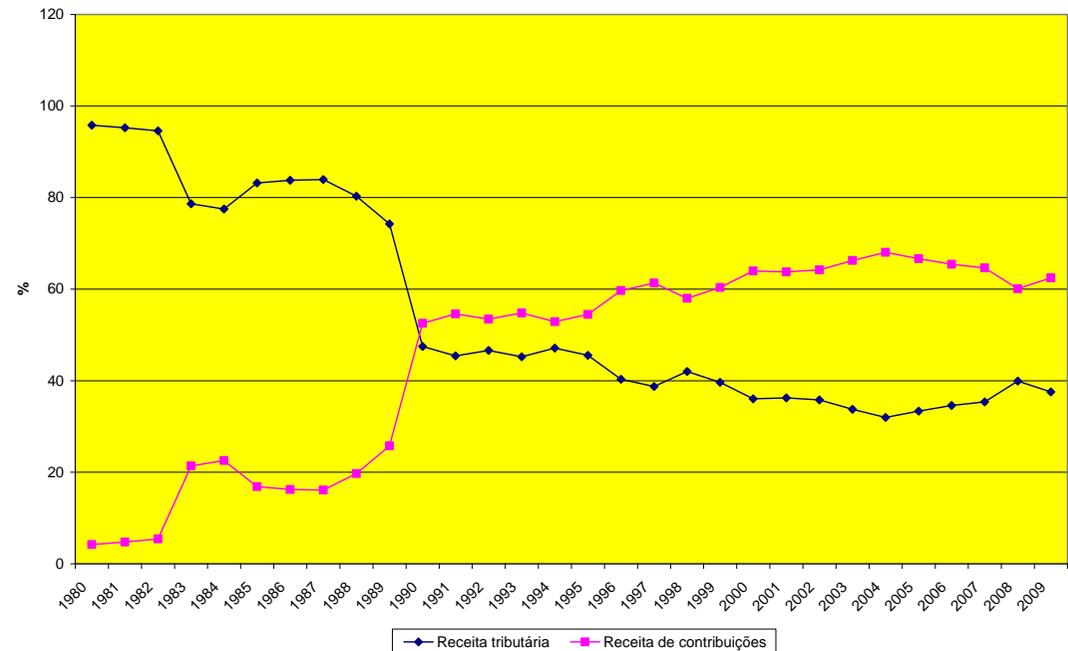


Figura 1 – Receita tributária e receita de contribuições da União – 1980 a 2009

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

Na Figura 2 fica claro que, individualmente, a União tem no Imposto sobre a Renda, composto pelo Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRRF e o Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica – IRPJ, sua principal fonte de receita. Em segundo lugar está a contribuição previdenciária (de empregados e empregadores), seguida da Cofins. A CPMF chegou a ultrapassar o IPI, cujo desempenho tem sido decrescente nos últimos 15 anos, mas foi extinta no final de 2007. A perda de receita da CPMF foi parcialmente recuperada pela elevação do IOF. A CSLL cresce de importância no período e as receitas do PIS/PASEP foram reforçadas a partir de 2004 devido à alteração do tributo com incidência em cascata para tributo com incidência sobre o valor adicionado.

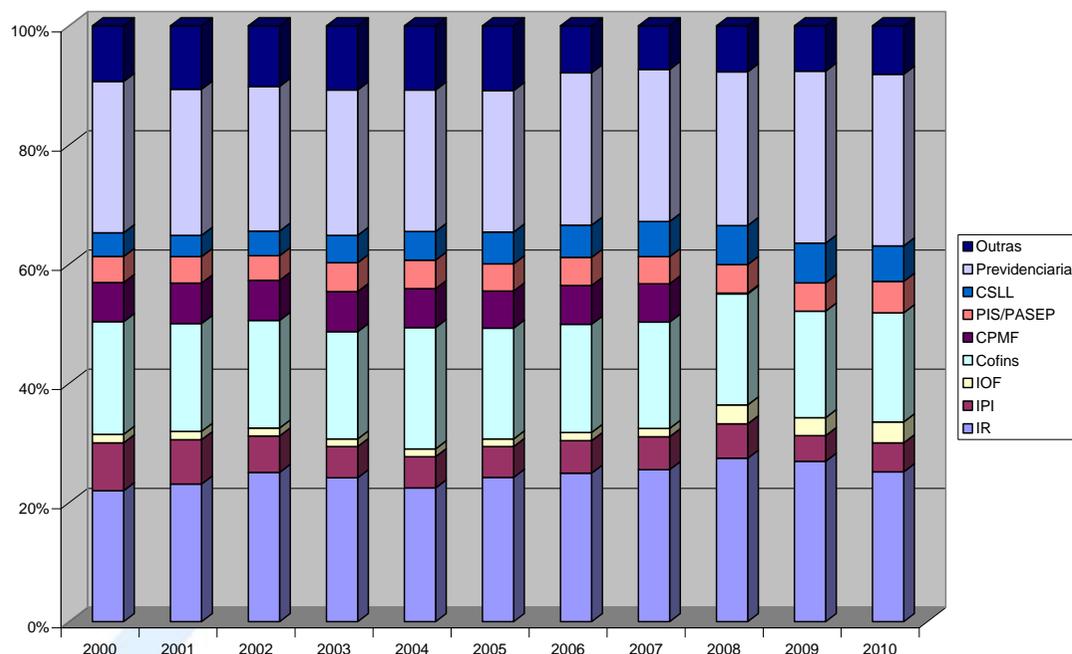


Figura 2 – Participação das principais receitas no conjunto das receitas tributárias e de contribuições – 2000 a 2010

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

Nas despesas, a União tem se envolvido nas últimas décadas primordialmente na gestão da dívida do Estado brasileiro, principalmente depois de assumir, em 1998, as dívidas estaduais e municipais. Assim, os “encargos especiais” demandam praticamente metade dos recursos federais. Num quadro que destacasse o papel exercido pela União na economia brasileira, se incluídos os valores relativos aos “encargos especiais”, ficariam as demais funções sem grande destaque. Por essa razão a Figura 3 omite esses gastos e mantém a indagação a respeito do papel exercido pelo governo federal. Nesse caso observa-se que a União direciona seus esforços fundamentalmente para a previdência. Em segundo lugar está a saúde. Depois vêm a educação e a defesa nacional, essa de responsabilidade exclusiva da União. O envolvimento da União na correção dos efeitos do desemprego no mercado de trabalho vem crescendo. Há que se registrar, finalmente que o estímulo à agricultura, embora com pequeno peso na administração pública federal, é papel primordialmente atribuído à União, rubrica em que estados e municípios participam com um volume bem menor de recursos.

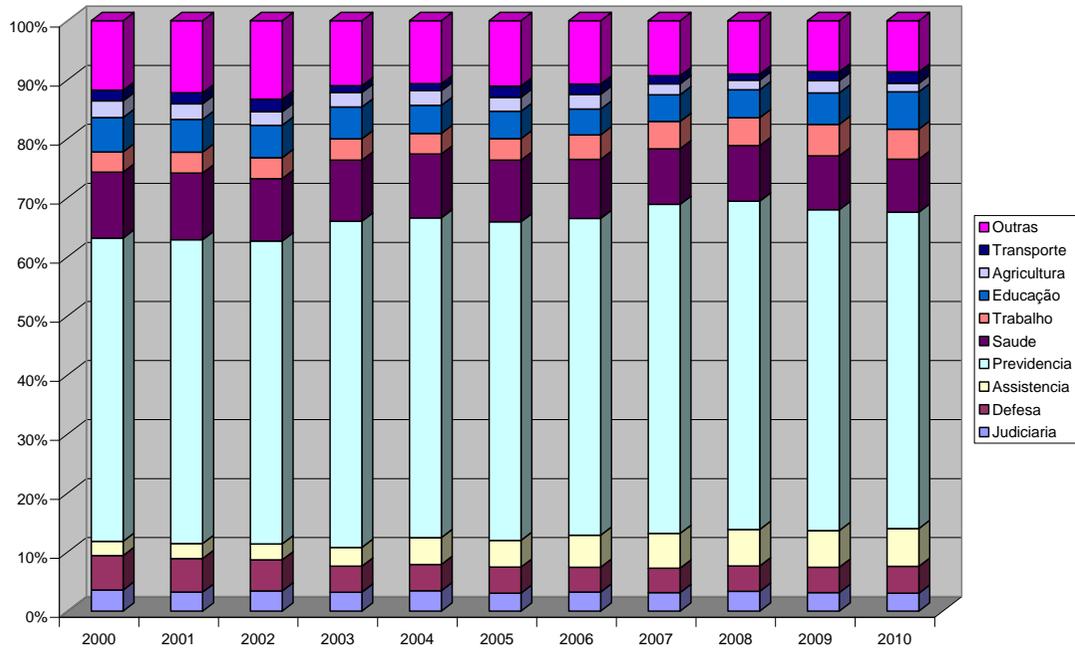


Figura 3 – Despesas da União por funções, excluídas às relativas aos “encargos especiais” – 2000 a 2010

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

A figura 4 mostra o comportamento dos principais grupos de despesa da União no período de 1980 a 2005. O comportamento dos investimentos é de participação decrescente, caindo abaixo de 2% em 2005, lembrando-se que em 1982 chegou a representar 16% da despesa total. O pessoal e os encargos sociais sempre se mantiveram como a principal despesa, o que é de se esperar numa atividade pública, preponderantemente dedicada à prestação de serviços, cuja realização depende de mão-de-obra. O que sinaliza para o desequilíbrio das contas públicas é o comportamento da conta de juros e encargos da dívida, cujos valores se aproximam cada vez mais, depois do “choque de Collor” em

1991, aos valores despendidos com pessoal, chegando a ultrapassá-los ocasionalmente (caso de 2007/2008).

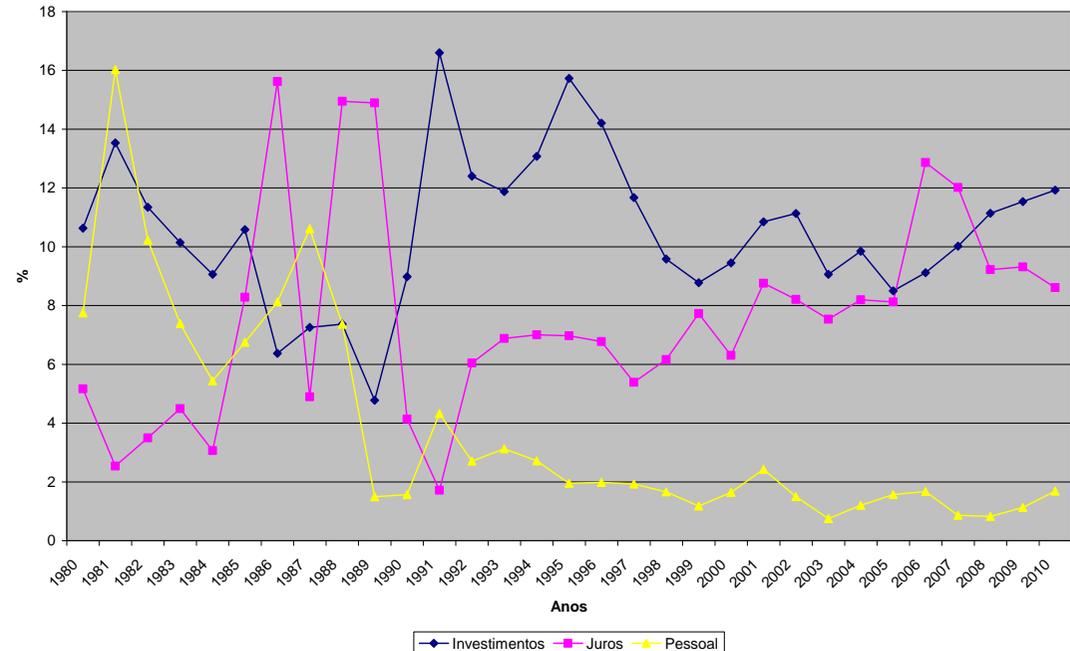


Figura 4 – Participação na despesa total da União de despesas com pessoal e encargos, juros e encargos e investimentos – 1980 a 2010

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

1.2.4 ESTRUTURA FINANCEIRA DOS ESTADOS DO BRASIL, COM DESTAQUE PARA PR, RS E BA

A estrutura da receita dos estados brasileiros, na Figura 5, indica que eles se financiam basicamente com receitas correntes (RC) e, dentro

delas as receitas tributárias ocupam a primazia. O ICMS, por sua vez, é a principal receita tributária. Mas as transferências provenientes do governo federal também são importantes e constituem para vários estados (notadamente do Norte e Nordeste) a principal fonte de receita. Observe-se que as operações de crédito (Oper Cred) são de reduzido valor, o que se explica pelo cerceamento dessas operações desde a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, que limitou o endividamento mediante lançamento de títulos, e recentemente mediante os limites estabelecidos para o endividamento definidos pelas resoluções do Senado, reforçados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

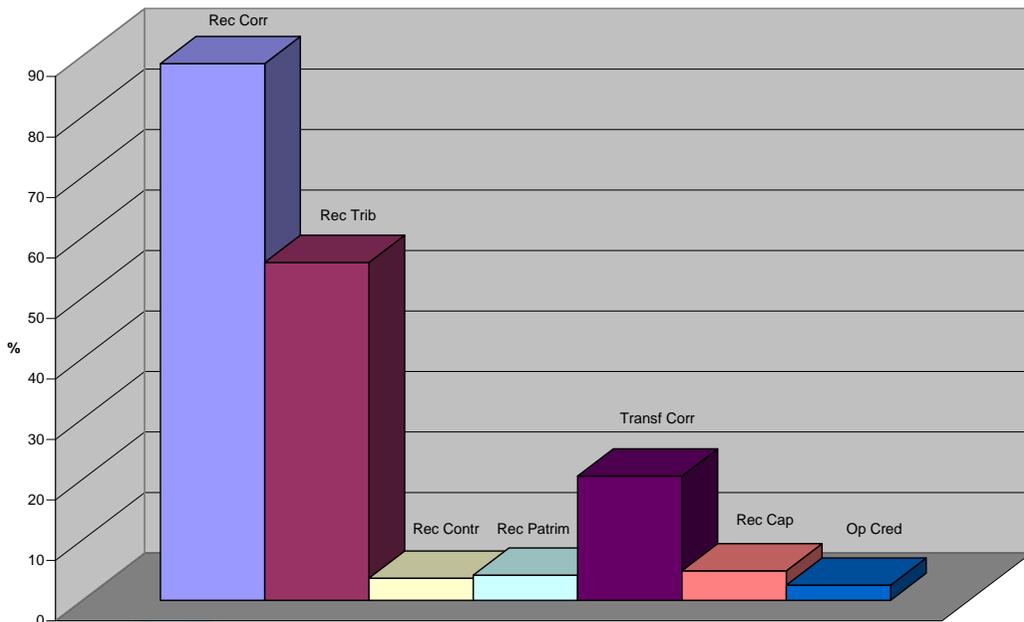


Figura 5 – Estrutura da receita dos estados brasileiros – 2009

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

A estrutura de receita dos estados em estudo, representada na Tabela 1, apresenta o PR e RS com duas peculiaridades em relação à média nacional que indicam uma maior autonomia financeira: a) suas transferências são relativamente menores e b) sua receita tributária tem mais importância sobre o total das receitas. E o ICMS imposto de sua competência compartilhado em 25% com os municípios, responde por 55,7% e 55,8% da receita total. A Bahia apresenta uma participação acima da média nacional das transferências (o que caracterizaria uma dependência em relação às receitas federais), mas o ICMS se constitui na sua principal fonte de receita, evidenciando a dinamicidade da economia baiana.

Tabela 1 – Estrutura de receita dos estados do PR, RS e BA - 2009

Itens	PR		RS		BA	
	R\$ bi	%	R\$ bi	%	R\$ bi	%
Receita Corrente	21.673	98,7	26.157	99	20.915	93,4
Receita Tributária	14.409	65,6	17.859	67,7	10.840	48,4
ICMS	12.243	55,7	14.733	55,8	9.352	41,8
Transferências	5.134	23,4	5.229	19,8	7.636	34,1
Receita de Capital	294	1,3	238	1	1.472	6,6
Operações de crédito	43	0,1	0	0	987	4,4
Receita Total	21.967	100	26.395	100	22.387	100

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

Conforme fica evidenciado na Figura 6, os estados brasileiros direcionam preponderantemente suas despesas para os “encargos especiais” em que se incluem as transferências do ICMS e IPVA e outras para os municípios e o serviço da dívida composto de juros e amortizações. Em termos de prestação de serviços, sua principal função é a educação, com destaque para o ensino médio, dividindo com os

municípios a educação fundamental e com o governo federal o ensino superior. Em segundo lugar está a previdência (aposentadorias e pensões de seus servidores), que cresce proporcionalmente mais que as demais funções, desbancando a prestação de serviços de saúde que em 2005, por exemplo, ainda recebia volumes superiores de recursos. Cabe registrar que os estados responsabilizam-se pelos serviços de segurança interna (polícias civil e militar) e contribuem na prestação de serviços judiciários, igualmente oferecidos pela União.

A estrutura de despesa dos estados em estudo não se distancia da estrutura da média nacional no que concerne às despesas por função.

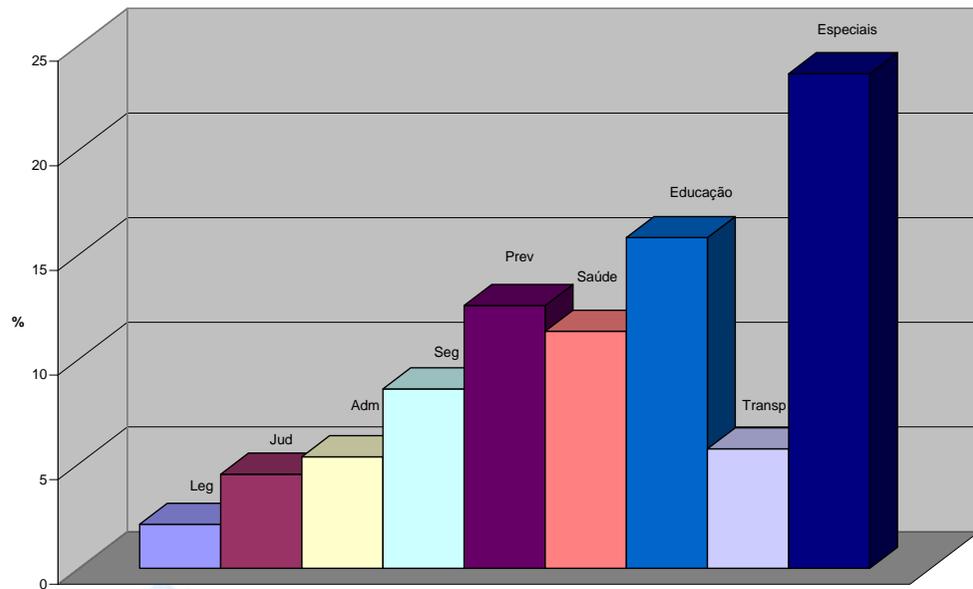


Figura 6 – Estrutura da despesa por funções dos estados brasileiros – 2009

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

Como ente tipicamente prestador de serviços justifica-se o peso elevado das despesas de pessoal na estrutura de gastos dos estados na Figura 7, pouco inferiores apenas ao conjunto de “outras despesas correntes”, onde está incluída parte dos serviços terceirizados. Seus investimentos, entretanto, situam-se pouco acima do valor do serviço da dívida (= soma de juros e amortização), sinalizando uma situação ainda preocupante (em 2005, por exemplo, os investimentos eram inferiores ao valor do serviço da dívida) no que concerne ao equilíbrio das finanças e, principalmente, da ação dos governos estaduais sobre a infra-estrutura econômica e, conseqüentemente, sobre o desenvolvimento da economia. Como se trata de uma média, infere-se que alguns estados estão em melhores e outros em piores condições.

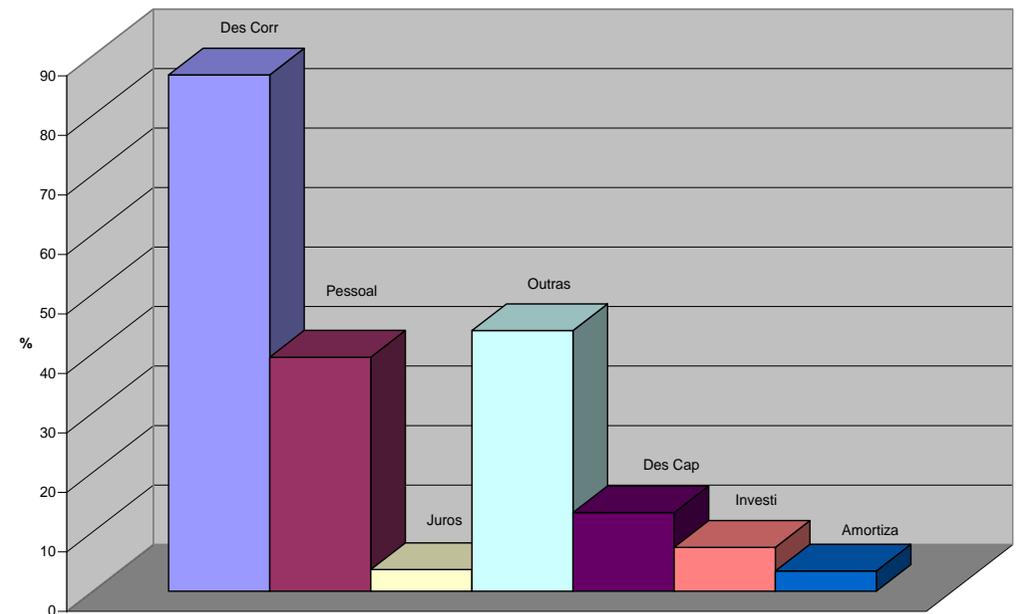


Figura 7 – Estrutura da despesa por grupos de natureza dos estados brasileiros – 2009

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

Os estados em estudo, conforme pode ser visto na Tabela 2, o serviço da dívida supera o valor dos investimentos, sinalizando para uma situação de endividamento. A situação mais difícil é a do RS, na medida em que seus investimentos são, em termos absolutos, os menores. Também as despesas de pessoal do RS superam o padrão do grupo, com a agravante de 20,3% do total das despesas, equivalente a metade do gasto com pessoal, ser realizado com aposentadorias, reformas e pensões (contabilizadas nas “outras despesas correntes”), portanto uma despesa sem contrapartida simultânea de serviços. Serviço da dívida e despesas com inativos e pensionistas são custos exigidos hoje, mas são relativos a serviços prestados e usufruídos e a investimentos realizados no passado. O peso dessas despesas está comprometendo a ação dos estados no presente, como ocorre também na União.

Tabela 2 – Estrutura da despesa por grupos de natureza dos estados do PR, RS e BA - 2009

Itens	PR		RS		BA	
	R\$ bi	%	R\$ bi	%	R\$ bi	%
Despesas correntes	17.945	91,1	25.983	91	18.534	86,7
Pessoal e encargos	9.536	48,4	11.601	40,6	10.500	49,1
Apos/ref/pensões	2.809	14,3	5.792	20,3	2.461	11,5
Juros e encargos	680	3,5	202	0,7	525	2,5
Outras	7.729	39,2	14.179	49,6	7.509	35,1
Despesas de capital	1.750	8,9	2.571	9	2.840	13,3
Investimentos	985	5	598	2,1	1.329	6,2
Amortizações	618	3,1	1.909	6,7	1.265	5,9
Despesa total	19.695	100	28.554	100	21.374	100

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

1.2.5 ESTRUTURA FINANCEIRA E TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL, COM DESTAQUE PARA OS MUNICÍPIOS E CAPITAIS DO PR, RS E BA

A estrutura da receita dos municípios brasileiros na Figura 8 indica a supremacia das receitas correntes e, dentro delas, das transferências, tanto federais como estaduais. A receita tributária municipal também ocupa um papel de destaque, sendo que as contribuições (principalmente as de natureza social, voltadas a financiar os planos de previdência de seus servidores) começam a crescer de importância.

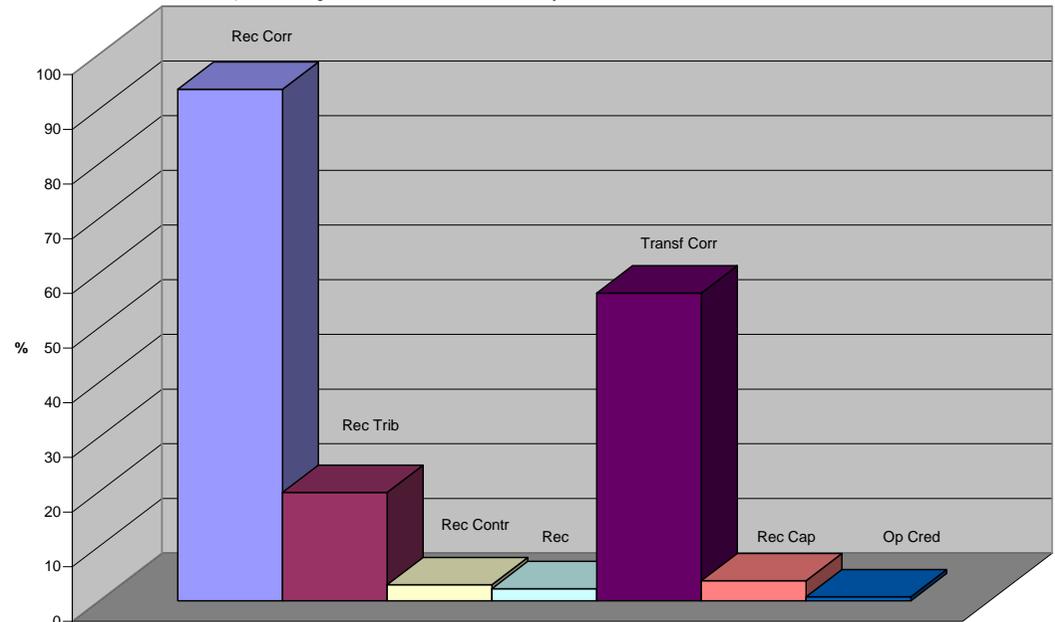


Figura 8 – Estrutura da receita dos municípios do Brasil – 2009

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

A estrutura da receita dos municípios paranaenses, gaúchos e baianos aponta para o predomínio das transferências intergovernamentais (em torno de 65% da receita total no PR e no RS e de 79% da receita total na BA), sendo que apenas no RS as transferências com origem estadual superam as transferências provenientes do governo

federal. Isso se deve ao volume bem superior de recursos arrecadados pelo ICMS no RS em comparação, principalmente ao Paraná.

Os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios são a principal fonte das transferências federais, enquanto o ICMS é a mais importante fonte estadual. A receita tributária, símbolo da autonomia financeira, alcança níveis mais elevados no PR e no RS, representando em torno de 16/17% do total das receitas, enquanto na Bahia o percentual era de 12,4% em 2009.

Destaca-se que nos três estados o Imposto sobre Serviços - ISS é o principal tributo municipal, superando o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU. No ano de 2009 observa-se que os municípios gaúchos realizaram o maior volume de operações de crédito, embora seu peso no total em todos os três casos não supera os 1,3%, evidenciando que o endividamento não tem sido a alternativa de seu financiamento.

