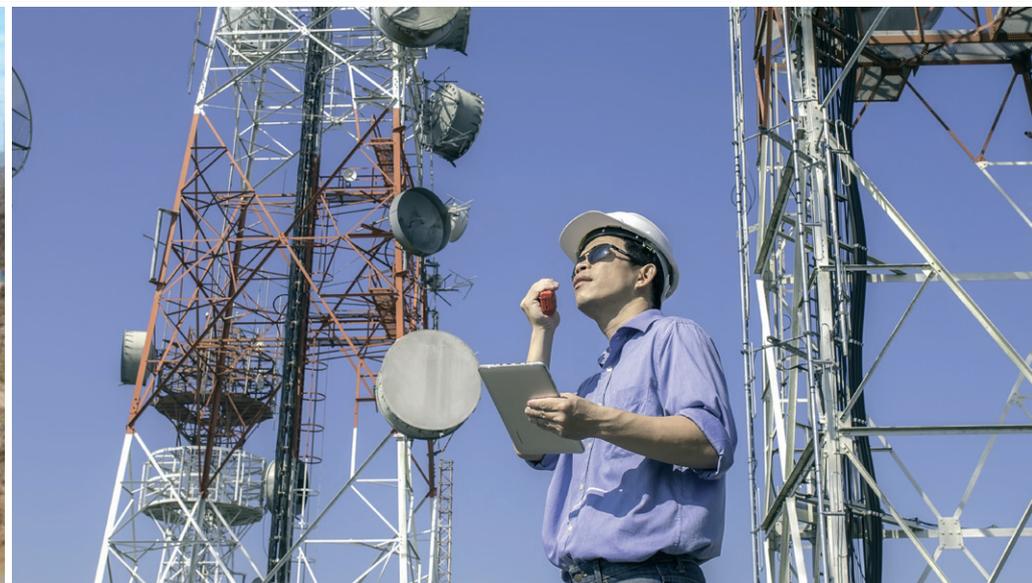


RBPO

REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



Expediente

Editor Márcio Gimene de Oliveira, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Equipe Editorial

André da Paz, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Bruno Conceição, Fundação de Apoio à Escola Técnica

Daniel Conceição, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Eduardo Rodrigues, Governo do Distrito Federal

Elaine Marcial, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Gustavo Noronha, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

José Celso Cardoso Jr, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

José Luiz Pagnussat, Escola Nacional de Administração Pública

Leandro Couto, Governo do Distrito Federal

Leonardo Pamplona, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Mayra Juruá, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

Pedro Rossi, Universidade Estadual de Campinas

Raphael Padula, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ronaldo Coutinho, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Thiago Varanda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Thiago Mitidieri, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Assessoria de Comunicação Natália Ribeiro Pereira

Diagramação Leandro Celes (Curupira Design)

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**

SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691

www.assecor.org.br

Sumário

Artigos

A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014 100

The mandatory execution experience in the Budget Guidelines Law for 2014

Ricardo Alberto Volpe

Túlio Cambraia

O círculo vicioso da gestão pública brasileira 132

The vicious circle of brazilian public administration

Renato Dagnino

Paula Arcoverde Cavalcanti

Inovação em políticas sociais e conhecimento do trabalhador local 161

Social policy innovation and local worker knowledge

Thiago Varanda Barbosa

Projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo em aterros sanitários como opção para a gestão sustentável dos resíduos sólidos no Brasil: o caso do Aterro Bandeirantes 180

Clean development mechanism projects in landfills as option for sustainable management of solid waste in Brazil: the case of Bandeirantes Landfill

Carina Couto Machado

Comunicação

Ajuste fiscal e processo orçamentário no Brasil: reflexão à luz das ideias de Allen Schick 197

Martin Francisco de Almeida Fortis

Governo e planejamento em democracias progressivas: desafios para a América Latina 203

Ronaldo Coutinho Garcia

Resenha

Resenha do livro “O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado”, de Mariana Mazzucato, tradução de Elvira Serapicos, primeira edição (Portfolio-Penguin, 2014) 216

Caetano C.R. Penna

A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014



The mandatory execution experience in the Budget Guidelines Law for 2014

Ricardo Alberto Volpe ricardo.volpe@camara.leg.br

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

Túlio Cambraia tulio.cambraia@camara.leg.br

Diretor-Adjunto da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

Recebido 26-set-15 **Aceito** 29-set-15

Resumo O presente trabalho se insere no campo do direito constitucional e financeiro e tem como principal objetivo analisar a experiência do orçamento impositivo das emendas parlamentares individuais no seu primeiro ano de vigência no orçamento federal brasileiro. As normas vigentes na lei de diretrizes orçamentárias para 2014 ganharam status de normas constitucionais com a promulgação da Emenda Constitucional 86, de 2015. Inicialmente, apresentam-se as razões que motivaram o estabelecimento das regras que impõem a execução das emendas individuais. Em seguida, passa-se ao exame das providências adotadas pelos órgãos para cumprimento do mandamento legal, bem como à análise da execução das emendas em comparação com a de anos anteriores. Ao final, são tecidas algumas considerações que podem contribuir para a regulamentação e o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados.

Palavras chave Orçamento impositivo, impedimento, crédito adicional, contingenciamento.

Abstract *This study falls within the field of constitutional and finance laws. It aims at analyzing the Brazilian federal budget's first year of experience with the mandatory execution of parliamentary individual amendments. With the enactment of the constitutional amendment nº 86 of 2015, the previous regulations on the budget guidelines law (LDO) for 2014 were invested with the status of constitutional rules. Initially, this paper presents the reasons that motivated the establishment*

of rules that imposed the mandatory execution of individual amendments. Then, it examines the measures adopted by the agencies to comply with the legal commandment, and provides an analysis of the implementation of the amendments in comparison with the previous years. It concludes by proposing the review of some issues that may improve regulation and its ensuing procedures.

Key-words *Imposing budget, impediment, additional credit, contingency.*

Há anos se discute na doutrina e no processo legislativo o caráter da lei orçamentária. Nos últimos anos diversas propostas de emenda à Constituição vêm tratando da obrigatoriedade da execução da lei orçamentária. O tema voltou à pauta legislativa em 2013, na Câmara dos Deputados, a partir da retomada da discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 22/2000 (PEC nº 22/2000), aprovada pelo Senado Federal em 2006.

Totalmente modificada, o Congresso Nacional passou a deliberar acerca da alteração constitucional para tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares. Diante do impasse no que tange à inserção, no Senado Federal, do mínimo constitucional da Saúde com base na receita corrente líquida, a aprovação na Câmara dos Deputados da PEC nº 358/2013, em dois turnos, não aconteceu até o final de 2013. Em razão disso e para preservar a vontade da maioria dos congressistas, as disposições da “PEC do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais” foram replicadas no art. 52 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (LDO/2014).

De acordo com suas regras, a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária anual tornou-se obrigatória no montante de 1,2% da receita corrente líquida realizada em 2013. Tal importância pode ser reduzida em razão de contingenciamentos e impedimentos que justifiquem a sua não execução.

Desde 21/01/14, quando ocorreu a publicação no Diário Oficial da União da Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, os órgãos centrais e setoriais de orçamento, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), os autores das emendas e os beneficiários têm adotado providências no sentido de cumprir as determinações da LDO 2014 para o alcance dos objetivos do orçamento impositivo.

Cabe ressaltar que as regras do orçamento impositivo não constaram no projeto da lei de diretrizes orçamentárias para 2015 e foram inseridas no Substitutivo aprovado na Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização e convertida na Lei nº 13.080, de 31 de dezembro de 2014. Isso porque a PEC 358/2013 somente foi aprovada na Câmara dos Deputados em turno final no dia 10/02/2015.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, em 17/03/2015, torna oportuno o exame da repercussão do orçamento impositivo em seu primeiro ano de vigência ocorrido por meio das diretrizes orçamentárias. O conhecimento de dados acerca da execução orçamentária de 2014,

com as regras do orçamento impositivo, pode ser útil para a tomada de decisão dos agentes políticos acerca da necessidade de melhorias e regulamentação nos procedimentos até então adotados.

Tal fato se torna ainda mais relevante em razão da conclusão do processo eleitoral que reelegeu a atual Presidenta da República, uma vez que o tema faz parte dos novos acordos políticos para reorganização da base de apoio no Congresso Nacional.

Inicialmente, são apontadas as razões que motivaram os parlamentares a estabelecer regras para execução obrigatória das emendas individuais. A insatisfação dos congressistas com a execução de dotações relacionadas com suas emendas tem crescido ao longo dos anos e diversas propostas foram apresentadas. O debate sobre a matéria vem desde o final da década de 90, quando foi apresentada a primeira proposta de emenda à Constituição para tornar impositiva a execução do orçamento.

A partir da contextualização, realiza-se a análise das dificuldades enfrentadas pelos órgãos e Poderes para atendimento das normas referentes ao orçamento impositivo das emendas individuais no exercício financeiro de 2014 e as providências que foram adotadas para superá-las. Como se trata do primeiro ano das normas, muitas dúvidas surgiram e levaram a regulamentação da matéria por meio de atos infralegais.

Em seguida, é feita uma abordagem acerca da execução orçamentária e financeira das emendas individuais. Compara-se a execução do exercício de 2014 com a de anos anteriores. Para fins de comparação, são levadas em consideração apenas as programações decorrentes de emendas individuais.

Ao final, com base na exposição, são tecidas algumas considerações sobre o tema. Também, são apresentadas sugestões para o aprimoramento dos procedimentos vigentes diante da inserção do orçamento impositivo das emendas individuais em nosso ordenamento jurídico (EC 86, de 2015).

Contextualização

A utilização das emendas parlamentares como instrumento de barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo é um tema que desperta bastante interesse entre os estudiosos do orçamento público. Figueiredo e Limongi¹ (2008) consideram que os contingenciamentos das emendas individuais seguem menos a lógica política do que a macroeconômica e concluem que a liberação de emendas é usada como “instrumento” de coesão da base de apoio político no CN. Outros como Pereira e Muel-

1 FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F (2008). *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora da FGV / Fundação Konrad Adhenaueer.

ler² (2002) afirmam que há evidências de o governo utilizar as emendas como objeto de troca e de influência na apreciação de proposições legislativas.

Num modelo de presidencialismo de coalizão como o brasileiro³ e de uma federação centralizadora de recursos na União, o Presidente da República precisa de apoio suficiente dos deputados e senadores para a aprovação das matérias legislativas de interesse do seu governo. Por sua vez, os parlamentares dependem do Executivo para levar recursos às suas bases eleitorais.

Nessa relação política, o uso do orçamento público como instrumento de barganha entre os Poderes é praticamente inevitável. Critérios políticos para liberação de recursos orçamentários, em especial para as programações derivadas de emendas, sobrepõem às necessidades reais e a critérios técnicos ou legais.

Tollini⁴ (2008) afirma que

(...) a existência das emendas individuais tem interessado tanto ao Poder Legislativo quanto ao Poder Executivo. Enquanto os parlamentares beneficiam-se politicamente com a possibilidade de destinar recursos federais para as suas bases eleitorais, o Poder Executivo utiliza as emendas como mecanismo de cooptação em suas relações com os partidos, ao aproveitar do caráter autorizativo da LOA para condicionar a execução das emendas individuais à votação pelos parlamentares dos projetos de interesse do Executivo nas votações do Congresso Nacional.

Tal fato tem se tornado notório no governo federal, tanto com a criação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), que dentre outras atribuições coordena a liberação dos recursos decorrentes de emendas, como pelas notícias publicadas na imprensa brasileira⁵.

Uma das causas do uso das emendas como objeto de troca está no caráter autorizativo conferido ao orçamento por parte da doutrina. Isso permite o Executivo, no exercício de seu poder discricionário, decidir sobre a conveniência e oportunidade da realização das programações constantes na lei orçamentária.

- 2 PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2002). "Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, p.265-301.
- 3 Foram registrados 32 partidos no TSE nas eleições de 2014, sendo 19 partidos com representantes no Congresso Nacional em 2013.
- 4 TOLLINI, Helio (2008). *Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária*. Brasília, p. 15. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1781>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- 5 Por exemplo, matéria do G1 Globo de 10 dez. 2013: "Ideli nega quebra de promessa na liberação de emendas parlamentares. Ela disse que governo cumpriu promessa de liberar R\$ 6 bi para emendas..., para o pagamento médio de R\$ 10 milhões para cada senador e deputado, e alguns adicionais. Os integrantes da Comissão Mista de Orçamento (CMO), por exemplo, terão direito a R\$ 12 milhões cada. "É só fazer as contas", disse." Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/ideli-nega-quebra-de-promessa-na-liberacao-de-emendas-parlamentares.html>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

Conforme Mendonça⁶ (2010),

A tese de que o orçamento é meramente autorizativo – que não decorre expressamente de nenhum enunciado normativo – faz com que o Poder Executivo possa liberar as verbas previstas na medida da sua discricção. As decisões efetivamente produzidas no orçamento não decidem de fato, admitindo-se que o Executivo possa redecidir tudo e seguir uma pauta própria de prioridades. E tudo isso sem nem mesmo estar obrigado a motivar as novas escolhas. (...)

Assim, o que o orçamento autorizativo permite, na prática, é a inércia. Essa prerrogativa evidentemente esvazia a decisão sobre as prioridades públicas, produzida no processo deliberativo. O Executivo realiza um novo juízo sobre tais prioridades e pode entender que não são prioridades de fato, passando por cima do que fora decidido.

Contudo, outra corrente doutrinária defende que o orçamento é de execução cogente, exceto em situações excepcionais que justificam o descumprimento. No estado democrático de direito a atividade orçamentária e financeira impõe aos gestores públicos o cumprimento da programação da lei orçamentária na sua execução, salvo motivo de força maior, impedimento técnico ou insuficiência de recursos, sob o risco de banalizar o descumprimento da lei orçamentária por meio de sua reproprio- rização ou pela inércia administrativa, frustrando-se o processo legislativo deliberativo e a própria sociedade. Oliveira⁷ (2013) entende que

A discussão “orçamento impositivo vs. orçamento autorizativo” acaba por colocar o debate em termos inadequados, pois faz pressupor que o orçamento constitucional institui o “orçamento autorizativo” e, portanto, para torná-lo “impositivo” é necessário alterar a Constituição. A **Constituição não institui nem o “orçamento autorizativo” nem o orçamento “impositivo”** (...)

É da natureza das leis que suas prescrições sejam cumpridas, sejam determinativas. (...) **Apenas em situações excepcionais justificam o não cumprimento das leis, caso a caso analisadas.**

Porém, o entendimento dominante ainda é de que o orçamento possui caráter meramente autorizativo. Isso é notado já na elaboração da proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional. Nos últimos anos, especialmente após a crise financeira americana no final de 2008, os projetos de leis orçamentárias anuais que chegaram ao Parlamento apresentaram um cenário macroeconômico muito otimista que não refletia a realidade nacional. Algumas variáveis macroeconômicas importantes para previsão da receita divergiam bastante da previsão do mercado e não se confirmaram ao longo do exercício financeiro. A variação real do PIB é um exemplo. Essa variável, junto com a inflação, é a que mais pesa no cálculo da projeção das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). A expectativa otimista do Produto Interno Bruto

6 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de (2010). *Constitucionalização das Finanças Públicas: Devido Processo Orçamentário e democracia*. Introdução de Luiz Roberto Barroso. 1.ed. São Paulo: Renovar, p. 392.

7 OLIVEIRA, Weder de (2013). *Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Volume I. Belo Horizonte: Fórum, p. 408.

(PIB) favorece a estimativa de realização da receita superior ao montante arrecadado. A inflação, por sua vez, não tem grande influência, pois o índice medido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apesar de situar-se acima do centro da meta, encontra-se dentro da faixa de tolerância de 2,0% para cima ou para baixo.

Tabela 1 - Variáveis macroeconômicas

Ano	PIB (var real - % a.a.)		IPCA (% a.a.)	
	Observado	PLOA	Observado	PLOA
2009	-0,23%	4,50%	4,31%	4,50%
2010	7,57%	4,50%	5,91%	4,33%
2011	3,92%	4,50%	6,50%	5,80%
2012	1,76%	5,00%	5,84%	4,80%
2013	2,74%	4,50%	5,91%	4,50%
2014	0,15%	4,50%	6,41%	5,00%
2015	-1,20%	3,00%	8,29%	5,00%

Fonte: Mensagem de encaminhamento da proposta orçamentária, Ipeadata e Relatório Focus de 8/5/15.

Obs.: O índice observado referente ao exercício de 2015 corresponde à previsão do mercado constantes no Relatório Focus.

A projeção otimista da realização de receitas constante na proposta orçamentária enviada pelo Executivo é elevada pela reestimativa de receita, no âmbito do Congresso Nacional, com a finalidade de obtenção de recursos para atendimento de emendas ao orçamento. Tal procedimento acarreta excesso de autorizações, uma vez que a receita estimada dificilmente será realizada.