Tabela 3 – Estrutura da receita dos municípios dos estados do PR, RS e BA - 2009

Itens	PR		RS		BA	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Receitas correntes	15.830	96,8	17.296	96,7	14.772	97
Receita tributária	2.709	16,6	2.730	15,3	1.891	12,4
IPTU	663	4,1	707	4	278	1,8
ISS	1.150	7	1.057	5,9	1.073	7
Contribuições	497	3	619	3,5	209	1,4
Transferências intergovernamentais	10.577	64,7	11.856	66,3	11.995	78,8
União	5.142	31,5	5.175	28,9	6.551	43
FPM	3.143	19,2	3.340	18,7	4.005	26,3
Estado	3.842	23,5	4.766	26,6	2.565	16,8
ICMS	3.040	18,6	3.778	21,1	2.067	13,6
Outras receitas correntes	633	3,9	655	3,7	281	1,8

Receitas de capital	514	3,2	596	3,3	445	3
Operações de crédito	198	1,2	240	1,3	8	0,5
Receita total	16.344	100	17.892	100	15.217	100

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

Entre as três capitais observa-se que Curitiba ocupa uma posição de destaque no que concerne ao volume de receita, tendo R\$ 3,8 bilhões contra R\$ 3 bilhões de Porto Alegre e R\$ 2,7 bilhões de Salvador. Contrapondo esses volumes às respectivas populações, Curitiba com 1,8 milhões de habitantes, Porto Alegre, com 1,4 milhões e Salvador com 3 milhões de habitantes, observa-se a posição mais favorável de Porto Alegre. As transferências representam um peso menor nos orçamentos das respectivas capitais em comparação à média dos municípios nos seus estados, sendo a mais importante a de origem estadual em Porto Alegre e de origem federal em Curitiba e em Salvador. Vale registrar que a principal origem das transferências federais para as três capitais são as transferências do SUS, recursos vinculados à prestação de serviços da saúde, cujos serviços foram plenamente assumidos nessas capitais. Considerando as transferências associadas à receita tributária observa-se que Curitiba e Porto Alegre dependem proporcionalmente mais do ICMS enquanto Salvador do FPM. A receita tributária possui um peso significativo na estrutura da receita das três cidades, contribuindo com um valor equivalente a aproximadamente 30% da receita total. O ISS supera o IPTU em todas elas, em sintonia com o papel das cidades de médio e grande porte de prestadoras de serviços em nível local e regional. Porto Alegre é a capital que está usando com mais intensidade o mecanismo do endividamento, registrando operações de crédito no valor de R\$ 50 milhões em 2009, um valor percentualmente pequeno em relação ao total, e cujos recursos, sabe-se, estão sendo direcionados principalmente para obras de infra-estrutura urbana que favorecerão também futuras gerações.

Tabela 4 – Estrutura da receita dos municípios capitais do PR, RS e BA - 2009

Itens	Curitiba		Porto Alegre		Salvador	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Receitas correntes	3.820	98,3	3.020	98	2.719	95,4
Receita tributária	1.058	27,2	975	31,6	898	31,5
IPTU	284	7,3	243	7,9	175	6,1
ISS	509	13,1	414	13,4	452	15,9
Contribuições	162	4,2	121	3,9	96	3,4
Transferências intergovernamentais	1.543	39,7	1.338	43,4	1.534	53,8
União	671	17,3	592	19,2	860	30,2
FPM	174	4,5	127	4,1	348	12,2
SUS	448	11,5	429	13,9	458	16,1
Estado	651	16,7	635	20,6	474	16,6
ICMS	417	10,7	441	14,3	341	12
Outras receitas correntes	231	5,9	137	4,4	130	4,6
Receitas de capital	66	1,7	63	2	130	4,6
Operações de crédito	32	0,8	50	1,6	2	0,1
Receita total	3.886	100	3.083	100	2.849	100

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

Nos municípios os “encargos especiais” apresentam menor peso, conforme pode ser observado na Figura 9, por não existirem transferências intergovernamentais, limitando-se os mesmos basicamente ao serviço da dívida. A função primordial dos municípios é a prestação de serviços em educação, principalmente o ensino fundamental, e a saúde, compartilhada com os estados e a União. Uma atividade característica dos municípios constitui a despesa com urbanismo, função quase exclusiva desse nível de governo. Realizam também despesas com previdência, na medida em que vários municípios estão decidindo por criar organismos de previdência própria para seus servidores, ao invés de contribuírem para o sistema geral de previdência

gerido pela União. Não se registram despesas com o poder judiciário pelo fato de este não operar ao nível municipal.

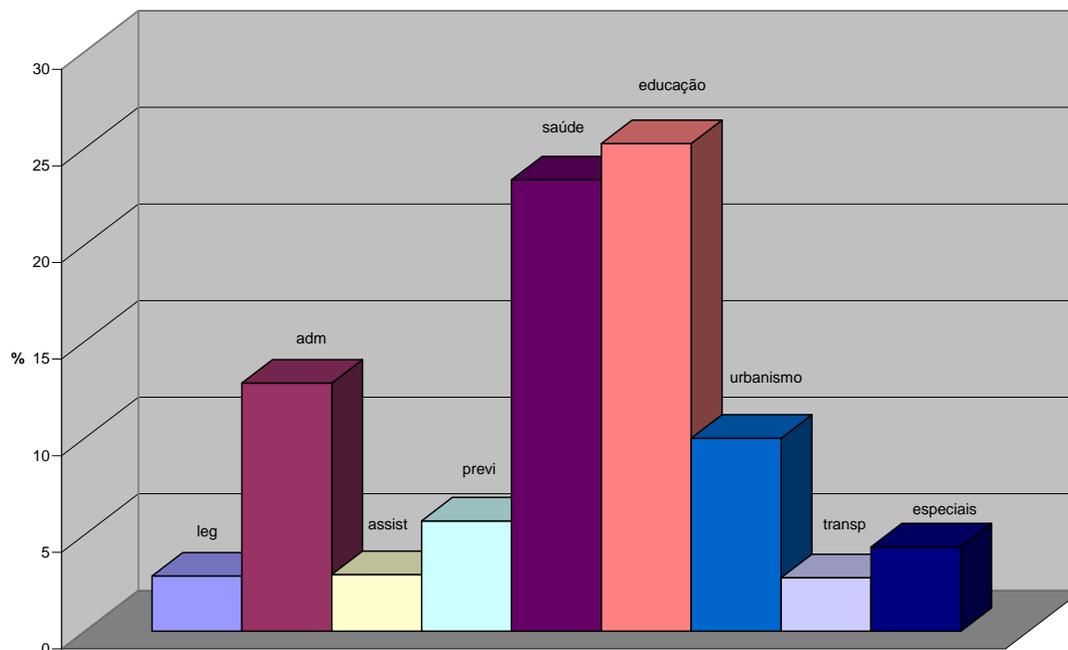


Figura 9 – Estrutura da despesa por funções dos municípios brasileiros – 2009

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

O conjunto dos municípios dos estados do RS e da BA, assim como a média nacional, têm na educação sua principal função, mais precisamente no ensino fundamental e na educação infantil, seguindo-se a prestação de serviços de saúde, com ênfase nos serviços de atenção básica. No PR as despesas com saúde superam os gastos com educação. Diferenças na forma de registro podem prejudicar a análise dos dados

relativos às despesas por funções. Por essa razão foram juntadas na Tabela 5 as funções urbanismo e saneamento, quarto item mais importante na alocação de recursos municipais, imediatamente depois dos custos de administração, onde se aglutinam normalmente os gastos efetivos de administração e os sem classificação definida. Em termos proporcionais destaca-se o menor comprometimento de recursos com as câmaras de vereadores nos municípios paranaenses e a maior disseminação da previdência de servidores nos municípios gaúchos.

Tabela 5 – Estrutura da despesa por funções dos municípios do PR, RS e BA - 2009

Itens	PR		RS		BA	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Legislativa	192	1,3	488	3	558	3,8
Administração	2.113	14,2	2.723	16,8	2.166	14,8
Assistência social	556	3,7	403	2,5	359	2,5
Previdência social	538	3,6	943	5,8	335	2,3
Saúde	3.520	23,7	3.526	21,8	3.526	24,1
Educação	3.355	22,6	3.855	23,8	4.439	30,4
Urbanismo e saneamento	2.156	14,5	1.690	10,5	1.879	12,9
Transportes	505	3,4	580	3,6	232	1,6
Encargos especiais	689	4,6	684	4,2	496	3,4
Despesa total	14.831	100	16.170	100	14.606	100

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

Os dados dos municípios capitais permitem exemplificar a diferença no registro, para o que basta chamar a atenção para a inexistência de valor na função “transportes” em Curitiba, quando existe um valor para “transporte coletivo urbano” inserido no “urbanismo”. Abstraídas eventuais inexatidões decorrentes disso, observa-se que Curitiba, Porto Alegre e Salvador, pelo fato de terem assumido integralmente os serviços de saúde, cumprem em primeiro lugar a função saúde, seguido pela educação. Salvador e Porto Alegre gastam

proporcionalmente mais em previdência social de seus servidores do que Curitiba. Salvador e Porto Alegre têm “encargos especiais” maiores devido ao seu maior endividamento que, entretanto, está longe de alcançar patamares comparáveis aos dos governos estaduais.

Tabela 6 – Estrutura das despesas por funções dos municípios capitais do PR, RS e BA - 2009

Itens	Curitiba		Porto Alegre		Salvador	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Legislativa	86	2,1	85	2,8	73	2,5
Administração	508	12,8	168	5,7	233	7,9
Assistência social	106	2,7	80	2,7	33	1,1
Previdência social	268	6,7	245	8,3	260	8,8
Saúde	821	20,7	817	27,5	784	26,5
Educação	631	15,9	517	17,4	523	17,7
Urbanismo e saneamento	1.089	27,4	627	21,1	613	20,7
Transportes	-	-	11	0,4	83	2,8
Encargos especiais	161	4	200	6,7	218	7,4
Despesa total	3.971	100	2.969	100	2.958	100

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

Sob a ótica da despesa por grupos de natureza, apresentada na Figura 10, assim como na União e nos estados, as despesas com pessoal ocupam nos municípios brasileiros o primeiro lugar, seguidas pelas “outras despesas correntes”. Visto pelo seu agregado, os investimentos superam o serviço da dívida constituído pelas despesas de juros e amortizações, o que evidencia que nesse nível de governo as contas públicas tendem a estarem mais equilibradas, embora também existam casos de municípios com dificuldades financeiras, bastando lembrar o município de São Paulo, por exemplo. A aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem dúvida, tem sido um freio para gestores municipais propensos a gerarem déficits.

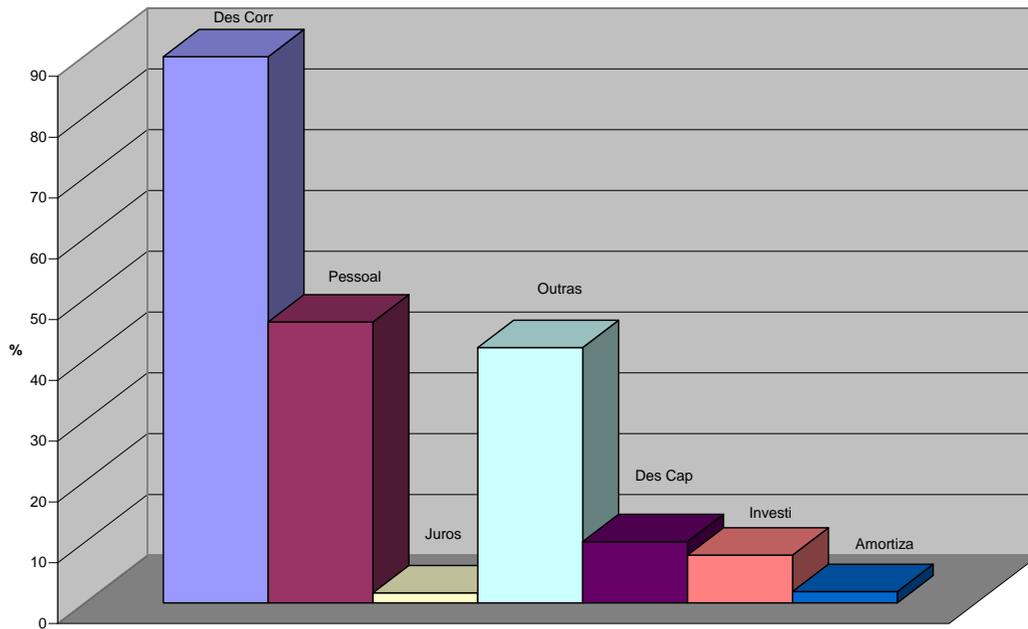


Figura 10 – Estrutura da despesa por grupos de natureza dos municípios brasileiros – 2009

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

A Tabela 7 mostra que os municípios, nos três estados em estudo, apresentam contas equilibradas, o que se evidencia pelos reduzidos volumes gastos em juros e encargos, cuja parcela não ultrapassa a 0,8% do total de despesa. Em contrapartida, apresenta um volume relativamente alto de investimentos que varia de 6,9% do total da despesa na Bahia a 8,9% no Rio Grande do Sul. As despesas com pessoal se situam entre 41% e 46,5%, ficando para as outras despesas correntes, em que se incluem os gastos de custeio e manutenção da máquina pública, valores correspondentes a pouco menos da metade do total.

Tabela 7- Estrutura das despesas por grupos de natureza dos municípios do PR, RS e BA - 2009

Itens	PR		RS		BA	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Despesas correntes	13.175	88,8	14.292	88,4	13.209	90,4
Pessoal e encargos	6.082	41	7.106	43,9	6.796	46,5
Juros e encargos	119	0,8	84	0,5	99	0,7
Outras correntes	6.972	47	7.101	43,9	6.314	43,2
Despesas de capital	1.621	11,2	1.875	11,6	1.396	9,6
Investimentos	1.222	8,2	1.442	8,9	1.009	6,9
Despesa Total	14.831	100	16.170	100	14.606	100

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

Nas capitais, o percentual de investimentos é proporcionalmente um pouco menor do que no conjunto dos municípios do seu respectivo estado nos três casos em estudo. Salvador investiu um pouco mais, mas também paga um volume maior de juros e encargos. As despesas com pessoal são relativamente mais baixas nas capitais (menos de 40% da despesa total) do que na média dos municípios (mais de 40% da despesa total) de seu respectivo estado. A maior massa salarial é despendida por Curitiba (R\$ 1.275 milhões).

Tabela 8 – Estrutura da despesa por grupos de natureza das capitais do PR, RS e BA - 2009

Itens	Curitiba		Porto Alegre		Salvador	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Despesas correntes	3.692	93	2.684	90,4	2.658	89,8
Pessoal e encargos	1.275	32,1	1.102	37,1	1.055	35,7
Juros e encargos	21	0,5	28	0,9	69	2,3
Outras correntes	2.395	60,3	1.553	52,3	1.583	53,5
Despesas de capital	279	7	285	9,6	300	10,2
Investimentos	215	5,4	171	5,8	188	6,4
Despesa Total	3.971	100	2.969	100	2.958	100

Fonte dos dados brutos: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

SEÇÃO 3 – PERFIL SÓCIOECONÔMICO E DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS E ESTADOS DO BRASIL

1.3.1 CONCEPÇÃO MODERNA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL

Tradicionalmente, a avaliação do desempenho do desenvolvimento das nações tem se concentrado apenas nos elementos da dimensão econômica do desenvolvimento, isto é, no crescimento econômico, capturado através do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* das sociedades. No entanto, a noção de desenvolvimento de uma sociedade é muito mais complexa, envolvendo não somente o aspecto material do bem-estar, identificado com o nível e crescimento da renda *per capita*, mas, também, suas dimensões políticas, culturais, institucionais e sociais, ou seja, liberdades políticas e sociais, desenvolvimento cultural e intelectual, bem como dignidade, confiança e auto-respeito (RAY, 1998; RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1995, 1997).

Sendo assim, uma visão centralizada na renda não garante um entendimento adequado do desenvolvimento econômico (SEN, 1983). Como resultado disso, para a compreensão mais plena do desenvolvimento, os papéis da renda e da riqueza devem ser integrados a uma perspectiva mais ampla e complexa, a qual deve estar relacionada, sobretudo, com a promoção e a melhoria do bem-estar da população, que, por sua vez, consistem nos principais fins ou objetivos do desenvolvimento. Tais objetivos podem somente ser definidos pela própria população, possuindo um valor intrínseco, isto é, um papel constitutivo do indivíduo, definindo quem são e como são as pessoas que o desenvolvimento procura ajudar (SEN, 2000).

Essa visão mais ampla e completa do desenvolvimento, a qual integra aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais e institucionais,

pode ser concebida através da Abordagem da Capacitação delineada por Sen (1985a, 1985b, 1985c, 1996, 2000, 2001) e ampliada por Nussbaum (2000) em seus aspectos filosóficos.

A *Abordagem da Capacitação* consiste em um “*framework*” para a análise de problemas sociais, incluindo o bem-estar, centrado no indivíduo, ou ainda, na avaliação do modo como as pessoas realmente vivem, bem como nas escolhas que as mesmas têm. Nessa abordagem, o espaço informacional das demais perspectivas filosóficas¹⁴ é ampliado, definindo-se como unidade de julgamento as condições de vida dos indivíduos, as quais incluem outras unidades de avaliação, tais como as utilidades, mercadorias ou opulência e “bens primários” (COMIM, 2001; GASPER, 2001; COMIM; BAGOLIN, 2002).

A *Abordagem da Capacitação* destaca, portanto, a necessidade de uma mudança de foco na informação necessária para a realização de julgamentos sobre bem-estar, avaliando-se, para tanto, o que as pessoas podem fazer e ser em suas vidas. Nesse sentido, essa perspectiva concede importância derivativa aos meios de vida e considera apenas as coisas que intrinsecamente importam, focando, então, uma variedade de atos e estados humanos tratados como importantes em si mesmos, isto é, os funcionamentos valiosos (“seres e fazeres”) que podem ser atingidos pelas pessoas (COMIM; BAGOLIN, 2002; WAQUIL; MATTOS, 2003).

Assim, para fins de avaliações normativas, tais como aquelas envolvidas nas mensurações de bem-estar, a perspectiva da capacitação utiliza como base informacional as capacitações dos indivíduos, ou seja, as combinações alternativas de funcionamentos que uma pessoa pode alcançar ou que são factíveis para uma pessoa alcançar (Sen, 1985a, 1996, 2000, 2001). Especificamente, bem-estar é definido conforme algumas capacitações básicas que são requeridas para satisfazer certos funcionamentos relevantes, tais como ser adequadamente nutrido, levar

¹⁴ Tais como o Utilitarismo e a Teoria da Justiça de John Rawls.

uma vida longa, saudável e criativa, ser alfabetizado, ter acesso ao conhecimento e comunicação, desfrutar de um decente padrão de vida, de liberdade, dignidade e auto-respeito. Desse modo, bem-estar abrange múltiplos aspectos, quantitativos e qualitativos, que incluem renda, acesso a bens, educação, saúde, gênero, origem étnica, circunstâncias familiares, localização geográfica, dentre outros (RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1997).

Seguindo essa perspectiva, o desenvolvimento é visto como um processo de ampliação das capacitações das pessoas, ou seja, das suas habilidades para fazer as coisas que elas valorizam e têm razão para valorizar e escolher. Uma vez que as capacitações são um tipo de liberdade substantiva¹⁵, o desenvolvimento pode ser considerado como um processo de expansão das liberdades reais que os indivíduos desfrutam (SEN, 2000; SCHISCHKA, 2002; FLORES-CRESPO, 2001).

Em suma, essa perspectiva do desenvolvimento enquanto um fenômeno multidimensional é a concepção moderna de desenvolvimento humano e social. Nessa concepção, o crescimento econômico tem sua importância no desenvolvimento econômico, mas, o desenvolvimento abrange realizações em outras frentes: maior esperança de vida; acesso à saneamento, água tratada, serviços de saúde, educação, conhecimento e comunicação; redução da mortalidade infantil; avanços nas taxas de alfabetização; capacidade para exercer direitos humanos, legais e políticos; existência de dignidade, confiança e auto-respeito; dentre outras.

Essa multidimensionalidade para avaliar o progresso humano e as condições de vida das pessoas tem sido empregada nos estudos do

¹⁵ A liberdade substantiva “significa ter e fazer escolhas (ter alternativas, meios e habilidades para realizá-las)”. A liberdade substantiva é distinguida da liberdade formal, a qual expressa “não enfrentar nenhuma ‘barreira’ legal ou interferência (incluindo ‘constrangimentos’) nas escolhas que se faz” (SEN, 2001, p. 116).

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desde 1990 através da mensuração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁶, que combina três componentes básicos do desenvolvimento humano: (1) a longevidade, que reflete as condições de saúde da população, sendo medida pela esperança de vida ao nascer; (2) a educação, mensurada através de uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e da taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior; (3) a renda, medida pelo poder de compra da população, através do PIB *per capita* ajustado ao custo de vida local para torná-lo comparável entre países e regiões. Essas três dimensões são transformadas em índices de longevidade, educação e renda, que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), os quais são combinados em um indicador síntese. Um indicador próximo de 1 indica um maior nível de desenvolvimento humano do país ou região (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000; RAY, 1998). Dessa forma, o IDH representa uma medida sócio-econômica mais abrangente, pois inclui outras dimensões fundamentais da vida e da condição humana, além da dimensão econômica.

1.3.2 DADOS SÓCIOECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS E ESTADOS DO BRASIL

1.3.2.1 População dos municípios e Estados do Brasil

Em 2010, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) realizou um novo censo demográfico do Brasil. Conforme o Instituto,

¹⁶ O IDH foi criado no início da década de 90 para o PNUD pelo conselheiro especial Mahbub ul Haq.

Os censos demográficos produzem informações que permitem conhecer a distribuição territorial e as principais características das pessoas e dos domicílios, acompanhar sua evolução ao longo do tempo, e planejar adequadamente o uso sustentável dos recursos, sendo imprescindíveis para a definição de políticas públicas e a tomada de decisões de investimento, sejam eles provenientes da iniciativa privada ou de qualquer nível de governo. Constituem a única fonte de referência sobre a situação de vida da população nos municípios e em seus recortes internos - distritos, bairros e localidades, rurais ou urbanos - cujas realidades socioeconômicas dependem dos resultados censitários para serem conhecidas.

Com o lançamento desta publicação, o IBGE inicia a divulgação dos resultados definitivos do Censo Demográfico 2010 e traz a público informações sobre a população para o total do Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação, incluindo tabelas comparativas entre os censos realizados anteriormente, bem como informações sobre os domicílios recenseados, segundo a espécie. São apresentados, ainda, os totais da população residente nos 5 565 municípios brasileiros criados e instalados até 1º de agosto de 2010. As análises efetuadas contemplam a dinâmica da população brasileira, com questões relacionadas ao seu crescimento, concentração geográfica, razão de sexo e estrutura etária e por sexo, bem como a relação entre o total da população residente e o total de domicílios ocupados, além das espécies dos domicílios particulares. (IBGE, 2011)

No site referente ao Censo 2010 (http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_sinopse.shtm), o IBGE publica diferentes tabelas de dados sobre a população brasileira, por diferentes segmentações e tipos de dados, em que se destaca nesta apostila as informações constantes das tabelas:

- a) 1.4 (população por grandes regiões e unidades federativas, http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Brasil_tab_1_4.pdf) e
- b) 1.14 (relação dos municípios com mais de 50 mil habitantes, http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Brasil_tab_1_14.pdf).

Alguns dados constantes da Tabela 1.4 - População nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 1872/2010:

Tabela 9 – População em 01/08/2010 segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação do Brasil

País	Grande Região	Unidade Federativa	População	Percentual
BRASIL	Norte		190 755 799	100,00
			15 864 454	8,31
		Rondônia	1 562 409	0,82
		Acre	733 559	0,38
		Amazonas	3 483 985	1,83
		Roraima	450 479	0,24
		Pará	7 581 051	3,97
		Amapá	669 526	0,35
		Tocantins	1 383 445	0,75
		Nordeste		53 081 950
Maranhão	6 574 789		3,45	

Sudeste	Piauí	3 118 360	1,63
	Ceará	8 452 381	4,43
	Rio Grande do Norte	3 168 027	1,66
	Paraíba	3 766 528	1,97
	Pernambuco	8 796 448	4,61
	Alagoas	3 120 494	1,64
	Sergipe	2 068 017	1,08
	Bahia	14 016 906	7,35
	80 364 410	42,13	
	Minas Gerais	19 597 330	10,27
Sul	Espírito Santo	3 514 952	1,84
	Rio de Janeiro	15 989 929	8,38
	São Paulo	41 262 199	21,63
	27 386 891	14,36	
	Paraná	10 444 526	5,47
Centro-Oeste	Santa Catarina	6 248 436	3,28
	Rio Grande do Sul	10 693 929	5,61
	14 058 094	7,37	
	Mato Grosso do Sul	2 449 024	1,28
	Mato Grosso	3 035 122	1,59
Goiás	6 003 788	3,15	
Distrito Federal	2 570 160	1,35	

Fonte: adaptado por Luis Roque Klering, a partir da tabela 1.4 do Censo do IBGE de 2010 (IBGE, 2011)

1.3.2.2 Desenvolvimento econômico: o PIB como principal indicador

Como indicador principal da pujança ou expressão econômica de um território, tal como um país, um Estado, um município ou mesmo uma localidade, é utilizado o PIB (Produto Interno Bruto).

O PIB indica o total, em reais/ano, dos bens e serviços produzidos num território, descontadas as despesas com os insumos utilizados no processo de produção durante o ano. Constitui o total do valor adicionado bruto gerado por todas as atividades econômicas.

A notícia referente aos PIBs de 2008 dos municípios do Brasil, publicada pelo IBGE no endereço eletrônico http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1780&id_pagina=1 é bastante esclarecedora, da qual se destacam alguns trechos principais:

Em 2008, seis capitais concentravam 25% do PIB do país

São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte e Manaus tinham os seis maiores PIB entre os municípios e, juntos, eram responsáveis pela geração de um quarto das riquezas produzidas no país.

Ao mesmo tempo, o conjunto das 27 capitais gerava um terço dessas riquezas.

A concentração da atividade econômica era mais acentuada na maioria dos estados do Norte e Nordeste, onde metade do PIB de cada estado vinha dos seus cinco maiores municípios.

São Francisco do Conde (BA) tinha o maior PIB *per capita* do país (R\$288.370,81) e no outro extremo estava Jacareacanga (PA) (R\$ 1.721,23).

São Paulo continuava liderando em relação ao valor adicionado (VA) bruto na Indústria e também nos Serviços, enquanto Sorriso (MT) era o líder na Agropecuária. Por outro lado, 32,9% dos municípios brasileiros continuavam muito dependentes da administração pública, que era responsável por mais de um terço de suas economias.

O projeto do Produto Interno Bruto dos Municípios é desenvolvido desde 2000, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e a Superintendência da Zona

Franca de Manaus (Suframa). A seguir, as principais informações do PIB dos Municípios 2008.

Em 2008, os seis municípios com as maiores participações no PIB do país, todos capitais, representavam aproximadamente 25,0% do PIB brasileiro: São Paulo (SP), 11,8%; Rio de Janeiro (RJ), 5,1%; Brasília (DF), 3,9%; Curitiba (PR), 1,4%; Belo Horizonte (MG), 1,4% e Manaus (AM), 1,3%. No outro extremo, os 1313 municípios com os menores PIB (onde residiam 3,4% da população) respondiam por apenas 1% do PIB do país. A concentração permanecia semelhante à dos anos anteriores.

Os cinco municípios de menor PIB em 2008 foram: Areia de Baraúna (PB), São Luis do Piauí (PI), São Félix do Tocantins (TO), Santo Antônio dos Milagres (PI) e São Miguel da Baixa Grande (PI), em ordem decrescente. A agregação do PIB destes municípios representava, aproximadamente, 0,001% do total do País.