Tabela 2 - Estimativa da receita, arrecadação líquida e contingenciamento (R\$ mil)

Ano	PLOA	Acréscimo CN	Previsão	Arrecadação Líquida	Contingenciamento
2009	1.045.369.949	-3.598.843	1.055.901.198	1.168.544.221	25.056.103
2010	1.134.838.748	20.223.049	1.169.786.678	1.110.647.570	25.377.922
2011	1.245.846.461	25.492.281	1.287.501.218	1.226.897.720	28.838.001
2012	1.448.843.092	29.983.403	1.494.972.912	1.566.036.387	35.009.979
2013	1.511.049.655	25.655.557	1.555.845.105	1.462.545.078	22.743.931
2014	1.671.097.824	21.193.649	1.728.431.050	1.669.874.045	20.466.674

Fonte: SIAFI e Decretos n.ºs. 6.752, 6.993, 7.036 e 7.042, de 2009; 7.094, 7.144, 7.189, 7.245, 7.321, 7.368 e 7.409, de 2010; 7.445, 7.477, 7.534, 7.558, 7.575 e 7.622, de 2011; 7.680, 7.707, 7.740, 7.781, 7.814 e 7.847, de 2012; 7.995, 8.021, 8.062, 8.111 e 8.143, de 2013; 8.197, 8.216, 8.261, 8.290, 8.320 e 8.367, de 2014.

Obs.: Na estimativa da receita foi excluído o refinanciamento da dívida.

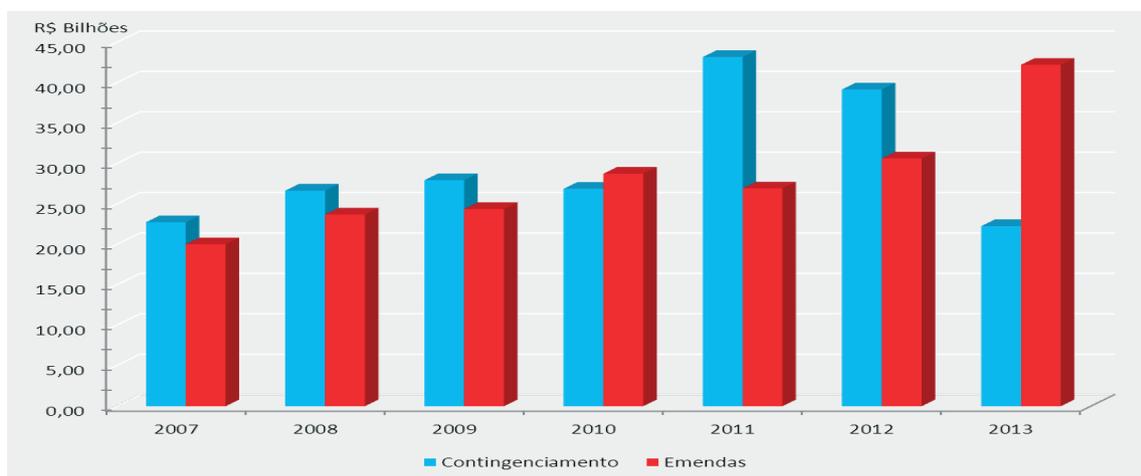
Essa falta de realismo na elaboração da lei orçamentária anual oferece a oportunidade de o Executivo realizar o orçamento segundo sua discricionariedade. O excesso de autorizações tem sido tão flagrante nos últimos anos, que mesmo antes da aprovação da lei já haviam expectativas acerca do contingenciamento. Tem sido recorrente a edição do decreto de contingenciamento para estabelecer

limites de empenho e movimentação financeira para o orçamento em vigor logo nos primeiros meses da execução orçamentária.

A ausência de critérios objetivos para execução orçamentária e para dar transparência aos efeitos do contingenciamento de recursos sobre programações autorizadas na lei orçamentária, especialmente as decorrentes de emendas, tem colocado o parlamentar em constante negociação com o Executivo e peregrinação nos ministérios para liberação de dotações. O bloqueio da quase totalidade das programações incluídas pelo Congresso Nacional (alto grau de correlação com os contingenciamentos) e o longo processo de negociação para um baixo nível de execução frustra a pretensa alocação para os entes federados.

Sobre o contingenciamento e as emendas, Gontijo⁸ (2013) assevera que o “entendimento é de que o governo sempre escolhe para isso [contingenciamentos] as despesas discricionárias que não constavam da proposta orçamentária, ou seja, a programação que foi acrescentada pelo Congresso Nacional por meio das emendas.”

O gráfico a seguir mostra que no período 2007-2013 os contingenciamentos do início do exercício relacionaram-se aos valores das emendas aprovadas no orçamento anual.



Primeiro Decreto de Contingenciamento do Ano

Fonte: SOF

A fim de atenuar esses efeitos e equilibrar a correlação de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo, existem diversas proposições em tramitação (ou que tramitaram) no Parlamento que visam determinar a execução obrigatória da programação orçamentária ou de parte dela (emendas parlamentares), por meio de legislação constitucional ou infraconstitucional. Citam-se como exemplos, os

8 GONTIJO, Vander (2013). *Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares*. Estudo Técnico nº 10, Brasília, p. 8-9. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em 25 abr. 2014.

Projetos de Lei Complementar nº 135/1996 (lei complementar de finanças prevista no art. 165, § 9º), nº 18-D/ 1999 – convertido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e nº 218/2004 (altera art. 9º da LRF) e a PEC nº 22/2000 (SF)⁹ e a PEC nº 353/2013 aprovada pela Câmara dos Deputados em segundo e último turno em 20/02/2015 e promulgada pelo Congresso Nacional em 17/03/2015, como Emenda Constitucional nº 86, de 2015.

O orçamento impositivo na LDO 2014 e sua regulamentação

Devido ao impasse observado no final de 2013 para aprovação da PEC 358-A, o projeto da lei de diretrizes orçamentárias para 2014 (PLDO 2014), que deveria ter sido aprovado antes da interrupção da sessão legislativa em julho, só foi aprovado próximo à data de encerramento da sessão legislativa, em dezembro. O art. 52 do Substitutivo do PLDO/2014, contendo os dispositivos relativos ao orçamento impositivo das emendas individuais, foi introduzido na Lei nº 12.919/13 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – LDO/2014).

As disposições constantes do art. 52 da LDO/2014 representam importante inovação no ordenamento jurídico pátrio. Tais dispositivos refletem a vontade política dos parlamentares em materializar a execução das dotações incluídas por emendas na lei orçamentária, em igualdade de condições com o conjunto das demais despesas discricionárias.

De acordo com as normas estatuídas na LDO/2014, as programações orçamentárias incluídas ou acrescidas por emenda individual ao projeto de lei orçamentária passaram a ser consideradas de execução obrigatória no limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Todavia, se verificado impedimento de ordem técnica, a execução da programação derivada de emenda individual deixa de ser obrigatória. Isso ocorre apenas depois de transcorrido o rito procedimental fixado no § 2º do art. 52 da LDO/2014, nos termos do § 3º do dispositivo legal mencionado.

Conforme tal rito, o Poder Executivo deve informar ao Congresso Nacional, no prazo de 120 dias a contar da publicação da lei orçamentária anual, os impedimentos constatados para a execução das programações oriundas de emendas individuais. Em seguida, o Parlamento tem o prazo de 30 dias para propor as medidas saneadoras ao Poder Executivo. A partir de então, este último deve, por seu turno, adotar as providências necessárias à implementação das propostas saneadoras, inclusive mediante o envio de créditos adicionais ao Poder Legislativo no prazo de 30 dias. O Congresso Nacional deve aprovar os eventuais projetos de lei de créditos adicionais até 20 de novembro. Constatada a permanência do impedimento de ordem técnica, a programação deixa de ser obrigatória.

Na tentativa de viabilizar os novos encargos fixados no art. 52 da Lei nº 12.919/13, que basicamente reproduz a PEC do Orçamento Impositivo (PEC 22-A/200 e PEC 358-A/2013), o Poder Executivo pro-

9 As PEC nº 77/1999 e nº 28/2000 foram apensadas à PEC nº 22/2000.

moveu a regulamentação e estabeleceu procedimentos, por meio das Portarias Interministeriais nºs 39 e 40, de 06 de fevereiro de 2014, e das Portarias SOF nºs 10, 11 e 14, todas de 2014¹⁰.

A Portaria Interministerial nº 39, da SRI/PR e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, trata de orientações aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal para classificar e justificar impedimentos técnicos à execução das emendas individuais (até 08 de maio de 2014) no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

A Portaria Interministerial nº 40 (MF, MPOG, CGU e SRI/PR) disciplina os procedimentos para análise da execução da programação decorrente das emendas individuais que dependam da celebração de convênio ou instrumento congênere, no âmbito do Sistema de Convênio – SICONV. Também, estabelece orientações para a identificação dos impedimentos.

As Portarias nºs 10, 11 e 14, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) estabelecem procedimentos para solicitações de alterações e remanejamentos das programações orçamentárias autorizadas na LOA 2014, cuja abertura possa ocorrer por meio de decreto ou de projeto de lei, inclusive para as programações derivadas de emendas individuais sob o regime da obrigatoriedade do art. 52 da LDO 2014.

Essas regulamentações oferecem orientações e fixam procedimentos para que os eventuais impedimentos sejam informados ao Legislativo dentro do prazo de 120 dias. Também, cuida da elaboração e envio do projeto de lei ao Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, para implementação das indicações legislativas com vistas ao saneamento dos impedimentos para execução das emendas individuais.

Nesse sentido, foram definidas as seguintes orientações:

- a. fixação de prazo e procedimentos para obtenção de informações junto aos parlamentares necessários à análise de possibilidade da execução de suas emendas, por intermédio do Sistema de Indicação de Emendas – SIGEM e para cadastramento das propostas pelos entes federados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV;
- b. estabelecimento de critérios e prazos para indicação dos impedimentos de ordem técnica;
- c. definição dos órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento como responsáveis pelas análises iniciais das programações decorrentes de emendas individuais;

10 Ver NT Conjunta nº 03, de 2014, e nº 04, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

- d. atribuição de responsabilidade à SOF para sistematizar as informações dos órgãos setoriais e à SRI/PR para referendar e organizar as informações a serem remetidas ao Poder Legislativo.

O Congresso Nacional, também, regulamentou as disposições da LDO/2014 quanto à matéria referente ao orçamento impositivo por meio da Instrução Normativa nº 1, de 2014, aprovada no âmbito da comissão mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal. Os objetivos principais desse regulamento foram (i) fixar o conteúdo e a forma de apresentação das medidas saneadoras pelos autores das emendas e (ii) estabelecer o modo de processamento e encaminhamento dessas informações de maneira compreensível ao Poder Executivo¹¹.

Tendo em vista o caráter excepcional do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo contido nas normas do orçamento impositivo constante na LDO/2014, optou-se por uma interpretação restritiva de seus dispositivos para a elaboração da Instrução Normativa nº 1, de 2014.

Apoiado nesse entendimento, o regulamento estatuiu que somente o autor da emenda com impedimento de ordem técnica, investido no mandato, pode propor indicações ao Poder Executivo. Nos termos da LDO/2014, o impedimento de ordem técnica pode ser superável ou insuperável. No primeiro caso, o parlamentar toma ciência do problema e propõe alguma providência administrativa saneadora conforme sua conveniência. No segundo, se o autor julgar o impedimento insuperável, o congressista pode sugerir o remanejamento da dotação de uma programação para outra passível de execução.

Em ambas as situações, a indicação de medida saneadora foi uma faculdade do parlamentar e teve que observar as seguintes situações:

- a. no caso de impedimento que incidia apenas em parte dos recursos da emenda, o remanejamento pôde ser proposto para programações oriundas de emendas do mesmo autor;
- b. no caso de impedimento que incidia sobre a totalidade dos recursos da emenda, o remanejamento pôde ser proposto para uma só programação orçamentária ou para outras decorrentes de emendas do mesmo autor.

Ademais, os parlamentares puderam ajustar os subtítulos e os classificadores da despesa, como grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação. Para ajuste de subtítulo, o parlamentar só podia modificá-lo para propor um localizador nacional, regional, estadual ou municipal, sem especificá-lo ou detalhá-lo. Além disso, os recursos das emendas alocadas em programações destinadas a ações e serviços públicos de saúde tiveram de manter sua destinação.

11 Ver NT Conjunta nº 06, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Essas regras restringiram as possibilidades de ajustes das emendas com vistas à sua execução com o objetivo preservar o processo legislativo orçamentário. A ampla liberdade para ajustar as emendas poderia acarretar o esvaziamento do processo legislativo orçamentário quanto à apresentação de emendas na CMO. Com o passar do tempo, os parlamentares poderiam preferir alocar os recursos de suas emendas em uma programação que representasse uma janela orçamentária de modo que, durante o exercício financeiro, ele pudesse realizar a distribuição desses recursos para qualquer finalidade. Isso não corresponderia à correção das emendas para permitir sua execução, mas à oportunidade de reprogramação de despesas que deve ocorrer durante a apreciação orçamentária.

Ainda, segundo a Instrução Normativa nº 1, de 2014, coube à CMO:

- a. disponibilizar as informações recebidas sobre os impedimentos de ordem técnica aos interessados;
- b. receber as indicações dos parlamentares;
- c. organizar e consolidar as indicações recebidas dos congressistas;
- d. encaminhar o resultado da consolidação à Mesa do Congresso Nacional para fins de envio ao Poder Executivo.

Vale ressaltar que a realização das tarefas realizadas pela CMO foi auxiliada por um sistema eletrônico de informações desenvolvido pelo Centro de Informática da Câmara dos Deputados, denominado Sistema de Indicações Legislativas Orçamentárias – SILOR. Essa ferramenta foi fundamental para que o Parlamento pudesse dar cumprimento às disposições da LDO/2014 no prazo estipulado de 30 dias.

Tendo por base a instrução normativa, a CMO organizou as indicações dos deputados e senadores para que o Congresso Nacional as remetesse ao Poder Executivo. Este, de posse das informações, adotou as providências a seu alcance para implementação das indicações legislativas, inclusive com o encaminhamento de projetos de lei de créditos adicionais ao Parlamento e edição de decreto para abertura de crédito adicional.

Considerações acerca do orçamento impositivo em 2014

A execução orçamentária e financeira para exercício de 2014 apresenta importante inovação provocada pela inclusão de dispositivo na Lei nº 12.919/13, que dispõe sobre a obrigatoriedade de execução de programações decorrentes de emendas individuais. De acordo com o art. 52 da LDO/2014, as dotações derivadas de emendas individuais devem ser executadas em sua plenitude, exceto se:

- a. a receita corrente líquida do projeto da lei orçamentária for inferior ao montante apurado do ano anterior;

- b. verificada a necessidade de contingenciamento, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- c. constatado impedimento de ordem técnica.

Se a receita corrente líquida apurada no exercício anterior for inferior ao valor do projeto de lei orçamentária, o limite de obrigatoriedade deverá ser reduzido na mesma proporção. Sobre esse montante reduzido é que incidirá o contingenciamento, se houver. Nessa situação, o montante de execução das programações oriundas de emendas individuais pode ser diminuído na mesma proporção de limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

Caso haja impedimento de ordem técnica, a LDO/2014 estabeleceu um rito extraordinário com a intenção de saná-lo (art. 52, § 2º, da Lei nº 12.919/13). A partir de então, mantido o impedimento, a execução da programação decorrente de emenda individual deixará de ser impositiva.

Com a finalidade de dar cumprimento a essas normas, os Poderes sentiram a necessidade de regulamentá-las. No entanto, isso acarretou excesso de burocracia e dificuldades operacionais que poderiam frustrar o objetivo de o orçamento impositivo assegurar a execução de emendas individuais na mesma proporção das despesas discricionárias. Ao examinar os impedimentos apontados pelos Poderes, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, foram constatados alguns problemas. O mecanismo de identificação de impedimentos não teve a preocupação de classificá-los de modo a facilitar sua compreensão e adoção de providências pelos interessados, especialmente para os casos em que as medidas administrativas poderiam sanar as pendências.

Também, confundiu-se a existência de impedimento da programação com impedimento para execução de convênio ou instrumento congênere. Nesse caso, por exemplo, foi considerado impedimento a falta de entrega da proposta pelo beneficiário da emenda até a data de 21 de março de 2014 ou que, nesse mesmo período, teve a proposta rejeitada. Isso não configura impedimento para execução da programação, mas sim para celebração do convênio, casos em que medidas administrativas como o simples envio de proposta ou a substituição de beneficiário durante o exercício viabilizaria a execução.

Outrossim, em razão da disposição cujo parâmetro é a utilização da RCL do ano anterior e do percentual proporcional do contingenciamento das despesas discricionárias do Poder Executivo, gerou-se uma redução do montante de cumprimento mínimo das programações derivadas de emendas individuais de 2014 em torno de 25%. Implicitamente, a “cota de cada parlamentar” das emendas individuais, inicialmente apresentada na proposta orçamentária para 2014 no valor de R\$ 14,67 milhões, foi reduzida em torno de R\$ 3,7 milhões e também foi considerado impedimento à execução. O Poder Executivo entendeu que a isonomia e o montante mínimo seriam obtidos pela execução da mesma “cota” para cada parlamentar e que as últimas na ordem de prioridade arcaíam com a redução e estariam impedidas.

Ainda, foi considerado impedimento o valor insuficiente da emenda frente à proposta apresentada, mesmo quando a redução quantitativa dos produtos ao valor disponível da emenda fosse suficiente para realizar convênio. Entende-se que além do montante mínimo obrigatório (1,2% RCL), o que deve ser considerado como núcleo da obrigação derivada da emenda individual é o objeto (fim ou produto entregue à sociedade), não havendo obrigatoriedade de executar toda meta associada ou de exaurir toda dotação consignada.

Além disso, o bloqueio de todas as programações, mesmo sem impedimentos, até o final do prazo de indicação legislativa atrasou o processo decisório dos órgãos setoriais, o que certamente atrasou a execução orçamentária das emendas. Apesar disso, conforme será demonstrado na tabela 17, o nível de execução orçamentária observado em 2014 foi superior ao de anos anteriores.

Sobre as expectativas da execução das emendas individuais no orçamento impositivo em 2014, Greggianin¹² (2014) afirma:

(...) que o regime do orçamento impositivo estava sendo colocado em prática pela primeira vez em 2014, com um início tumultuado dado o cronograma mais restritivo do ano eleitoral. O governo federal, durante a fase de verificação de impedimentos, promoveu um bloqueio preventivo inicial de todas as emendas impositivas. Um dos comentários apresentados pelos respondentes ressalta que esse bloqueio contraria as disposições da LDO 2014, cuja presunção é a de que todas as programações devem, em princípio, ser consideradas como desimpedidas, e não o contrário.

Surpreendeu o fato de que, mesmo com as críticas e dificuldades iniciais, 46% consideraram que as perspectivas eram positivas, ou seja, que a liberação das emendas, ao longo do tempo, será mais técnica e ágil. Na questão apresentada considerou-se como positiva a forma de liberação mais técnica (objetiva, sem barganha política) e mais ágil.

Tudo isso, nos leva a examinar e refletir o delineamento pretendido pelo Legislativo. As experiências e lições da sua prática introduzida pela LDO 2014 e pelas regulamentações do Executivo são fundamentais para o aprimoramento legislativo e administrativo, bem como para a sua futura regulamentação da PEC 86, de 2015.

12 GREGGIANIN, Eugênio (2014). *Emendas Orçamentárias: Importância para os Municípios, Execução das Emendas, Orçamento Impositivo, Orçamento Participativo*. Brasília. p. 11. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/et16.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

Apresentação de emendas individuais à LOA/2014

Ao projeto de lei orçamentária para 2014 (PL nº 9/2013-CN) foram aprovadas 7.767 emendas individuais, no montante de R\$ 8,7 bilhões, correspondente a 1,2% da RCL do projeto, que corresponde a cerca de R\$ 14,7 milhões, em média, por parlamentar¹³. Nos termos do § 1º do art. 52 da LDO/2014, metade do valor das emendas individuais foi destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Tabela 3 – PLOA/2014 - Emendas individuais apresentadas, por modalidade de aplicação (MA) /grupo natureza de despesa (GND) (em R\$ milhões)

Modalidade de Aplicação	3 - ODC	4 - INV	5 - IFI	Total	%
40 - TRANSF. A MUNICÍPIOS	593,5	5.066,4		5.659,9	64,99
99 - A DEFINIR	232,0	1.024,4		1.256,3	14,43
50 - TRANSF. A INST. PRIVADAS	167,8	593,2		760,9	8,74
30 - TRANSF. A EST. E AO DF	84,0	454,8		538,7	6,19
90 - APLIC. DIRETAS	125,0	353,6	2,0	480,6	5,52
71 - CONSÓRCIOS PÚBLICOS		10,7		10,7	0,12
32 - EXEC ORÇ DELEGADA A EST. E DF	0,7	0,8		1,5	0,02
Total	1.202,9	7.503,7	2,0	8.708,6	100,00

Fonte: Selor/CN. Elab.: COFF/CD.

A maioria das emendas ao projeto da lei orçamentária para 2015 correspondeu a investimentos a serem executados mediante transferência de recursos a entidades privadas ou a entes federativos. Nesses casos, há necessidade de formalização de convênios, contratos de repasse, contratos de gestão ou outros instrumentos congêneres. Para tanto, os autores das emendas tiveram que informar os potenciais beneficiários dos recursos para que o Poder Executivo pudesse disponibilizar o SICONV aos entes e entidades apresentarem suas propostas para posterior análise dos órgãos executores.

Emendas individuais com impedimentos

Segundo o art. 52, § 2º, I, da LDO/2014, coube aos Poderes, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União o encargo de verificar, no prazo de 120 dias da publicação da lei orçamentária, os impedimentos para execução das programações decorrentes de emendas individuais e informá-los ao Congresso Nacional, acompanhados das justificativas.

Assim, logo após a publicação da LOA/2014, ocorrida em 21 de janeiro de 2014, o Poder Executivo regulamentou a LDO/2014 no sentido de dar cumprimento às suas disposições por meio das Portarias Interministeriais nºs 39 e 40, de 6 de fevereiro de 2014.

13 Apresentaram emendas 593 parlamentares, sendo 513 deputados e 80 senadores.

De acordo com esses regulamentos, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR) ficou responsável pela coordenação e acompanhamento dos procedimentos definidos pelas portarias, inclusive quanto ao cumprimento dos prazos pelos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF). A SRI/PR também ficou encarregada da consolidação e validação das informações acerca dos impedimentos das programações a serem encaminhadas ao Parlamento. O relacionamento do Poder Executivo com o Congresso Nacional e seus membros se deu por meio da SRI/PR. O art. 4º, I e II, da Portaria Interministerial nº 40, definiu a competência da SRI/PR para receber as indicações dos parlamentares, por meio do SIGEM, sobre a destinação de suas emendas, o CNPJ dos beneficiários e respectivo valor, e a ordem de prioridade de cada emenda até 18 de fevereiro de 2014. Ademais, ao mencionado órgão coube consolidar as informações, até 20 de fevereiro de 2014, e encaminhá-las aos Ministérios, que cadastraram as tais indicações no SICONV até 24 de fevereiro de 2014.

A partir desse dia, o SICONV foi disponibilizado para os beneficiários das transferências voluntárias enviarem as propostas, planos de trabalho e documentos até 21 de março de 2014.

Coube aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal analisar as propostas, com plano de trabalho e demais documentos até 15 de abril de 2014, com a conclusão pela aprovação, reprovação ou necessidade de complementação ou ajuste. Neste último caso, a reanálise das propostas ocorreu até 5 de maio desse ano.

A partir dessa data, os órgãos setoriais reanalisaram as propostas e finalizaram a inserção das informações no SIOP com indicação de aprovação ou existência de impedimento até 8 de maio de 2014. Essas informações foram submetidas à validação pela SRI/PR para, posteriormente, serem remetidas à Casa Civil/PR até 15 de maio de 2014. As informações sobre os impedimentos, acompanhados das respectivas justificativas, foram encaminhadas ao Parlamento por meio da Mensagem nº 7, de 21 de maio de 2014.

Vale esclarecer que desde o início da execução orçamentária, as programações decorrentes de emendas individuais tiveram as dotações bloqueadas no SIAFI, nos termos das Portarias, justificando a necessidade de analisar todas as emendas e de envio ao Legislativo para indicação parlamentar dos possíveis casos de remanejamentos para sua liberação. Assim, após a remessa das informações ao Congresso Nacional, apenas as programações que apresentavam impedimentos permaneceram bloqueadas.

Como resultado desse processo, a Mensagem nº 7, de 2014, alterada pelos Ofícios nºs 017, de 2014-CN, 116, de 2014-SRI-PR e 269, de 2014-GAB/SE/MS, contém a informação de que, do total de 7.767 emendas individuais aprovadas (R\$ 8,7 bilhões), 2.063 apresentaram algum tipo de impedimento (1,66 bilhão). Quase todos os congressistas tiveram algum tipo de impedimento detectado em suas emendas.

Tabela 4 - LOA/2014 - Emendas com impedimento, por tipo de autor

Tipo de Autor	Quant. Autores	Quant. Emendas		Valor do Impedimento (R\$ mil)		Quant. Emendas	Valor do Impedimento (R\$ mil)
		Parcial	Total	Parcial	Total		
Deputado	508	1.014	793	831.185,1	564.988,4	1.807	1.396.173,5
Senador	79	134	122	162.122,1	97.580,8	256	259.703,0
Total	587	1.148	915	993.307,3	662.569,2	2.063	1.655.876,5

Fonte: Selor e Mensagem nº 7, de 2014.

O Ministério da Saúde foi o órgão que concentrou o maior número de emendas com impedimentos (1.546 emendas), equivalente a 75% do quantitativo total e 83,3% do valor impedido. Os demais órgãos que mais apresentaram emendas com algum tipo de impedimento foram Ministério da Cultura, Ministério das Cidades e Ministério do Turismo, nessa ordem.

Tabela 5 - LOA/2014 - Emendas com impedimento, por órgão

Órgão Quant. Emendas	Impedimento sobre parte do valor da emenda		Impedimento sobre o valor total da emenda		Geral	
	Quant. Emendas	Valor do Imped. (R\$ mil)	Quant. Emendas	Valor do Imped. (R\$ mil)	Quant. Emendas	Valor do Imped. (R\$ mil)
Justiça Federal			1	500,0	1	500,0
Presidência da República	2	358,0			2	358,0
Ministério da Agric., Pecuária e Abastecimento	22	8.623,0	12	5.150,0	34	13.773,0
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	2	600,0	11	9.806,0	13	10.406,0
Ministério da Educação			3	1.250,0	3	1.250,0
Ministério da Justiça	8	4.743,8	20	12.987,0	28	17.730,8
Ministério da Previdência Social			4	1.300,0	4	1.300,0
Ministério da Saúde	960	894.917,7	588	484.686,3	1.548	1.379.604,0
Ministério do Trabalho e Emprego			4	3.450,0	4	3.450,0
Ministério dos Transportes	1	1.696,9	1	3.000,0	2	4.696,9
Ministério da Cultura	22	19.637,4	126	60.173,4	148	79.810,8
Ministério do Desenvolvimento Agrário	18	9.361,8	10	8.436,0	28	17.797,8
Ministério do Esporte	5	5.589,8	32	19.211,0	37	24.800,8
Ministério da Defesa	1	50,0			1	50,0
Ministério da Integração Nacional	11	3.324,0	5	8.076,0	16	11.400,0
Ministério do Turismo	21	9.012,6	31	15.700,5	52	24.713,1
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	7	1.280,0	7	1.350,0	14	2.630,0
Ministério das Cidades	58	27.610,7	19	13.755,0	77	41.365,7
Ministério da Pesca e Aquicultura	6	5.057,7	11	4.343,0	17	9.400,7
Secretaria de Direitos Humanos	2	793,9	21	6.515,0	23	7.308,9
Secretaria de Políticas para as Mulheres	1	500,0	2	650,0	3	1.150,0
Secretaria de Polít. Promoção da Igualdade Racial	1	150,0	4	880,0	5	1.030,0
Secretaria da Micro e Pequena Empresa			3	1.350,0	3	1.350,0
Total	1.148	993.307,3	915	662.569,2	2063	1.655.876,5

Fonte: Selor e Mensagem nº 7, de 2014.

Tabela 6 – LOA/2014 – Justificativas das emendas com impedimento

Justificativas	Frequência
Não apresentação do plano de trabalho no prazo	798
Falta de razoabilidade dos valores, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto; Não apresentação do plano de trabalho no prazo	486
Falta de razoabilidade dos valores, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto	317
Outros	152
Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	136
Não aprovação do Plano de Trabalho	55
Não apresentação do plano de trabalho no prazo; Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	30
Incompatibilidade do objeto indicado com a finalidade da ação orçamentária	18
Não indicação do beneficiário e respectivo valor da emenda no prazo estabelecido	14
Desistência do proponente	14
Outros; Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	11
Demais justificativas	32
Total	2.063

Fonte: Selor e Mensagem nº 7, de 2014.

A não apresentação do plano de trabalho no prazo, a falta de razoabilidade dos valores e a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto foram as justificativas mais frequentes dos impedimentos apresentados pelo Poder Executivo.

Indicações legislativas

Observadas as regras gerais estatuídas na Instrução Normativa nº 1, de 2014-CMO, os parlamentares procederam às indicações para saneamento dos impedimentos à execução das programações decorrentes das emendas individuais. Em atendimento ao disposto na LDO 2014 e com a finalidade de que elas constassem do projeto de lei de crédito adicional, nos termos estatuídos no art. 52, § 2º, II e III, as indicações dos congressistas alcançaram 243 emendas. Esse total significa apenas 11,8% das emendas com impedimentos anotados pelos Poderes, MPU e DPU.

Ao final do processamento dessas indicações, a CMO elaborou três relatórios que foram remetidos ao Executivo pela Mesa do Congresso Nacional em 18 de junho de 2014. O Relatório I relacionou os remanejamentos de recursos entre emendas do mesmo autor. Esse relatório envolveu a importância de

R\$ 86.473.135 (oitenta e seis milhões, quatrocentos e setenta e três mil, cento e trinta e cinco reais), oriundos de 145 emendas individuais com impedimento e destinaram recursos para 193 emendas. A tabela 7 demonstra a distribuição dos recursos por órgãos.

Tabela 7 – LOA/ 2014 – Indicações: origem e destino dos remanejamentos de emendas , por órgão.

Origem	Destino	Valor do Ajuste (R\$ mil)
Presidência da República	Ministério da Cultura	100,0
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.500,0
Ministério da Justiça	Ministério da Saúde	600,0
Ministério da Previdência Social	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	500,0
	Ministério da Educação	150,0
	Ministério da Saúde	150,0
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde	71.437,2
Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério da Cultura	200,0
	Ministério das Cidades	3.000,0
Ministério dos Transportes	Ministério da Defesa	1.696,9
Ministério da Cultura	Ministério da Cultura	1.150,2
	Ministério do Desenvolvimento Agrário	700,0
	Ministério do Esporte	400,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério da Cultura	100,0
	Ministério da Integração Nacional	300,0
Ministério do Esporte	Ministério da Cultura	100,0
Ministério da Integração Nacional	Ministério da Integração Nacional	200,0
Ministério do Turismo	Ministério do Turismo	1.600,0
	Ministério das Cidades	250,0
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	Ministério do Esporte	300,0
Ministério das Cidades	Ministério da Saúde	1.138,8
	Ministério da Cultura	200,0
	Ministério das Cidades	250,0
Secretaria dos Direitos Humanos	Ministério da Saúde	200,0
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	Ministério das Cidades	250,0
Total		86.473,1

Fonte: Selor.

O Relatório II cuidou dos remanejamentos de dotações para outra programação orçamentária. Esse relatório compreendeu o montante de R\$ 50.680.500 (cinquenta milhões, seiscientos e oitenta mil e quinhentos reais), derivado do cancelamento de valores de 75 emendas individuais com impedimentos. A distribuição de recursos está resumida na tabela 8.

O Relatório III tratou dos ajustes dos classificadores da despesa, como o grupo de natureza de despesa e a modalidade de aplicação, em 23 emendas. Nesse relatório não houve nenhum remanejamento de recursos entre as programações. Porém, observamos um aumento líquido de investimentos no montante de R\$ 3.730.000 (três milhões, setecentos e trinta mil reais). O total de recursos que passaram de GND 3 (outras despesas correntes) para GND 4 (investimentos) foi de R\$ 4.890.000 (quatro milhões, oitocentos e noventa mil reais), enquanto o movimento no sentido inverso foi de R\$ 1.250.000 (um milhão, duzentos e cinquenta mil reais). Os ajustes indicados no Relatório III podem ser conforme indicado na tabela 9.

Tabela 8 – LOA/ 2014 – Indicações: origem e destino para programações, por órgão

Origem	Destino	Valor do Ajuste (R\$ mil)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ministério da Agric., Pecuária e Abastecimento	2.400,0
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	Ministério da Educação	913,0
Ministério da Justiça	Ministério da Justiça	386,0
	Ministério do Esporte	500,0
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde	30.916,0
Ministério da Cultura	Ministério da Saúde	100,0
	Ministério da Cultura	2.660,0
	Ministério do Desenvolvimento Agrário	100,0
	Ministério da Integração Nacional	1.000,0
	Ministério das Cidades	375,0
	Secretaria de Direitos Humanos	300,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério das Cidades	493,0
Ministério do Turismo	Ministério da Saúde	600,0
	Ministério da Cultura	1.500,0
	Ministério do Desenvolvimento Agrário	100,0
	Ministério do Turismo	4.507,5
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	150,0
Ministério da Pesca e Aquicultura	Ministério da Pesca e Aquicultura	250,0
Secretaria de Direitos Humanos	Ministério da Saúde	200,0
	Secretaria de Direitos Humanos	1.750,0
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Ministério da Cultura	580,0
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	Secretaria da Micro e Pequena Empresa	900,0
Total		50.680,5

Fonte: Selor.

Tabela 9 – LOA/ 2014 – Indicações: origem e destino dos ajustes de emendas , por GND e MA

GND – Origem	GND – Destino	Mod. Apl. – Origem	Mod. Apl. – Destino	Ajuste (R\$ mil)
Outras despesas correntes	Outras despesas correntes	Transferências a estados e ao DF	Transferências a municípios	500,0
		A definir	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	450,0
	Investimentos	Transferências a estados e ao DF	Transferências a estados e ao DF	30,0
		Transferências a municípios	Transferências a municípios	3.250,0
		Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	1.000,0
		Aplicações diretas	Aplicações diretas	300,0
		A definir	Transferências a municípios	400,0
Investimentos	Outras despesas correntes	Transferências a municípios	Transferências a municípios	1.250,0
	Investimentos	Transferências a estados e ao DF	Transferências a municípios	1.300,0
		Transferências a municípios	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	143,0
		Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	Transferências a municípios	445,0
			Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	250,0
			Transferências a instituições multi-governamentais	500,0
Total				9.818,0

Fonte: Selor.

A correção dos demais impedimentos ficou para ser resolvida diretamente com os órgãos competentes do Poder Executivo, uma vez que as providências necessárias ao saneamento, a juízo do congressista, independeriam da edição de projeto de lei para abertura de crédito adicional. A adoção dessa conduta teve o objetivo de sanar os impedimentos de maneira mais célere, em razão do receio na demora da apreciação do projeto de lei para abertura de crédito adicional no Congresso Nacional em ano eleitoral.