Na maioria dos estados do Norte e Nordeste, metade da riqueza é gerada por apenas cinco municípios

Na maioria dos estados do Norte e Nordeste, os cinco maiores municípios de cada estado concentravam mais da metade do PIB estadual. As exceções foram Tocantins (44,7%) e Bahia (47,4%). O Sudeste não apresentou padrão específico, sendo que os cinco maiores municípios do Espírito Santo e do Rio de Janeiro concentravam mais de 65% do PIB dos seus estados. No Sul e Centro-Oeste, essa concentração era bem menor, exceto em Mato Grosso do Sul (55,6%).

Em 2008, os cinco maiores municípios do Amazonas eram responsáveis por 88,1% do PIB do estado, que tinha a maior concentração espacial de renda do País, com Amapá (87,6%) e Roraima (85,4%) a seguir. No outro extremo, Santa Catarina (35,5%), Rio Grande do Sul (36,0%) e Minas Gerais (36,7%) tinham as menores concentrações.

Em 2008, as 27 capitais concentravam um terço do PIB

Em 2008, as capitais brasileiras representavam 33,9% do PIB brasileiro. As capitais do Norte foram responsáveis por 2,4% desse montante; as do Nordeste, 4,5%; as do Sudeste, 19,0%; as do Sul, 2,9%; e as do Centro-Oeste, por 5,2%. Em 2008 a participação das capitais na composição do PIB nacional foi a menor desde 2004.

Entre as capitais, São Paulo tinha o maior PIB, e Palmas (Tocantins) o menor. Florianópolis (SC) era a única capital que não ocupava a primeira posição dentro do seu estado, ficando atrás de Joinville e de Itajaí.

Os estados do Norte e Nordeste apresentavam grande dependência econômica de suas capitais, em especial Roraima e Amazonas, o estado mais dependente de sua capital, Manaus, responsável por mais de 80% do PIB do estado, em toda a série. Já Santa Catarina era o menos dependente: sua capital contribuiu, em toda a série, com, aproximadamente, 7,0% do PIB do estado.

Com o desenvolvimento econômico do norte fluminense, o estado do Rio de Janeiro vinha diminuindo sua dependência da capital. Em 2004, representava 50,5% da economia estadual e, em 2008, passou a 45,1%.

Petróleo continua a impulsionar economia em Campos dos Goytacazes (RJ)

De 2007 para 2008, Campos dos Goytacazes (RJ) apresentou o maior ganho de participação percentual no PIB do país, entre os municípios com pelo menos 0,5% do PIB nacional, devido ao aumento de produção de petróleo e gás natural e à alta do preço do petróleo, em reais.

O município de São Paulo, com economia extremamente integrada à do estado, perdeu participação principalmente em alguns segmentos da indústria de transformação, como o de metalurgia básica - não ferrosos, produtos farmacêuticos, indústria de máquinas para escritório e equipamentos de informática. Nos

serviços, teve perdas em alguns itens do varejo (revendedores de veículos e distribuição de combustíveis).

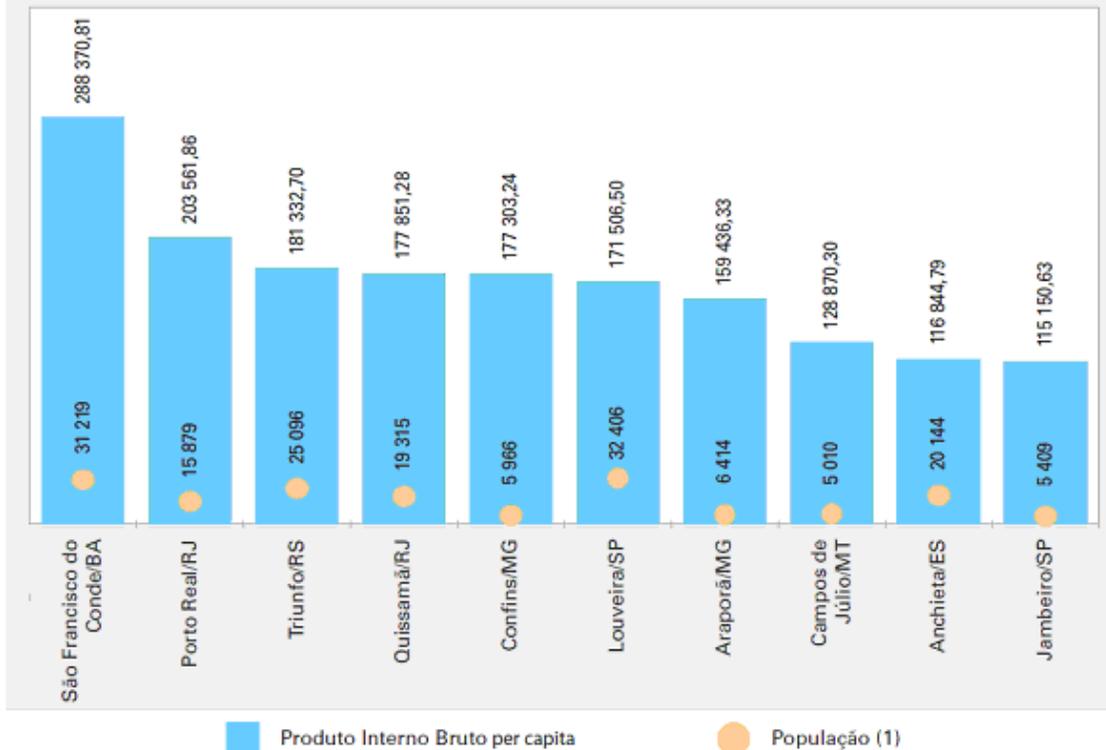
O município do Rio de Janeiro veio perdendo participação na série, sendo em 2008, o setor de comércio e serviços de manutenção e reparação o principal responsável.

S. Francisco do Conde (BA) tem o maior PIB per capita do país (R\$288.370,81)

Os dez municípios de maiores PIB *per capita* possuíam baixa densidade demográfica. São Francisco do Conde (BA) abrigava a segunda maior refinaria em capacidade instalada de refino do País. Em Porto Real (RJ) havia uma indústria automobilística. Triunfo (RS), na Região Metropolitana de Porto Alegre, era sede de um polo petroquímico importante. Quissamã (RJ), tinha como atividade principal a extração de petróleo e gás natural. Confins (MG) ganhou posição desde 2005 quando seu aeroporto internacional recebeu a maior parte dos vôos destinados a Belo Horizonte. Louveira (SP) concentrava centros de distribuição de grandes empresas.

Araporã (MG), no Triângulo Mineiro, possuía a maior hidrelétrica do seu estado, com capacidade instalada de 2 082 megawatts - MW. Em Campos de Júlio (MT) a economia estava concentrada na produção agrícola de soja (em grão) e milho (em grão). Anchieta (ES) caracteriza-se pela pelotização e sinterização de minério de ferro. Jambuí (SP), próximo a São José dos Campos (SP) e demais cidades do médio Vale do Paraíba e do litoral norte, tinha sua base econômica integrada a esses municípios tendo destaque, em 2008, os setores de fabricação de produtos de metal e indústria alimentícia. No mesmo ano, o PIB per capita brasileiro foi de R\$ 15 989,75.

Gráfico 1 - Municípios com os dez maiores Produto Interno Bruto *per capita*, segundo os municípios e as respectivas Unidades da Federação, em ordem decrescente - 2008



Jacareacanga, no Pará, tem o menor PIB *per capita* do país: R\$ 1.721,23.

Em 2008, Jacareacanga (PA), na divisa com o Amazonas e Mato Grosso, possuía o menor PIB per capita entre os 5.564 municípios do país (R\$ 1 721,23) e tinha cerca de 60,0% da sua economia dependente da administração pública. Além disso, 60% do seu território eram áreas de preservação ambiental e terras indígenas. Nos 56 municípios com os menores PIB per capita, esse indicador era de até R\$ 2 442,10. Eles se localizavam no Pará (15), Maranhão (15), Piauí (15), Alagoas (2) e Bahia (9).

Vitórias (ES) é a capital brasileira com o maior PIB per capita

Com relação aos municípios das capitais, destacaram-se Vitória (ES) com o maior PIB per capita, seguido de Brasília (Distrito Federal), São Paulo (SP), Porto Alegre (RS) e Rio de Janeiro (RJ). Nota-se que apesar de Vitória ter o PIB per capita mais alto dentre as capitais, correspondendo a 4,5 vezes o PIB *per capita* brasileiro, foi o terceiro maior dentro do Espírito Santo, atrás dos Municípios de Anchieta e Presidente Kennedy.

Sorriso (MT) tem o maior valor adicionado bruto da agropecuária

Em 2008, 189 municípios agregavam cerca de 25,0% do valor adicionado bruto da agropecuária do Brasil e 655 municípios agregavam apenas 1,0% do valor adicionado bruto da agropecuária. Os 13 municípios com os maiores valores adicionados da agropecuária representavam cerca de 5,0% do total.

O cenário internacional favorável e as boas condições climáticas beneficiaram as plantações de soja e milho em 2008. Sorriso, Sapezal, Campo Verde, Nova Mutum, Primavera do Leste, Campo Novo do Parecis e Diamantino, municípios mato-grossenses, registraram altos valores das produções de soja (em grão), milho (em grão) e algodão herbáceo (em caroço). O município de Sorriso, pelo segundo ano consecutivo, foi o maior produtor de grãos.

São Paulo (SP) tem o maior valor adicionado bruto da indústria

Em 2008, 59 municípios geraram metade do valor adicionado bruto da indústria. No mesmo ano, 2 513 municípios responderam por 1,0% do valor adicionado bruto da indústria e concentraram 9,7% da população.

Em 2008, São Paulo (SP) se manteve como o principal polo industrial do País, com participação relativa de 8,7%. Campos dos Goytacazes (RJ) estava na segunda colocação no ranking industrial do País desde 2005 (2,4%) e permaneceu nessa posição até 2008 (3,4%).

O Rio de Janeiro (RJ) ocupava a terceira colocação nesse ranking, com 2,0%, em 2008. A perda de participação em relação ao ano de 2007 foi função da redução da tarifa média de energia elétrica e do ganho de participação dos municípios fluminenses produtores de petróleo, aço e caminhões, ônibus e outros do transporte.

São Paulo (SP) também tinha o maior valor adicionado bruto dos serviços

Em 2008, com 36 municípios, chegava-se à metade do valor adicionado bruto dos serviços e a 27,7% da população. No mesmo ano, 1.314 municípios respondiam por 1,0% do valor adicionado bruto dos serviços e concentravam 2,9% da população.

A concentração dos serviços nas capitais era bastante alta, chegando a 40,2% em 2008. Dos 36 municípios que agregavam 50,0% do valor adicionado bruto dos serviços, 16 eram capitais.

Em 32,9% dos municípios, a administração pública continua responsável por um terço da economia

Dos 5 564 municípios brasileiros, 1 832 (32,9%) tinham mais do que 1/3 da sua economia dependente da administração pública. Em 2008, o peso do valor adicionado bruto da administração pública no PIB do Brasil era de 13,4%. Esse indicador vinha crescendo desde 2004 (12,6%).

Em cinco municípios, a participação da administração pública em relação ao PIB local era superior a 70,0%, em 2008: Uiramutã (RR, 78,7%), Poço Dantas (PB, 70,8%), Santo Antônio dos Milagres (PI, 70,8%), Areia de Baraúnas (PB, 70,5%) e Santarém (PB, 70,3%).

A administração pública teve peso superior a 38,8% em todos os municípios de Roraima. Ficou evidente também o peso da administração pública nos municípios do Amapá, superior a 40,3% em todos, exceto Serra do Navio, onde a participação da indústria (53,6%) no PIB superou a da administração pública (13,8%).

Em dez anos, os 37 municípios mais populosos perderam participação no PIB

Tabela 10 – Participação dos Municípios no PIB

Participação (%)	FAIXAS DA POPULAÇÃO				
	Até 5.000 hab	De 5.001 a 20.000 hab	De 20.001 a 100.000 hab	De 100.001 a 500.000 hab	Mais de 500.000 hab
1999	1,6	8,6	19,6	25,5	44,7
2000	1,5	8,6	20,6	25,1	44,2
2001	1,6	8,8	20,5	25,4	43,8
2002	1,7	8,9	20,9	25,6	42,9
2003	1,8	9,4	21,0	26,3	41,4
2004	1,7	9,2	20,8	27,4	40,9
2005	1,6	8,5	20,6	27,6	41,8
2006	1,6	8,3	20,3	28,2	41,6
2007	1,6	8,8	19,9	27,6	42,1
2008	1,5	8,7	20,0	28,0	41,8
Varição 2008/1999	(0,0)	0,1	0,4	2,5	(3,0)
População 2008 (%)	2,3	15,4	28,4	24,8	29,2
Municípios 2008 (%)	22,8	48,1	24,4	4,1	0,7

Entre 1999 e 2008, os 37 municípios com mais de 500 mil habitantes perderam participação no PIB do país, enquanto os 229 municípios de porte médio (de 100.001 a 500 mil habitantes) ganharam participação.

Entre os municípios de porte médio, os destaques foram: Campos dos Goytacazes (RJ, 0,6 ponto percentual), Santos (SP, 0,4 pp), Betim (MG, 0,3 pp), Vitória (ES, 0,2 pp), Itajaí (SC, 0,2 pp), Serra (ES, 0,2 pp), Macaé (RJ, 0,1 pp), Cabo Frio (RJ, 0,1 pp) e Parauapebas (PA, 0,1 pp).

A

página

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/default.shtm disponibiliza diferentes tabelas de dados sobre o PIB dos municípios do Brasil em 2008, em que se destaca a Tabela 1 contendo

o Produto Interno Bruto a preços correntes e Produto Interno Bruto *per capita* segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios - 2004-2008. A partir desta tabela do IBGE, produziu-se outra com dados mais sintéticos, com recorte dos totais por Unidades da Federação e o ano de 2008.

Tabela 11 – PIB de 2008 segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação do Brasil

País	Grande Região	Unidade Federativa	PIB de 2008 (R\$ 1000)	Percentual	PIB PC 2008 (R\$)		
BRASIL			3 031 864 490	100,00	15 989,77		
		Norte		154 704 229	5,10	10 216,43	
			Rondônia	17 888 006	0,59	11 976,71	
			Acre	6 730 108	0,22	9 896,16	
			Amazonas	46 822 570	1,54	14 014,13	
			Roraima	4 889 303	0,16	11 844,73	
			Pará	58 518 571	1,93	7 992,71	
			Amapá	6 764 834	0,22	11 032,67	
			Tocantins	13 090 837	0,43	10 223,15	
			Nordeste		397 502 594	13,11	7 487,55
			Maranhão	38 486 883	1,27	6 103,66	
			Piauí	16 760 748	0,55	5 372,56	
			Ceará	60 098 877	1,98	7 111,85	
			Rio Grande do Norte	25 481 449	0,84	8 202,81	
			Paraíba	25 696 641	0,84	6 865,98	
			Pernambuco	70 440 859	2,32	8 064,95	
			Alagoas	19 476 861	0,64	6 227,50	
			Sergipe	19 551 803	0,64	9 778,96	
			Bahia	121 508 474	4,01	8 378,41	
			Sudeste		1 698 590 367	56,02	21 182,68
			Minas Gerais	282 522 320	9,32	14 232,81	
			Espírito Santo	69 870 222	2,30	20 230,85	
			Rio de Janeiro	343 182 068	11,32	21 621,36	

Sul	São Paulo	1 003 015 758	33,08	24 456,86
	Paraná	502 052 208	16,56	18 257,79
	Santa Catarina	123 282 982	4,07	20 368,64
	Rio Grande do Sul	179 270 215	5,91	16 927,98
Centro-Oeste	199 499 011	6,58	18 378,17	
		279 015 092	9,20	20 372,10
	Mato Grosso do Sul	33 144 944	1,09	14 188,41
	Mato Grosso	53 023 275	1,75	17 927,00
	Goiás	75 274 921	2,48	12 878,52
	Distrito Federal	117 571 952	3,88	45 977,59

Fonte: adaptado por Luis Roque Klering, a partir da tabela 1 dos dados do PIB 2008 do IBGE (IBGE, 2011)

Da http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/default.shtm, também pode ser destacada a Tabela 2, que apresenta a **posição ocupada pelos 100 maiores municípios em relação ao Produto Interno Bruto a preços correntes e participações percentuais relativa e acumulada, segundo os municípios e as respectivas Unidades da Federação – 2008**. A partir desta tabela do IBGE, produziu-se outra contendo a relação dos 20 maiores municípios do Brasil pelo PIB de 2008.

Tabela 12 – Relação dos 20 maiores municípios do Brasil pelo PIB de 2008

Município/UF	Posição	PIB (R\$ 1000)	% Brasil
São Paulo/SP	1º	357 116 681	11,78
Rio de Janeiro/RJ	2º	154 777 301	5,11
Brasília/DF	3º	117 571 952	3,88
Curitiba/PR	4º	43 319 254	1,43
Belo Horizonte/MG	5º	42 151 108	1,39
Manaus/AM	6º	38 116 495	1,26
Porto Alegre/RS	7º	36 774 704	1,21
Duque de Caxias/RJ	8º	32 266 476	1,06
Guarulhos/SP	9º	31 966 247	1,05
Osasco/SP	10º	30 024 366	0,99

São Bernardo do Campo/SP	11º	29 872 572	0,99
Salvador/BA	12º	29 668 442	0,98
Campinas/SP	13º	29 363 064	0,97
Campos dos Goytacazes/RJ	14º	29 125 709	0,96
Fortaleza/CE	15º	28 350 622	0,94
Barueri/SP	16º	26 994 700	0,89
Betim/MG	17º	25 314 346	0,83
Santos/SP	18º	24 614 406	0,81
Vitória/ES	19º	22 694 461	0,75
Recife/PE	20º	22 452 492	0,74

Fonte: adaptado por Luis Roque Klering, a partir da tabela 2 dos dados do PIB 2008 do IBGE (IBGE, 2011)

Outros dados gerais e específicos sobre Municípios podem ser obtidos, ainda, junto ao site da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) - <http://www.cnm.org.br/>.

1.3.2.3 Desenvolvimento Humano e Social: o Índice de Desenvolvimento Humano e Social (IDH)

Ao se avaliar a gestão municipal, outros importantes indicadores devem ser considerados, contemplando outras perspectivas que não somente a econômica.

Neste sentido, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) pode ser útil para uma melhor compreensão da realidade dos Municípios brasileiros. O IDH considera os seguintes quesitos: renda *per capita*, grau de escolaridade e expectativa de vida da população. Como já fora mencionado, a escala varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, melhor é a qualidade de vida da população.

O conceito de Desenvolvimento Humano é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente, e também do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ele parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar

apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

O objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver".

Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um.

A lista completa com os IDHs de todos os Municípios brasileiros (dados de 1991 e 2000) está disponível no endereço [http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20\(pelos%20dados%20de%202000\).htm](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20(pelos%20dados%20de%202000).htm) .

Os melhores IDHs dentre os Municípios brasileiros

A seguir, são listados os melhores Municípios segundo o IDH – PNUD/2000:

Tabela 13 – Os melhores IDHs dentre os municípios brasileiros

Classificação	Município	IDH-2000
1	São Caetano do Sul (SP)	0.919
2	Águas de São Pedro (SP)	0.908
3	Niterói (RJ)	0.886
4	Florianópolis (SC)	0.875
5	Santos (SP)	0.871
6	Bento Gonçalves (RS)	0.87
7	Balneário Camboriú (SC)	0.867
8	Joaçaba (SC)	0.866
9	Porto Alegre (RS)	0.865
10	Fernando de Noronha (PE)	0.862
11	Carlos Barbosa (RS)	0.858
12	Caxias do Sul (RS)	0.857
13	Joinville (SC)	0.857
14	Jundiaí (SP)	0.857
15	Vinhedo (SP)	0.857
16	Curitiba (PR)	0.856
17	Selbach (RS)	0.856
18	Vitória (ES)	0.856
19	Blumenau (SC)	0.855
20	Luzerna (SC)	0.855
21	Ribeirão Preto (SP)	0.855
22	Lacerdópolis (SC)	0.854
23	Santana de Parnaíba (SP)	0.853
24	Campinas (SP)	0.852
25	Ivoti (RS)	0.851

Os IDHs dos Estados brasileiros

A seguir, são apresentados os IDHs dos Estados brasileiros.

Tabela 14 – IDHs dos Estados Brasileiros

Unidade da Federação	IDH-M		IDH-M Longevidade		IDH-M Educação		IDH-M Renda			
	2000	Ranking	1991	Ranking	2000	1991	2000	1991	2000	1991
Brasil	0,766	-	0,696	-	0,727	0,662	0,849	0,745	0,723	0,681
Distrito Federal	0,844	1º	0,799	1º	0,756	0,731	0,935	0,864	0,842	0,801
Santa Catarina	0,822	2º	0,748	5º	0,811	0,753	0,906	0,808	0,750	0,682
São Paulo	0,820	3º	0,778	2º	0,770	0,730	0,901	0,837	0,790	0,766
Rio Grande do Sul	0,814	4º	0,753	4º	0,785	0,729	0,904	0,827	0,754	0,702
Rio de Janeiro	0,807	5º	0,753	3º	0,740	0,690	0,902	0,837	0,779	0,731
Paraná	0,787	6º	0,711	7º	0,747	0,678	0,879	0,778	0,736	0,678
Mato Grosso do Sul	0,778	7º	0,716	6º	0,751	0,699	0,864	0,773	0,718	0,675
Goiás	0,776	8º	0,700	8º	0,745	0,668	0,866	0,765	0,717	0,667
Mato Grosso	0,773	9º	0,685	13º	0,740	0,654	0,860	0,741	0,718	0,661
Minas Gerais	0,773	10º	0,697	9º	0,759	0,689	0,850	0,751	0,711	0,652
Espírito Santo	0,765	11º	0,690	12º	0,721	0,653	0,855	0,763	0,719	0,653
Amapá	0,753	12º	0,691	11º	0,711	0,667	0,881	0,756	0,666	0,649
Roraima	0,746	13º	0,692	10º	0,691	0,628	0,865	0,751	0,682	0,696
Rondônia	0,735	14º	0,660	15º	0,688	0,635	0,833	0,724	0,683	0,622
Pará	0,723	15º	0,650	16º	0,725	0,640	0,815	0,710	0,629	0,599
Amazonas	0,713	16º	0,664	14º	0,692	0,644	0,813	0,707	0,634	0,640
Tocantins	0,710	17º	0,611	19º	0,671	0,589	0,826	0,665	0,633	0,580
Pernambuco	0,705	18º	0,620	18º	0,705	0,617	0,768	0,644	0,643	0,599
Rio Grande do Norte	0,705	19º	0,604	20º	0,700	0,591	0,779	0,642	0,636	0,579
Ceará	0,700	20º	0,593	22º	0,713	0,613	0,772	0,604	0,616	0,563
Acre	0,697	21º	0,624	17º	0,694	0,645	0,757	0,623	0,640	0,603
Bahia	0,688	22º	0,590	23º	0,659	0,582	0,785	0,615	0,620	0,572
Sergipe	0,682	23º	0,597	21º	0,651	0,580	0,771	0,630	0,624	0,582
Paraíba	0,661	24º	0,561	25º	0,636	0,565	0,737	0,575	0,609	0,543
Piauí	0,656	25º	0,566	24º	0,653	0,595	0,730	0,585	0,584	0,518
Alagoas	0,649	26º	0,548	26º	0,646	0,552	0,703	0,535	0,598	0,556
Maranhão	0,636	27º	0,543	27º	0,612	0,551	0,738	0,572	0,558	0,505

Fonte: Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, por Unidades da Federação - 1991 e 2000. Adaptado de: PNUD / IPEA / FJP / IBGE, elaborado por SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica – 2005. Disponível em: http://portalsepin.seplan.go.gov.br/pub/anuario/2005/indsocioeconomicos/tab04_indicadores.htm. Acesso em: 17 abr. 2007.

1.3.3 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL

A partir da Constituição de 1988, os Municípios brasileiros tiveram suas responsabilidades e recursos expandidos. Por outro lado, as demandas sociais aumentaram e os desafios trazidos pela globalização impuseram novos campos de ação. A progressiva implementação da Reforma do Aparelho do Estado (a partir de 1995), somada com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (a partir de 2000), gerou novas conseqüências para os municípios, ampliando expressivamente a amplitude e a profundidade das suas responsabilidades.

Neste contexto, os municípios passam a cumprir uma agenda de crescentes desafios, onde precisam ao mesmo tempo competir e cooperar, levando em consideração governos de mesmo ou de diferentes níveis, assim como outros atores diversos. Necessitam, assim, aliar gestão mais eficiente com crescente nível de participação social, traduzida em vários novos pressupostos de ação, tais como:

- maior enfoque para a *accountability*, em que os governos de qualquer nível necessitam aproximar-se mais dos seus cidadãos, via prestação de contas, via ações transparentes e via aproximação com a sociedade, seus atores e seus cidadãos;
- orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário;
- a avaliação dos programas desenvolvidos com base nos resultados obtidos e na qualidade dos serviços prestados (concentração nos resultados e não nos insumos), objetivando a prestação de serviços mais eficientes, eficazes e satisfatórios;
- obtenção de maior organização e melhor administração da informação, visando a obter, também, maior transparência na ação pública;

- gestão e avaliação adequadas dos servidores públicos, com a adoção de instrumentos apropriados de avaliação de desempenho, de programas de capacitação permanente e, ainda, com a revisão do quantitativo e do perfil dos funcionários.

Então, neste contexto em que a avaliação da gestão faz-se indispensável, conhecer dados dos Municípios brasileiros é importante sob várias perspectivas: tanto como forma de avaliação da gestão dos mesmos, quanto forma de se compreender o Município como cliente de negócios do Setor Público, conhecendo-se o perfil e as necessidades de cada Município através de indicadores relevantes, como PIB (Produto Interno Bruto), PIB *per capita*, IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e IRFS (Índice de Responsabilidade Fiscal e Social).

Uma vez que já foram trazidos anteriormente dados dos PIBs e IDHs dos Municípios brasileiros, o presente tópico abordará, essencialmente, informações sobre um perfil dos Municípios brasileiros, desenvolvido pelo IBGE a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, bem como apresentará dados relacionados ao Índice de Responsabilidade Fiscal e Social (IRFS), que tem por objetivo avaliar a gestão de prefeituras segundo diferentes perspectivas.

1.3.3.1 Um Perfil dos Municípios brasileiros: o trabalho do IBGE

Em 2007, o IBGE divulgou, em extenso relatório, os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada em 2005 junto às prefeituras dos 5.562 Municípios brasileiros, relativamente ao tema Gestão Pública. Os dados ora apresentados estão agregados por classes de tamanho da população dos Municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação, e abrangem os principais eixos temáticos da pesquisa,

organizados em sete capítulos. Informações mais detalhadas sobre a pesquisa realizada podem ser obtidas no texto completo da apostila, assim como no site do próprio IBGE:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/munic2005.pdf> .

1.3.3.2 IRFS: Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social dos Municípios do Brasil

Um outro importante indicador para avaliação da gestão municipal é o IRFS (Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social), que avalia as administrações municipais em três áreas ou esferas distintas: fiscal, de gestão interna e social. Cada uma delas tem um índice particular (ou sub-índice, em relação ao índice geral), que vai de 0 (que indica a pior situação entre os casos avaliados) e 1 (que indica a melhor situação): o IRFS-F (fiscal), o IRFS-G (de gestão) e o IRFS-S (social). Cada sub-índice é obtido pela composição (ou média) de alguns índices específicos, obtidos, por sua vez, a partir de indicadores específicos extraídos da base de dados do FINBRA e, no caso da área social, de mais alguns outros bancos de dados públicos, como o DATASUS e o INEP. O índice fiscal, por exemplo, reflete a evolução dos indicadores relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como nível de endividamento e gasto com pessoal, enquanto os outros dois sub-índices (de Gestão e Social) mostram o cumprimento de outras responsabilidades, como a economia de recursos na manutenção da máquina administrativa para direcioná-los em investimentos de infraestrutura bem como na área social, especialmente saúde e educação.