A possibilidade de o Poder Executivo alterar o orçamento aprovado por ato próprio é bastante ampla, conforme estabelece o art. 4º da lei orçamentária anual de 2014. Tal dispositivo autoriza a edição de decreto para remanejamento de recursos das emendas do mesmo autor alocados em programações distintas; o remanejamento de recursos entre programações, respeitado o limite definido na lei; e mudar o grupo de natureza de despesa. Ademais, as alterações das modalidades de aplicação podem ser feitas diretamente no SIAFI pelas unidades orçamentárias, como estabelece o art. 38, § 3º, da LDO 2014.

Para facilitar esse procedimento, os parlamentares tiveram a oportunidade de sinalizar ao Poder Executivo as providências que deveriam ser tomadas para corrigir os impedimentos. Isso foi feito mediante preenchimento do campo “MEDIDA SANEADORA”, previsto no sistema eletrônico desenvolvido pelo CENIN/CD e utilizado para cumprimento dos comandos fixados na LDO 2014 acerca do

orçamento impositivo. A orientação dada aos parlamentares foi de que o preenchimento desse campo seria facultativo. Porém, as informações nele inseridas seriam remetidas à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR) para conhecimento e adoção das providências pertinentes. Isso, todavia, não desoneraria o parlamentar de realizar gestões junto aos órgãos competentes para assegurar a implementação das medidas. O relatório encaminhado à SRI/PR com as medidas saneadoras atingiram 1.243 emendas, sendo que 112 também tiveram indicações constantes nos relatórios relatados anteriormente.

Para o restante das 689 emendas, nenhuma atitude por parte do parlamentar foi tomada. No caso dessas emendas, não foram apresentadas indicações legislativas nem medidas saneadoras.

Tab. 10 – LOA 2014 - Emendas Individuais com impedimentos e indicações

Tipo de Autor	Emendas com Impedimentos	Indicações Legislativas	Emendas com Medidas Saneadoras	Emendas sem Nenhuma Providência
Deputado	1807	212	1086	611
Senador	256	31	157	78
Total	2063	243	1243	689

Fonte: Selor.

Obs.: 112 emendas apresentaram, simultaneamente, indicações legislativas e medidas saneadoras, sendo 102 de deputados e 10 de senadores.

Providências adotadas pelo Poder Executivo

De posse dos Relatórios I, II e III encaminhados pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo deveria editar projetos de lei de crédito adicional com a finalidade de possibilitar a efetivação das indicações feitas pelos parlamentares. No entanto, a análise desses relatórios evidenciou que a maior parte das indicações poderia ser atendida por meio de decreto, em face das autorizações dadas na LDO e LOA 2014. Além disso, o Executivo editou dois projetos de lei de créditos adicionais que foram remetidos ao Parlamento.

Tabela 11 - LOA 2014 - Créditos Adicionais derivado da indicação legislativa - R\$ mil

Órgão	PLN 11, de 2014	PLN 10, de 2014	Decreto, de 18 de julho de 2014
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.000,0	400,0	1.200,0
Ministério da Educação		913,0	150,0
Ministério da Justiça		386,0	
Ministério da Saúde	14.800,0	5.223,0	65.680,4
Ministério da Cultura	900,0	3.840,0	1.500,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário		100,0	800,0
Ministério do Esporte			1.200,0
Ministério da Defesa			1.696,9
Ministério da Integração Nacional			1.500,0
Ministério do Turismo	1.364,5	3.143,0	1.600,0
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		150,0	
Ministério das Cidades		493,0	3.875,0
Ministério da Pesca e Aquicultura		250,0	
Secretaria dos Direitos Humanos	1.500,0	100,0	450,0
Secretaria da Micro e Pequena Empresa		900,0	
Total	20.564,5	15.898,0	79.652,3

Cabe destacar que algumas emendas tiveram indicações dos respectivos autores, porém, nenhuma providência foi tomada pelo Poder Executivo. Dessas, vinte emendas não necessitavam de adoção de medidas corretivas, pois foram inseridas indevidamente e não propunham nenhuma alteração na programação. Outras 19 emendas referiam-se a mudança de modalidade de aplicação. A ausência de providência do Poder Executivo, nesse caso, pode ser suprida por alteração direta no SIAFI pela unidade orçamentária, nos termos do art. 38, § 3º, da LDO/2014. Treze emendas solicitavam alterações de GND. Nessa situação, é preciso a edição de decreto (art. 38, § 1º, I, da LDO/2014, c/c o art. 4º, II, da Lei nº 19.952/14).

Quanto às medidas saneadoras encaminhadas à SRI/PR, a implementação ocorreu conforme a conveniência e oportunidade do Poder Executivo e de acordo com as normas estabelecidas na LDO e LOA 2014. Nessa situação, a interferência do parlamentar que tenha interesse na execução de sua emenda é fundamental, pois, segundo o § 6º do art. 4º da Lei nº 12.952/14, as alterações nas programações oriundas de emendas individuais somente podem ser efetuadas se houver solicitação do autor.

Apreciação pelo Congresso Nacional

Os projetos de créditos adicionais encaminhados ao Congresso Nacional foram numerados como PLN nºs 10 e 11, de 2014, que tratam da abertura de créditos especiais e suplementares, respectivamente. As proposições tramitaram na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Porém, foram encaminhadas para a Mesa do Congresso Nacional, sem o devido parecer, com base no art. 107 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Aprovado o substitutivo em 17/12/2014, o PLN nº 10, de 2014, foi convertido na Lei nº 13.072, de 2014. O PLN nº 11, de 2014, não foi tempestivamente apreciado, sendo anunciada sua prejudicialidade em 25/02/2015.

A execução de emendas individuais em 2014

A Lei nº 12.919/13 estabelece em seu art. 52 que as programações orçamentárias incluídas ou acrescidas por emenda individual e identificadas com o classificador de resultado primário igual a 6 (RP 6) na lei de meios são de execução obrigatória em montante equivalente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

No entanto, tal valor pode ser reduzido caso a realização de receitas não se revele suficiente para o cumprimento da meta de resultado primário. Nesse caso, há necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, conhecido como contingenciamento. Verificada tal situação, a obrigatoriedade de execução do montante de recursos decorrentes de emendas individuais também deve ser reduzida. Essa diminuição, porém, alcança, no máximo, o percentual do contingenciamento que incide sobre o montante das despesas discricionárias constantes do orçamento. É isso que está disposto no art. 52, § 5º, da LDO 2014.

Assim, para definir o montante da obrigatoriedade de execução das emendas individuais é necessário conhecer o valor da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior e o percentual do contingenciamento incidente sobre as despesas discricionárias, se houver.

Quanto à RCL, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) divulgou o valor de R\$ 656,1 bilhões, apurado para o exercício de 2013. Por conseguinte, o montante da obrigação orçamentária e financeira de execução das emendas individuais para 2014 seria equivalente a R\$ 7,873 bilhões. Todavia, houve a edição do Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, que estabeleceu a programação orçamentária e financeira e os limites de empenho e pagamento para 2014 dos órgãos que compõem o Poder Executivo. Por esse decreto de contingenciamento, as despesas discricionárias foram reduzidas em 17,4% e a obrigatoriedade de execução das emendas individuais grafadas com o classificador RP 6 fixada em montante correspondente a R\$ 6,463 bilhões no âmbito do Poder Executivo.

Em outras palavras, houve redução de 24,7% no montante obrigatório referente à execução das emendas individuais marcadas com RP 6, uma vez que foram alocados R\$ 8,672 bilhões por meio de emendas individuais. A diferença entre a receita corrente líquida do projeto de lei orçamentária para 2014 e aquela apurada pela STN/MF para 2013 contribuiu com queda de 9,2% no limite inicial obrigatório. O restante, 15,5%, foi consequência do decreto de contingenciamento (fevereiro e dezembro de 2014). Assim, a expectativa do parlamentar acerca a execução dos recursos alocados ao orçamento por meio de suas emendas passou de R\$ 14,6 milhões para R\$ 11,0 milhões, por parlamentar em média (“cota”).

Tabela 12 – LOA/2014 - Obrigatoriedade de execução das emendas individuais frente ao autorizado

Item	R\$ 1,00
Autorizado	8.671.639.000
- Poder Executivo	8.607.169.000
- Outros Poderes	64.470.000
Obrigatoriedade de Execução	
- Limite Inicial -1,2 % da RCL de 2013	7.873.130.615
- Limite de execução pelo contingenciamento (dez14)	6.971.845.701
- Poder Executivo	6.907.375.701
- Outros Poderes	64.470.000

Fonte: SIGA, acessado em 21/05/2015, e Decreto nº 8.197/14 e suas alterações.

A importância referente à obrigatoriedade de execução das emendas pode ser afetada novamente em função de impedimentos constatados ao longo da realização do orçamento ou em virtude de novos contingenciamentos ou descontingenciamentos.

A análise da série histórica da execução orçamentária e financeira das emendas individuais nos revela uma mudança de comportamento. Em que pese não existir marcador de emendas individuais na programação orçamentária nos anos anteriores a 2014, é possível fazer uma estimativa bastante razoável do montante executado se levarmos em conta as programações oriundas exclusivamente de recursos alocados por meio de emendas individuais. O montante envolvido nessas programações é bastante significativo quando comparado com o total dos recursos das emendas individuais aprovados nos respectivos orçamentos, conforme quadro a seguir:

Tabela 13 – LOA 2004/14 - Montante de emendas individuais (total e exclusiva), por ano - R\$ mil

Ano	Total de recursos alocados por emendas individuais	Recursos alocados em programações exclusivas emendas individuais	% Exclusiva
2004	1.482.208,0	1.120.500,9	75,60
2005	2.075.500,0	1.556.874,5	75,01
2006	2.964.421,3	2.283.180,6	77,02
2007	3.533.434,0	2.984.548,8	84,47
2008	4.742.410,0	3.278.275,3	69,13
2009	5.927.893,2	4.600.270,5	77,60
2010	7.411.901,5	4.320.741,3	58,29
2011	7.706.761,0	5.811.245,6	75,40
2012	8.892.500,0	7.249.361,0	81,52
2013	8.878.547,5	8.041.662,4	90,57
2014	8.671.639,0	8.671.639,0	100,00

Fonte: SIAFI.

Quanto à execução orçamentária das dotações derivadas de emendas individuais marcadas com RP 6, constatamos empenhos no total de R\$ 6,141 bilhões até 31 de dezembro de 2014, ou seja, 0,94% da receita corrente líquida de 2013, que representa o cumprimento de 70,23% do montante obrigatório de 2014. No mesmo período, o nível de execução em relação à receita corrente líquida do ano anterior, comparativamente com outros exercícios, é superior.

Tabela 14 - Empenhos de dotações decorrentes, exclusivamente, de emendas individuais (Valores Nominais – R\$ mil)

Item	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Janeiro	0,0	102,1	0,0	0,0	30,4	0,0	0,0
Fevereiro	0,0	3.490,2	1.038,4	1.499,7	-26,4	0,0	706,4
Março	30,0	3.192,0	12.813,3	2.007,0	2.534,7	1.284,7	31,9
Abril	13.169,3	9.242,5	33.011,3	-415,9	6.561,1	2.949,9	248,9
Mai	40.260,3	18.996,4	358.194,9	10.358,1	34.716,7	1.280,2	981.180,7
Junho	1.207.451,5	60.617,0	775.663,8	29.288,4	544.962,0	2.655,3	1.851.647,4
Julho	518.886,3	27.053,8	435.384,6	10.093,6	812.344,7	234.042,7	1.355.930,8
Agosto	13.022,4	32.148,3	37.045,4	5.587,0	138.661,5	1.663.554,7	55.684,4
Setembro	9.542,6	98.639,3	50.904,3	26.598,3	59.242,5	50.330,0	540.802,3
Outubro	8.421,9	348.866,9	23.910,0	212.164,5	64.154,7	988.339,1	240.723,2
Novembro	-10.222,8	1.166.053,7	78.422,8	470.971,7	152.195,5	1.056.442,1	497.033,0
Dezembro	849.712,7	1.732.023,1	492.321,7	1.840.161,9	1.611.257,2	800.703,1	617.621,6
Total	2.650.274,1	3.500.425,2	2.298.710,5	2.608.314,3	3.426.634,7	4.801.581,8	6.141.610,7
Total/RCL do ano anterior (%)	0,69%	0,82%	0,53%	0,52%	0,61%	0,78%	0,94%

Fonte: SIGA e STN/MF, acessados em 21/05/2015.

Porém, nos exercícios em que houve eleições a diferença é relevante. Em 2010, quando houve disputa pelos cargos políticos correspondentes aos de 2014, a execução orçamentária foi de 0,53% da receita corrente líquida do ano anterior. Em 2008 e 2012, outros anos de disputa eleitoral, o nível de execução foi de 0,69% e 0,61% da receita corrente líquida do ano anterior, respectivamente.

Não é demais dizer que, em virtude das restrições impostas pelo art. 73 da Lei Eleitoral, as transferências voluntárias da União aos entes federados, inclusive as derivadas de emendas, somente podem ocorrer antes dos três meses que antecedem o pleito e após as eleições, salvo se houver obrigação formal preexistente (execução de obra ou serviço em andamento).

No segundo semestre de 2013, observamos execução orçamentária diferente dos anos anteriores. Enquanto nos exercícios pretéritos os empenhos no período em questão se concentravam no mês de dezembro; em 2013, há uma distribuição do montante dos recursos empenhados ao longo dos meses, com exceção de setembro.

Vale lembrar que o segundo semestre de 2013 foi marcado por votações importantes no Congresso Nacional como, por exemplo, os vetos à Lei do Ato Médico (Lei nº 12.842/13); ao Projeto de Lei Complementar nº 200/12, que extingue a multa adicional de 10% sobre o FGTS paga pelos empregadores ao governo nas demissões sem justa causa; e ao Projeto de Lei Complementar nº 288/13, que trata do Fundo de Participação dos Estados. Também houve a votação da MP nº 621/13 (convertida na Lei nº 12.871/13), que cria o Programa Mais Médicos.

Essas e outras matérias polêmicas ofereceram a oportunidade de o Congresso pressionar o Planalto pela liberação de emendas a fim de encaminhar as votações. Conforme divulgou a imprensa livre, citando a fala do Deputado Eduardo Cunha:

(...) a presidente Dilma Rousseff autorizou a liberação de R\$ 6 bilhões de emendas parlamentares ao Orçamento da União, de agosto a outubro. A primeira parcela de R\$ 2 bilhões já estava acertada neste mês, mas será paga em agosto. Mais R\$ 2 bilhões serão disponibilizados em setembro e outros R\$ 2 bilhões, em outubro.

Dilma cobrou agilidade dos ministros para liberar o dinheiro de agosto e para viabilizar os projetos dos meses seguintes.

Segundo relato de ministros que participaram da reunião, a presidente disse que o governo dispõe de um total de R\$ 6 bilhões para emendas parlamentares e que agora cabe aos ministros fazerem o dinheiro chegar na ponta.

Na volta do recesso do Congresso, a presidente vai enfrentar uma pauta indigesta. Os vetos feitos em julho — incluindo os da lei que estabelece os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o do ato médico — serão incluídos na pauta de votação. O Palácio do Planalto está tentando convencer os aliados a manterem os vetos presidenciais, mas enfrenta forte resistência na base.

A dificuldade em liberar as emendas ao Orçamento da União tem criado arestas entre o governo e sua própria base. O líder do PMDB, Eduardo Cunha (RJ) disse que é muito positiva a preocupação da presidente em cobrar a execução de recursos das emendas que já foram liberados, mas que é preciso modificar a maneira de o governo tratar a base aliada. Cunha afirmou que não basta apenas liberar emendas para a melhor relação da presidente Dilma com sua base.

— Se a presidente está cuidando de emendas agora, é um bom sinal, um bom gesto político, ela está se mexendo para acomodar a base. Mas não adianta só isso. O que importa é mudança na prática da relação, no conjunto de práticas: discutir as matérias antes, não vetar sem conversar, o Ministério do Desenvolvimento Agrário não entregar trator na base sem consultar o deputado. Isso agride o parlamentar. É o conjunto da obra — afirmou Eduardo Cunha.¹⁴

Ainda, sobre execução orçamentária, vale assinalar que em nenhum dos exercícios analisados foi atingida a execução orçamentária de 1,2% da RCL do ano anterior.

Tabela 15 – Pagamentos efetuados em programações decorrentes, exclusivamente, de emendas individuais (R\$ mil)

Mês	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Janeiro	26.743,9	46.434,5	31.258,9	54.127,1	41.313,0	40.038,6	97.173,4
Fevereiro	19.049,2	42.738,0	74.349,6	40.681,7	39.380,3	122.858,1	177.561,3
Março	25.063,9	55.833,6	100.263,3	47.073,3	115.624,9	189.559,6	157.608,0
Abril	42.455,7	64.227,4	158.052,6	51.094,2	148.787,4	137.860,4	309.007,4
Maiο	162.719,5	140.000,1	146.710,1	156.438,0	176.465,4	188.075,3	288.198,5
Junho	239.183,4	105.620,0	168.816,3	93.360,8	152.935,8	157.914,7	306.687,3
Julho	141.518,8	129.828,5	152.010,3	165.663,8	188.736,0	226.243,1	229.902,0
Agosto	79.636,0	81.796,4	57.113,6	68.672,3	68.500,2	280.144,4	94.415,3
Setembro	69.616,4	202.092,4	112.845,5	161.928,2	90.214,2	99.656,7	41.489,5
Outubro	81.519,8	187.387,2	100.273,9	95.284,1	167.293,8	138.235,3	99.815,5
Novembro	99.002,5	83.386,9	133.281,1	105.718,6	110.356,8	150.271,7	162.305,1
Dezembro	208.658,3	141.479,4	184.765,4	351.639,5	532.788,7	271.692,5	206.918,3
Total	1.195.167,6	1.280.824,4	1.419.740,6	1.391.681,6	1.832.396,6	2.002.550,3	2.171.081,7

Fonte: SIGA, acessado em 21/05/2015.

Relativamente à execução financeira das programações decorrentes de emendas individuais, foram pagos R\$ 2,171 bilhões até 31 dezembro de 2014, 8,4% superior ao ano de 2013, que correspondeu a apenas 0,33% da RCL de 2013. Porém, a alteração de comportamento na execução orçamentária foi mais sensível que na financeira.

14 DAMÉ, L. et al. (2013). *Dilma autoriza liberação de R\$ 6 bilhões em emendas parlamentares*. O Globo, em 31 jul. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-autoriza-liberacao-de-6-bilhoes-em-emendas-parlamentares-9288062#ixzz2acsLIPa>>. Acesso em: 21 out. 2014.

Tabela 16 – Pagamentos efetuados para emendas individuais, em percentual da RCL do ano anterior

Ano	Valores nominais (R\$ mil)			% RCL do ano anterior		
	Aut. No ano	Restos a Pagar	Total	Aut. No ano	Restos a Pagar	Total
2004	229.624,8	0,0	229.624,8	0,10%	0,00%	0,10%
2005	80.763,2	380.567,9	461.331,1	0,03%	0,14%	0,17%
2006	101.304,4	708.878,5	810.182,9	0,03%	0,23%	0,27%
2007	106.751,6	880.427,1	987.178,7	0,03%	0,26%	0,29%
2008	292.286,1	902.881,5	1.195.167,6	0,08%	0,23%	0,31%
2009	178.309,0	1.102.515,4	1.280.824,4	0,04%	0,26%	0,30%
2010	212.471,3	1.207.269,3	1.419.740,6	0,05%	0,28%	0,32%
2011	44.431,2	1.347.250,4	1.391.681,6	0,01%	0,27%	0,28%
2012	221.214,5	1.611.182,1	1.832.396,6	0,04%	0,29%	0,33%
2013	136.610,3	1.865.940,1	2.002.550,3	0,02%	0,30%	0,32%
2014	146.104,3	2.024.977,5	2.171.081,7	0,02%	0,31%	0,33%

Fonte: SIAFI e STN/MF, acessados em 21/05/2015.

Também vale destacar que em nenhum exercício do período examinado a execução financeira alcançou 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior.

Ressalte-se que para o cumprimento do montante obrigatório financeiro de pagamento das emendas individuais permite-se que metade dos valores pagos em 2014 corra a conta de restos a pagar de anos anteriores (§ 5º do art. 52 da LDO/2014). Porém, o valor obrigatório de execução financeira para as programações derivadas de emendas individuais não foi alcançado em 2014, mesmo considerando as duas parcelas (autorizadas do ano e restos a pagar), ficando em apenas R\$ 2,171 bilhões, que corresponde a 30,83% do montante mínimo obrigatório.

Conclusão

A mudança de paradigma da natureza jurídica da lei orçamentária é um tema complexo e polêmico com forte impacto no processo de elaboração do orçamento e nas relações políticas entre os Poderes. Promulgada a EC 86, de 2015, que torna de execução obrigatória apenas as programações derivadas de emendas individuais ou de toda lei orçamentária, mudanças legislativas e administrativas deverão promover desde aperfeiçoamentos no processo de elaboração da proposta, apreciação e apresentação de emendas, até reformas política, tributária e eleitoral.

A redução da interferência do Executivo nos trabalhos do Legislativo é um dos motivos apontados para justificar a inserção no ordenamento jurídico do chamado “Orçamento Impositivo das Emendas Individuais”, uma vez que aquele se utiliza, entre outros instrumentos, do orçamento como objeto de barganha para obtenção de apoio político.

No entanto, a via utilizada não foi a melhor, pois não ataca uma das principais causas do problema. O excesso de autorização constante do orçamento permite ao Executivo realizar as despesas de acordo com sua conveniência e oportunidade. Elaborar orçamentos de forma realista, sem superestimar receitas ou subestimar despesas, ou sem repriorizá-los a partir dos contingenciamentos, bem como direcionar com critérios (fórmulas) os recursos da União (sendo ou não de emendas) para políticas estruturantes e convergentes com os programas de governo, são os desafios para dar funcionalidade e efetividade ao sistema de planejamento e orçamento.

Outrossim, a excepcionalidade com que devem ser tratadas as programações decorrentes de emendas individuais leva ao entendimento de que existem dois orçamentos. Um derivado das emendas individuais e outro das programações originadas especialmente da proposta do Poder Executivo. Porém, não há nada no ordenamento jurídico que dê amparo a essa estrutura. De acordo com a Constituição, a lei orçamentária é una e compreende o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais. A Lei Orçamentária é um todo orgânico, as programações (fins) compõem o mesmo diploma legal e a natureza jurídica da lei orçamentária só pode ser revelada se considerada em sua totalidade.

Em que pese essas considerações, o orçamento impositivo das emendas individuais está em vigor. A observância de suas normas pelos órgãos do Poder Executivo revelou algumas mudanças no que se refere à execução orçamentária e financeira. Em ambos os casos, ficou comprovado o aumento de empenho e pagamento entre os meses de janeiro e dezembro em comparação com os anos anteriores.

Especialmente, em relação ao empenho, observa-se um ganho significativo na execução orçamentária das programações oriundas apenas de emendas individuais com a vigência do orçamento impositivo, crescimento menos significativo na execução financeira (pagamento), uma vez que as condições para o pagamento são mais complexas e seu curso mensal de execução depende da execução física e da entrega, cujo comportamento é nitidamente mais estável.

O montante mínimo de execução orçamentária e financeira obrigatória das emendas individuais no exercício financeiro de 2014 foi de R\$ 6,972 bilhões, que representa 1,05% da receita corrente líquida (RCL) apurada para exercício de 2013 pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Esse nível de execução jamais foi atingido em anos anteriores desde 2008. Constatou-se que a execução orçamentária (empenho) das emendas individuais no exercício financeiro de 2014 foi de R\$ 5,524 bilhões, que equivale a 0,94% da RCL de 2013 e a 79,23% do montante mínimo obrigatório de 2014. Por sua vez, a execução financeira (pagamento) das emendas individuais, já considerados os restos a pagar pagos em 2014, foi de R\$ 2,149 bilhões, que corresponde apenas a 0,33% da RCL de 2013 e a 30,83% do montante mínimo obrigatório.

Contudo, não indica que a norma do orçamento impositivo foi descumprida. Os impedimentos constatados por ocasião da execução da programação podem motivar maior redução do limite mínimo

exigido para execução das dotações decorrentes de emendas individuais e justificar o nível de execução orçamentária e financeira inferior ao montante mínimo obrigatório. Apenas indica uma grande dificuldade em cumprir o montante obrigatório financeiro, mesmo utilizando-se metade dos valores pagos no ano a conta de restos a pagar de anos anteriores.

A experiência com o orçamento impositivo das emendas individuais poderá incentivar outras propostas relacionadas com a matéria orçamentária para aperfeiçoar a elaboração e a execução do orçamento. Vale lembrar que até o momento não foi produzida a lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da Constituição, apesar de existirem diversas propostas no âmbito do Congresso Nacional. Os debates acerca do orçamento impositivo poderão despertar o interesse e a necessidade de produção do referido diploma legal, que muito poderá contribuir para o sistema de planejamento público e a concretização das políticas públicas.

Com a obrigatoriedade de execução, torna-se fundamental o estabelecimento de critérios alocativos para convergência dos recursos derivados de emendas individuais com as prioridades e as políticas estruturantes pré-estabelecidas. Contribuiria para o cumprimento dos princípios constitucionais da independência do Legislativo, da impessoalidade e da eficiência uma maior autonomia do gestor para a escolha do beneficiário dos recursos das emendas, de modo que tal escolha fosse dada no processo administrativo de gerenciamento das indicações, das demandas e das necessidades dos entes, orientados por critérios de políticas públicas. Tal medida reduziria a suscetibilidade do parlamentar a escândalos pela má aplicação dos recursos derivados dos convênios e maior autonomia no exercício de suas funções legislativas.

Referências

BRASIL. Mensagem Presidencial nº 7, de 2014-CN. *Encaminhamento a Vossas Excelências as informações previstas no art. 52, § 2º, inciso I, da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2014/emendas/impedidas/mcn7_2014.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2014.

_____. Congresso. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 22, de 2000 – Senado Federal. *Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=41011&tp=1>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 565, de 2006 – Câmara dos Deputados. *Altera os arts. 57, 165 e 166, e acrescenta art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EFC8CD08C2B134E9A33F2A32210397D0.proposicoesWeb1?codteor=413923&filename=PEC+565/2006>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. Proposta de Emenda Constitucional n. 358, de 2013. *Altera os arts. 165, 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação que*

especifica. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1200541&filename=PEC+358/2013>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Instrução Normativa nº 1, 2014. *Regula os procedimentos para recebimento e consolidação das indicações parlamentares para a correção dos impedimentos de ordem técnica à execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais*. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2014/Instrucao_Normativa_1_2014.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2015.

DAMÉ, L. et al (2013). *Dilma autoriza liberação de R\$ 6 bilhões em emendas parlamentares*. O Globo, em 31 jul. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-autoriza-liberacao-de-6-bilhoes-em-emendas-parlamentares-9288062#ixzz2acsZLiPa>>. Acesso em: 21 out. 2014.

GONTIJO, Vander (2013). *Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2014.

GREGGIANIN, Eugênio (2014). *Emendas Orçamentárias: Importância para os Municípios, Execução das Emendas, Orçamento Impositivo, Orçamento Participativo*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/et16.pdf>>. Acesso em 29 set. 2014.

FERREIRA, Marcelo Vaz (2007). *ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL: Análise da Proposta de Emenda à Constituição n. 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional*. Monografia apresentada ao Programa para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F (2008). *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora da FGV / Fundação Konrad Adhenaueer.

MENDOÇA, Eduardo Bastos Furtado de (2010). *Constitucionalização das Finanças Públicas-Devido Processo Orçamentário e democracia*. Introdução de Luiz Roberto Barroso. Rio de Janeiro: Editora Renovar.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2002). “Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. Vol. 45, nº 2, p.265-301.

OLIVEIRA, Weder de (2013). *Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Volume I. Belo Horizonte: Fórum.

SILVA, José Afonso da (2006). *O Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., p. 136.

VOLPE, Ricardo Alberto, et al (2014). “O orçamento impositivo, o PAC e a aplicabilidade da legislação eleitoral. O orçamento impositivo, o PAC e a aplicabilidade da legislação eleitoral”. *Revista de Administração Pública e Política – L&C*, nº 189, p. 30-35.

_____. (2013). *PEC 565/2006 - Orçamento Impositivo*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013>>. Acesso em 02-06-2014>. Acesso em: 14 ago. 2014.

_____ (2014). *Análise das Portarias Interministeriais n°s 39 e 40 - Execução das Programações decorrentes de Emendas Individuais em 2014 - Orçamento Impositivo (art. 52 da LDO 2014 - Lei n° 12.919, de 24/12/2013)*. Nota Técnica Conjunta n° 03, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/loa/2014/elaboracao/projeto-de-lei/notas-tecnicas-e-estudos/nota-tecnica-conjunta-no-3-de-2014>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____ (2014). *Remanejamento de programações decorrentes de emendas individuais: LDO 2014 (Lei n° 12.919 de 24/12/2013) e LOA 2014 (Lei n° 12.952, de 20/01/2014)*. Nota Técnica Conjunta n° 04, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/NTC_EmendasOrImpositivo_Remanejdasprogr_publicacao.pdf>. Acesso em 10-07-2014>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____ (2014). *Orçamento Impositivo na LDO 2014 - Subsídios para a definição dos procedimentos a serem adotados pelo Congresso Nacional com vistas ao cumprimento de suas atribuições*. Nota Técnica Conjunta n° 06, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/ntc06OramentoImpositivo_textorevisado_130514.pdf>. Acesso em 26 ago. 2014.

O círculo vicioso da gestão pública brasileira



The vicious circle of brazilian public administration

Renato Dagnino rdagnino@ige.com.br

Universidade de Campinas. Campinas, Brasil.

Paula Arcoverde Cavalcanti paularcoverde@yahoo.com.br

Universidade do Estado da Bahia. Salvador, Brasil.

Recebido 14-dez-14 **Aceito** 31-ago-15

Resumo A mudança na relação de forças políticas em curso no Brasil e em outros países da América Latina, explicitada pela eleição de coalizões contrárias ao neoliberalismo, vem gerando novas agendas políticas que tensionam a interface Estado-sociedade. Essa tensão penetra o aparelho de Estado como uma pressão disruptiva que recai sobre os gestores. Para operacionalizar essas agendas e reduzir o que entendem como uma ineficiência, eles empregam os instrumentos metodológico-operacionais disponibilizados pela Reforma Gerencial provenientes da empresa, causando o círculo vicioso da Gestão Pública. Este trabalho, postulando uma sinergia entre mudanças na relação de forças, marco analíticoconceitual, novos instrumentos metodológico-operacionais e novos arranjos institucionais, busca contribuir para engendrar um círculo virtuoso orientado a motorizar a radicalização da democracia.

Palavras-chave marco analíticoconceitual; Instrumentos metodológico-operacionais; círculo vicioso da Gestão Pública, Brasil, América Latina.

Abstract *The change in political balance underway in Brazil and other Latin American countries, expounded by the election of coalitions opposed to neoliberalism, has generated new political agendas that tighten the state-society interface. This tension penetrates into the state apparatus as a disruptive pressure that eventually reaches the public servants. To operationalize these agendas and reduce what they perceive as inefficiency, they employ methodological and operational tools provided by the New Public Management (and imported from private firms), causing what we call the Public Administration vicious circle. This paper, postulating a synergy between changes in political balance, analytic and conceptual frameworks, new methodological and operational tools,*

and new institutional arrangements, aims to contribute to engender a virtuous circle oriented to motorize democracy radicalization.

Key-words *analytic and conceptual framework; methodological and operational tools; vicious circle of public management; Brazil, Latin America.*

Introdução

Este texto, embora trate do processo de radicalização da democracia em curso no Brasil e das suas consequências em termos de aumento da tensão sobre a interface Estado-sociedade fruto do aumento da mobilização social, de novas demandas e da pressão que origina sobre a sua estrutura, pode servir como referência a outros países latino-americanos em que governos eleitos como uma reação à falência da proposta neoliberal vêm tentando elaborar políticas públicas mais aderentes a este processo.

Ele parte da constatação de que o Estado capitalista¹ tende a reproduzir no âmbito da sociedade, mediante processos decisórios reiteradamente enviesados, uma relação estável de forças políticas que favorece as elites político-econômicas. Em conjunturas como a atual, em que esta relação se altera, o tensionamento da interface causado pelas agendas emergentes chega ao núcleo operacionalizador do Estado como uma força de pressão sobre seus gestores (em particular, sobre os ocupantes dos cargos de alto escalão ou de direção dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo, que podem ser funcionários de carreira ou profissionais recrutados em empresas, universidades ou centros de pesquisa, ou em sindicatos e organizações da sociedade civil).

Para fazer frente a esse acréscimo de pressão que chega até eles intermediado pelos arranjos e enlaços institucionais que aquele caráter enviesado condiciona, eles buscam aumentar a “eficiência” de sua ação. Isso é feito empregando instrumentos metodológico-operacionais (daqui para frente IMOs) de tipo gerencial provenientes do setor privado.² Concebidos segundo o marco analítico-conceitual (daqui para frente MAC) da Reforma Gerencial do neoliberalismo³ eles, por isto, agravam a disfun-

- 1 Embora ela seja essencial para a adequada compreensão de nosso argumento, não apresentaremos a visão marxista sobre o Estado capitalista. Remetemos, por isso, a alguns autores mais próximos ao contexto latino-americano em que nos situamos, como O'Donnell (2010), Oszlak (1981), Thwaytes Rey (2010), Faleiros (2005), Behring e Boschetti (2008) sintetizados, entre tantos outros trabalhos, em Dagnino e Cavalcanti (2013).
- 2 O emprego de instrumentos de gestão empresarial no ambiente público não é recente. As justificativas que os teóricos da Administração do pós-guerra davam para incentivá-lo eram semelhantes à que levava os economistas neoclássicos a entendê-la como passível de utilização para gerenciar uma casa de família ou uma nação e do que apresentam pesquisadores, políticos e gestores alinhados com a visão gerencialista. Eles afirmavam, por um lado, que o que estavam produzindo era um enfoque “genérico” da Administração. E, por outro, que havia mais diferenças entre as pequenas e grandes empresas do que entre organizações públicas e privadas (SIMON, SMITHBURG e THOMSON, 1950).
- 3 Entre os autores que indagam sobre as motivações da implementação, no mundo inteiro, dessa reforma, alguns, como Kettl (1999), são muito claros ao creditá-las ao desejo das elites empresariais em emagrecer o Estado em seu benefício. Daí a privatização, terceirização, desregulação, redução de gastos públicos, corte de pessoal etc. Outros, como Com-mon (1998), referindo-se aos países periféricos, apontam a importância das pressões exercidas pelas organizações supranacionais como a OECD, Banco Mundial e por megaempresas de consultoria.

cionalidade do “Estado Herdado” em relação àquelas demandas⁴. Gera-se dessa forma um círculo vicioso que só pode ser rompido mediante a utilização de novos instrumentos que terão que ser concebidos pelos próprios gestores tendo como referência um MAC bastante distinto, correspondente à nova relação de forças que está fazendo emergir o “Estado Necessário”⁵ (DAGNINO, 2013).