Na tabela 15 abaixo, pode-se verificar a evolução dos vários indicadores que compuseram o cálculo dos sub-índices entre 2002 e 2009, do qual o estudo da CNM (2011) extraiu as seguintes conclusões:

a) O **endividamento** médio dos Municípios tem permanecido bem abaixo do limite máximo da LRF, oscilando apenas entre 3% e 8% da Receita Corrente Líquida (RCL), e em 2009 teve um aumento no período analisado para 3,32%. Tendo acréscimo de 2,51 pontos percentuais em relação a 2008.

b) Os Municípios evoluíram de uma situação de **insuficiência de caixa** em 2002 e 2003, ou seja, suficiência negativa, que significa ter mais restos a pagar do que disponibilidades de caixa, para uma situação de **sobra de caixa** entre 2004 e 2009. Isso não significa que não haja Municípios ainda no vermelho, mas em média, eles possuem uma sobra de caixa de 9,82% da RCL. Esse índice foi o maior do período analisado.

Tabela 15 – Evolução dos Indicadores componentes do IRFS-2009

Brasil - Resultado Geral									
Indicadores		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fiscal	Endividamento/RCL	8,04%	8,70%	8,12%	3,76%	5,75%	3,29%	0,81%	3,32%
	Suficiência de Caixa/RCL	-0,65%	-1,74%	0,79%	4,31%	3,40%	4,83%	6,40%	9,82%
	Gasto de Pessoal/RCL	43,98%	46,66%	44,19%	44,14%	45,78%	44,60%	45,66%	48,41%
	Superavit Primário/RCL	1,60%	-0,63%	2,87%	4,33%	-0,45%	2,82%	3,43%	-1,17%
Gestão	Custeio da Máquina/RCL	22,93%	22,94%	22,64%	23,03%	24,14%	22,44%	22,43%	22,58%
	Investimento/RCL	26,78%	9,90%	10,36%	8,78%	11,55%	10,31%	12,90%	9,21%
	Custo do Legislativo/RCL	4,36%	4,66%	4,35%	4,23%	4,43%	3,90%	3,15%	3,61%
	Custo per capita do Legislativo	R\$ 28,48	R\$ 31,36	R\$ 34,24	R\$ 37,20	R\$ 41,87	R\$ 51,56	R\$ 48,54	R\$ 58,09
Social	Gasto Educação/RCL	30,74%	30,76%	29,62%	28,94%	30,17%	28,97%	27,66%	29,47%
	Matriculas/população	17,45%	18,09%	15,06%	16,16%	17,66%	16,74%	15,70%	15,89%
	Professores com Nível Universitário	15,20%	18,90%	23,00%	29,86%	56,36%	57,31%	59,23%	58,87%
	Taxa de Abandono Escolar (Rede Municipal)	7,41%	7,13%	7,09%	7,16%	7,43%	4,30%	7,01%	3,22%
	Gasto Próprio em Saúde/RCL (SUS)	18,50%	17,89%	17,02%	15,08%	19,14%	16,41%	15,97%	17,18%
	Cobertura Vacinal	79,15%	75,56%	76,19%	73,94%	77,96%	80,69%	82,62%	84,46%
	Mortalidade Infantil (taxa por mil)	20,41	19,64	18,25	18,44	17,34	17,42	15,80	15,19
	Média de Consultas Médicas por ano	2,04	1,97	1,95	1,95	1,64	2,00	2,59	2,03
Quantidade de Municípios		5.156	5.012	4.285	4.164	4.938	5.232	4.994	5.231

Fonte: Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios (IRFS), 2011, elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios Brasileiros.

Disponível em: <http://www.cnm.org.br>

c) O **gasto de pessoal** dos Municípios apresentou um aumento em 2009 em relação a 2008, atingindo em média o índice de 48,41% da RCL, um aumento de 2,75 pontos percentuais em relação a 2008. Esse índice ultrapassou o índice verificado em 2003, mas ainda esta abaixo do limite máximo permitido pela LRF, que é de 60%.

d) O **resultado primário**, diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias dos Municípios, foi negativo no conjunto das prefeituras em 2009, depois de um elevado superávit em 2005 e um déficit em 2006. Agora em 2009, a queda de arrecadação, sobretudo das transferências da União fizeram o déficit orçamentário atingir 1,17% da Receita Corrente Líquida. É importante lembrar que só precisa fazer superávit primário o Município que tem dívida e juros a pagar, não sendo este o caso da maioria no Brasil.

e) O **custeio da máquina** administrativa teve uma pequena alta, mas ainda continua no mesmo patamar em 2009, de 22,58% da RCL em 2009.

f) A **taxa de investimento** teve uma queda significativa em 2009, passando de 12,9% em 2008 para 9,21% em 2009, uma queda na ordem de 28,6%, o que também pode ser explicado pela queda de arrecadação da União.

g) O **custo dos Legislativos** municipais, ao contrário de 2008 que teve queda, em 2009 acumulou uma pequena alta, mas não se igualando o mesmo patamar de 2003, que teve um gasto acima de 4% como proporção da RCL.

h) Os **gastos médios com educação** tiveram uma alta neste ano em relação a 2008, passando de 27,66% para 29,47%, subindo 1,81 ponto porcentual, acima do que a constituição determina que é aplicar 25% de suas receitas em educação.

i) Os gastos **próprios com saúde** cresceram na proporção da RCL em 2009. Em 2008, os Municípios gastaram em média 15,97%, e agora em 2009 passaram a gastar em média 17,18%.

Com base nos indicadores, foram calculados os índices de responsabilidade. Todo índice acima de 0,500 representa uma situação melhor do que a média. Na figura 11 abaixo, pode-se observar a evolução dos índices dos Municípios que apresentaram dados em todos os anos analisados.

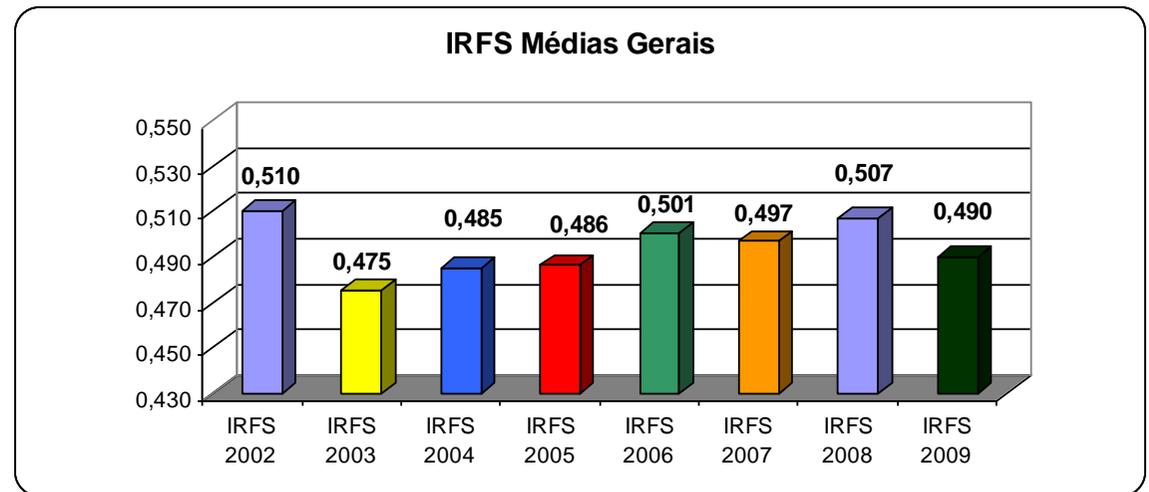


Figura 11 – Evolução das médias do IRFS Geral da Amostra de municípios que apresentou dados de 2002 a 2009

Fonte: Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios (IRFS), 2011, elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios Brasileiros.

Disponível em: <http://www.cnm.org.br>

Os melhores IRFS Gerais de 2009

A tabela 16 seguinte mostra os 30 municípios do Brasil melhor classificados no IRFS-Geral 2009.

Dentre os 30 primeiros colocados tem-se 11 gaúchos, 9 paulistas, 4 mineiros, 3 catarinenses, 2 do Espírito Santo e um município cearense, que representaram as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste.

Tabela 16 – Ranking dos municípios do Brasil pelo IRFS-Geral 2009

Município	UF	Índice Fiscal	Índice Gestão	Índice Social	Índice Geral	Ordem
Alecrim/RS	RS	0,726	0,659	0,600	0,662	1
Caseiros/RS	RS	0,755	0,557	0,644	0,652	2
São José do Hortêncio/RS	RS	0,806	0,544	0,587	0,646	3
Itatiba do Sul/RS	RS	0,760	0,565	0,599	0,641	4
Alpestre/RS	RS	0,745	0,593	0,571	0,636	5
Nova Resende/MG	MG	0,669	0,598	0,626	0,631	6
Olímpio Noronha/MG	MG	0,660	0,540	0,689	0,630	7
Guararema/SP	SP	0,672	0,614	0,601	0,629	8
Paraguaçu Paulista/SP	SP	0,649	0,618	0,609	0,625	9
Alto Santo/CE	CE	0,682	0,642	0,549	0,624	10
Alto Alegre/RS	RS	0,635	0,571	0,663	0,623	11
Artur Nogueira/SP	SP	0,601	0,651	0,614	0,622	12
Presidente Kennedy/ES	ES	0,836	0,470	0,559	0,622	13
Louveira/SP	SP	0,706	0,549	0,610	0,622	14
Itajobi/SP	SP	0,619	0,577	0,657	0,618	15
Cerquilha/SP	SP	0,659	0,582	0,605	0,615	16
São Pedro do Sul/RS	RS	0,622	0,593	0,622	0,612	17
Tambaú/SP	SP	0,612	0,595	0,629	0,612	18
São Bento do Sul/SC	SC	0,650	0,575	0,610	0,612	19
Argirita/MG	MG	0,492	0,650	0,691	0,611	20
Coronel Barros/RS	RS	0,593	0,578	0,662	0,611	21
São Sebastião do Oeste/MG	MG	0,758	0,501	0,573	0,611	22
Vila Flores/RS	RS	0,669	0,570	0,591	0,610	23
Novo Horizonte/SC	SC	0,660	0,510	0,658	0,610	24
Rio Bananal/ES	ES	0,611	0,551	0,665	0,609	25
Veranópolis/RS	RS	0,640	0,611	0,573	0,608	26
Estância Velha/RS	RS	0,694	0,551	0,579	0,608	27
Santa Fé do Sul/SP	SP	0,561	0,634	0,628	0,608	28
Floreal/SP	SP	0,686	0,528	0,608	0,607	29
Timbó/SC	SC	0,660	0,568	0,594	0,607	30

Fonte: Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios (IRFS), 2011, elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios Brasileiros. Disponível em: <http://www.cnm.org.br>

No mapa abaixo estão identificados os 100 primeiros colocados no IRFS (Geral), edição de 2009.



Figura 12 - Mapa de distribuição dos 100 primeiros colocados no IRFS-Geral 2009

Fonte: Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios (IRFS), 2011, elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios Brasileiros.

Disponível em: <http://www.cnm.org.br>

Melhores classificados nas áreas Fiscal, de Gestão e Social

Na área fiscal (IRFS-F 2009), dentre os 100 melhores classificados, 41 são gaúchos, 25 paulistas, 8 catarinenses e 8 mineiros; dentre os demais, um baiano.

Na área de gestão interna (IRFS-G 2009), a composição dos 30 melhores classificados é bastante heterogênea. São 6 mineiros, 5 maranhenses, 5 gaúchos, 4 catarinenses, 3 paulistas, 3 roraimenses, e quatro estados com 1 município cada: Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro e Sergipe.

Na área social, dentre os 30 municípios melhor classificados no índice social (IRFS-S 2009), 16 são paulistas, 9 mineiros, 4 goianos, e um gaúcho.

Entre os 100 melhores classificados no índice geral, a maioria pertence a São Paulo (40), seguido pelo Rio Grande do Sul (24). No quesito fiscal, a maioria é gaúcha (41). No índice de gestão a maioria é mineira (23). E no social, é paulista (47). Ou seja, uma boa posição no *ranking* fiscal e social confere aos Municípios de São Paulo o melhor posicionamento geral.

Curiosamente, os Municípios com melhor índice de gestão estão espalhados em vários estados, e não somente no eixo RS–SP, como ocorre no item fiscal-social. O índice de gestão mede a taxa de investimento, de gasto com o custeio (“da máquina administrativa”) e de economia com o Legislativo municipal. Os Municípios de Minas Gerais, Maranhão, Pará, Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul estão entre os melhores avaliados nesses indicadores.

Outros resultados relativos ao estudo do IRFS-2009

Nesta edição de 2009, o estado em que os Municípios obtiveram a melhor média geral foi Santa Catarina, com 0,534; seguido do Rio Grande do Sul, com 0,529; São Paulo, com 0,528; e Espírito Santo com 0,522.

Comparando-se as capitais dos estados, pode-se observar que Belém/PA se destaca no crescimento de seu índice no período – de 0,450 em 2002, para 0,546 em 2009 –, um aumento de 21,5%. A outra capital com um crescimento expressivo foi Campo Grande/MS com aumento de 14,7%; seguida por Fortaleza/CE, com aumento de 11,9%. O pior desempenho foi de Recife/PE, que decresceu 5,4% do seu índice no período.

As capitais com os maiores IRFS em 2009 são Teresina/PI, que obteve 0,560; seguida de Belém/PA, com 0,546; e Campo Grande/MS, com 0,545. Dentre as 26 capitais avaliadas com o IRFS em 2009, 10 obtiveram o índice acima de 0,500 e 16 ficaram com índice abaixo de 0,500, sendo Aracajú/SE a que obteve o pior desempenho, de 0,429.

Demais dados com relação a estes índices podem ser obtidos junto ao site da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) – www.cnm.org.br.

Tabela 17 – Evolução do IRFS das capitais de estados, de 2002 a 2009

Estados	Capitais	IRFS 2002	IRFS 2009	2009/2002	Ordem 2009
PI	Teresina/PI	0,505	0,560	10,9%	1
PA	Belém/PA	0,450	0,546	21,5%	2
MS	Campo Grande/MS	0,475	0,545	14,7%	3
CE	Fortaleza/CE	0,478	0,535	11,9%	4
RR	Boa Vista/RR	0,514	0,532	3,5%	5
RS	Porto Alegre/RS	0,503	0,530	5,3%	6
MG	Belo Horizonte/MG	0,471	0,521	10,6%	7
ES	Vitória/ES	0,490	0,519	5,8%	8
SP	São Paulo/SP	0,480	0,518	7,8%	9
SC	Florianópolis/SC	0,480	0,501	4,3%	10
RO	Porto Velho/RO	0,481	0,490	2,0%	11
TO	Palmas/TO	0,499	0,490	-1,7%	12
RN	Natal/RN	0,475	0,487	2,6%	13
BA	Salvador/BA	0,467	0,485	3,9%	14
PB	João Pessoa/PB	0,476	0,483	1,5%	15
PE	Recife/PE	0,506	0,479	-5,4%	16
MT	Cuiabá/MT	0,459	0,476	3,7%	17
GO	Goiânia/GO	0,491	0,476	-3,1%	18
MA	São Luís/MA	0,471	0,475	0,8%	19
AC	Rio Branco/AC	0,467	0,474	1,5%	20
RJ	Rio de Janeiro/RJ	0,477	0,469	-1,8%	21
AL	Maceió/AL	0,466	0,467	0,2%	22
AP	Macapá/AP	0,484	0,465	-3,9%	23
AM	Manaus/AM	0,471	0,457	-2,9%	24
PR	Curitiba/PR	0,470	0,447	-5,0%	25
SE	Aracajú/SE	0,439	0,429	-2,4%	26

Fonte: Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos Municípios (IRFS), 2011, elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios Brasileiros. Disponível em: <http://www.cnm.org.br>. Acesso em: 25 fev. 2007.

PARTE II – EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DAS AGÊNCIAS DE GOVERNO

CAPÍTULO 2 – CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DIRETA

2.1.1 A PERSPECTIVA GERENCIAL DO SETOR PÚBLICO

Ao observar o momento crítico da crise econômica no Brasil – início da década de 90 –, verifica-se que coincide com a reforma do Estado em todo o mundo, decorrência também do processo de globalização em curso. A autonomia dos Estados para delinear e implementar políticas foi reduzida, sendo condicionantes a abertura comercial e o ajuste fiscal para o ingresso de qualquer país no mercado internacional.

Cumprir salientar a diferença, neste momento, entre reforma neoliberal e social-democrata: a primeira, objetiva retirar o Estado da economia; a segunda, aumentar a governança do Estado de forma que regule e intervenha na educação, saúde, cultura, desenvolvimento tecnológico, infra-estrutura, capacitando os agentes econômicos a competirem internacionalmente.

Em 1995, iniciou-se a Reforma do Estado Brasileiro em geral, objetivando, a curto prazo, o ajuste fiscal, em especial nos Estados e Municípios; e a médio prazo, tornar mais eficiente a administração pública, o que resultou na LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

2.1.2 ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

A administração direta é a responsável pela definição das estratégias e políticas públicas de uma sociedade.

As políticas de um Estado derivam das suas estratégias. A estratégia pode ser entendida como um processo de “descortinar e definir as ações no horizonte”. Envolve negociações. O segundo, como as regras a serem seguidas para atingir aqueles objetivos macro-balizadores. Igualmente, envolve acomodação de diferentes visões e de interesses, ou seja, de muitas negociações.

Dos conceitos variados de estratégias e políticas públicas, existem vários outros relacionados. A seguir, sintetizam-se os aspectos mais fundamentais desses conceitos obtidos da literatura:

1. **política**: é o conjunto de orientações, normas e diretrizes que orientam (de forma imperativa) as decisões e ações de administração de uma organização ou território (tal como um município); assim, pode-se ter uma política de saúde, de educação, de meio-ambiente, de capacitação de recursos humanos, de desenvolvimento regional, de desenvolvimento de microbacias, de desenvolvimento da fronteira, e muitas outras;

2. **estratégia**: constitui um mapeamento (inteligente) de ações, visando a alcançar um futuro almejado (objetivo ou missão); também pode ser vista como o caminho definido (conjunto de “passos”) para alcançar um objetivo; como exemplos, podem ser citados: estratégia de desenvolvimento, de aumento da receita, de formalização da atividade comercial;

3. **planejamento**: constitui uma parte do processo de gestão, que tem por objetivo definir e alcançar um conjunto de ações, visando a alcançar um futuro almejado. A *estratégia*, portanto, estará, em parte, expressa no *planejamento*. Como exemplos de planejamentos, podem ser citados: planejamento do orçamento, da educação, do meio-ambiente. Quando o planejamento enfoca um caráter mais amplo de uma

organização ou território, tal como um município, tem-se então um *planejamento estratégico*; outrossim, existem disponíveis diferentes técnicas e métodos de planejamento, que normalmente são reconhecidas por siglas, tais como: **APO** (Administração por Objetivos), **PES** (Planejamento Estratégico Situacional), **SWOT** (*Strengths*-forças, *Weaknesses*-fraquezas, *Opportunities*-oportunidades, *Threads*-ameaças), **ZOOP** (Planejamento de Projetos orientado por Objetivos), **BSC** (*Balanced Scorecard*). No âmbito municipal, também são correntes as técnicas de Consulta Popular, Orçamento Participativo, assim como as próprias sessões legislativas, em que se realizam as discussões políticas de definição das leis, orientando o futuro de um território;

4. **planejamento estratégico**: é o *processo* de definição das ações de orientação geral de uma organização segundo a estratégia. Contempla uma *visão de longo prazo*, orientada para *grandes objetivos* e que alcança a *administração e a sociedade como um todo*; ¹⁷

5. **plano**: constitui a materialização do planejamento, num conjunto de ações interdependentes. Note-se que o planejamento é um processo cíclico e virtuoso, ao passo que o plano é a sua formalização em um documento, constituindo um referencial explícito a ser seguido; no âmbito municipal, o orçamento definido pelo **PPA** (Plano Plurianual), pela **LDO** (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e pela **LOA** (Lei Orçamentária) constituem a materialização do planejamento, ordenado segundo as políticas e estratégias de um município ¹⁸.

6. **ação**: constitui uma providência visando a alcançar um produto (bem ou serviço), ou conjunto de produtos, que, por sua vez, concorrem para a realização de um objetivo; pode ter um caráter mais restrito (como ação administrativa) ou mais amplo (como ação governamental); neste

¹⁷ Para aprofundar este tema, ver: PAGNONCELLI; AUMOND, 2004; REZENDE; CASTOR, 2005; REZENDE, 2004; NEPAD, 2008.

¹⁸ O PPA, a LDO e a LOA são aprofundados no item 13: O sistema brasileiro de planejamento e orçamento: o PPA, a LDO e a LOA.

caso, como ação governamental, pode englobar um projeto, um programa, uma atividade, ou mesmo uma simples operação especial;

7. **projeto**: constitui um conjunto organizado de ações (às vezes, reunindo pessoas e recursos de diferentes órgãos) que visam à obtenção de um produto ou objetivo com escopo específico, de natureza *temporária* e com estipulação de custos; como exemplos de projetos, podem ser citados: instalação de uma praça, construção de uma rua, iluminação de uma avenida, acesso à luz a uma comunidade, revitalização do centro de uma cidade, construção de telecentros;

8. **programa**: constitui uma seqüência de ações estruturadas e sistêmicas no tempo (reunindo os esforços de diferentes pessoas, órgãos, entidades, entes de governo), de caráter orientador, coordenador, executor e avaliador, e que viabilizam o alcance de objetivos (finalísticos ou de apoio administrativo). O Programa de Saúde da Família – PSF é um bom exemplo de *programa*; assim como o Bolsa-Família, FUNDAT (Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi-RS), e tantos outros;

9. **atividade**: é uma operação realizada de forma *contínua e permanente*, visando a atingir um objetivo; como exemplos de atividades, podem ser citadas: limpeza urbana, combate à poluição, combate ao comércio informal, manutenção de praças, segurança nas escolas;

10. **operação especial**: constitui uma ação de realização de despesa via transferência de recurso (obrigatória, voluntária ou outra), em favor de outros entes da Federação (na forma de transferência de receita) ou de pessoas jurídicas e físicas (na forma de subsídio, subvenção, auxílio, contribuição, doação, indenização, ressarcimento, provento de inatividade, pagamento de sentença, etc.).

A execução de projetos, programas e atividades pode ser realizada segundo as seguintes modalidades de execução ¹⁹:

¹⁹ Para aprofundar esse tema ver: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Manual de elaboração do PPA**. Disponível em:

- **direta:** quando as ações são geradas e executadas diretamente pelos próprios governos (locais);
- **descentralizada:** quando as ações ocorrem via atuação integrada com outros níveis de governo (Estados e Municípios) ou via parcerias com outras instituições e organizações, principalmente do Terceiro Setor; a descentralização constitui fator importante de desenvolvimento, o que vem sendo intensificado desde a Reforma do Estado Brasileiro (de 1995) e, mais recentemente, pela crescente atuação sistêmica dos governos, enfatizando um caminho inaugurado com as experiências iniciais de integração de ações na área da saúde, como do Sistema Único de Saúde-SUS (Lei nº 8.080/90), do PAB (Piso de Atenção Básico, criado pela Portaria nº 1.882/GM 12/97), assim como via diversos outros Programas (principalmente na área social) que foram sendo propostos na década de 90 em diante. Criou-se, assim, um ambiente e consciência de que os governos dos diferentes níveis devem articular suas ações (projetos, programas e atividades) com enfoque mais sistêmico, integrando diferentes ações (enfocando diferentes temas) por diferentes níveis de governo, entidades e a sociedade civil, como já acontece com a **REDESAN** (Rede de Equipamentos Sociais Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional, do Ministério do Desenvolvimento Social), o programa **Territórios da Cidadania** (da Casa Civil do governo federal), do **Programa Luz para Todos** (do Ministério das Minas e Energia do governo federal) e outros.

No Brasil, as decisões resultantes do processo de identificação de necessidades, recursos e resultados a atingir nos diferentes níveis de governo (União, Estados e municípios) são sintetizadas na Lei do Plano Plurianual (PPA), na Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei do Orçamento Anual (LOA).

http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/plano_gestao.htm.

Conforme representado na Figura 13, o PPA deve ser elaborado no primeiro ano do mandato do governante federal, estadual ou municipal e terá vigência nos quatro anos subseqüentes. Em cada ano elabora-se no primeiro semestre a LDO, que orientará a confecção, em regra no segundo semestre de cada ano, da LOA, que conterà por sua vez a previsão de receita e a autorização de despesa para o ano seguinte.

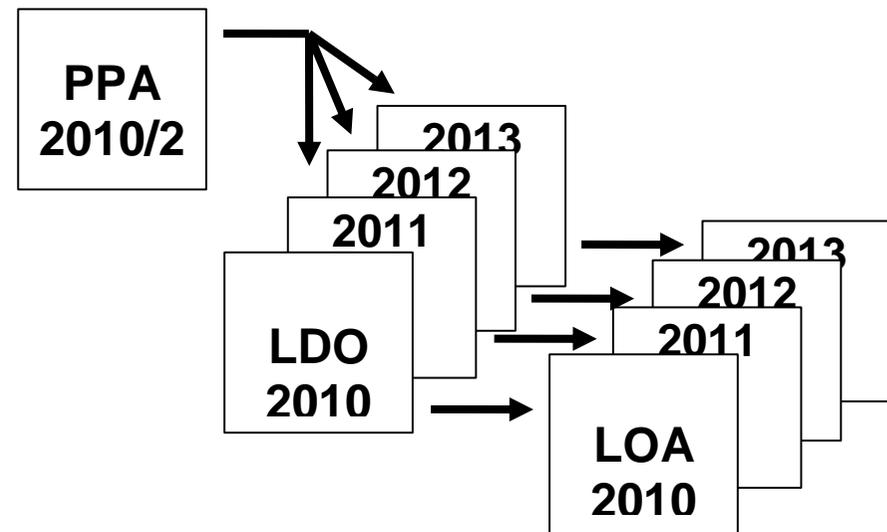


Figura 13 – Leis do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual

Fonte: Elaborada por Luis Alberto Guadagnin.

O Plano Plurianual (PPA) estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. Tem conotação estratégica e política. Mais do que uma formalidade o PPA pode ser utilizado como instrumento de melhoria da Gestão Pública. O plano deve estabelecer metas,

diretrizes, estratégias, objetivos e programas da ação governamental além dos indicadores de desempenho necessários para auferir os resultados. No que tange às metas, o plano deve estar voltado à sua quantificação física e à obtenção de resultados em nível de agregação compatíveis com a dinâmica do processo de planejamento.

2.2 INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO INDIRETA

Em um contexto de sensíveis transformações de ordem política, econômica e social, o Estado vem experimentando mudanças na sua configuração estrutural a fim de fazer frente às demandas que emergem deste ambiente diferenciado. Sob essa perspectiva estrutural da organização estatal, pode-se dizer que a dimensão que mais modificações tem apresentado é a relativa aos *instrumentos de atuação indireta*. Nesses novos espaços de interação, observa-se não somente a retirada do Estado (privatizações), mas a aproximação deste com o setor privado via firmatura de convênios e formação de consórcios, além da intensificação e redefinição das diferentes formas de delegação de bens e serviços públicos (concessão, permissão e autorização). Estas são, pois, modalidades de atuação em parceria que tem permitido ao gestor público operar políticas públicas em um contexto de sensíveis restrições orçamentárias combinado com um estágio de desenvolvimento da sociedade em que as demandas mostram-se crescentes em termos de qualidade e quantidade.

2.2.1. DELEGAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS

Delegação de bens públicos

É de fundamental importância conceitual estabelecer as diferenças entre privatização e delegação. Privatização implica na transferência de

patrimônio do setor público para o setor privado. A propriedade do bem passa definitivamente para o âmbito privado. A delegação, de outra parte, constitui transferência da *prestação de serviço* do setor público para o setor privado.

Em síntese, bens públicos podem ser privatizados ou ter delegado a particular sua utilização. Serviços públicos podem ser tão-somente delegados.

Formas administrativas de uso dos bens públicos

a) *Autorização de Uso*: É ato unilateral, discricionário e precário, mediante o qual a Administração consente a prática de determinada atividade individual incidente sobre determinado bem público. Exemplo: autorização de uso de arma por pessoa física.

b) *Permissão de Uso*: Ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público.

c) *Cessão de Uso*: Dá-se de uma entidade ou órgão para outro. É ato de colaboração entre repartições públicas, onde aquela que detém bens desnecessários aos seus serviços cede seu uso a outra que o está precisando.

d) *Concessão de Uso*: Processa-se por contrato administrativo. Atribui utilização exclusiva de um bem de domínio público a particular para que o explore segundo sua destinação específica. É precedida de autorização legislativa. Exige processo licitatório específico.

Delegação de serviços públicos

Acerca da interpretação do significado de “*atividade econômica*” (art. 173 e 174 da Constituição Federal), e da observância das disposições constitucionais relativas aos serviços de competência exclusiva do Estado, são definidos os serviços públicos e sua forma de prestação. Serviço público, conforme Meirelles (1991), é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou

simples conveniência do Estado. A natureza e particularidades que definem os contornos dos serviços públicos estão relacionadas com o tipo de sociedade.

Na esteira das mudanças ocorridas, nichos de serviços, antes prestados indiretamente pelo Estado (administração indireta) são, também, transferidos para o setor privado. O serviço público tem sua regulamentação e controle sempre a cargo do Poder Público, independentemente da modalidade de prestação. Assim, se uma organização privada passa a prestar determinado serviço público e, por qualquer motivo, venha a sucumbir, a assunção do ônus caberá ao Estado, que é o responsável pela garantia do serviço.

Classificação dos serviços públicos

a) *Serviços públicos propriamente ditos*: São aqueles prestados diretamente pela Administração à coletividade, por serem essenciais e indispensáveis à sobrevivência do grupo social e do próprio Estado (Meirelles, 1991). São serviços privativos do Poder Público, que exigem atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados. Constituem exemplos, a defesa nacional, polícia, saúde, etc.

b) *Serviços de utilidade pública*: São aqueles prestados diretamente pela Administração ou por terceiros, segundo condições regulamentadas, reconhecida sua conveniência para os membros da sociedade. Exemplos: transporte coletivo, telefonia, energia elétrica, etc.

Competência para a prestação dos serviços públicos

A competência para a prestação dos serviços públicos se reparte entre as três *entidades estatais*: União, Estados e Municípios.

Formas e meios de prestação dos serviços públicos

Os serviços públicos (e de utilidade pública) podem se prestados de *forma* centralizada, descentralizada e desconcentrada. Sua execução, de outra parte, pode se dar direta ou indiretamente (*meio*). **Serviço centralizado** é, conforme Meirelles (1991), aquele que o Poder Público realiza mediante suas próprias repartições, em seu nome e sob sua

exclusiva responsabilidade. **Serviço descentralizado** é aquele em que o Poder Público transfere a sua titularidade, ou simplesmente a sua execução, por **outorga** (Administração Indireta) ou **delegação** (permissão, concessão ou autorização). A **outorga** ocorre quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, **por lei**, a **titularidade** de determinado serviço público ou de utilidade pública. A **delegação** ocorre quando o Estado transfere por **contrato** (concessão) ou **ato unilateral** (permissão ou autorização) tão-somente a **execução** do serviço público.

A delegação dos serviços públicos

Na **delegação**, somente a execução do serviço é transferida para terceiros por **ato administrativo** (bilateral ou unilateral); está presente nesta relação uma noção de **transitoriedade**; prazo certo. A delegação dos serviços públicos pode ser feita sob as modalidades de **concessão**, **permissão e autorização**.

- I – **Concessão**: Serviços concedidos são aqueles que o particular executa em seu nome, por sua conta e risco, remunerado por tarifa, na forma regulamentar, mediante delegação contratual ou legal do Poder Público concedente.
- II – **Permissão**: A **permissão** é delegação por ato **unilateral** da Administração. Os serviços permitidos são todos aqueles para os quais o Poder Público estabelece os requisitos para sua prestação ao público e, por ato unilateral (termo de permissão), comete a execução aos particulares que demonstrarem capacidade para o seu desempenho. A permissão é, por expressa disposição constitucional, sempre precedida de processo licitatório (art. 175, CF).
- III – **Autorização**: Serviços autorizados são aqueles em que o Poder Público, por ato unilateral, precário e discricionário, consente na sua execução por particular, para atender interesses coletivos instáveis ou emergência transitória. São sujeitos a modificações

constantes no modo de sua prestação, fator que agrava sua precariedade.

Regulação de serviços públicos

As Agências Reguladoras são entidades que integram a administração indireta, assumindo função essencialmente fiscalizadora. O principal papel desempenhado pelas Agências é o de assumir os poderes que na concessão, permissão e autorização eram antes desempenhados pela própria Administração Direta, na qualidade de poder concedente (DI PIETRO, 1999).

2.2.2. CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Dentre os instrumentos contemporâneos de atuação do Estado em parceria com outros entes de governo e com o setor social e privado, desenvolvidos diante da necessidade de obter maior eficiência na prestação dos serviços públicos, bem como em razão da ausência de recursos do Estado para cumprir as crescentes competências atribuídas aos poder público pela Constituição Federal de 1988, destacam-se os convênios e os consórcios²⁰.

Os **convênios** são instrumentos de relacionamento do poder público com outras entidades públicas, de natureza diversa, ou com entidades privadas, visando a consecução de objetivos de interesse comum (DI PIETRO, 2007). Este instrumento tem em comum com os consórcios o fato de constituírem um acordo de vontades²¹.

As **subvenções** são transferências destinadas à manutenção de outras entidades de direito público ou privado. São uma forma de remuneração de serviços prestados à entidade governamental,

²⁰ Outros instrumentos de cooperação no âmbito da Administração Pública estão detalhados em SASSO, 2002.

²¹ Ver em particular o caput do art. 116 da Lei Federal nº 8.666/93, que refere aplicar-se aos convênios, no que couber os dispositivos ali instituídos.

concedidas especialmente às entidades sem fins lucrativos por meio de convênio ou lei (REIS, 2008). Podem ser consideradas como uma modalidade de fomento para tornar possível o convênio entre o setor público e uma entidade privada, consistindo em uma espécie de incentivo à iniciativa privada de interesse público. Dessa forma, o Estado incentiva a entidade privada que quer desempenhar determinada atividade (comercial, industrial, financeira, social), ao invés de fazer ele mesmo ou através de suas empresas. Por exemplo, a prestação de serviços de saúde pode ser realizada pelo Estado ou por particular. Se prestada pelo particular, o Estado pode fomentá-lo via subvenções, formalizadas mediante convênio (SASSO, 2002).

Os **consórcios** são estruturas organizacionais decorrentes da cooperação entre entes públicos de mesmo status institucional (como, por exemplo, entre Estados ou entre municípios) com vistas a atingir objetivos comuns²². Nesse particular, a Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, em seu artigo 241, assim dispõe:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

²² **Consórcios** diferem de **convênios** fundamentalmente pelo fato destes poderem ser firmados entre entidades públicas de naturezas diversas; e ambos, **convênios** e **consórcios** diferem de **contratos** pelo fato deste envolver interesses antagônicos. Ver também <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=457>.

No que tange à personalidade dos consórcios públicos, permanecem algumas controvérsias²³. De fato, os consórcios, como acordos de vontade que são, não são constituídos como pessoas jurídicas. São constituídas, sim, como sociedades civis, com o propósito de gerenciá-los (Figura 14). Nesse aspecto concordam ilustres doutrinadores do direito administrativo²⁴.

Conforme dispõe o texto constitucional, a lei autorizadora da criação do consórcio público disciplinará a forma e condições de transferência de recursos governamentais com vistas a que o consórcio cumpra seu mister, entre esses, os recursos humanos.

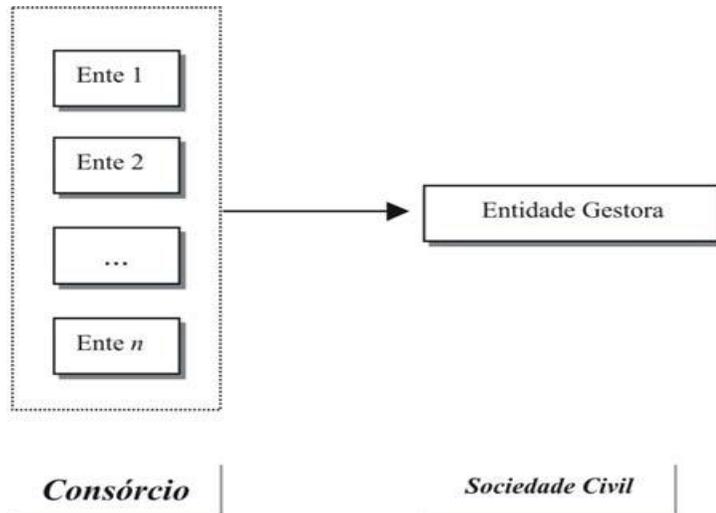


Figura 14 - Modelo Estrutural de Consórcios Públicos

Fonte: Bergue, 2007b.

²³ Para aprofundamento da discussão acerca da diferenciação entre essas figuras jurídicas, ver DI PIETRO, 1999.

²⁴ Cita-se Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Z. Di Pietro e Diógenes Gasparini.

2.2.3. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – PPP’S

A redução da capacidade de intervenção do Estado, notadamente no que diz respeito aos investimentos públicos em infra-estrutura, ensejou a busca de alternativas de interação com o setor privado orientado para a viabilização de *parcerias*. As PPPs são, em essência, ajustes (parcerias) entre os setores público e privado nos quais o governo especifica o serviço a ser ofertado e um mesmo agente do setor privado desenha, financia, constrói, explora e disponibiliza para a população o ativo que será utilizado para ofertar o serviço.

2.2.4. O TERCEIRO SETOR

A expressão foi incorporada do inglês “third sector”, ou ainda, “non profit organizations”, que significa organizações sem fins lucrativos. A expressão traduz no Brasil o enquadramento de atividades não desenvolvidas pelo Estado ou pela iniciativa privada, mas, sim, por sociedade organizada (entidades sem fins lucrativos).

O Terceiro Setor, então, não é público nem privado, constitui-se em uma aliança entre o setor estatal e o setor privado para o atendimento de carências sociais e falhas no alcance às necessidades da população pelo Estado. As organizações sem fins lucrativos que o compõem são criadas e mantidas por participação voluntária de integrantes da sociedade, têm natureza privada e não estão submetidas ao controle direto do Estado. Consubstanciam-se as suas ações em práticas tradicionais de caridade e filantropia, para realização de objetivos sociais ou públicos, de melhoria na qualidade de vida, eventos culturais, campanhas educacionais, etc.

2.2.5. OS’S E OSCIPS’S

Os modelos de Organizações Sociais (OSs), propostos pelo Governo Federal no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE – 1995), e de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs),

promulgada pela Lei Federal nº 9.790/99, estabeleceram um sistema de parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

Organizações Sociais – OS's

No PDRAE consta a definição para as Organizações Sociais (OSs) como “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária” (BRASIL, 1995, p. 60). Tais entidades foram concebidas para conferir ao Estado agilidade, flexibilidade e facilitar a inovação, a partir da transferência para o setor privado da gestão de bens e serviços públicos cujas atividades sejam dirigidas: ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio-ambiente, nos termos da Lei nº 9.637/2006. Conforme Pinheiro e Vieira (2008) as OSs são entidades privadas que “nascem” do próprio aparelho estatal, pois uma vez tomada a decisão para sua criação, as seguintes etapas devem ser observadas: 1) criação da entidade não-estatal, isto é, de interesse público, com personalidade jurídica de direito privado e sem finalidade lucrativa (Associação, Fundação ou Consórcio); 2) extinção da entidade estatal; 3) qualificação da entidade recém criada como Organização Social; 4) elaboração do contrato de gestão; e, 5) assinatura do contrato com a entidade criada. Destaque-se “que em um primeiro momento, nada se modifica, nem na forma nem qualidade dos serviços prestados, uma vez que o novo ente (a OS) absorve os servidores e o patrimônio do ente extinto, bem como continua a ser provido com recursos do orçamento público” (PINHEIRO; VIEIRA, 2008, p. 10).

Em que pese os objetivos deste tipo de organização, Torres (2004) avalia que o modelo de implementação das OSs não foi bem-sucedido em nível federal, uma vez que até o início do governo Lula haviam sido criadas somente sete organizações sociais (sendo cinco ligadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia), enquanto que os estados contavam

com 50 organizações sociais. Os motivos apontados para tal situação foram (TORRES, 2004, p. 188):

- A interposição, pelos partidos de oposição, de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) contra a natureza jurídica das organizações sociais, arrefecendo os ânimos e provocando insegurança nos atores envolvidos no processo de criação dessas instituições;
- Devido ao sucesso, rapidez, flexibilidade e bom gerenciamento do Comunidade Solidária, as Osci, em grande medida, ocuparam um espaço anteriormente concebido para as organizações sociais;
- A transformação de uma autarquia em organização social exige sua extinção por lei, o que naturalmente acarreta morosidade e incertezas;
- As indefinições do modelo trouxeram insegurança. O exemplo do repasse de verbas é crucial: como ele exatamente se dará? Essas verbas estarão sujeitas aos contingenciamentos usuais da administração pública? A execução orçamentária será realizada pelo Siafi? Como estará sujeita ao controle interno e externo?
- A falta de uma estrutura clara de incentivos não atraiu os dirigentes públicos, que nunca souberam precisamente quais as reais vantagens do modelo de organizações sociais, preferindo não enfrentar as resistências e inseguranças internas que essas transformações em geral despertam.

Por fim, Pinheiro e Vieira (2008, p.12) expõem que “as OSs estaduais e municipais, embora sejam espécies de um mesmo gênero, podem apresentar grandes diferenças, sendo, portanto e de pronto, incorreto fazer referência às OSs como uma entidade única – cada caso

deverá ser apreciado à luz da criatividade e da liberdade dos legisladores locais”.

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP’s

Constituem sociedades civis sem fins lucrativos (associação), que tem de preencher os requisitos da Lei nº 9.790/99, dentre eles, o de ter como vocação a promoção da assistência social, cultura, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, meio ambiente, trabalho voluntário, combate à pobreza, ética, paz, cidadania, estudo e pesquisas.

Importante ressaltar aqui a identificação de problemas e vantagens na implementação dessas parcerias entre o Estado e a sociedade civil organizada. Dentre as mais significativas dificuldades encontra-se o desconhecimento por parte dos órgãos e entidades do Estado e por parte das instituições do Terceiro Setor dos melhores procedimentos e mecanismos para funcionamento desse modelo. Do lado das OSCIPs, esse modelo caracteriza-se pela flexibilidade e autonomia na execução das políticas públicas e na gestão dos recursos recebidos, com monitoramento e controle sobre os resultados obtidos; todavia, do lado da Administração Pública, existe resistência à mudança de uma cultura burocrática e de controle longamente instituída.

CAPÍTULO 3 - CARACTERÍSTICAS E PARTICULARIDADES DAS AGÊNCIAS DE GOVERNO

As organizações públicas apresentam algumas peculiaridades no tocante à sua gestão que precisam ser consideradas. A gestão nestas organizações necessita estar alinhada com os princípios constitucionais da administração pública. O primeiro é o princípio da **legalidade**, que vincula a ação do agente público ao disposto em lei ou normatização. A obediência à este princípio, se por um lado resulta em demora para a

realização de atividades com conseqüências na eficiência, eficácia e efetividade das ações e atividades da administração pública, por outro é ele quem especifica o que o agente público pode ou deve fazer, evitando assim, o abuso do poder, o desvio de finalidade e a interferência em outras esferas de competência. O segundo princípio é o da **moralidade**, no qual estabelece que a conduta do servidor público necessita estar de acordo com os princípios éticos da lealdade e da boa fé. O terceiro princípio é o da **publicidade**, que determina que os atos da administração pública devem ser transparentes para a realização e proteção do interesse público. O quarto princípio é o da **impessoalidade**, que obriga a um servidor público praticar determinado ato para a realização de seu fim conforme estabelecido em norma, de forma estritamente racional e neutra. O último princípio é o da **eficiência**, que “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional” (MEIRELLES, 2001, p. 90).

Outra peculiaridade do setor público brasileiro é o alinhamento de despesas com o estabelecido em instrumentos legais de longo prazo, conforme visto anteriormente nesta apostila. Por previsão constitucional há a vinculação do orçamento público com o planejamento governamental, sendo necessária sua elaboração pela entidade pública responsável e o encaminhamento ao Poder Legislativo para deliberação. Em síntese, a despesa pública precisa estar prevista antecipadamente e ser vinculada a três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária anual (LOA). Modificações das despesas aprovadas necessitam de nova autorização do Legislativo. Ou seja, a realização ágil de ações e atividades que requerem dispêndio de recursos financeiros muitas vezes não é possível de ocorrer dada a vinculação entre orçamento-planejamento.

No tocante à gestão de pessoas no setor público, há aspectos importantes que o diferencia em muito do que ocorre em organizações privadas. O ingresso pode ser por concurso público, instrumento que

pretende garantir a igualdade do acesso aos interessados em trabalhar para a Administração Pública (tanto para cargo público ou para emprego público) ou por livre nomeação (no caso dos cargos em comissão). A etapa de seleção via concurso dá-se pela realização de provas ou de provas e apresentação de títulos. Nesta etapa há a identificação e ordenamento dentre os candidatos selecionados daqueles melhores qualificados para o desempenho do cargo (BERGUE, 2007). Após a nomeação há o período de três anos de estágio probatório no qual “é observado e apurado pela Administração a conveniência ou não da sua permanência no serviço público, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei” (MEIRELLES, 2001, p. 413).

As formas de remuneração e promoção também são diferenciadas no setor público. Enquanto que no setor privado grande parte da remuneração muitas vezes está atrelada aos resultados obtidos pela organização, no setor público não há essa relação direta entre o provento e os resultados da organização, uma vez que o principal meio de captação de recursos deste setor é a tributação. A remuneração dos servidores públicos ocorre por dois sistemas previstos constitucionalmente: por remuneração em parcela única (subsídio) ou por remuneração variável. A remuneração variável é composta por dois elementos: vencimento (que é a remuneração prevista em lei recebida pelo efetivo exercício do cargo) e vantagens pecuniárias, que correspondem a acréscimos ao vencimento do servidor concedidas a título definitivo ou transitório. Tais vantagens são concedidas em razão do tempo de serviço, pelo desempenho de funções especiais, em razão das condições especiais em que se realiza o serviço, em razão do desempenho mensurado ou em razão de condições peculiares do servidor (BERGUE, 2007; MEIRELLES, 2001).

A promoção no setor público, que resulta em aumento na remuneração, pode ser por antiguidade ou merecimento (aqui dependendo da qualificação profissional ou da eficiência funcional verificada).

Já o desligamento pode ocorrer por diversos motivos e dependendo da forma se a pessoa exerce cargo em comissão, é empregado público ou servidor público. O desligamento no primeiro caso pode ocorrer a qualquer momento e sem motivação. O desligamento no segundo caso pode ocorrer por justa causa ou por exposição do motivo para tal. O do terceiro caso só pode ocorrer como punição em razão de falta grave, a não aprovação em estágio probatório, por insuficiência de desempenho comprovada em processo formal de avaliação de desempenho ou para observar o limite máximo de despesas com o quadro ativo e inativo (MEIRELLES, 2001).

PARTE III – PRODUTOS E SERVIÇOS PARA O MERCADO DE GOVERNO DO BANCO DO BRASIL

CAPÍTULO 4 – PRODUTOS E SERVIÇOS DO BANCO DO BRASIL

Este capítulo foi desenvolvido a partir das informações encontradas no *site* [http:// www.bb.com.br/appbb/portal/HomeGoverno](http://www.bb.com.br/appbb/portal/HomeGoverno) (acessado em abril/2007) do Banco do Brasil. O objetivo é apresentar, de forma resumida, alguns dos principais produtos e serviços do BB para o mercado de governo, procurando-se desta forma exemplificar a operacionalização de alguns dos conceitos abordados anteriormente na disciplina.

4.1 PRODUTOS E SERVIÇOS DO BANCO DO BRASIL DISPONÍVEIS PARA TODAS AS ESFERAS E TODOS OS NÍVEIS GOVERNAMENTAIS

4.1.1 LICITAÇÕES-E

Serviço de comércio eletrônico que o BB disponibiliza aos órgãos públicos para a realização de suas compras e contratações de serviços de forma simples, ágil, econômica e transparente, que podem ser feitas das seguintes formas: Pregão Eletrônico; Dispensa de Licitação; Convite; Cotação de Preços.

4.1.2 AUTO-ATENDIMENTO SETOR PÚBLICO

Ambiente que integra serviços, negócios e conteúdo sob medida para o Administrador Público.

4.1.3 PAGAMENTOS A FORNECEDORES

Controle da execução financeira através do Sistema de Pagamento Eletrônico de Empenhos, de acordo com a Lei 4.320/64 e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.1.4 BB CONTRACHEQUE

Disponibilização de contracheques nos terminais de auto-atendimento do BB e na internet.

4.1.5 BB CRÉDITO CONSIGNAÇÃO

Linha de crédito sem burocracia, com taxas especiais e prazos mais longos.

4.1.6 PAGAMENTOS A SERVIDORES

Solução automatizada que permite gerenciar a folha de pagamento de maneira simples.

4.2 PRODUTOS E SERVIÇOS ESPECÍFICOS AO PODER EXECUTIVO FEDERAL

4.2.1 REPASSE DE RECURSOS

4.2.1.1 Transferências Constitucionais

Correspondem a parcelas de recursos repassados a Estados, DF e Municípios por força de mandamento estabelecido em dispositivo da Constituição Federal: FPE, FPM, IPI-Exportação, CIDE, dentre outros.

4.2.1.2 Transferências Legais

Regulamentadas em leis específicas que determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação de recursos e prestação de contas.

4.2.1.3 Transferências Voluntárias

Consistem na entrega de recursos correntes ou de capital para outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal.

4.2.1.4 Repasses de Programas de Governo - RPG

Produto desenvolvido de forma especial e exclusiva para o Mercado Setor Público, propiciando aos órgãos federais responsáveis por repasses de recursos o acesso a saldos e extratos bancários.

4.2.1.5 Transferências Constitucionais da Saúde - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29

A EC 29 determina que parcela das receitas tributárias da União, estados, Distrito Federal e Municípios deve ser destinada às ações e serviços públicos de saúde e que esses recursos sejam aplicados por meio de Fundo de Saúde.

4.2.2 ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS

4.2.2.1 Banco da Terra - Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

4.2.2.2 BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social e FINAME - Agência Especial de Financiamento Industrial

A atuação do BB como agente financeiro do BNDES tem por objetivo a formação de parceria para geração de empregos e na expansão da economia brasileira.

4.2.2.3 Fundo de Participação PIS/PASEP

Além de realizar pagamentos de abono-salarial, rendimentos e cotas a participantes, o BB é responsável pela administração operacional, financeira, orçamentária e contábil do programa.

4.2.2.4 FUNPROGER - Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda

O FUNPROGER tem por finalidade avaliar as pessoas físicas e jurídicas tomadoras de financiamentos através das linhas de crédito do PROGER Urbano.

4.2.2.5 Programa de Apoio à Atividade Audiovisual

A atuação do BB em parceria com o Ministério da Cultura na implementação de políticas para o setor cultural tem destaque em diversas ações.

4.2.2.6 Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7)

Apoio a iniciativas que promovem a exploração racional dos recursos naturais.

4.2.3 OUTROS SERVIÇOS PARA A ESFERA FEDERAL

4.2.3.1 Ordens Bancárias

Meio de pagamento utilizado pelos órgãos públicos federais para repasse de recursos relativos a programas do governo federal e também para pagamento a seus funcionários e fornecedores, mediante crédito em conta corrente na rede bancária ou pagamento em espécie no Banco.

4.2.3.2 Cartão de Pagamento do Governo Federal

Desenvolvido para facilitar o dia-a-dia da administração pública e de seus servidores para pagamento de bens, serviços e despesas autorizadas.

4.3 PRODUTOS E SERVIÇOS ESPECÍFICOS AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL E MUNICIPAL

4.3.1 ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS E ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA

Visa reduzir custos e facilitar o ingresso de recursos aos cofres públicos, por meio da arrecadação de tributos via BB.

Arrecadação via guia com código de barras: arrecadação de guias no padrão Febraban;

Débito em Conta: débito programado dos tributos em conta corrente de contribuinte cliente do BB;

Comércio Eletrônico: geração de guias de pagamento na internet, na página do Ente Público, com link para a página do BB para quitação do débito pelo contribuinte;

Arrecadação da Dívida Ativa: propicia a cobrança administrativa dos créditos inscritos em dívida ativa pela Procuradoria.

4.3.2 OUROCARD CORPORATIVO GOVERNO ESTADUAL E MUNICIPAL

Oferece um conjunto de soluções que maximizam a gestão dos processos de pagamento e de controle das despesas de Estados e Municípios.

4.3.3 BB CONTA ÚNICA

Ferramenta para gerenciamento das contas correntes de secretarias, unidades e órgãos.

4.3.4 BB REPASSE

Solução exclusiva de repasse de recursos para os Municípios, de acordo com o mecanismo de coeficientes de participação pré-determinado. Acoplado ao Sistema **DAF - Distribuição da Arrecadação Federal**, possibilita a automação dos repasses efetuados pelos governos estaduais e municipais.

4.4 PRODUTOS E SERVIÇOS ESPECÍFICOS AO PODER JUDICIÁRIO

4.4.1 RECEBIMENTO DE CUSTAS JUDICIAIS

Recebimento de custas, com código de barras, de acordo com o padrão Febraban e as especificações do Tribunal quanto à destinação dos valores recebidos.

4.4.2 INTERLIGAÇÃO COM TRIBUNAIS

Sistemática que possibilita o intercâmbio de informações entre o BB e o Tribunal, por meio eletrônico e em tempo real com processamento eletrônico das guias de depósitos judiciais, dos alvarás, das transferências de juízos, atualização de dados e do recolhimento de custas e impostos.

4.4.3 CONSULTA DOS SALDOS ATUALIZADOS DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS

Sistema que permite a consulta dos processos vinculados ao juízo, disponibilizando: Número do Processo; Número da Conta judicial; Tribunal, Comarca e Juízo; Agência detentora do depósito; Valor depositado e data.

4.4.4 PRECATÓRIOS

O BB administra os Precatórios, oferecendo diferenciais para o seu gerenciamento e a sua liquidação: Celeridade no pagamento; Remuneração à TR + juros de 0,5% ao mês, *pró-rata die*; Abertura automática de conta judicial por beneficiário; Emissão automática dos ofícios; Arquivo em meio eletrônico para o Tribunal contendo a movimentação mensal; Acompanhamento dos saldos via internet.

4.4.5 SIMULAÇÃO DE RENDIMENTOS FUTUROS

Opção para simular o valor da remuneração que teria um determinado depósito judicial, considerando um período futuro e a taxa referencial (TR) fixa em 0,20% a.m.