Para mostrar a plausibilidade da existência dessa sucessão de eventos cujo eixo são os IMOs empregados pelos gestores na sua atividade cotidiana no âmbito do aparelho de Estado e a vigência da solução visualizada, se propõe um percurso argumentativo associado a uma cadeia sequencial que corresponde às seções em que se divide o trabalho.

Como a causa primeira do círculo vicioso é o tensionamento da interface, iniciamos com sua caracterização para, em seguida, mostrar como ele deriva da emergência de problemas gerados ou revelados pela mudança na relação de forças políticas na sociedade. Uma vez que o círculo vicioso tem como agente o gestor, se explica como essa tensão se propaga como uma pressão até ele, levando-o a utilizar, para sanar o que entende como uma ineficiência do aparelho de Estado, instrumentos metodológico-operacionais gerencialistas desenvolvidos pela e para a empresa e que, por isto, tendem a aumentar a probabilidade de que o “Estado Herdado” possa resolver aqueles problemas⁶.

4 Esta proposição não é aceita por autores como Carneiro (2010). Num livro que merece ser consultado para visualizar até que ponto pode chegar o receituário que apresentam, ela afirma (p.26): “[...] é principalmente na adoção de práticas adotadas primeiramente no setor privado que busquem aumento de eficiência que o setor público se espelha e se inspira em busca da melhoria dos serviços prestados. A adoção de ferramentas de gestão do setor privado na gestão pública tem demonstrado ser bastante efetiva ao alcance de seus objetivos.”

5 Segundo nos consta, o termo “Estado Necessário” foi usado pela primeira vez em 1993, embora com um sentido bastante distinto, por Kliksberg (1994, p.04). Enquanto aqui ele é colocado como o resultado de ações sobre o “Estado Herdado” do regime militar e do neoliberalismo e sua Reforma Gerencial e que se desenvolvem no bojo de um processo de radicalização da democracia, Kliksberg, na seção do seu trabalho em que toca o tema, intitulado “En torno al “Estado Necesario”, ele expressa uma preocupação bastante diferente. No parágrafo inicial dessa seção, ele escreve: “La discusión en relación al Estado ha adquirido un tono altamente ideologizado. Abundan los mitos, dogmas, clichés, slogans, peticiones de principios, trucos lógicos, sofismas y otros recursos de bajo nivel científico. Suelen lanzarse declaraciones tajantes, no respaldadas con evidencia empírica. En su conjunto el debate es muchas veces de muy precaria calidad”. Neste trabalho como em muitos outros em que trata da Gestão Pública, ele expressa sua concordância com as “reformas” que, após o necessário “ajuste estrutural” (leia-se privatização, desregulação, diminuição da capacidade estatal de elaboração de políticas públicas) estavam sendo promovidas em várias partes do mundo e que viriam a ser em seguida implementadas no Brasil.

6 O que não quer dizer que essa dificuldade não tenha raízes históricas associadas aos “ismos” presentes na sociedade brasileira – patrimonialismo, mandonismo, clientelismo, nepotismo, etc., (COSTA, 2006) – que conferem ao Estado capitalista periférico características que o enviesam ainda mais no interesse das elites. Essas características estão tão arraigadas que, ao contrário do que muitos esperavam, a contradição entre a mudança na relação de forças e os imperativos de governabilidade não tem neutralizado suas implicações sistêmicas de resiliência e histerese. Exerce um papel dificultador o poder decisório da burocracia em relação aos demais atores políticos e seus impactos sobre a ordem democrática. A ele devem ser creditadas a hipertrofia do Executivo em relação ao Legislativo, a fraqueza da função governativa dos partidos políticos e a problemática relação do Estado com os grupos de interesse, tanto no sentido da tentativa de captura dos órgãos governamentais pelos grupos privados, quanto no sentido oposto, de cooptação desses grupos pelos agentes estatais. Tudo isso levando a que a conduta da coalizão política que ocupa o “aparelho de Estado” (ou mais propriamente o seu Executivo) relativa às suas funções na democracia – representativa, de representar os interesses diversos presentes na sociedade, e governativa, de determinar ou influenciar as decisões governamentais através da formulação de projetos direcionando as políticas públicas – não se tenha alterado significativamente.

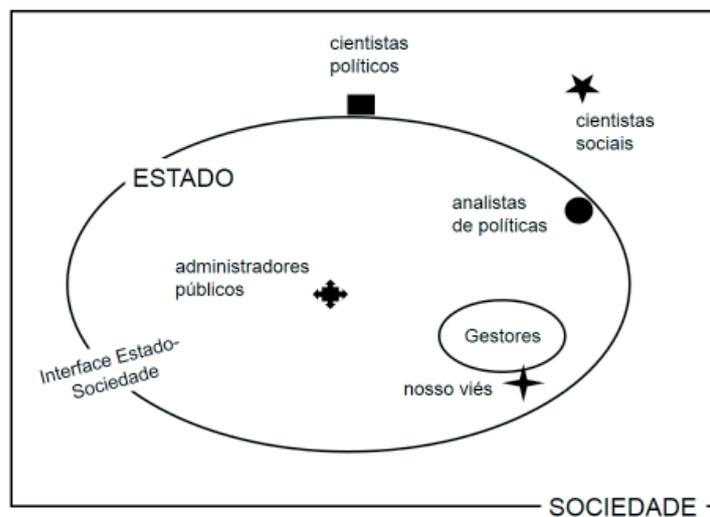
Dado que a reversão do círculo vicioso depende do emprego de IMOs distintos, a serem pensados a partir de um MAC coerente com a democratização em curso⁷, se esquematiza seu processo de derivação e se explica, enfocando o caso da Reforma Gerencial, como ele ocorreria no sentido inverso quando animado por outro projeto político. Finalmente, se abordam as dificuldades e possibilidades para interromper o círculo vicioso destacando a necessidade de formar os gestores na perspectiva aqui apresentada, uma vez que serão eles, muito mais do que a academia ou os intelectuais, os responsáveis pela concepção dos novos IMOs.

Ainda a título de introdução é conveniente duas esclarecimentos

A primeira é o viés analítico com o qual olhamos a relação Estado-sociedade e, em particular, a questão da Gestão Pública.

Na Figura a seguir, que esquematiza o Estado inserido na sociedade, situamos, com todos os riscos que uma simplificação dessa natureza envolve, os enfoques analíticos que, por diferença ou inclusão, nos permitem caracterizar o que aqui utilizamos.

Figura 1: Enfoques analíticos da relação Estado-sociedade



Fonte: Elaborado pelos autores

7 Essa nossa avaliação sobre o condicionamento político da gestão pública também contraria a visão conservadora, desde o pós-guerra majoritária e mais poderosa tanto no âmbito acadêmico quanto entre as gestões mais influentes dos países capitalistas. O debate tem na obra de Appleby (1945), com seu sugestivo título “*Government is different*”, um marco fundamental. Nela, ele questionava a crença mítica de que a política pode ser mantida à parte do trato da coisa pública. Ao chamar a atenção para a necessidade de um enfoque “específico”, que enfatizava o contexto eminentemente político da gestão pública, ele pretendia lograr o que até hoje é entre nós uma meta: destruir a demarcação auto imposta pela Administração Pública entre política e administração.

No Quadro a seguir, associado à Figura 1, resumimos as principais características desses enfoques (ou das disciplinas ou profissões a eles relacionadas) em termos de sua “Preocupação descritivo-explicativa” – as relações entre atores e organizações e as suas implicações sobre a sociedade, a interface Estado-sociedade e sobre o Estado –, sua “Preocupação normativa” – os valores e objetivos buscados e o interesse na explicitação de relações pouco visíveis – e Foco propositivo – os *loci* organizacionais e os propósitos visados.

Esperando que a taxonomia indicada pela Figura 1 e pelo Quadro 1 fique convenientemente esclarecida, destacamos que o enfoque analítico que utilizamos possui uma preocupação descritivo-explicativa centrada não nos arranjos institucionais situados na interface Estado-sociedade⁸ ou na busca de “eficiência” dos organismos estatais, e sim na atuação dos gestores encarregados de operacionalizar e implementar as políticas públicas. E que, por isso, se preocupa em explicitar o condicionamento dos IMOs que empregam por um MAC achegado ao “Estado Herdado” que não permitem o atendimento das demandas sociais oriundas da atual relação de forças políticas. E que, finalmente, possui como foco propositivo a concepção de IMOs coerentes com a nova relação de forças e com o MAC do “Estado Necessário”.

Quadro 1: Comparação entre os enfoques analíticos

Enfoque analítico	Preocupação descritivo-explicativa	Preocupação normativa	Foco propositivo
Cientistas sociais	Relações entre atores sociais (empresários, trabalhadores, etc.)	Igualdade, justiça	Políticas sociais
Cientistas políticos	Implicações das assimetrias de poder entre atores sociais na conformação das relações com o Estado	Permeabilidade e transparência do Estado, participação	Mecanismos institucionais (sociedade à Estado)
Analistas de políticas	Implicações das assimetrias de poder na elaboração da política pública	Desvelamento de conflitos latentes e encobertos: conscientização e empoderamento	Mecanismos institucionais (Estado à sociedade)
Administradores Públicos	Relações entre os órgãos do Estado	Otimização da “arquitetura” do Estado	Eficiência da “máquina pública”
Nosso enfoque	Implicações dos IMOs na elaboração das políticas públicas	Explicitação do condicionamento dos IMOs pelo MAC	Concepção de IMOs coerentes com a nova relação de forças

Fonte: Elaborado pelos autores

A segunda aclaração que nos parece conveniente para introduzir este trabalho se refere ao lugar em que se situa seu objeto e o olhar que a ele dirigimos. Para isso separarmos, caricatamente, o processo de mudança analisado em três níveis (i) o da sociedade e da cambiante relação de forças políticas, (ii) o da interface Estado-sociedade e dos arranjos institucionais sujeitos às tensões produzidas

8 Vale ressaltar que isso não implica no desconhecimento da importância de arranjos implementados no bojo do “modo petista de governar” como o Orçamento Participativo, PAC, Bolsa-Família, Brasil Sem Miséria, Regime Diferenciado de Contratações, Fórum Interconselhos para a elaboração/monitoramento do PPA tendentes a fazer avançar o processo de democratização via a reorientação das políticas públicas. Evidências apresentadas, entre muitos outros pesquisadores por Touchton e Wampler (2013), sobre o Orçamento Participativo são nesse sentido categóricas.

pelo primeiro nível e (iii) o do aparelho de Estado propriamente dito, onde se situam os gestores cuja atuação se dá através do emprego dos IMOs de que dispõem; e assinalamos este último nível como o que concentra nossa atenção.

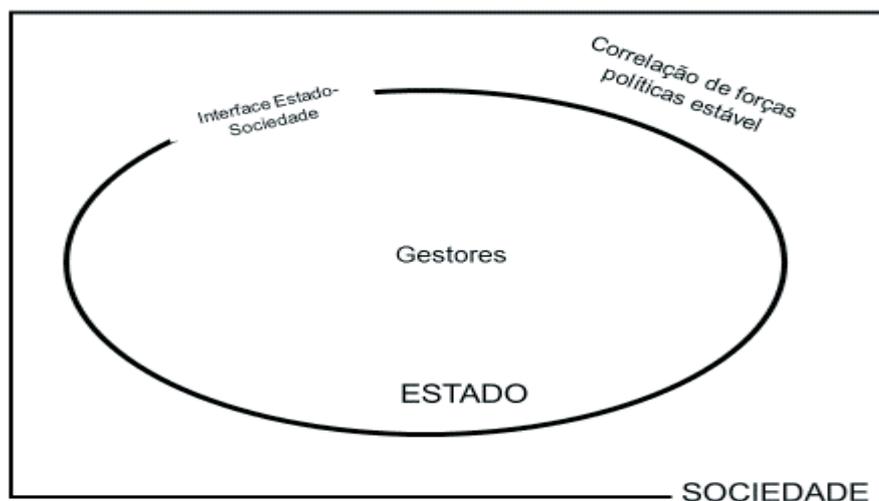
Nosso olhar não está endereçado às disputas protagonizadas por atores com distintos projetos políticos que têm lugar no primeiro nível, alvo da preocupação da Ciência Política, nem às características do processo decisório e da Formulação da política situados no segundo, que são o objeto privilegiado pela Análise de Políticas. Esse procedimento, vale ressaltar, não descuida, por um lado, dos iluminamentos que esses dois enfoques proporcionam: nosso olhar se dirige para o processo de Operacionalização (ver conceituação adiante) e Implementação da política levado a cabo pelos gestores e que tem sido, ainda que de forma disciplinarmente mais delimitada, objeto da Administração Pública. E, por outro, da derivação que atravessa esses três níveis fazendo com que os IMOs que utilizam os gestores sejam influenciados pelos processos decisórios e arranjos institucionais situados no primeiro e segundo níveis.

Há que ressaltar, por consequência, que ao contrário da maior parte dos trabalhos que também abordam a inadequação do Estado brasileiro ao cenário da democratização, cujo exemplo mais pertinente, dada a afinidade ideológica que temos com a postura que os caracteriza, são os de Paula (2010) sobre a proposta que se opõe à da Reforma Gerencial que ela denomina de Reforma Societal. Por isso, o núcleo ou foco propositivo deste trabalho não são os arranjos institucionais situados na interface Estado-sociedade, como os conselhos, fóruns, Orçamento Participativo analisados por pesquisadores como Paula (2010), Lüchmann (2014) Avritzer (2008). Nosso foco são os IMOs que, caso venham a ser concebidos e utilizados pelos gestores, poderão alavancar aquele cenário e contribuir para a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”.

A interface Estado-sociedade

Para situar nossa preocupação com o que estamos denominando círculo vicioso da Gestão Pública, um bom ponto de partida parece ser a figura a seguir, que igualmente esquematiza o Estado inserido na sociedade.

Figura 2: A interface Estado-sociedade numa relação de forças políticas estável



Fonte: Elaborado pelos autores

A interface Estado-sociedade é representada mediante uma linha em torno da qual se “condensam”, tal como numa garrafa d’água gelada (aparelho institucional, leis, prédios, pessoas) o vapor d’água (interesses, poderes dos atores presentes na sociedade) dispersos na atmosfera (empresas, bancos, sindicatos, movimentos sociais, igrejas, mídia) num dia quente e úmido, transformando-se em líquido (materializando seus projetos políticos)⁹.

Na sociedade, embora não estejam representados no diagrama, “convivem” os seus dois atores mais importantes, os trabalhadores e os empresários, entre os quais existem relações sociais de produção baseadas na propriedade privada – pelos últimos – dos meios de produção e na venda de força de trabalho – pelos primeiros – em troca de um salário.

Ao longo da interface se representam regiões correspondentes a áreas de política pública em que participam (porque querem, em função dos seus valores e interesses, e podem, em função de seus poderes) aqueles dois atores. Cada um deles tenta atuar, numa dada área de política pública, fazendo valer sua agenda particular.

As relações – capitalistas – conformam, no plano econômico e social, o regime de acumulação (de capital) e, no plano mais propriamente político, condicionam uma relação de forças políticas assimétrica, embora relativamente estável, em favor dos empresários (ou capitalistas).

9 Essa metáfora foi mencionada pelo professor Bresser-Pereira numa conversa informal com um dos autores. Segundo o professor, ela é citada num artigo de sua autoria ao qual, entretanto, não conseguimos ter acesso.

De fato, no caso brasileiro, mais do que no argentino, por exemplo, nossa formação histórico-social capitalista engendrou, pelo menos a partir do golpe militar de 1964, e apesar de seu caráter injusto e regressivo, uma relação de forças políticas relativamente estável.

Não obstante, é plausível imaginar, e é isso que representamos graficamente, que essa interface seja um pouco irregular em alguns trechos em função do grau de dissenso resultante do antagonismo entre os projetos políticos das classes trabalhadora e proprietária que se manifesta nas áreas de política correspondentes.

As políticas “econômicas”, assim denominadas porque interessam aos que detêm os poderes – “siameses” – econômico e político, como se pode observar na figura pela linha contínua que as demarca, são mais tranquilas. Elas talvez deveriam ser chamadas, dado o dano social que costumam causar, de “antissociais”.