4.4.6 TED JUDICIAL – ID DEPÓSITO

Mensagem de transferência utilizada pelas instituições financeiras para efetivação de depósitos judiciais no Banco do Brasil por meio de Transferência Eletrônica de Disponível – TED. O ID Depósito é um número composto por 18 dígitos que identificará o depósito judicial quando da entrada do recurso no Banco do Brasil.

CAPÍTULO 5 - COMPLEMENTARIDADES COM BASES DE CLIENTES DO ATACADO E VAREJO

5.1 O CONCEITO DE VAREJO

O varejo não é somente a venda de produtos em loja, pois abrange também a venda de serviços, segundo Levy e Weitz (2000). Para Parente (2000), varejo consiste em todas as atividades que englobam o processo de venda de produtos e serviços para atender a uma necessidade pessoal do consumidor final. Varejista é, portanto, qualquer instituição cuja atividade principal consiste no varejo, isto é, na venda de produtos e serviços para o consumidor final.

5.2 BREVE HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DO VAREJO NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

Até meados de 1840, o comércio em todo o mundo desenvolvido se caracterizava como um conjunto de atividades concentradas sob o comando de um mercador e seus poucos funcionários. Ocasionalmente, este mesmo comerciante exercia as funções de atacadista, importador, distribuidor e varejista (MORGADO; GONÇALVES, 1997). Entre 1850 e 1860, inicia-se a diferenciação interna do comércio, com o surgimento dos atacadistas, com papel e atuação diversos dos que cabiam aos varejistas, os quais começam a se especializar, comprando de fabricantes também especializados e vendendo para a sua clientela num primeiro momento produtos agrícolas e num segundo momento bens de consumo. Finalmente, entre os anos de 1870 e 1880, ocorreu o surgimento do distribuidor em massa no varejo, assim como o grande magazine e a venda de artigos por correspondência.

Em 1912, no Sul da Califórnia, surgem formas embrionárias de um novo formato de varejo, o chamado auto-serviço, sendo a *Great Atlantic and Pacific Tea Company* considerada como a primeira rede de lojas de mercearia do mundo. Porém, ressaltam Morgado e Gonçalves (1997), este formato realmente deslança com a crise dos anos 30, quando a ênfase passa a se concentrar na eficiência operacional e na adaptação dos produtos e preços como consequência da redução de demanda. Finalmente, Morgado e Gonçalves (1997) destacam que a partir de 1950 surgiu uma diversidade elevada dos formatos de varejo.

5.3 BREVE HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DO VAREJO NO BRASIL

O varejo brasileiro surgiu apenas na segunda metade do século XIX, porque até então as vendas eram basicamente exercidas por mascates, os quais percorriam os povoados e vilarejos da época negociando artigos diferenciados. Esta situação era decorrente da baixa

densidade demográfica, quando os núcleos populacionais de maior porte, como o Rio de Janeiro e Salvador, não tinham mais do que umas dezenas de milhares de habitantes, sendo que ainda muitos destes eram escravos (MORGADO e GONÇALVES, 1997).

Os primeiros estabelecimentos comerciais de maior porte instalaram-se nas cidades brasileiras apenas no final do século XIX, como a famosa *Casa Masson*, estabelecida no Rio de Janeiro, em 1871, sendo apenas na virada do século seguidos por outros como as Casas Pernambucanas, em 1906 (com outro nome de fundação), pela *Établissements et Blatgé* (Mesbla) em 1912 no Rio de Janeiro e o *Mappin Stores*, em 1913, em São Paulo, sendo esta loja de departamentos responsável por grandes inovações no varejo brasileiro como, por exemplo, a venda por catálogos e liquidações com grande publicidade em jornais. Porém, Morgado e Gonçalves (1997) consideram que o moderno varejo só se estabelece no Brasil após a década de 1950, sendo a *Sears*, fundada em 1949, um dos marcos desta modernização.

5.4 A AUDITORIA DE VAREJO

Levy e Weitz (2000) afirmam que a auditoria de varejo é uma análise de oportunidades e de ameaças do ambiente de varejo e dos pontos fortes e fracos de um negócio de varejo em relação a seus concorrentes. Focando-se na análise de pontos fortes e fracos, o varejista deve considerar as seguintes variáveis: (a) capacidade de gerenciamento (experiência, capacidades e comprometimento dos gerentes para com a empresa); (b) recursos financeiros (fluxo de caixa e habilidade para aumentar ou criar débito ou financiar patrimônio líquido); (c) operações (estrutura de custo de despesas gerais, qualidade dos sistemas operacionais, capacidade de distribuição e sistemas de informações gerenciais, prevenção de perdas e controle de estoque); (d) capacidades comerciais (habilidade dos compradores, relacionamento com

fornecedores, capacidade de criação de marcas próprias, de promoção e de publicidade); (e) capacidade de gerenciamento de loja (comprometimento e qualidade técnica dos vendedores); (f) fidelidade do cliente e localização.

5.5 SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA O VAREJO

A principal etapa do desenvolvimento de um sistema de informação para auditoria de varejo no setor de insumos é a elaboração de um questionário. Neste questionário, conforme Levy e Weitz (2000), existem alguns pontos importantes que podem ser trabalhados, como: (a) produtos oferecidos; (b) informações sobre o portfólio de produtos de cada revenda, bem como a quantidade de marcas em cada linha; (c) caracterização da revenda; (d) visibilidade do preço dos produtos; (e) sofisticação do ponto de venda; (f) espaço; (g) promoção no ponto de venda; (h) concessão de crédito; (i) espaço de prateleira; (j) preço (LAS CASAS, 1994).

5.6 SERVIÇOS E QUALIDADE

De acordo com Lovelock e Wright (2003), pode-se entender serviço como um ato ou desempenho oferecido de uma parte à outra. Os serviços são, via de regra, intangíveis, inseparáveis, variáveis e perecíveis. São intangíveis, porque não podem ser vistos, tocados, provados, sentidos, ouvidos ou cheirados antes de serem comprados. São inseparáveis, porque produção e consumo de serviços ocorrem ao mesmo tempo (KOTLER; ARMSTRONG, 1999). Os serviços são variáveis, pois sua qualidade depende de quem os proporcionará e quando, como e onde isto acontecerá. Além disso, são perecíveis, pois não podem ser estocados para venda ou uso posterior (LEVY; WEITZ, 2000).

Nota-se hoje em dia um intenso movimento em busca da qualidade. Isso ocorre não apenas como estratégia, mas como condição de preexistência. Administrar serviços faz da qualidade de serviço a principal força propulsora da empresa. Não basta apenas fazer o esperado, deve-se fazer mais, encantar o cliente. Qualidade é a constante busca de excelência, procurando uma forma de fazer com que as organizações sejam eficientes, eficazes e que seus recursos humanos sejam reconhecidos e recompensados pela atividade que desenvolvem, sabendo que a prioridade de uma organização deve ser sempre o consumidor, externo ou interno.

5.7 TABELA DE COMPLEMENTARIDADES

O negócio Varejo tem como público-alvo as pessoas físicas e as micro e pequenas empresas. Seus principais produtos são conta-corrente, crédito, cartões, financiamento, poupança, investimentos, seguros, previdência e capitalização. A estratégia atual do BB é ofertar produtos e serviços por não tradicionais meios, elevar os níveis de satisfação e de fidelização da base de clientes e intensificar a atuação junto a clientes de alta renda.

O negócio Atacado tem como público-alvo as médias e as grandes empresas (Corporate). Seus produtos são o crédito geral (recebíveis), cobrança, câmbio, comércio exterior, operações estruturadas de *trade finance* e Mercado de Capitais. A estratégia atual do BB é ampliar a base de clientes de médias empresas, elevar o nível de satisfação dos clientes e incrementar captações junto a entidades e corporações brasileiras e estrangeiras no exterior.

Na Tabela de complementaridades a seguir, são apresentados os principais produtos e serviços do BB para a área de Governo e a sua relação com os produtos e serviços para Atacado e Varejo, também do BB. Esta Tabela visa ilustrar as possibilidades de negócios com o Atacado e

com o Varejo, ensejados a partir de negócios contratados junto à área de Governo. Os produtos e serviços listados na Tabela não esgotam todas as possibilidades, ou seja, o BB oferece outros produtos e serviços para os pilares Governo, Atacado e Varejo.

Como exemplo destas possibilidades podemos citar o caso do produto Licitações-e: aos fornecedores, participantes dos processos licitatórios, poderão ser oferecidos os produtos conta corrente, prestação de fianças, investimentos, desconto de títulos, etc. Para os funcionários destes fornecedores poderão ser oferecidos os produtos conta corrente, investimentos, empréstimos, seguros, previdência, turismo, cartão de crédito, etc.

Quadro 9 – Quadro de complementaridades

Quadro de complementaridades produtos/serviços Governo com Atacado e/ou Varejo (BB)	
PRODUTOS DISPONÍVEIS da área de Governo	PRODUTOS COMPLEMENTARES para Atacado e/ou Varejo
<p>Para todas as esferas e níveis governamentais (Executivo, Legislativo e Judiciário, Federal, Estadual e Municipal):</p> <p>Licitações-e Auto-Atendimento Setor Público Pagamentos a Fornecedores BB Contracheque BB Crédito Consignação Pagamentos a servidores</p> <p>Para o Poder Executivo Federal:</p> <p>Repassse de Recursos Adm. de Recursos – Banco da Terra</p>	<p>Atacado:</p> <p>Conta corrente para fornecedores BB cobrança on-line BB Capital de giro BB Investimentos sob medida Leasing operacional Recursos Finame Roteiro para projetos Cheque Ouro Empresarial Desconto de Títulos, Cheques e Notas Promissórias Crédito direto ao fornecedor Prestação de fiança Conta garantida BB BB Seguro saúde</p>

Adm. de Recursos – Finame	Varejo:
Adm. de Recursos – PIS/PASEP	Conta corrente para servidores
Adm. de Recursos – FUNPROGER	Investimentos
Ordens Bancárias	Empréstimos
Cartão de Pagamento do Governo Federal	Previdência
	BB Seguros
	Capitalização
	Turismo
Para o Poder Executivo Estadual ou Municipal:	BB Consórcio
	BB Crédito consignação
Arrecadação de Tributos	Gerenciador financeiro
Arrecadação da Dívida Ativa	BB Private
Arrecadação via guia com código de barras	BB Estilo
Débito em Conta de tributos	Auto-atendimento
Comércio Eletrônico: geração de guias de pagamento na internet	
Ourocard Corporativo Governo Estadual e Municipal	
BB Conta Única	
BB Repasse	

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em pesquisa em fontes do BB.

CAPÍTULO 6 – PROGRAMA DE MULTIPLICAÇÃO EM SOLUÇÕES PARA O MERCADO GOVERNO

Diversos segmentos empresariais utilizam ferramentas de comércio eletrônico, visando praticidade e redução de custos, além da expansão de clientes e aumento das receitas. Utilizando-se destas ferramentas, as organizações oferecem aos seus clientes serviços 24 horas por dia, em todo lugar, de forma virtual. O setor bancário brasileiro

é um dos ramos que mais tem investido e desenvolvido este canal. Através dos sites na internet, os clientes realizam as mais diversas operações, como pagamentos de contas, transferências de numerário, contratações de empréstimos, entre outras.

O comércio eletrônico (CE) pode ser entendido como uma atividade empresarial preocupada diretamente com o comércio de bens e serviços, além de outras atividades relacionadas com negócios virtuais, como meio de transmissão de informações, administração de pagamentos e comercialização de ativos financeiros (HENG, 2001). O varejo eletrônico ou virtual é classificado no CE como negócio a consumidor (B2C, ou *business to consumer*), e caracterizado pelo processo de comercialização de pequenas quantidades por meio de sites que operam no varejo (FLEURY, 2001).

6.1 COMÉRCIO ELETRÔNICO

O Comércio Eletrônico, ou seja, a compra e venda de produtos e serviços pela internet, segundo Kalakota e Whiston (1997), possui diferentes definições conforme a perspectiva utilizada para a sua análise. A partir de uma perspectiva do processo de negociação, Kalakota e Whiston (1997) consideram como comércio eletrônico a aplicação de tecnologia com o fim de automatizar as transações e os processos envolvidos numa negociação. Já sob a perspectiva de executar operações *on-line*, o comércio eletrônico provê a capacidade de comprar e vender produtos e informações utilizando-se a internet.

Segundo Amor (2000), algumas das principais razões para tornar-se *on-line* são: expandir o alcance do mercado, gerar visibilidade, fortalecer o relacionamento nos negócios, poder de resposta, reduzir custos, estoque *just in time* e evitar perdas financeiras. No que diz respeito a expandir o alcance do mercado, Amor (2000) coloca que uma das maiores vantagens da internet é a sua disponibilidade global, ou seja,

as empresas podem expandir sua base de clientes e até mesmo sua linha de produtos.

6.2 RELACIONAMENTO COM O CLIENTE

Em um empreendimento virtual, a maior parte do contato com o cliente é feita por meio da interação deste com o *website*. A interface com o usuário atua como apresentação da empresa, mostruário, catálogo de produtos, vendedor, caixa, suporte, assistência técnica, serviços pós-venda, etc. Todavia, observa-se que a grande maioria dos *websites* não está preparada para tratar todos esses elementos, tendo dificuldade para conquistar a confiança dos usuários e para dar-lhes a necessária segurança para concretizar uma transação (ZHANG *et al.*, 2000). Alguns destes *websites* desestimulam a compra, quando deveriam ter o efeito contrário (NIELSEN, 2001). Mesmo assim, o varejo brasileiro percebe um crescimento em seu segmento *online* (PARENTE, 2000).

De acordo com Hoffman e Novak (1995), o relacionamento entre clientes e empresas vem se alterando com o tempo, devido aos esforços de marketing para: (a) buscar novas formas de resposta por parte dos consumidores; (b) aumentar a penetração nos segmentos alvos; (c) aumentar o alcance de clientes. Além disso, as organizações pretendem aumentar a influência de seu poder, sem perder a qualidade e a personalização do atendimento. Mackena (1995) ainda complementa que no futuro não existirá mais separação entre canal *online* e tradicional. O crescimento do varejo eletrônico, classificado como “Instituição sem Loja ou Virtual” (MARQUES, 2001), deve-se a vantagens como: ausência de limite geográfico, disponibilidade de tempo, menor custo da informação e amplitude/profundidade das informações.

6.3 COMPORTAMENTO DO CLIENTE NO E-COMMERCE

O comportamento *online* do consumidor é também interesse de diversos pesquisadores para se analisar a compra feita pela internet. Um dos grandes desafios neste canal é entender como o consumidor age neste ambiente, visto que não há garantias que ele irá se comportar de forma idêntica ao canal tradicional. Afinal, conforme afirmam Kotler e Armstrong (1999), diversos fatores (culturais, sociais, pessoais e psicológicos) influenciam o consumidor. Zellweger (1997) foi um dos primeiros a estudar as diferenças entre o comportamento do consumidor tradicional e o virtual. Hoffman, Novak e Peralta (1998) enfrentaram o desafio de mensurar a relação entre a compra e confiança no *website*. Apesar de a confiabilidade ser uma preocupação geral, um estudo da e-Bits indica que o consumidor brasileiro é mais exigente em um ambiente *online*. O comprador virtual possui maior preocupação com a segurança do que com a privacidade (NIELSEN, 2001) e menor paciência quando se trata de capturar sua atenção (MOUTY, 2001).

A taxa de conversão de visitantes em clientes, além do objetivo pelo qual estes utilizam a internet, é assunto discutido por diversos autores. Moe e Fader (2001) identificaram dois comportamentos antagônicos na rede: procura exploratória ou por objetivo. Turban *et al.* (2000) denominaram estes comportamentos de hedonista ou utilitário. Wolfenbarger e Gilly (2001) chamaram esta conduta de objetiva ou baseada em experiências. Portanto, identificar os diferentes perfis de internautas possibilita uma avaliação mais eficiente dos requisitos de um *website*. Dessa forma, percebe-se que o *e-commerce* está mudando a forma de competir, a dinâmica do relacionamento que as empresas têm com os clientes, a velocidade do atendimento do pedido e a natureza da liderança empresarial.

PARTE IV – CARACTERÍSTICAS E OPORTUNIDADES DO MERCADO DE GOVERNO

CAPÍTULO 7 - CARACTERÍSTICAS DOS CLIENTES DA ÁREA DE GOVERNO

7.1 Estrutura organizacional do Governo Federal:

<http://www.e.gov.br>

7.2 Estrutura organizacional dos Estados

7.2.1 Estado do Rio Grande do Sul

Poder Legislativo: <http://www.al.rs.gov.br>);

Poder Judiciário: <http://www.tj.rs.gov.br>);

Poder Executivo: www.rs.gov.br;

Ministério Público: <http://www.mp.rs.gov.br>;

Tribunal de Contas do Estado: <http://www.tce.rs.gov.br>

7.2.2 Estado do Paraná

Poder Legislativo: <http://www.al.pr.gov.br>);

Poder Judiciário: <http://www.tj.pr.gov.br>);

Poder Executivo: www.parana.pr.gov.br;

Ministério Público: <http://www.mp.rs.gov.br>;

Tribunal de Contas do Estado: <http://www.tce.rs.gov.br>

7.2.3 Estado da Bahia

<http://www.ba.gov.br>

CAPÍTULO 8 – CARACTERÍSTICAS DO TOMADOR DE DECISÃO NA ÁREA DE GOVERNO

A tomada de decisão na administração pública resulta de um dos mais complexos processos organizacionais. Sua compreensão requer, inicialmente, a compreensão das relações de poder no espaço de influência da organização (note-se que não está limitado às fronteiras físicas da organização), seguindo-se os demais fundamentos conceituais afetos ao processo decisório – racionalidade, estratégia, informação e conhecimento.

8.1 ANÁLISE DOS INTERESSES

Na vida diária, o interesse do indivíduo se manifesta, espacialmente, preservando e/ou ampliando áreas ou protegendo posições já atingidas. Assim, pode-se dizer que, ao se analisar o seu interesse em relação ao sucesso da atividade desempenhada, às aspirações e visões de futuro dentro da organização e ao comprometimento com o mundo, obtém-se um cenário que traduz o relacionamento e a tensão existente na organização. É possível constatar conjuntos de interesses e se definir as áreas de interação e de afastamento entre eles. O equilíbrio entre esses conjuntos é incerto e muda freqüentemente, resultando nas tensões, que são o centro da atividade política, e a orientação das pessoas no sentido dessas tensões varia de situação para situação, criando diferentes estilos de comportamento.

A instituição pública também apresenta esse quadro de relações entre seus integrantes, em sua vida organizacional. Surgem coalizões, quando grupos cooperam em relação a assuntos específicos, eventos ou

decisões, possuindo interesses diferentes e múltiplos objetivos. De qualquer forma, como meio importante para atingir os fins desejados, as coalizões e os grupos de interesses podem ser estratégias para aumento e consolidação de poder e influência de membros da administração, mesmo quando iniciados por atores menos poderosos.

8.2 PODER E AUTORIDADE

Quando se fala em administração pública, surgem imediatamente alguns conceitos, e dentre eles estão os de PODER e AUTORIDADE. As relações de PODER podem ser o efeito de um consentimento anterior ou permanente; não é necessariamente uma manifestação de consenso. São idéias muito presentes no cotidiano do serviço público, na mente dos servidores e dos seus usuários. Segundo Weber (1944), poder é “a probabilidade que um ator tem, dentro de uma relação social, de realizar a sua própria vontade, apesar da resistência e a despeito da base em que se fundamenta essa probabilidade”.

Então, Weber (1944) diz que PODER designa a capacidade de provocar a aceitação de ordens; LEGITIMIDADE designa a aceitação do exercício do PODER porque corresponde aos valores subordinados; AUTORIDADE é a combinação dos dois, isto é, o PODER que é considerado LEGÍTIMO. Entretanto, dentro da Administração Pública, alguém com menos conhecimento ocupando cargo elevado, ao dar uma ordem, é obedecido por seu PODER de impô-la, e não por LEGÍTIMO. Quando Weber (1944) analisa a LEGITIMIDADE, abre uma perspectiva totalmente nova para o estudo da satisfação humana proveniente da participação do trabalhador na administração. Assim, ele procura compreender a reciprocidade que existe entre o PODER de controle sobre os participantes da administração e a capacidade de LEGITIMAR esse controle, a fim de levá-los ao máximo de sua eficiência e competência e de reduzir ao mínimo a infelicidade causada por esse controle.

Dentro do Estado, a manifestação da dominação acontece sob a forma de governo. Um aspecto de relevante enfoque é o da informação. Mais do que nunca, ela é a chave do PODER no mundo. Sendo assim, o administrador busca o seu controle como forma de manutenção do *status quo*, não permitindo que a informação seja disseminada pela administração.

8.3 CONFLITO NA GESTÃO PÚBLICA

Sempre que houver colisão de interesses haverá conflito, e a reação natural a sua análise é considerá-lo uma disfunção, que será atribuída a um conjunto de circunstâncias momentaneamente insuperáveis. O conflito pode ser explícito ou implícito, mas, qualquer que seja a sua expressão, sua origem estará na divergência de interesses percebidos ou reais, sendo pessoais, interpessoais ou entre grupos e coalizões.

A solução dos conflitos de interesses está na utilização do instrumento “poder”, dentro da definição de Robert Dahl, de habilidade para conseguir que alguém faça alguma coisa que, de outra forma, não seria feita. Pode-se dizer que, da mesma forma como as fontes de poder modelam a dinâmica organizacional, a formulação de políticas reflete essa rede de influências. As mudanças propostas por novas formulações de políticas públicas podem acarretar conflito quando agentes estabelecidos, que pretendem manter o *status quo*, são confrontados. E nesse jogo de forças, são percebidas atuações do detentor do poder de reconhecimento de realidades; de jogos políticos; de aprendizagem no uso de instrumentos, como: objetividade, satisfação, generalização, foco no relevante e nas coalizões; de administração das coalizões.

Entretanto, importante é ressaltar que uma grande parcela do que aparenta ser poder do Chefe do Executivo é mediação entre “exercícios conflitantes de poder – entre os exercícios das diversas partes

dos processos autônomos do governo ou entre os governos autônomos e os externos do governo” (GALBRAITH, 1984: 159-60). O processo de formulação de políticas e estratégias públicas é comprometido com essas regras de poder dentro da organização estatal e da relação com os segmentos da sociedade.

8.4 RACIONALIDADE E TOMADA DE DECISÃO

Na perspectiva de Max Weber (1944), o poder deriva do conhecimento dos meios de produção tanto quanto de sua propriedade, enquanto organizações se diferenciam em termos de habilidades pessoais para controlar os métodos de produção, influenciadas por relações técnicas de produção. A autoridade deriva de normas racionais-legais, legitimadas não pela tradição, mas porque levam aos fins visados. As normas conferem à pessoa investida de autoridade o poder de coação sobre os subordinados, colocando a sua disposição os meios coercitivos de impor disciplina. Em uma burocracia desenvolvida, existe apenas um chefe para cada subordinado, com uma administração mais rápida, sem variações de opiniões.

Segundo Weber (*apud* ETZIONI, 1973), as organizações estabelecem normas e precisam impô-las, dão ordens que devem ser obedecidas, a fim de haver eficiência em seu funcionamento. A qualidade da burocracia está na sua segurança e efetividade. Assim, o cumprimento das regras e normas é recompensado e o não-cumprimento é punido. Desse modo, o exercício do poder é legitimado por aqueles que a ele estão submetidos, quando os padrões de comportamento estabelecidos obedecem a valores respeitados pelos subordinados.

8.5 TOMADA DE DECISÃO X NÃO-TOMADA DE DECISÃO

O processo decisório de Simon (1972), definindo decisões programáveis e quantitativas, tomadas por homens e máquinas, e decisões qualitativas, não-programáveis e tomadas somente pelo homem, identifica três fases para a tomada de decisão: atividade inteligente com a determinação do problema existente; atividade de concepção com a invenção, desenvolvimento e análise das alternativas possíveis de ação; e atividade de escolha com a determinação da melhor alternativa de ação dentre as disponíveis.

Motta (1986, p. 93) parte das vantagens da centralização dizendo que “as decisões mais importantes são tomadas por pessoas mais capazes”, porque, em princípio, são as mais competentes que estão na cúpula e, conseqüentemente, a vantagem da necessidade de menor número de administradores de alto nível. Havendo coerência interna entre as normas que regem a organização, expressa na racionalidade, é amplamente atingida a eficácia na centralização da decisão. A uniformidade é necessária quando se trata de diretrizes internas da organização. A coordenação das atividades dos diferentes departamentos é mais fácil, sendo essa a mais importante vantagem da centralização porque se alcança o objetivo somando esforços.

8.6 INCREMENTALISMO X RACIONALISMO

Morgan (1996, p. 146) analisa a política e o jogo político no interior das organizações como algo não necessariamente disfuncional.

Ao se analisar a tomada de decisões como um processo integrante do cotidiano do administrador público, deve-se considerar que a política, o reconhecimento e os interesses são meios de construção

de uma ordem social e fazê-la utilizando a relação entre ela e o poder ou entre ela e a racionalidade. Ham & Hill (1993, p. 89), por sua vez, detêm-se nas relações e confrontações entre autores que retratam a tomada de decisão como um processo incremental e os que a referem ao modelo racional. Preocupam-se eles, no entanto, em alcançar modelos “prescritivos que não sofram nem do irrealismo do modelo racional do tipo ideal nem da ‘incompletude’ dos enfoques incrementais”.

Dessa forma, Simon (1945, apud BIANCAMANO, 1999) afirma que nesse sistema de decisões há uma seleção entre alternativas e que a escolha racional, que envolve essa seleção que leva à realização de metas dentro das organizações, é fundamental para dar significado ao comportamento administrativo guiado por metas. O tomador de decisão, neste caso, escolhe a alternativa mais apta para atingir o resultado desejado, sendo o processo de seleção resultado de uma análise compreensiva dessas alternativas e suas conseqüências.

Ao mesmo tempo, já explicitado por Simon (1945, apud BIANCAMANO, 1999), é quase impossível considerar todas as alternativas durante o processo de decisão; o conhecimento das conseqüências possíveis é incompleto e sua avaliação acarreta incertezas consideráveis. Ainda salienta-se a grande dificuldade existente para separar os fatos dos valores e os meios dos fins, no processo de tomada de decisão entre alternativas. No modelo ideal, há a especificação prévia dos fins e a identificação dos meios necessários para atingi-los.

Quanto a esse incrementalismo descrito, há uma concordância da literatura de que seja o modelo pelo qual as decisões são tomadas nas organizações. Entretanto, é consenso também que o modelo racional-compreensivo é importante para continuar a influenciar tentativas de melhoria da máquina estatal.

No estudo da elaboração de políticas em organizações públicas, segundo alguns autores, encontram-se fartos exemplos de falhas no modelo racional e a ampla aplicação do incremental.

Por outro lado, reiteram outros que mudanças significativas podem ser obtidas mediante tanto pequenos passos quanto largos e freqüentes. Assim, Amitai Etzioni (1967) sugere um modelo de tomada de decisões fundado no meio-termo entre a racionalidade e o incrementalismo, em que existem decisões fundamentais e decisões discretas. As primeiras definem as direções, os rumos (de longo prazo) e definem o contexto para as decisões incrementais (de curto prazo), sendo que cada uma delas ajuda a reduzir os efeitos das falhas da outra.

É certo que, apesar da dificuldade em distinguir decisão fundamental de decisão incremental, em qualquer sociedade, desenvolve-se uma forte tendência de conhecimento de quais mudanças são importantes ou não.