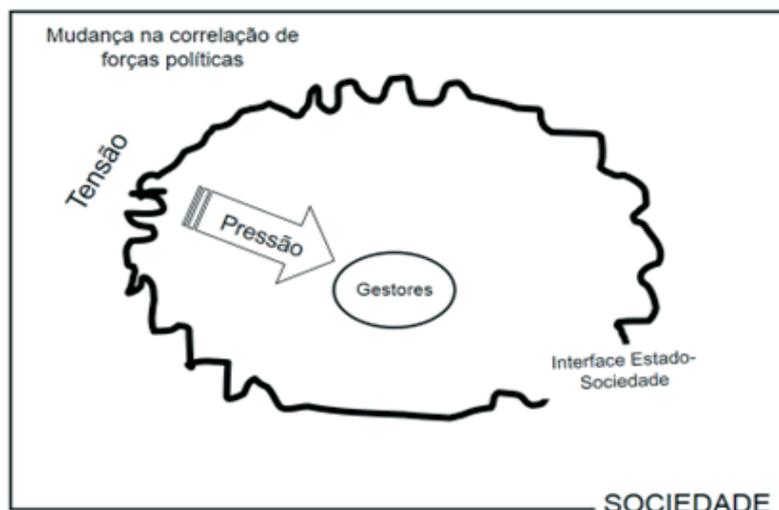
Já as políticas “sociais” costumam ser mais disputadas (linha quebrada) em função da maior possibilidade de atuação da classe trabalhadora nos processos decisórios que as originam. Dado que a classe proprietária tende a considerá-las “antieconômicas”, porque subtraem recursos à acumulação de capital e reforçam a exclusão, elas poderiam ser assim denominadas. As políticas sociais de natureza compensatória que não chegam a contrariar severamente as elites, dada à “periculosidade” do problema que enfrentam e que sua atrativa relação “custo benefício” também as favorecem, não estão representadas na figura.

Mudanças na relação de forças políticas, tensionamento da interface Estado-sociedade e estresse burocrático

Nesta seção, apresentamos o contexto em que se manifesta o círculo vicioso da Gestão Pública brasileira retomando nossa preocupação acerca da interface Estado-sociedade numa situação em que ela agora se encontra submetida a uma relação de forças políticas que deixou de ser estável e que configura um cenário distinto do tendencial.

A Figura que segue representa uma situação em que a interface Estado-sociedade encontra-se perturbada por uma relação de forças políticas que se encontra em processo de mudança. O que é denotado pelo fato de que a linha que representa deixou de ser regular. A linha quebrada significa que ela está agora submetida a uma perturbação originada por essa mudança na relação de forças vigente na sociedade.

Figura 3: A interface Estado-sociedade quando muda a relação de forças políticas



Fonte: Elaborado pelos autores

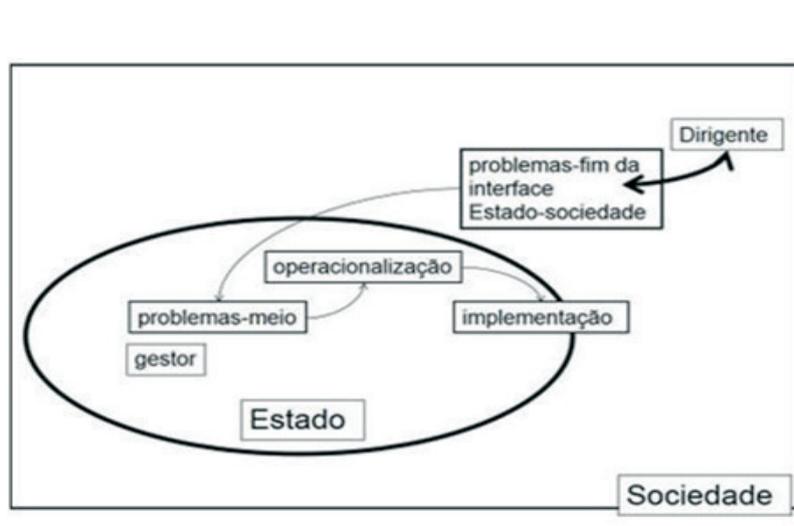
A mudança na relação de forças entre (simplificando muito, em benefício da brevidade, trabalhadores e empresários) faz com que se alterem os seus pesos relativos na formação da Agenda Decisória. Mais do que isso, ela provocará a transformação de conflitos latentes em encobertos e encobertos em abertos, fazendo com que se altere a agenda decisória e as políticas públicas dela resultante¹⁰.

O esquema mostra também como, em função de uma mudança substantiva na relação de forças políticas entre aqueles dois atores, como a que se vem manifestando em nosso país, e que origina um tensionamento da interface Estado-sociedade que se transmite, sob a forma de uma pressão, para o interior do aparelho de Estado, tende a aumentar o estresse dos gestores que nele trabalham.

Segundo ali indicado, embora seja o confronto reiterado e mutante desses dois atores o foco gerador da mudança da relação de forças políticas, o ator principal na produção da força de tensão que dela resulta é o dirigente político. Ele atua como uma espécie de correia de transmissão que aproxima da interface Estado-sociedade essa resultante da mudança na relação de forças políticas que ocorre na sociedade. É ele que interpreta ou decodifica, tomando partido acerca deles, os novos problemas que integram as agendas particulares dos atores. Dessa forma, constrói “problemas-fim” que ele deseja atacar, que foram alvo de seu compromisso com quem o elegeu, sobre os quais possui governabilidade, e que serão atacados pelo governo que ele dirige.

10 Conflitos abertos: entre atores com poder semelhante, que se explicitam no processo decisório porque entram na agenda decisória. Encobertos: embora percebidos pelos atores mais fracos, não entram na agenda decisória, mas podem entrar caso se modifique a correlação de forças. Latentes: não são percebidos pelo ator mais fraco dado que são obstaculizados por mecanismos ideológicos controlados pelos atores mais poderosos; sequer aparecem na agenda particular do ator mais fraco (BACHRACH e BARATZ, 1963 e LUKES, 1980).

Figura 4: Interface Estado-sociedade, o dirigente e o gestor



Fonte: Elaborado pelos autores

Esses “problemas-fim” vão novamente ser traduzidos, agora com a participação dos gestores, em problemas-meio passíveis de serem por estes operacionalizados mediante a ação dos órgãos do aparelho de Estado sobre a sua interface com a sociedade; ou, mais precisamente, visando a materializar os projetos políticos daqueles dois atores.

A esse respeito, acreditamos que é conveniente caracterizar ou identificar um outro momento – de “Operacionalização” – entre os momentos de Formulação e Implementação que junto com o de Avaliação compõem a tríade que do processo de Elaboração de políticas¹¹. É por ocasião do detalhamento técnico-operacional das atividades a serem implementadas que os gestores, com seu crescente poder discricionário e fazendo uso dos “anéis burocráticos” (CARDOSO, 1975) em que se envolvem, em conjunto com os empresários irão refinar o planejamento por estes inicialmente realizado mediante os IMOs gerados e disponibilizados numa estrutura social e historicamente determinada do Estado. Vale salientar, nesse sentido, que o que nos estamos referindo vai além, por ser mais genérico e abrangente, do que aquilo denotado pela literatura acerca da noção de “burocracia do nível da rua”¹². E que, portanto, um atributo de discricionariedade dessa natureza, ao invés de uma exceção, deveria ser considerado como uma regra no caso dos gestores que aqui nos interessa, aqueles que, por estarem em contato direto com os dirigentes políticos que definem “problemas-fim”, terão que

11 Diferentemente de outros autores que se referem a fases ou estágios do ciclo da política pública, nós tomamos emprestado de Matus (1996) a noção de momento para designar esses processos e adotamos a tipologia sugerida por Ham e Hill (1994) de limitá-los a três.

12 Uma competente revisão acerca do conceito proposto por Lipsky (1980), que por comparação justifica a necessidade da noção de Operacionalização como um momento do ciclo de elaboração de políticas, pode ser encontrada em Oliveira (2012).

“decodificá-los”¹³ e operacionalizá-los dentro do aparelho de Estado de modo a permitir que se dê o seu equacionamento mediante os arranjos institucionais situados na interface Estado-sociedade.¹⁴

A tensão que resulta de uma agenda decisória que se altera em função de uma ação de governo que se orienta de modo semelhante ao da mudança na relação de forças políticas será obviamente maior do que no caso em que esta ação vise à manutenção do *status quo*. Em consequência, em conjunturas de confluência, em que a mudança já levou à vitória de uma coalizão política que a representa, e que os dirigentes não irão atuar como filtros ou amortecedores, a pressão sobre o gestor tenderá a ser maior¹⁵.

Assim, a Operacionalização de uma política pública formulada quando ocorre uma situação dessa natureza exigirá do gestor um esforço redobrado. Principalmente, quando a estrutura de Estado social é manifesta como resistente ou resiliente e se opor à mudança e à ação governamental. Nessa situação, tudo se passa como se o gestor estivesse pressionado pela mudança na relação de forças que atua na interface e pela ação do dirigente que se encontra governando, e impensado entre arranjos institucionais obsoletos e IMOs inadequados¹⁶.

A tensão, produzida pela mudança na relação de forças que passa a operar sobre o Estado, possui características – qualitativas e quantitativas – que variam ao longo da interface Estado-sociedade, tal como mostrado na Figura 2: a linha que a representa será “especialmente” quebrada nas regiões referentes às políticas públicas em que é maior o grau de dissenso entre eles.

Como assinalamos, a tensão se propaga para o interior do Estado como uma pressão que atua sobre as diferentes partes de sua estrutura. Embora essa pressão que atua “para dentro”, sobre a estrutura do Estado, possa gerar uma reação “para fora”, sobre a interface Estado-sociedade, e alterar a relação de forças, isto não será agora abordado. O que se quer ressaltar é que a pressão faz com que o Estado responda a ela adaptando-se ou, quando há resistência, contrapondo-se.

13 O termo “decodificação de demandas” é aqui empregado para fazer referência à melindrosa operação que cada vez mais frequentemente terão que realizar os gestores interessados na democratização. Trata-se de ir mais além da forma como elas são enunciadas pelo povo de maneira a poder implementar ações que, captando o seu conteúdo, possam equacioná-las de acordo aos seus reais interesses e não ao que, fruto de décadas de manipulação ideológica a classe proprietária, ele reclama.

14 Baseamo-nos aqui em Majone (2011, p. 145) para salientar a importância dos gestores na atual conjuntura brasileira. Diz ele: “ainda supondo que a formulação em abstrato da escolha de uma política fosse independente do regime em que se insere – hipótese muito problemática, dado o importante que é, em termos políticos, a escolha de prioridades –, não há dúvida de que a implementação da solução selecionada dependerá em grande medida das estratégias e respostas dos diferentes atores implicados com ela”.

15 Autorizando essa formulação e questionando a “perspectiva normativa que segue vendo a formulação das políticas como um assunto puramente técnico”, Majone (2011, p. 144) observa que será pouco provável que “uma vez que se concebe e recomenda uma política para melhorar o bem-estar social, esta se implementará tal como foi formulada e se produzirão os efeitos desejados”.

16 Schultze (1977), no final dos anos de 1970, já alertava para a dificuldade envolvida na implementação de políticas orientadas a uma inflexão das práticas de governo no sentido progressista. Segundo ele, ela estaria associada não apenas à mudança que essas políticas demandavam das atitudes, crenças e incentivos de milhões de pessoas e milhares de empresas e órgãos governamentais, mas também ao fato de que os gestores teriam que lidar com assuntos tecnologicamente complexos cada vez mais imbricados com as expectativas dos cidadãos sobre o futuro.

É inclusive por não aceitarmos a ideia irrealista e ultrapassada de que a burocracia é o ator que implementa a política, enquanto que os políticos (ou dirigentes) são os que a formulam (PETERS, 1981), que consideramos conveniente enfatizar que a Operacionalização da tomada da decisão é realizada pelos gestores. E é por isso que dizemos que essa mudança, que se traduz numa tensão sobre a interface, se alastra para dentro da estrutura do Estado como uma força de pressão que atua sobre o gestor afetando o modo como a Operacionalização será efetivada.

Para melhor entender como opera essa força, é conveniente caracterizar a forma como tendem a atuar os gestores numa conjuntura como a atual. O fato de encontrarem-se envolvidos com a Elaboração de políticas de natureza distinta das usuais, dado que visando a atender demandas até então obscurecidas por uma relação de forças que, embora injusta, se manteve estável por um tempo suficientemente longo para conformar um Estado de “mal-estar” dos mais excludentes, demanda uma análise que está para ser feita. De qualquer modo, e correndo o risco da obviedade, nos atrevemos a avançar alguns palpites.

O principal deles é o de que os gestores vão desempenhar um papel bem mais importante do que o que possuem usualmente na Operacionalização da agenda decisória ou na implementação das políticas que a mudança irá ensejar¹⁷. Por um lado, é claro que, por mais poder que ela como estamento possa vir ter no Estado capitalista contemporâneo, como ressaltam as visões corporativistas e neo-corporativistas, ele nunca será superior ao da classe dominante ao longo do processo decisório. Mas, por outro, como corretamente apontam as contribuições que tratam do “burocrata do nível da rua”, ela pode ter muita discricionariedade e, portanto, poder, em processos de implementação de políticas de natureza incremental e *top down*, ou quando não há interesse dos atores mais poderosos em “completar” o ciclo da política pública mediante uma detalhada explicitação da política no momento da Formulação. E isso não é pouco: por mais detalhada que seja a política resultante do processo decisório, sempre existirão zonas difusas onde o gestor que participa do processo decisório, ainda que com pouco poder de decisão, mas já bem conhecedor do assunto, pode atuar na Operacionalização da agenda decisória ou na implementação da política pública de modo significativo.

Assim, embora os gestores possuam relativamente pouco poder no processo decisório, eles participam como ator central do processo de Operacionalização da agenda decisória, no momento de implementação da política.

Fica claro o papel preponderante que tendem a desempenhar os gestores na atual conjuntura no que respeita ao funcionamento da estrutura do Estado; tanto no sentido de que são eles que rece-

17 Inspiramo-nos em Offe (1994) para enunciar essa temerária colocação. Segundo ele: “é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio socioeconômico que [...]fixa a administração estatal em um certo modo de operação... É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma ‘reforma’ daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho” (OFFE, 1994, p. 219).

bem aquela pressão que desencadeia a sua alteração quanto pelo fato de que são eles que têm que resolvê-la sob a influência dos “três compromissos do gestor” (o republicano, com a cidadania e o ideológico)¹⁸. Os quais podem fazer uma sensível diferença no trânsito do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” que a atual conjuntura tende a ensejar (DAGNINO, 2009).

A instalação do círculo vicioso da gestão pública

Por considerar que não há espaço neste trabalho para caracterizar em detalhe o contexto brasileiro e latino-americano da relação Estado-sociedade em que se dá o círculo vicioso, remetemos o leitor a autores como O'Donnell (2011), Oszlak (1998), Thwaytes Rey (2010), Paula (2010), Weissbluth (2000) que, fundamentados na literatura produzida nos países avançados, analisam o rescaldo que nos deixou a avalanche neoliberal e a suas receitas gerencias baseadas nos modismos da *New Public Management* (Nova Gestão Pública ou NPG) e da Governance (Governança)¹⁹.

Para operacionalizar o resultado do processo decisório, sobretudo em situações que tenderão a ser cada vez mais frequentes na atual conjuntura, em que a relação de forças tende a fazer com que ele não se complete no momento de Formulação da política²⁰, o gestor é obrigado a procurar algum que sirva na “caixa de ferramentas” que as sucessivas ondas de IMOs foram disseminando no seu âmbito de trabalho à medida que, principalmente, se consolidavam as vertentes da NGP e da Governança.²¹ É a partir deles que ele visualiza, percebe, analisa e opera sobre a realidade, que chegará a

18 Realisticamente, e levando em conta o fenômeno global inquestionável da “politização da burocracia e da burocratização da política”, temos chamado a atenção para o fato de que o gestor deve ter presente que tenderá a atuar sempre em função de três compromissos. O republicano, que o leva a colaborar para que o programa do dirigente político eleito seja implementado; com a cidadania, dado que quem paga o seu salário é, sobretudo e paradoxalmente, a maioria que trabalha e é pobre; o ideológico, uma vez que seria irrealista supor que o gestor assumira uma posição de neutralidade que dilua sua visão de mundo, sua formação profissional etc.

19 Acreditamos que essa adjetivação - “modismos” -, embora forte, se justifica qualquer que seja a preferência do leitor por uma das três interpretações sobre a Reforma Gerencial. Segundo uma visão intermediária entre a apologética e a que a considera patrocinada pelo neoliberalismo, tendo seu “ensaio geral” levado a cabo logo após o golpe no Chile e tendo sido mais tarde codificadas como Nova Gestão Pública (CHAUÍ, 1997), essa interpretação situa sua origem na percepção, tanto da direita (Tatcher e Reagan) quanto da esquerda (partido trabalhista neozelandês), de que a forma como funcionava o governo deveria ser, qualquer que fosse a orientação político-ideológica do governo de turno, alterada (PETERS, 2003). Nessa perspectiva, a necessidade de aumentar a eficiência econômica no estilo empresarial fez com que o governo passasse de provedor de bens e serviços públicos para contratante ou patrocinador, estreitando suas “parcerias” com empresas e ONGs. Cidadãos passam a ser clientes com necessidades diferenciadas, agências passam a orientar-se pelos interesses dos gestores de alto nível e não pelos dirigentes políticos, e a Governança passa a substituir a autonomia dos governantes e a ser entendida como a única maneira de fazer com que as empresas participem da elaboração das políticas com algum tipo de condicionamento.

20 O que é característico de processos de Formulação de tipo incremental, por oposição aos de tipo racional (DAGNINO, 2002).