8.7 COMPORTAMENTO BUROCRÁTICO E PERSONALIDADE BUROCRÁTICA

Para muitos analistas, a organização burocrática é complexa, lenta e disfuncional, em que a rigidez é conseqüência ou da limitação de um contexto que excessivamente regra a personalidade do indivíduo, ou da sua tendência em recrutar personalidades inflexíveis.

No modelo burocrático de organização de Weber (1944), em que as atividades são consideradas obrigações inerentes ao cargo, os papéis são designados segundo qualificações técnicas, a autoridade em sua estrutura tem a forma hierárquica, e existem regras gerais abstratas e claramente definidas regulando tudo o que ocorra dentro da organização (MERTON, 1973, apud BIANCAMANO, 1999), e em que a legitimidade do poder legal se baseia em normas racionalmente definidas.

Dentro da organização, as funções são exercidas com o objetivo de prever, organizar, dirigir, coordenar e controlar, de forma constante, em todos os níveis da hierarquia. A personalidade burocrática se expressa

pelo funcionário público, cuja vida se torna dominada pelas regras complexas que devem ser seguidas no seu trato com o público. Assim, a posição daqueles investidos de autoridade é bastante simplificada, se os subordinados são submissos e acríticos. Merton (1957, apud BIANCAMANO, 1999) também salienta a tendência do burocrata em ter uma simpatia particular por regras que protegem o sistema interno de relações sociais, aumentando o seu *status*, uma vez que essas regras possibilitam o seu revestimento com o *status* da organização e os protege do conflito com o usuário, por meio da impessoalidade. O que se assiste são regras sendo transformadas em absolutas, levando as metas políticas serem distorcidas e os meios serem tratados como fins em si mesmos.

Ao lado de todas essas questões, é importante ainda ressaltar a situação funcional na administração pública. As carreiras – de modo geral – são organizadas de maneira muito forte seguindo as linhas do modelo weberiano, quer seja pela imparcialidade no processo de seleção e promoção; quer seja pelo desenvolvimento de equidade e consistência originadoras da imutabilidade e da inércia. Decorrente disso, Weber sugere que a personalidade burocrática é um produto tanto do perfil das pessoas que procuram seguir carreira no serviço público, como do próprio ambiente burocrático.

8.8 PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO: O PÚBLICO E O PRIVADO

A participação dos cidadãos, em meio a uma ação de democratização do Estado, surge de forma conexas ao estabelecimento de esferas de mediação deliberativas e ao estabelecimento de fóruns públicos, na interface do Estado, sociedade e economia, representando espaços de representação, negociação e interlocução.

Assim, a Nação, detentora da vontade geral fala pela voz de seus representantes eleitos. Entretanto, a cidadania se expressa para além da possibilidade de manifestar-se, periodicamente, por meio de eleições para o Legislativo e o Executivo. A Constituição Federal de 1988 inovou trazendo formas de participação do cidadão na administração da coisa pública que não estavam contempladas nas Cartas anteriores, e isso se revela em seus artigos, inicialmente pelo 1º, parágrafo único: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos **ou diretamente...**”, quando se tem a possibilidade de atuar em uma democracia direta.

Em conferência, Clève (1989) diz que o comparecimento às urnas é o efetivo instrumento de controle dos cidadãos sobre o Estado, quando o **cidadão eleitor**, por meio do voto, expressa a vontade soberana de depositar nas mãos de alguém a sua representação. Como outra forma de participação, está o cidadão possibilitado a ser **agente do poder**, quando o art. 37, I, da Constituição Federal, precisa o princípio da igualdade, declarando que os cargos, empregos e funções públicos são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos de lei. Muito se fala em **cidadão colaborador**, em satisfação de necessidades coletivas públicas, e cada vez mais freqüente é a inserção da gestão privada de interesses públicos em nosso meio. E essa colaboração pode tomar diversas formas, quer seja pela concessão de serviços públicos essenciais, quer seja pela permissão ou autorização.

Cumprindo ainda referir a realização conjunta de finalidades públicas, por intermédio do Estado e do particular/cidadão **coator**, quando existe a provocação do último para a prática de atividades privadas de interesse coletivo. Outra forma de participação na Administração Pública é aquela praticada pelo cidadão **ensor**. No art. 5º XXXIV, da Constituição Federal, qualquer pessoa pode provocar a atuação dos poderes públicos, por meio de petição, para coibir a ilegalidade ou abuso de poder.

Quando for utilizada a **ação popular** (art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal), a dimensão participativa do cidadão na administração da coisa pública surge como censura judicial, tendo como pretensão a anulação do ato lesivo (legal e moral) e a condenação dos responsáveis ao ressarcimento do dano. Não basta que o ato do Poder Público seja legal; deve estar de acordo também com o princípio da moralidade. Outros mecanismos à disposição do cidadão são a **ação de inconstitucionalidade** genérica ou por omissão e a ação civil pública, com participação aqui de mediadores nas figuras de entidades legitimadas a agir, como: partidos políticos com representação no Congresso Nacional, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, para a primeira; associação que inclua em suas finalidades proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, para a segunda.

Chama-se **participação propriamente dita** a forma de inserção do cidadão nos planos decisórios da Administração Pública, porque foi consultado, ou porque lhe foi outorgado o poder de decisão.

A participação do cidadão na administração da coisa pública passa pela radicalização da liberdade responsável, consubstanciada na cidadania responsável por sua história, pela do País, pela da coletividade.

CAPÍTULO 9 – PARTICULARIDADES DO CLIENTE GOVERNO

9.1 FORMAS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

O processo de contratação de bens e serviços por parte dos entes e órgãos públicos nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – observa, de forma geral o que disciplina a Lei Federal nº 8.666/93 – a lei das licitações e contratos. Conforme referência anterior,

Parte I do material de referência, existem princípios constitucionais que informam a aquisição de bens e serviços pelo Estado. O princípio licitatório – que se depreende dos artigos 37, inciso XXI e 175, da Constituição Federal – define a obrigatoriedade do procedimento de licitação para os casos que a correspondente legislação define. A Lei 8.666/93, em seu artigo 45, §1º, define como tipos de licitação: I - a de **menor preço**; II - a de **melhor técnica**; III - a de **técnica e preço**; e IV - a de **maior lance ou oferta**. São cinco as modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93 em seu artigo 22, quais sejam: Concorrência; Tomada de preços; Convite; Leilão; e Concurso. A essas se acrescenta o **Pregão** – instituído pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002 .

Sempre que a Administração pretender contratar a aquisição de material, serviço, obra ou projeto, bem como queira vender bens de sua propriedade, deve primeiramente **examinar se são casos de licitação ou não** (RIGOLIN, 1995). Nestes casos, imperativa se faz a verificação dos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação. No que concerne a estas figuras, é central registrar que a diferença fundamental entre a **dispensa** de licitação e a **inexigibilidade** de licitação reside no fato de que no primeiro caso existe a possibilidade **competição** entre ofertantes, ao passo que no segundo não. Nos caso de **dispensa**, a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. A **dispensa** de licitação é regulada no **artigo 17, incisos I e II, e no artigo 24** da Lei 8.666/93. Os casos de **inexigibilidade** de licitação são regulados no **artigo 25** do referenciado édito legal.

9.2 AUTONOMIA PARA CONTRATAR

As possibilidades de realização de negócios com os organismos da administração pública estão também restritas aos limites do administrador para contratar com ofertante de bens e serviços. Em se tratando da noção de autonomia, dois conceitos são essenciais em

relação aos limites de poder do gestor: a *vinculação* e a *discricionariedade*. Na administração pública, fundamentalmente em razão do denominado princípio basilar da legalidade, o gestor público deve estar sempre sujeito aos ditames da lei. Diz-se, pois, que o **poder do administrador público** é, em verdade, um **poder-dever**. Assim, o gestor não só pode fazer o que a lei o autoriza, mas tem o dever de fazê-lo. Em síntese, e como se sabe, ao passo que na administração de uma empresa privada o gestor pode fazer tudo que a lei não proíbe, na esfera pública, de forma oposta, o administrador pode e deve fazer somente o que a lei permitir. A isso se denomina a observância do princípio da *legalidade administrativa*. Segundo Cretella Júnior (1995, p. 6), princípio é “*toda proposição, pressuposto de um sistema, que lhe garante a validade, legitimando-o*”. Os princípios de gestão pública constituem os fundamentos de validade da ação administrativa. A Constituição Federal, art. 37, *caput*, estabelece que a Administração Pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É importante assinalar que esses aspectos essenciais interferem sobremaneira nas relações da administração pública com o mercado, vinculando o agente público – noções de ato vinculado e de ato discricionário. De outra parte, preparar gestores e profissionais que atuam no mercado privado para argumentar e compreender essas especificidades e serem capazes de operar nesses ambientes diferenciados significa desenvolver uma vantagem competitiva importante.

A noção de vinculação pode ser compreendida como uma idéia de estrita observância. Quando **a lei não deixa opções** ao administrador público, diz-se que os atos deste são **vinculados** (DI PIETRO, 1999). O administrador, nestes casos, tem o **dever** de agir. Alternativamente ao ato vinculado, quando a lei permite uma margem de liberdade para a decisão, tem-se a **discricionariedade**. Nota-se que vinculação e discricionariedade relacionam-se, pois dizem respeito ao nível de especificidade do

regramento. A **ação discricionária** implica na **opção por uma ou outra solução** em razão dos “*critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade*”, que são próprios da autoridade decisora – o gestor –, dado que não foram definidos pelo legislador (DI PIETRO, 1999). É importante notar, entretanto, que embora haja espaço para a discricionariedade, o administrador não age de forma livre. Conforme Di Pietro (1999, p. 197), “*a discricionariedade implica liberdade de atuação nos limites traçados pela lei; se a Administração ultrapassa esses limites, sua decisão passa a ser arbitrária, ou seja, contrária à lei.*” (grifo no original)

9.3 ASPECTOS RELACIONADOS A GARANTIAS E PENHORABILIDADE

Segundo Di Pietro (1999, p. 384), a mesma razão pela qual o legislador conferiu o regime publicístico aos bens públicos de uso especial “*tornando-os inalienáveis, imprescritíveis, insuscetíveis de usucapião e de direitos reais, justifica a adoção de idêntico regime para os bens de entidades da administração indireta afetados à realização de serviços públicos.*” Essa garantia está assentada no **princípio da continuidade dos serviços públicos** referido na seção 8.1. Esse princípio atrai, portanto, para estes bens inclusive o atributo da **impenhorabilidade**.

Inicialmente é preciso diferenciar a atuação das sociedades de economia mista em duas categorias: as *prestadoras de serviços públicos* (art. 175 da Constituição Federal) e as *exploradoras de atividade econômica* (art. 173 da Constituição). O procedimento de expropriação de um bem pode ser dividido em três fases: a penhora (fase inicial da expropriação), a alienação (fase instrutória da expropriação) e o pagamento ao credor (a fase final da expropriação).

A **penhora** pode ser vista como um instituto que vem fazer frente a um dos limites impostos à execução de uma sentença (Meirelles, 2002).

Com a finalidade de compreender o alcance da penhorabilidade dos bens públicos é preciso ter presente a natureza da atividade desenvolvida pela sociedade de economia mista, como já se disse: serviço público ou atividade econômica. A **penhorabilidade não alcança** as sociedades de economia mista cuja finalidade seja a prestação de **serviço público** (DI PIETRO, 1999). Esse tratamento especial assenta-se nos princípios da *continuidade do serviço público* e da *supremacia do interesse público sobre o privado*. Trata-se, portanto, de um conflito de interesses, público e privado.

Evidenciando-se a capacidade de comprometer a execução e continuidade da prestação de serviços públicos, a penhora é expressamente vedada. Essa vedação tem o propósito de, em detrimento dos interesses do mercado, proteger a continuidade do serviço público, que não pode ser comprometido em favor de interesses de terceiros.

PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. PENHORA DE BENS DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA QUE PRESTA SERVIÇO PÚBLICO. A sociedade de economia mista tem personalidade jurídica de direito privado e está sujeita, quanto à cobrança de seus débitos, ao regime comum das sociedades em geral, nada importando o fato de que presta serviço público; só não lhe podem ser penhorados bens que estejam diretamente comprometidos com a prestação de serviço público. Recurso especial conhecido e provido. (Ac. Unânime da 2ª Turma do C 176078/SP; RECURSO ESPECIAL 1998/0039557-1. DJ DATA:08/03/1999 PG:00200. RSTJ VOL.:00117 PG:00296. Rel. Min. Ari Pargendler. Data da Decisão: 15/12/1998).

De outra parte, demonstrada a ausência de comprometimento dos serviços públicos, a penhora é possível.

Processo Civil. Bilheteria de empresa concessionária de serviço público - transporte público coletivo. Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ. Penhora. Sociedade de economia mista Estadual. Possibilidade. A receita das bilheterias que não inviabilizam o funcionamento da devedora sociedade de economia mista estadual pode ser objeto de penhora, na falta de vedação legal, e desde que não alcance os próprios bens destinados especificamente ao serviço público prestado, hipótese que é diversa daquela da ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, amparada pelo Decreto-lei n. 509/69. Recurso especial não conhecido. (Ac. unânime da 3ª Turma do STJ. RESP343968/SP; RECURSO ESPECIAL 2001/0118725-4. Rel. Min. Nancy Andrighi, DJ DATA:04/03/2002 PG:00255. LEXSTJ VOL.:00152 PG:00222. RSTJ VOL.:00153 PG:00288. Data da decisão: 05/02/2002).

Disso pode-se depreender que situação diversa pode ser encontrada no caso de sociedades de economia mista que explorem atividade econômica. Nessas situações a penhora não compromete a oferta de serviços públicos postos à disposição da coletividade, fazendo-se possível.

CAPÍTULO 10 – NEGÓCIOS COM O SETOR PÚBLICO

10.1 DISCRICIONARIEDADE NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A definição de **discricionariedade**, na maior das vezes, abrange um amplo campo de fenômenos, incluindo conceitos de julgamento e escolha. Aqui desenvolver-se-á o estudo envolvendo regras e o grau em que as ações do administrador são determinadas por estas.

Os atos humanos são expressões de vontade e ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de ato fundado em lei, e nenhuma lesão ou ameaça à lesão de direito pode ser subtraída da apreciação pelo Poder Judiciário (art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal).

No estado de direito, temos a subjugação total de indivíduos e do Estado à lei.

Dessa concepção de Estado, onde “todo poder emana do povo”, resulta que as atividades estatais devem estar em conformidade com a vontade geral fixada na Constituição e nas leis. Logo, a atividade administrativa é uma atividade infralegal, sujeita a normas constritivas, em que a relação com a lei é uma relação de subsunção.

Toda atividade administrativa busca finalidades propostas pela ordenação normativa, onde aos agentes estatais tem a feição de obrigação; a busca dessas finalidades é antes de tudo um “dever” daquele que detém a função administrativa. Essa função está vinculada a uma finalidade que “deve ser” atendida por alguém, no interesse de outrem, finalidade essa previamente determinada pelo quadro normativo.

Assim, o administrador deverá eleger uma entre duas ou mais soluções cabíveis, no caso concreto, segundo critério de razoabilidade, a fim de atender à satisfação da finalidade legal, já que a lei em suas expressões fluidas ou a liberdade conferida no mandamento não conduzem objetivamente a uma única solução. Assim, discricção é a mais completa prova de que a lei sempre impõe um comportamento ótimo (Mello, 1993).

Os princípios básicos da administração pública estão inscritos no art. 37, “caput”, da CF, definindo os princípios da “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade”, daí que ao administrador é vedado não observar os princípios norteadores de sua ação inscritos na Carta Magna.

O ato administrativo para ser perfeito, válido, precisa possuir os seguintes requisitos: competência – o agente produtor deve se competente; finalidade – deve preencher o objetivo do interesse público; forma – deve apresentar a forma correta; motivo – situação de direito ou de fato que autoriza ou exige a prática do ato; objeto – aquilo que o ato cria, modifica, extingue, institui; causa – existência de relação entre o motivo e o conteúdo do ato, em vista da finalidade legal; motivação – apresentar fundamentação para o ato.

Assim, a manifestação da vontade, o motivo, o objeto, a finalidade e a forma dão a abrangência do que pode constituir vícios nos atos administrativos. Ao administrador é obrigatória a manifestação da decisão social, do interesse público.

A liberdade administrativa, pois, está circunscrita à linha demarcatória do comportamento permitido e o muro que impede comportamentos proibidos (Mello, 1993). Ou, em outras palavras, a liberdade de querer da administração pública corresponde ao seu **poder discricionário**.

Cumpra também aqui o que se entende como **atos vinculados**: são aqueles em que a lei regula em tais termos que não resta ao

administrador margem alguma de liberdade, já que a norma prefigura os pressupostos requeridos para a prática do ato com delimitações rigorosas, objetivas, irrefutáveis. Assim, o poder vinculado, ou regrado, é aquele que a lei confere à Administração para a prática de ato de sua competência com determinação dos elementos necessários à sua formalização, em todas as minúcias especificadas na lei. Os elementos do ato vinculado são: competência, forma (requisitos ou procedimentos – regulamento ou edital) e finalidade (interesse público).

Decorrente da análise, tem-se que **atos discricionários** são aqueles em que a disciplina legal deixa a cargo do administrador uma certa esfera de liberdade a ser preenchida com juízo subjetivo, pessoal, para satisfação da finalidade da lei. Tem em seu bojo a indeterminação e a fluidez dos conceitos práticos, considerando a fisionomia de cada um.

Se a lei sempre vinculasse a conduta do administrador, teríamos soluções padronizadas, invariáveis, mesmo em situações distintas. A lei comporta medidas diferentes para que se dê uma certa solução para um certo tipo de caso, adotando sempre a solução pertinente, adequada a cada situação, a fim de ser atendida a finalidade da regra em cujo nome é praticado o ato.

- A liberdade administrativa, assim, se estende ao longo do percurso da imprecisão do conceito utilizado. O fundamento mesmo da discricionariedade está no intento do legislador de dar ao administrador o encargo, o dever jurídico de buscar e adotar a solução melhor para, no caso concreto, satisfazer de modo perfeito a finalidade da lei e, na situação contingencial, servir-se de conceitos do mundo dos valores e sensibilidade.

10.2 CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. PODER DE POLÍCIA. ABUSO E DESVIO DE PODER. DISCRICIONARIEDADE

O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário se dará quanto à competência em sentido amplo, “(...) verificando a existência ou não da usurpação dos poderes da autoridade (...)” (Freitas, 1995), quanto à forma e quanto à existência ou não de desvio de finalidade. Assim, os atos administrativos estão vinculados, em maior ou menor grau, com a legalidade; não há como falar em atos administrativos exclusivamente políticos, pois todos os atos e motivações devem estar em sintonia com os princípios do Direito Administrativo.

Os limites do poder discricionário defluem da lei e do sistema legal como um todo. Não existe imprecisão absoluta na lei que divide, discrimina, cataloga, classifica, estabelece referências. Logo, identifica fatos indicados como pressupostos e valores como finalidades. Ao Judiciário assiste direito e dever de examinar o ato administrativo praticado sob o exercício do poder discricionário para verificar se manteve-se fiel aos “desiderata” da lei, se está afinado com o pressuposto e a finalidade da norma. A discricionariedade se restringe aos pontos em que há dúvida sobre a extensão do conceito ou sobre o alcance da vontade legal.

Quando a lei fixa o interesse a ser satisfeito, estabelece as condições de fato para o agir da Administração e, em tal caso e só nele, se preenchem os requisitos necessários para que a finalidade normativa se considere satisfeita. Não há como separar motivo (pressuposto do fato), prática do fato e finalidade (interesse público).

O poder administrativo concedido à autoridade pública está sujeito às prescrições legais de competência, finalidade e forma, estando ainda restrito à faixa de conveniência e oportunidade. Qualquer ato

administrativo deve estar em conformidade com a lei, com a moral da instituição e com o interesse público. Esse poder é para ser usado em benefício da coletividade, nos limites exigidos pelo bem-estar social. Todo ato de uso de poder é lícito; todo ato de abuso de poder é ilícito. Logo, ato abusivo é nulo por excesso ou desvio de poder.

O administrador em contato com a realidade pode considerar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência da prática de certos atos, o que seria impossível ao legislador dispor na lei, de maneira geral e abstrata, provendo com justiça e acerto, obediente aos preceitos de moralidade administrativa.

Além do princípio de isonomia, a razoabilidade, a proporcionalidade, a lealdade e a boa-fé – princípios gerais do Direito – são elementos que concorrem para a contenção da discricionariedade dentro de limites reais. A livre escolha da Administração do critério de conveniência e oportunidade para aplicar sanções e usar de meio para atingir os fins tem no poder de polícia um exercício significativo.

O desvio de poder é a utilização de competências em desacordo com a finalidade que preside sua instituição. Assim, é o manejo de poderes para atingir um resultado diverso daquele em vista do qual foi outorgada a competência.

Dessa forma, ao se examinar a discricionariedade, diversas questões recebem a atenção: a política deve ser analisada em seu contexto social e político mais amplo, afetando a manifestação e as tentativas que são feitas para controle da discricionariedade; a necessidade de focar a discricionariedade como faceta da vida nas organizações em que há quebra de regulamentos. Se a discricionariedade é uma coisa boa ou não, é algo decorrente de fatos e de julgamento de valores: de fatos, na medida em que depende da forma pela qual é exercida e dos resultados da tomada de decisão discricionária; de valores, na medida em que esses resultados são encarados positiva ou negativamente.

CAPÍTULO 11 – CAPACITAÇÃO DA REDE DE GOVERNO

11.1 RECURSOS HUMANOS NO SERVIÇO PÚBLICO

As organizações públicas evoluíram no tempo, tornando-se cada vez mais complexas ao cumprirem os diferentes papéis do Estado na sociedade. Elas, como todas as demais organizações, devem possuir como princípio fundamental a eficiência e a eficácia; sem isso a organização não sobrevive, o sistema social não se caracteriza como organização. Sem uma relação positiva entre esforço despendido e resultado obtido não existe desenvolvimento.

A gestão de pessoas, na sua expressão contemporânea, não pode ser compreendida de forma deslocada do seu contexto. Uma perspectiva importante para a interpretação deste contexto é o fenômeno de reforma do Estado.

A necessidade de adaptação dos métodos de execução das tarefas tornou-se cada vez mais urgente no mundo moderno. Constatou-se que ambientes estáveis conduzem a organizações mecanicistas em que cada indivíduo desempenha sua tarefa de forma isolada, com responsabilidade única da chefia.

Na reprodução histórica da organização pública, a sensação é de que, quando os indivíduos conseguem “deslanchar” no trabalho com uma determinada administração, muda tudo, entra outro grupo e “para” tudo de novo, fica um “marasmo” e se estabelece uma “ruptura” com o anterior desenvolvimento das tarefas.

Enquanto usuários, definimos que os entraves burocráticos do serviço público são da responsabilidade do servidor público, resultando em uma forma de acomodação e consolo de ambas as partes. Não se analisa por que essas organizações públicas têm essa estruturação e a que

objetivos se propõem, observando-se a alienação do servidor público e o sofrimento no trabalho e as diferentes formas de relacionamento nas organizações públicas:

1. relação entre os servidores efetivos: manutenção do “sempre foi assim” e necessidade de submeter-se às reviravoltas de cada governo;
2. relação entre servidores efetivos e cargos em comissão: reforço da idéia de que a cada administração, na visão dos que ingressam de fora, os servidores efetivos desconhecem a própria profissão e de que a entrada de cargos em comissão representa uma ameaça. Os cargos em comissão têm a visão “de antigos usuários”;
3. relação entre servidores efetivos e chefias: alguns acham que vão crescer com a nova administração, mas as decisões são *top-down*. A chefia adota o padrão do governo vigente, mas não se responsabiliza porque não tem poder decisório, resultando no distanciamento das chefias;
4. o servidor não tem capacidade de se perceber como sujeito do trabalho realizado, não há valorização da criatividade e da capacidade, comprometendo a imagem da própria pessoa;
5. dificuldade de vivenciar a realização no trabalho por falta de reconhecimento por parte dos outros: colegas, chefias, instituição e usuários.

11.2 AS NOVAS RELAÇÕES DE EMPREGO

No serviço público, compreende-se o **regime jurídico** como o conjunto de regras que regulam as relações entre a Administração Pública, de um lado, e os servidores públicos, de outro.

Atualmente, podem ser adotadas três espécies de regime jurídico no serviço público: regime estatutário, regime celetista e regime especial.

O **regime estatutário** consiste no conjunto de normas que regem as relações entre o servidor público e o Estado, incorporadas em um estatuto funcional. As regras estatutárias básicas devem estar previstas em lei, lastreada em diretrizes constitucionais. O regime estatutário apresenta duas características básicas que o diferenciam dos outros regimes existentes no serviço público: a pluralidade normativa e a natureza institucional, estando a participação do servidor no exercício de suas funções predeterminada na lei e nos atos administrativos decorrentes.

O **regime celetista**, ou trabalhista, é aquele que rege as relações entre o Estado e os servidores sujeitos às normas constantes na Consolidação das Leis do Trabalho. Caracteriza-se pela unicidade normativa e pela natureza contratual.

O **regime especial** regula as relações entre a Administração Pública e os servidores temporários, contratados por tempo determinado, sem concurso público, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da CF/88.

Três são os requisitos obrigatórios para a utilização dessa modalidade de contratação: excepcional interesse público; temporalidade da contratação e hipóteses expressamente previstas em lei.

Dentro das possibilidades existentes de utilização da força de trabalho pelo Serviço Público, enfocam-se aqui algumas alternativas que vêm sendo adotadas, a par do regime estatutário que domina a Administração Pública, como os servidores celetistas, os servidores públicos de contrato temporário, a terceirização de prestação de serviços e o serviço voluntário.

11.3 PROCESSO DE MUDANÇA

O tema *mudança* nas organizações não é novo, mas, com o aumento da instabilidade ambiental e a globalização em todas as áreas das relações humanas, ganhou contornos diferentes. Neste contexto, a função Recursos Humanos deixa de ser exclusiva de áreas específicas e espalha-se por toda a organização, em virtude do processo de mudança externo à organização que é catalisado de fora para dentro.

Firmar um convencimento acerca da necessidade de mudança nas organizações da Administração Pública é tarefa que, via de regra, dispensa maiores esforços de argumentação.

Dessa forma, o ambiente externo é o maior responsável pelas mudanças internas na organização, incorporando movimentos de superação do modelo taylorista-fordista e adotando princípio de flexibilidade e multifuncionalidade. Essas mudanças sociais, econômicas, políticas e tecnológicas atingem as organizações públicas de modo vertiginoso. Na realidade, o conceito multifuncional da organização moderna encerra um equilíbrio entre autoridade hierárquica e a atividade de conhecimento de forma a se auto-regularem e atingirem os objetivos de forma mais rápida.

A nova gestão de Recursos Humanos inclui idéias de participação, comportamento e qualidade. Pode não haver coerência entre essas idéias e as estratégias da organização, acarretando choques, inclusive porque os programas de mudança procuram estabelecer visões compartilhadas, a partir de programas *top-down*. A elevação no nível de desempenho conseqüente às novas práticas tem alguns exemplos. Veja: www.copesul.com.br²⁵ O impulso para a mudança modifica o modo de

²⁵ A Companhia Petroquímica do Sul - Copesul, instalada na cidade de Triunfo-RS, desenvolve todo o seu trabalho com base em Times, com resultados excelentes.

vida das pessoas e desencadeia vários movimentos mais abrangentes que o controle estatístico de processos “como, por exemplo, o de que as soluções podem vir de quem não está necessariamente no comando do departamento” (BIANCAMANO, 1999, p. 193).

11.4 EQUIPES DINÂMICAS E FLEXÍVEIS

O êxito de uma organização pública ou privada implica harmonia nas relações entre qualidade, abordagem científica e espírito de equipe. Juntos esses três elementos são extremamente estáveis e definitivos. A qualidade, conforme definida no planejamento; a abordagem científica de estudo dos processos, abordagem baseada em dados para melhorias fundamentais; espírito de equipe de servidores trabalhando como um “único time”.

A vida organizacional moderna – e o serviço público não foge disso – exige que as tarefas cada vez mais sejam desempenhadas por equipes – grupos de pessoas com um objetivo comum. A transformação para a formação de equipes é árdua, exigindo esforço conjunto de pessoas de toda a organização.

A necessidade de usar todo o potencial dos trabalhadores fez com que houvesse uma mudança no gerenciamento, abandonando o gerenciamento por resultados. Este tipo de gerenciamento tem uma lógica baseada em uma cadeia de comando e hierarquia de objetivos, padrões, controles e responsabilidades. O desempenho de todos é definido e julgado de acordo com metas numéricas, o que pode causar uma série de problemas. A realização está na satisfação da prestação de um serviço que funciona e satisfaz, e não nas metas numéricas.

À medida que as organizações se envolvem com a melhoria dos processos de trabalho, descubrem as vantagens de ter pessoas de todos os níveis trabalhando juntas em equipes. De qualquer forma, o resultado do trabalho das equipes deve ser eficiente e eficaz e, para facilitar a

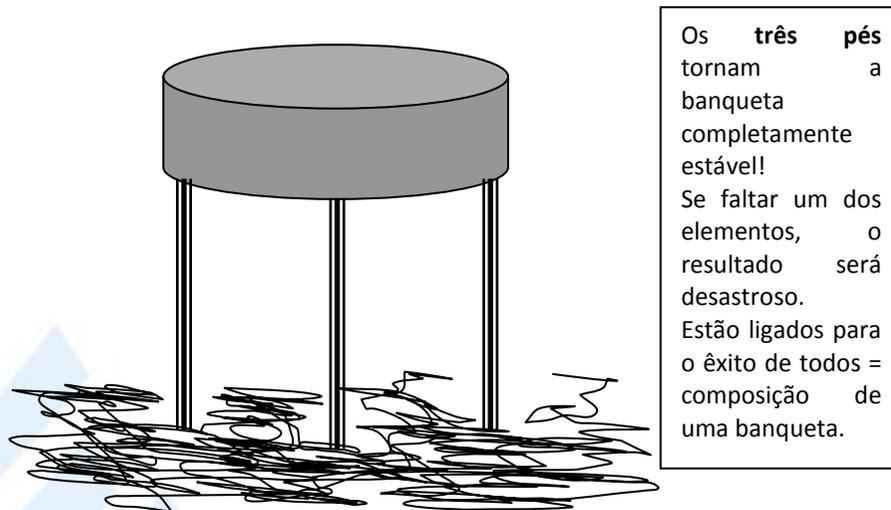
cooperação e colaboração entre as pessoas, é preciso consolidar o “espírito de equipe”. Mas, como se alcança isso?

O “espírito de equipe” - quando um conjunto de pessoas deixa de ser um **grupo** e passa a ser uma **equipe** – necessita de um processo de análise e avaliação das interações entre as pessoas com o objetivo de melhorar o processo pelo qual elas trabalham juntas.

Existem dois pressupostos básicos para a formação da equipe: (a) os integrantes devem coordenar seus esforços em metas mutuamente aceitáveis; (b) as necessidades emocionais e sociais dos integrantes devem ser atendidas.

Conclui-se daí que tanto as necessidades de **conteúdo** como as de **processo** para a realização do conteúdo devem ser satisfeitas.

Assim, o “espírito de equipe” é obtido em processo no qual os integrantes podem desenvolver uma compreensão do dinamismo do grupo e do trabalho eficaz em equipe, enfatizando-se a relação entre **processo** e **conteúdo**. Podem ainda seus integrantes aplicar princípios e habilidades de processo grupais atingindo uma eficácia maior da equipe.



11.5 APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL

A melhoria é um meio de as pessoas pensarem os problemas de maneira objetiva e quantitativa, e não em termos subjetivos e políticos, separando problemas vitais de triviais, e de concentrar recursos da organização em sua solução efetiva (BIANCAMANO, 1999).

Assim, a aprendizagem organizacional é o substrato da melhoria contínua de processos produtivos, do melhor desempenho da Administração e com a visão de que existem fatores determinantes da possibilidade de implantação de novos modelos de gestão e de que esses fatores estão vinculados à aprendizagem organizacional como formadora de determinada cultura.

O impulso para a mudança modifica o modo de vida da pessoa na organização e desencadeia vários movimentos, mais abrangentes do que o controle estatístico dos processos produtivos, como, por exemplo, o de que as soluções podem vir de quem não está necessariamente no comando da Unidade, ou o de que a responsabilização pelo processo é de seu executor, e não de quem detém um cargo ou função de chefia.

As novas formas de gestão trazem dificuldades para as pessoas ao gerenciar as diversidades e delegar no processo decisório, porque tal comportamento não faz parte de seus modelos mentais e porque, quem sabe, existe o medo de perder poder. Assim, surgem, com a mudança, os dilemas sociais.

Tomando-se a Teoria do Saber Profundo de Deming (1997, apud BIANCAMANO, 1999), vê-se que toda a proposta de melhorias dos processos, que tornam uma organização competitiva, está baseada em uma nova maneira de encarar o processo produtivo de forma sistêmica, considerando seus insumos, a variabilidade dos processos, a psicologia de seus recursos humanos internos e externos, o conhecimento adquirido e os resultados obtidos em relação à expectativa dos clientes internos e externos.

Aprender a aprender é contingente à habilidade de estar aberto a mudanças que ocorrem no ambiente e à habilidade de desafiar hipóteses operacionais de modo fundamental. Pode-se encorajar e valorizar a abertura e flexibilidade para aceitação de erros legítimos que não podem ser evitados, porque decorrem da incerteza de uma situação, quando causas especiais aparecem por razões que não podem ser previstas ou controladas, e incertezas como aspecto inevitável de ambiente complexo e mutável; não existe culpado, mas acontecimentos negativos e descobertas podem servir de fonte de conhecimento e sabedoria.

Como a aprendizagem organizacional ocorre por meio de percepções, conhecimentos e modelos mentais compartilhados, a organização somente aprende na velocidade em que o seu elo mais lento aprende, ficando a mudança bloqueada se todos os tomadores de decisão não aprenderem juntos, não compartilharem crenças e objetivos e não estiverem comprometidos em tomar medidas necessárias à mudança.

Constata-se, assim, que o tempo necessário para obtenção da melhoria planejada é determinado pela taxa de aprendizagem organizacional e pela burocracia da organização.

CAPÍTULO 12 - CASOS DE SUCESSO NA ÁREA DE GOVERNO

As pressões e os desafios persistentes impostos recentemente ao Estado, têm criado novos caminhos na gestão pública, nos quais a inovação e a mudança surgem como estratégias fundamentais. Para lidar com a complexidade e a incerteza, regular o mercado, gerar a equidade, combater a pobreza e promover o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico, novos arranjos institucionais são constituídos, novas políticas são implementadas e novos atores participam dos processos de gestão pública e formulação e

implementação das políticas públicas, consolidando-se, assim, uma transformação no setor público, com ênfase na articulação entre governo e sociedade civil (RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997).

Em termos conceituais, esse processo de inovação das organizações públicas se relaciona com a idéia de ampliação do setor público, tanto em nível institucional, através da mudança de valores sociais, incluindo perspectivas de cidadania e de inclusão social; como em nível organizacional, com a inclusão de novos atores no processo decisório e na implementação de ações, o que gera um novo conceito de gestão pública. Desse modo, as inovações no setor público ocorrem em várias dimensões: (a) mudança no conteúdo e na natureza dos serviços direcionados à cidadania; (b) integração de novos atores e espaços na mobilização de recursos e a proposição de ações interorganizacionais; (c) novas formas de planejamento e participação de novos atores; (d) ações voltadas para a inclusão social e para o exercício da cidadania (ANDRADE, 2001).

Segundo Klering e Andrade (2006), a inovação no setor público em um sentido mais amplo, em que novos aspectos (estruturais, estratégicos, tecnológicos, humanos, culturais, políticos e de controle), processos, formas e atores são considerados, se dá de diferentes maneiras possíveis, podendo-se identificar atributos que as iniciativas ou práticas inovadoras possuem, tais como:

1. Introdução de mudanças, qualitativas e quantitativas, em relação a práticas anteriores, com novas formas ou modelos de provisão de bens e serviços, mudanças de hábitos de trabalho e desenvolvimento de novos produtos e serviços, bem como renovação dos mesmos.
2. Melhoria da qualidade de vida do público-alvo, possibilitando a geração de novas fontes de renda, melhoria nas condições de habitação e saneamento, assim como na educação, meio ambiente, segurança, liberdade e auto-estima dos cidadãos.

3. Auto-sustentabilidade, enfocando as pessoas e instituições envolvidas, a fim de sustentar-se de forma própria e autônoma.
4. Viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira, dispondo de tecnologia e recursos suficientes e adequados para sua implementação e proporcionando adequada relação custo-benefício.
5. Credibilidade pública, merecendo das instituições envolvidas na sua implantação importância suficiente e visibilidade interna, bem como oferecendo pronta-resposta a demandas do público-alvo.
6. *Accountability*, prestando contas regularmente, de forma clara, objetiva e transparente.
7. Desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades, melhorando a gestão de recursos sociais, criando novas tecnologias, desenvolvendo novas habilidades de ação, dentro de critérios de ética, correção e justiça.
8. Consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil, melhorando a comunicação, interação e o envolvimento de uma comunidade em relação a assuntos de seu interesse, criando uma maior “massa crítica” e consciência social, assim como maior responsabilidade pelas coisas públicas.
9. Articulação com diferentes setores sociais, melhorando a comunicação, a interação e o envolvimento entre os diferentes setores e atores sociais (o setor público, o setor privado e o “terceiro setor”) em relação a demandas e assuntos de interesse real e potencial da sociedade, criando maior responsabilidade e solidariedade social, formulando e implementando soluções, principalmente via redes de ações.
10. Articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais, melhorando a comunicação, participação e o comprometimento de diferentes atores, grupos de interesse, coletivos e segmentos sociais em relação a demandas e assuntos de interesse real e potencial da sociedade, criando maior responsabilidade social, engajamento cívico e solidariedade social, via atuação preferencial em redes.
11. Articulação entre governos de mesmo nível, melhorando o entendimento e a busca de soluções conjuntas entre governos de mesmo nível, via formação de parcerias, associações ou redes de atuação conjunta, de grupos de Municípios ou grupos de Estados.
12. Articulação entre governos de diferentes níveis, melhorando o entendimento e a busca de soluções conjuntas entre governos de diferentes níveis, via formação de parcerias para atuação conjunta, em que cada ente federativo cumpre determinado papel, como parte de um sistema ou de uma rede, visando alcançar objetivos comuns entre Municípios, Estados e União.
13. Transferibilidade, criando condições e tecnologias transferíveis e aproveitáveis em outras áreas, contextos, administrações e regiões.
14. Ampliação do número de beneficiários, gerando impactos não apenas sobre o público-alvo principal, mas também sobre outros cidadãos e segmentos localizados ao redor, passíveis de serem sensibilizados e beneficiados de forma indireta.
15. Permeabilidade ao público-alvo, sendo compreensível, simples, informal e coerente com o modo de vida prevalente, para ser facilmente assimilada e adotada na vida cotidiana dos cidadãos.
16. Simplificação da vida dos cidadãos, facilitando e simplificando o acesso dos cidadãos a bens e serviços públicos e sociais;

racionalizando ações, visando maior eficácia, sem desconsiderar aspectos de tradições, de afeições e de valores do público-alvo.

17. Inclusão de minorias sociais, estimulando a inclusão ou reinclusão de minorias desfavorecidas historicamente na sociedade, privilegiando maior integração e participação social de segmentos étnicos, de gênero, de idade e de classes sociais que foram historicamente desfavorecidos ou prejudicados.
18. Incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública, estimulando a introdução de novas tecnologias (como internet, sistemas de acompanhamento informatizado e outros) que facilitem e tornem mais eficaz a ação pública, rompendo ou quebrando paradigmas de ação mais antigos e menos eficazes.
19. Fortalecimento do poder de gerenciamento para governos, devolvendo a capacidade de gerenciamento efetivo ao setor público; ao mesmo tempo em que delega ações, deve fortalecer a capacidade de planejar, definir estratégias amplas e gerais, visando articular melhor as ações de diferentes atores e setores da sociedade.
20. Enfoque sistêmico, nas quais as partes desempenham um papel integrativo para o alcance de objetivos comuns; se aceita caminhos ou opções alternativas (ao invés de lineares e únicas); considera-se o sistema focado como contendo partes e, ao mesmo tempo, fazendo parte de um sistema maior; aceitam-se constantes prevenções, reavaliações e reajustes; enfatizam-se mais perspectivas dinâmicas e integrativas, do que estáticas e pontuais.

Vários programas têm incentivado práticas inovadoras dentro do setor público, tais como o Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT – e

o Programa Gestão Pública e Cidadania – PGPC. As práticas inovadoras financiadas pelo PMAT, lançado em setembro de 1997 pelo governo federal, estão mais relacionadas com o emprego da tecnologia para modernização do sistema tributário local, visando o aumento da arrecadação. Por outro lado, o PGPC, desenvolvido em 1996 pela Fundação Getúlio Vargas e pela Fundação Ford, com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), identifica, premia e dissemina práticas inovadoras de governos estaduais, municipais e das organizações indígenas, considerando os aspectos mais amplos de transformação no setor público, sobretudo a articulação entre governo e sociedade civil (Verificar casos no texto completo).

Por fim, outras estratégias de sucesso das gestões municipais do Rio Grande do Sul têm refletido no crescimento dos Municípios em termos econômicos. As principais características dessas iniciativas são (KLERING e SCHROEDER, 2008):

1. Assentamento da economia do Município sobre empreendimentos industriais dinâmicos, capazes de trazer e enraizar renovações tecnológicas;
2. Busca de vocação econômica moderna preponderante, capaz de esquecer tradições superadas, apostando na agregação de valores pela inovação tecnológica e em crescente nível de produtividade, eficiência e competitividade; o que implica em estimular a vinda de empresas novas e diferentes, gerando um mix interessante e dinâmico de empresas;
3. Busca de um crescimento econômico sustentável, via efetiva capacitação e integração das pessoas com o processo de desenvolvimento;
4. Valorização da capacidade de ação e empreendedorismo profissional;
5. Discussão conjunta de alternativas e estratégias de desenvolvimento sócio-econômico;

6. Fomento à formação de redes de empresas, associações, *joint ventures*, cadeias de negócios, clusters e outras formas inovadoras de organização;
7. inter-relacionamento do setor público com o setor privado e o terceiro setor;
8. Fomento à formação de centros irradiadores de conhecimentos e tecnologias, gerando uma efetiva rede ou cadeia enraizada na sociedade de entorno;
9. Solução de problemas sociais básicos com escala (na forma de projetos, programas e mutirões), como acesso à luz, disponibilização de acessos em massa à internet, escola e saúde de qualidade, habitação popular, estradas, infra-estrutura de serviços básicos;
10. Previsão, organização, coordenação de esforços, controle de ações internas e externas, direção e atuação com eficiência e eficácia;
11. Descentralização, flexibilização, inter-relacionamentos, integração;
12. Visualização constante do mundo ao redor; fomento ao turismo, para dentro e para fora; incentivo à aprendizagem de idiomas; promoção de visitas a feiras; organização de feiras próprias; fomento à participação em cadeias, redes, *joint ventures*;
13. Aposta em várias bases econômicas (sobre diferentes setores e segmentos);
14. Valorização da identidade própria, da cultura e da capacidade dos diferentes lugares; geração de auto-estima, de capacidade de comunicação e expressão;
15. Realização de boas gestões fiscais; de gestões com responsabilidade interna (visando eficiência) e externa (visando eficácia/resultados para a sociedade), evitando desperdícios e "deseconomias".
16. Realização de gestões com ética, responsabilidade, confiança e compromisso público.

REFERÊNCIAS

- AMOR, Daniel. **A (R)evolução do E-business**. São Paulo: Makron Books, 2000.
- ANDRADE, J. A. O Processo de Inovação nas Organizações Públicas: integrando conceitos às práticas. XXV ENANPAD, **Anais...**, Campinas, 2001.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. Brasília: PNUD, 2000.
- BANCO DO BRASIL. <http://www.bb.com.br/appbb/portal/HomeGoverno.jsp>. Acesso em: 10 abr. 2007.
- BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 2ed. rev. atual. Caxias do Sul: Educs, 2007.
- BIANCAMANO, Mary. **O PJ e o Movimento da Qualidade Total**: aspectos determinantes na implantação do PGQJ em um estudo exploratório. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Administração. Porto Alegre: PPGA/UFRGS. 1999.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.
- CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede** : a era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CLÈVE, Clémerson Merlin. **O Cidadão, a Administração Pública e a Nova Constituição**. Conferência. Ciclo de Estudos *Administração Pública e a Constituição de 1988*. Dep. de Direito Público do Setor de Ciências Jurídicas do UFPR, 1989.
- COMIM, F. Operationalizing Sen's Capability Approach. In: **Conference on Justice and Poverty**: examining Sen's Capability Approach, 2001, Cambridge. Disponível em: <http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi>. Acesso em: 01 de dez. 2002.
- COMIM, F.; BAGOLIN, I. P. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. especial, p. 467-490, 2002.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Manual de Direito Administrativo**: curso moderno de graduação. 5.ed. São Paulo : Atlas, 1995.
- DAMATTA, Roberto. **Roubar do Estado virou norma**. Zero Hora, Porto Alegre, p. 6, 05. jun. 2005.
- DE MASI, Domenico. **O Futuro do Trabalho**: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial. Rio de Janeiro: José Olympio; Brasília, DF: Ed. Da UnB, 1999.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 1999.
- DRUCKER, Peter. **Uma Era de Descontinuidade**: orientações para uma sociedade em mudança. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- ETZIONI, Amitai. **Organizações Complexas**. São Paulo : Atlas, 1973.
- FLEURY, A. L. **Dinâmicas Organizacionais em Mercados Eletrônicos**. 1a. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FLORES-CRESPO, P. Sen's human capabilities approach and higher education in Mexico. The case of the Technological University of Tula. In: **Conference on Justice and Poverty**: examining Sen's Capability Approach, 2001, Cambridge. Disponível em: <http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi>. Acesso em: 01 de dez. 2002.
- FREITAS, Juarez. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores. 1995.
- GALBRAITH, J. Kenneth. **Anatomia do Poder**. São Paulo : Pioneira, 1984.
- GASPER, D. Is the capability approach an adequate basis for considering human development? In: **Conference on Justice and Poverty**: examining Sen's Capability Approach, 2001, Cambridge. Disponível em: <http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi>. Acesso em: 01 de dez. 2002.
- GRAU, Núria Cunill. **A Rearticulação das Relações Estado – Sociedade**: em busca de novos significados. Rev. Serv. Público, vol. 120, n.º 1, jan./abr.1996.

- GUALAZZI, Eduardo L. B. **Administração Atípica do Estado**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo: Universidade de São Paulo, USP, 1983.
- HAM, C. & HILL, M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. London:Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HENG, M. S. H. Understanding electronic commerce from a historical perspective. **Research Memorandum**, nº. 2000-38, Dec. 2000. Disponível em: <http://netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers/dgrvuarem2000-38.html>. Artigo publicado em 15 jun. 2001. Acesso em: 20 mar. 2007.
- HOFFMAN, Donna L.; NOVAK, Thomas P. **Marketing in Hypermedia Computer Mediated Environment: Conceptual Foundations**. Owen Graduate School of Management and Vanderbilt University. Disponível em: <http://www2000.ogsm.vanderbilt.edu>. Artigo publicado em Julho de 1995.
- HOLLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1975.
- KALAKOTA, Ravi; WHINSTON, Andrew. **Electronic Commerce: a manager's guide**. Boston: Addison Wesley, 1997.
- KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Col. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- KLERING, L. R. ; ANDRADE, J. A. **Inovação na Gestão Pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática**. In: Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Org. Pedro Jacobi e José Antônio Pinho. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- KLERING, L. R.; SCHROEDER, C. S. Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local. In: Redes, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 2, p. 144 - 160, mai/ago. 2008.
- KLERING, L. R.; PORSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. In: **Revista Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.
- KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. **Princípios de Marketing**. 7ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.
- LAS CASAS, Alexandre Luzzi. **Marketing de Varejo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- LE GOFF, Jacques. **Por Amor às Cidades: conversações com Jean Lebrun**. São Paulo: Editora UNESP, 1988.
- LEICK, Gwendolyn. **Mesopotâmia: A invenção das cidades**. Rio de Janeiro: Imago, 2003.
- LEVY, Michael; WEITZ, Barton A. **Administração de Varejo**. São Paulo: Atlas, 2000.
- LOVELOCK, Christopher & WRIGHT, Lauren. **Serviços: Marketing e Gestão**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MARQUES, Érico Veras. **Um Estudo dos Processos de Atendimento ao Consumidor no Comércio Eletrônico de Livros no Varejo Brasileiro**. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas - SP, FGV-SP. São Paulo: FGV, 2001.
- MACKENA, Regis. **Real Time Marketing**. Harvard Business Review, Boston, V. 72(4), p.89, Jul./Ago, 1995.
- MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Col. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MEDEIROS, Marcelo. **O que faz os Ricos ricos: um estudo dos fatores que determinam a pobreza**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília, UnB, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualizado por: Eurico de Andrade Azevedo; Delcio Balestero Aleixo; José Emmanuel Burle Filho. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo : Malheiros Editores Ltda., 2002.
- MOE, Wendy W.; FADER, Peter S. **Modeling Online Store visit Patterns as a Measure of Customer Satisfaction**, 2001. Disponível em: <http://216.107.131.155/archive/papers/>. Acesso em: 23 abr. 2003.

- MORGADO, Maurício Gerbaudo e GONCALVES, Marcelo Neves (organizadores). **Varejo**: administração de empresas comerciais. São Paulo: Editora SENAC, 1997.
- MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MOTTA, F. C. P. & PEREIRA, L. C. B. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- MOUTY, Gabriele. **Literature Review on User-Friendly Interface Design**. Whitehall Court. London UNED-UK 3 SW1A 2EL, UK, 2001.
- NIELSEN, Jakob. *Projetando Web Sites – Design Web Usability*, 2ª. ed. Rio de Janeiro : Editora Campus, 2001.
- NUSSBAUM, M. C. **Women and Human Development**: the capabilities approach. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- PACHECO, Regina Silvia. **Administração Pública Gerencial**: desafios e oportunidades para os Municípios brasileiros, 1999. In: O MUNICÍPIO NO SÉCULO XXI: CEPAM 30 ANOS. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal, Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: http://www.cepam.sp.gov.br/v10/cepam30anos/pdf/Cap_201/1artigo_3_-_Regina_Pacheco.pdf . Acesso em: 25 fev. 2007.
- PARENTE, Juracy. **Varejo no Brasil**: Gestão e Estratégia. São Paulo: Editora Atlas, 2000.
- PINHEIRO, Ivan A. VIEIRA, Luciano J. M. Organizações Sociais: Gênese e Questionamentos – o caso brasileiro. In: CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO, V, 2008. **Anais...**São Paulo: CONVIBRA, 2008.
- RAY, D. **Development economics**. New Jersey: Princeton University Press, 1998.
- RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, New York: Oxford University Press, 1995. Disponível em: <http://www.undp.org>. Acesso em: 06 jan. 2003. (UNDP)
- RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, New York: Oxford University Press, 1997. Disponível em: <http://www.undp.org>. Acesso em: 06 jan. 2003. (UNDP)
- REVISTA DE JURISPRUDÊNCIA DO TJRS. Nº 133/159. 1988.
- REVISTA DE JURISPRUDÊNCIA DO TJRS Nº 94/385. 1982.
- SCHISCHKA, J. The capabilities approach as a metric for economic development. In; **Conference on Promoting Women’s Capabilities**: examining Nussbaum’s Capabilities Approach, 2002, Cambridge. Disponível em: <http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi>. Acesso em: 01 de dez. 2002.
- SEN, A. K. Capacidad y bienestar. In: NUSSBAUM, M. C.; SEN, A. K. (orgs). **La Calidad de Vida**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- SEN, A. K. **Commodities and Capabilities**. Amsterdam: North Holland, 1985a.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEN, A. K. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SEN, A. K. Development: which way now? **The Economic Journal**, Great Britain, v. 93, n. 372, p. 745-762, dez. 1983.
- SEN, A. K. The standard of living: lecture I, concepts and critiques. In: SEN, A. K. **The Standard of Living**: The Tanner lectures. Cambridge: Cambridge University Press, 1985b.
- SEN, A. K. The standard of living: lecture II, lives and capabilities. In: SEN, A. K. **The Standard of Living**: The Tanner lectures. Cambridge: Cambridge University Press, 1985c.
- SIMON, Herbert A. **A Capacidade de Decisão e de Liderança**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1972.
- TAPSCOTT, Don. **Economia Digital**: promessa e perigo na era da inteligência em rede. São Paulo: Makron Books, 1997.
- TOFFLER, Alvin. **Powershift, as mudanças do poder**. Rio de Janeiro: Record, 1995.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- WAQUIL, P.; MATTOS, E. J. Pobreza rural e urbana no Rio Grande do Sul: uma análise além da renda. In: CONGRESSO DA SOBER, XLI, 2003, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora: SOBER, 2003.
- WEBER, Max. **Economia y sociedad**. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1944.

WEBER, Max. **Textos Selecionados**. Col. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

WOLFINBARGER, Mary; GILLY, Mary. **Shopping Online for Freedom, Control and Fun**. California State University Long Beach : College of Business Administration, 2001.

ZELLWEGER, Paul. Web-Based Sales: Defining the Cognitive Buyer. Focus Theme, **Journal of Electronic Markets**, Vol. 7- No. 3, Sep. 1997, pp. 10-16.

ZHANG, Ping; DRAN, Gisela Von. **Expectations and Rankings of Website Quality Features**: Results of Two Studies on User Perceptions. Proceedings of the 34th Hawaii International Conference on System Sciences, 2001.

http://nutep.adm.ufrgs.br/links/links_estados_brasileiros.htm

11. Portal do Governo do Estado de Roraima: www.rr.gov.br/

12. Acesso a sites de governos municipais -

http://www.brasil.gov.br/pais/estrutura_uniao/poder_executivo/municipal/

http://nutep.adm.ufrgs.br/links/links_estados_brasileiros.htm

13. Mapas do Brasil -

http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_int.shtm

SITES INDICADOS PARA CONSULTA:

1. Governo Brasileiro - <http://www.brasil.gov.br/pais/>

2. Estrutura da União - http://www.brasil.gov.br/pais/estrutura_uniao/ (inclusive selecionando, no menu, "Poder Executivo" e, depois, a sub-opção "Municipal", é possível localizar os links para obtenção de informações de Municípios brasileiros; ainda, têm-se a visão de todos os Poderes e seus desmembramentos nas esferas Federal, Estadual e Municipal).

3. Senado Federal - <http://www.senado.gov.br/sf/>

4. Câmara dos Deputados - <http://www.camara.gov.br>

5. Tribunal de Contas da União - http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,1&_dad=portal&_schema=PORTAL

6. Caixa Econômica Federal - <http://www.caixa.gov.br>

7. Banco do Brasil - <http://www.bb.com.br>

8. PETROBRAS - <http://www.petrobras.com.br>

9. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - <http://www.planejamento.gov.br/>

10. Acesso a sites de governos estaduais -