21 “Surfando” essas ondas em que a “teoria”, que deveria explicar por que proceder de uma dada maneira, era codificada *ad hoc* e por isto vinha muito atrás da “prática” que apontava o que devia ser feito, o que se difundia não eram ideias, racionalizações, propostas cientificamente construídas, e sim receitas, práticas (*best practices* avaliadas e codificadas segundo critérios de eficiência privada) e *check lists* a serem seguidas (ou emuladas, quando já “testadas e aprovadas”) pelas agências de governo mediante processos de *benchmarking* orientados a aumentar sua “competitividade” (leia-se competição entre elas) (PETERS, 2003).

ele sempre como uma imagem distorcida da realidade (se é que é possível assumir que ela exista de fato, univocamente) que o espectro que eles iluminam lhe proporciona²².

O paradoxo da situação que enfrenta o gestor é que essa “caixa de ferramentas” foi gerada no bojo de uma relação de forças políticas, de uma relação Estado-sociedade e de um arranjo institucional que reflete uma trajetória e uma situação pretérita (“Estado Herdado”). E que, é obvio, é distinta daquela que tende a ser alcançada (“Estado Necessário”) com o aprofundamento do processo de democratização e, quando mais não seja, do curso dos acontecimentos, quando demandas associadas, em última instância, a agendas até então submergidas em função de controles coercitivos explícitos (conflitos encobertos) ou implícitos, oriundos de manipulação ideológica (conflitos latentes), que emergem (conflitos abertos) como resultado da mudança na relação de forças políticas.

Entre as análises que tratam o que denominamos círculo vicioso, destacamos, pela contribuição que a expressão emprega (“sofrimento organizacional”), a abordagem que faz Marco Aurélio Nogueira em seu excelente livro *Um Estado para a Sociedade Civil*. Referindo-se aos órgãos que compõem o Estado, ele escreve:

As organizações, assim, “sofrem” por se ressentirem da ausência relativa de centros indutores e de vetores consistentes que lhe deem direcionamento. Evoluem meio fora de controle ou meio artificialmente, como sistemas vazios de densidade comunicativa ou, para falar com Habermas, de “mundos-da-vida” ativos, capazes de produzir consensos interpretativos, solidariedade e formas espontâneas de coordenação. Os centros dirigentes estão formalmente presentes, mas operam de modo pouco efetivo, não se legitimam com facilidade e produzem escassos efeitos organizacionais. Conseguem, digamos assim, disseminam ordens administrativas e comandos de autoridade, mas não criam vínculos ativos de vontade coletiva. Dominam, mas não se mostram capazes de dirigir. (NOGUEIRA, 2011, p. 208)

“Traduzindo” essa passagem para a linguagem que estamos usando, podemos dizer que o “sofrimento organizacional” se deve a que os gestores estão sofrendo a pressão a que nos referimos ao verem acumular-se sobre sua “mesa de trabalho” demandas adicionais e de natureza distinta daquelas com que estavam acostumados e sabiam atender.

Lançando mão do continuum descritivo-explicativo-normativo que caracteriza os momentos da Análise de Políticas (HAM e HILL, 1994) podemos dizer que a noção de “sofrimento organizacional” abrange os dois primeiros momentos, enquanto que nossa análise, ao identificar o que seria um círculo vicioso da Gestão Pública, dá passagem ao momento normativo em que a sinergia entre mudanças na relação de forças, marco analítico-conceitual, novos instrumentos metodológico-operacionais e

22 De fato, “Com a radicalização da concorrência e a maior velocidade da sociedade da informação, é de se imaginar que os ciclos ‘saudáveis’ das organizações sejam cada vez mais curtos. Muito provavelmente, esse quadro funciona como um aditivo para a proliferação meio caótica de modas gerenciais sucessivas (qualidade total, reengenharia, valorização do cliente, equipes multifuncionais, empreendedorismo). Dada a atual hegemonia dessas posições *market oriented*, é fácil imaginar como tudo isso não permaneceu represado no universo empresarial e encontrou generosa receptividade no setor público”. (NOGUEIRA, 2011, p. 215).

novos arranjos institucionais, engendraria o círculo virtuoso da radicalização da democracia. Sempre e quando, e neste sentido avançando no terreno normativo, seja possível supor que os gestores sejam capazes de demarrar uma trajetória de transformação ao interior do aparelho de Estado rumo ao “Estado Necessário”.

Com relação às novas demandas que pressionam os gestores, há que ressaltar, por um lado, que a maior parte deles as percebe não como um fenômeno político, e sim como um mero fato administrativo. Como uma “cobrança” de caráter técnico por maior eficiência da sua ação administrativa. Seu estresse, causado por problemas e demandas que se avolumam sem que eles consigam resolver, é equivocadamente visualizado por eles como um déficit de “eficiência” da “máquina” estatal (OSBORNE e GAEBLER, 1994).

Mesmo os que entendam que a pressão que sofrem deriva-se do caráter eminentemente político daquela tensão²³ consideram que ela, de qualquer modo, lhes está exigindo maior eficácia e efetividade das políticas públicas. E consideram, em consequência, que o que lhes cabe é buscá-las pela via do emprego de IMOs que julgam capazes atender ao seu objetivo enquanto gestores²⁴.

Como em outras situações em que um estresse ou “sofrimento” dessa natureza leva a comportamentos reflexos de natureza automática, os gestores vão buscar, na “prateleira” do gerencialismo, os IMOs que julgam serem capazes de preencher aquele déficit. De fato, o *momentum* que adquiriu a Reforma Gerencial do governo neoliberal faz com que os IMOs empregados para atacar os novos problemas são os propostos por esta reforma ou outros que, como estes, provêm do ambiente privado.

Em consequência, os IMOs que passam a ser aplicados para a gestão das políticas sociais e também das econômicas não resolvem as demandas que lhes são endereçadas. No que se refere às políticas econômicas, sua inadequação se deve a que mantêm seu viés orientado a satisfazer acriticamente as agendas cuidadosa e competentemente planejadas pelas empresas (DAGNINO e CAVALCANTI, 2013). No caso das políticas sociais, devido às características insólitas das novas demandas que passam a pertencer à agenda decisória e pressionar sua ação administrativa. E ao fato de que são incapazes de “dialogar” com os novos arranjos instrucionais criados na interface em função da nova relação de forças políticas.

Assim, dado que ao contrário do esperado esses instrumentos tendem a diminuir a capacidade do Estado de satisfazer as crescentes demandas sociais, instala-se o círculo vicioso da Gestão Pública brasileira.

23 Eles se dão conta de que a gestão por “[...] não captar esse processo e reiterar práticas consagradas, produz um desajuste, uma falta de sintonia entre gestão e vida, entre administração e cotidiano. O ‘sofrimento’, assim, expressa o desencontro entre uma ‘racionalidade instrumental’ instituída na cúpula diretiva e a multiplicidade de lógicas e de racionalidades que vigoram na organização como um todo” (NOGUEIRA, 2011, p. 212).

24 Essa situação, ainda de acordo com Nogueira (2011, p. 212), “[...] traduz claramente a ausência de um método de gestão que assimile a complexidade organizacional e que saiba lidar com os novos dados da vida, da sociedade da informação: direitos, democracia, participação, velocidade, múltiplas racionalidades, movimentação, individualidades exacerbadas.”

Pare encerrar este ponto, convém assinalar que no Brasil, como em outros países latino-americanos, existe um risco de que o círculo vicioso se prolongue a ponto de debilitar o apoio político que receberam os governos interessados na democratização, reforçar os setores que a ele se opõem e, inclusive, a ameaçar a governabilidade.

Em primeiro lugar, porque sua condição periférica faz com que o processo de mudança na correlação de forças políticas, que se manifesta sempre, em qualquer sociedade, como uma efervescência que invariavelmente afeta aos gestores²⁵, tende a perturbá-los ainda mais num contexto como o nosso.²⁶

Em segundo, porque o fato de nunca terem tido um Estado de bem-estar, sobretudo os que foram palco de regimes militares autoritários, fez com que o impacto do ideário neoliberal fosse especialmente severo.²⁷ Em terceiro lugar, porque há muito poucas experiências bem sucedidas de mudança social realizadas pela via eleitoral, dentro da legalidade da característica do Estado Herdado (capitalista) e com a profundidade que o *status* de região mais desigual do mundo que ostenta a América Latina. Cabe lembrar, nesse sentido, que aquelas que se assemelham ao que hoje se coloca como possibilidade, a do Brasil e a do Chile nos períodos imediatamente anteriores aos golpes militares de 1964 e 1973, levaram a situações especialmente traumáticas em termos da relação Estado-sociedade. Em quarto lugar, e para fazer a lista mais curta do que seria necessário, porque esses governos são fruto de coalizões que ocupam o Executivo de Estados em que os poderes Legislativo e Judiciário permanecem politicamente conservadores e países em que o poder econômico e político sempre esteve e continua estando extremamente concentrado.

25 Como assinala Diamant (1962, p. 87), “Naquelas sociedades em que existem poucos conflitos, a burocracia baseada na habilidade e na experiência vai funcionar muito bem. Onde os acordos são frágeis ou existe uma carência dos mesmos ela inevitavelmente se vê arrastada para o conflito.”

26 Baseamo-nos aqui em autores como Campello de Souza (1976) e Loureiro, Olivieri e Martes (2010) para ilustrar a importância que teria essa efervescência sobre os gestores brasileiros e as suas relações com o Estado e sociedade. Entre tantos que a têm analisado, eles abordam ali a instigante ideia de que, no Brasil, o aparato burocrático desempenha papel decisivo no funcionamento do sistema político. Ao reduzir os partidos políticos à sua função representativa, de representar os interesses diversos presentes na sociedade, em detrimento da governativa, de determinar ou influenciar as decisões governamentais através da formulação de projetos direcionando as políticas públicas, os gestores constituem a base material para o exercício da função governativa. Não apenas para a formulação e implementação das políticas públicas (como em qualquer Estado contemporâneo), mas também porque seus cargos são usados como moeda de troca para garantir apoio do Congresso ao governo. Mais do que isso: incapazes de exercer suas funções governativas, e restringindo-se à função representativa, os partidos teriam se limitado à defesa de interesses particularistas, de curto prazo ou de clientelas, preocupados apenas em retribuir apoios e garantir seu poder.

27 A esse respeito, vale lembrar que não são apenas autores latino-americanos, como Oszlak (1998), Paula (2005), Thwaytes Rey (2010), Pardo (2011), que apontam as implicações mais severas que teriam tido a aplicação das receitas da “Nova Gestão Pública” e da Governança nos países periféricos. Entre os analistas dos países de capitalismo avançado, vale a pena lembrar Lynch (2011), quando compara a implementação da Nova Gestão Pública nos EUA e no México e Minogue (1998) quando afirma que os modelos gerencialistas que tanto atraíram as elites dos países avançados são menos apropriados para responder aos desafios que enfrentam os países periféricos.

Instrumentos metodológico-operacionais e marcos analíticoconceituais

Depois de caracterizar os condicionantes e o modo como se forma o círculo vicioso da gestão pública brasileira, e antes tratar dos IMOs capazes de romper o círculo vicioso, o que será feito na próxima seção, é conveniente indicar como se originam esses instrumentos. Em outras palavras, como atuam os marcos analíticoconceituais vigentes num determinado contexto sociopolítico condicionando de forma em geral sutil e incremental, mas poderosa, o estabelecimento dos instrumentos que levam ao seu fortalecimento e naturalização.

Isso por que, para empreender o “caminho de volta” intencionado, que nos deve levar, num primeiro momento e no plano meramente cognitivo (e teórico) em que se situa este trabalho, do MAC (daqui para frente, simplesmente, MAC) para os IMOs do “Estado Necessário”, é preciso entender como se deu o “caminho de ida”. É preciso caracterizar (ou modelizar) heurísticamente o processo de constituição do MAC e dos IMOs por ele, metaforicamente e em favor da brevidade, gerado, que constituem o “Estado Herdado”. Em particular, é preciso analisar como o neoliberalismo e a Reforma Gerencial, que substituíram o Keynesianismo e o Estado de bem-estar, alteraram, mais do que genericamente, a conformação do Estado capitalista, especificamente, os IMOs que, na atual conjuntura, os gestores necessitam e serão obrigados a conceber para colocar-se à altura e alavancar o aprofundamento da democracia.

Mas o conhecimento acerca do “caminho de ida” não é suficiente para projetar o “caminho de volta”. Como bem coloca o enfoque sistêmico (ou o pensamento complexo) enfatizando noções como as de propriedades emergentes, resiliência, histereses, etc., esse último muito dificilmente passará pelos mesmos pontos e situações que fizeram parte do primeiro. Dizer que a “história não anda para trás” implica, neste caso, entender que não é sensato esperar que a nova relação de forças políticas engendre na interface Estado-sociedade outros arranjos institucionais e induza no âmbito do aparelho de Estado outros IMOs com ela coerentes.

Nosso esforço de modelização evidenciou que é relativamente escassa na literatura sobre Gestão (ou Administração) Pública a menção a algo que se pareça a essa relação de condicionamento retroalimentado existente entre MAC e IMOs. No que respeita aos autores conservadores, não surpreende que seja assim. Tal como ocorre em outras áreas das ciências sociais e humanas onde o pensamento conservador naturaliza a tal forma o capitalismo e suas manifestações políticas, sociais, econômicas, institucionais e cognitivas, a ponto de tornar impertinente qualquer questionamento da neutralidade do MAC que adotam, seria desnecessário indagar a respeito dos IMOS que, na nossa visão, dele derivam. As publicações de tipo acadêmico que tratam o tema com esse viés não levam em conta que a escolha dos instrumentos a serem empregados para atingir os objetivos visados pelas políticas

podem ter implicações políticas e, inclusive, distorcer estes objetivos²⁸. Ao contrário, por terem sido produzidos por autores alinhados com as vertentes da NGP e da Governança que desembocam no gerencialismo elas não veem nenhum problema em que IMOs concebidos pela empresa sejam utilizados para a gestão pública.²⁹

Mas até mesmo em enfoques como o da Análise de Políticas, que junto com outros autores consideramos menos conservadores (DAGNINO, 2002 e 2013, CAVALCANTI, 2012), esse questionamento não é muito frequente.³⁰

Entre os autores latino-americanos que contribuíram criticamente para pensar a área de Administração, foi provavelmente Maurício Tragtenberg, em seu livro *Burocracia e Ideologia* (1974), o intelectual brasileiro que mais claramente enunciou a relação a que estamos aqui nos referindo.³¹

Tendo por base essas contribuições e feitas aquelas constatações, nosso esforço de modelização envolveu fixar algumas ideias. A primeira é a de que, ao contrário daqueles que utilizam a expressão “máquina do Estado”, consideramos que seu funcionamento não pode ser assimilado ao de um sistema mecânico. E que ele pode ser mais bem descrito por uma metáfora baseada numa noção biológica, de um ser vivo. O que nos leva a referir-nos a ele, provocativamente, como a “ameba do Estado”. Ao contrário do que ocorre com uma máquina, que quando dela retirarmos uma peça se detém, o Estado se assemelha a um organismo vivo. Ele se adapta às condições a que é submetido, cicatriza, regenera-se, sofre mutações; enfim, permanece vivo enquanto pelo menos uma de suas funções vitais seguir funcionando (OSZLAK, 1981).

28 Uma exceção recente, provavelmente não por acaso, é Valotti e Turrini (2013, p. 41). Eles estabelecem a diferença do que denominam “reformas institucionais” e “gerenciais”. Segundo eles, as primeiras visam a uma melhoria global do quadro legal, a redefinição das responsabilidades dos diferentes níveis de governo, a reformulação do sistema de relações no interior do setor público, a qualificação dos órgãos públicos, a regulamentação sobre os mercados. Já as reformas gerenciais se concentram em melhorar a eficiência e eficácia no interior das burocracias e nas *formas e ferramentas* necessárias para implementar as “reformas institucionais” (grifo nosso).

29 Numa das principais referências sobre o tema, publicada em 1981 com o título de *Handbook of Policy Instruments* (Manual de Instrumentos de Política) e republicada no ano seguinte com o título mais fidedigno de *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (As ferramentas de Governo: um Guia para a Governança), há uma interessante menção ao assunto. A noção de Governança é ali entendida como portadora de um marco de referência de natureza colaborativa para os esforços modernos para satisfazer necessidades humanas que propõe o uso de ferramentas para a ação que incorporam as complexas redes de atores públicos e privados de modo a configurar um estilo diferente de Gestão Pública, e um tipo diferente de setor público, enfatizando a colaboração e a capacitação em vez da hierarquia e o controle.

30 Como exemplo, podemos citar um dos manuais sobre Análise de Políticas mais usados nos EUA – *A Primer of Policy Analysis* –, onde Stokey e Zeckhauser (1978) expressam que a maior parte do conteúdo do livro pode ser aplicado a uma sociedade socialista, capitalista ou de empresas mistas, a uma democracia ou a uma ditadura, ou seja, a qualquer situação em que devam ser tomadas decisões relacionadas às políticas públicas.

31 A esse respeito, na sistematização que apresenta de sua obra, Paula (2008, p.100), ao enunciar as duas premissas que orientam sua análise crítica, deixa entrever sua percepção acerca dessa relação de condicionamento retroalimentado. São elas: (1) “as teorias administrativas são produto das formações socioeconômicas de um determinado contexto histórico, de modo que são extremamente dinâmicas na sua potencialidade de se adaptar às demandas do modelo de acumulação capitalista e regulação social vigentes”; (2) “as teorias administrativas expressam-se de duas maneiras: ideologicamente, ao se manifestarem como ideias desistoricizadas ideologicamente, ao se manifestarem como ideias desistoricizadas que recorrem a disfarces mais ou menos conscientes para esconder a verdadeira natureza da situação; operacionalmente, ao constituírem práticas, técnicas e intervenções consistentes com essas ideias.”

Outra ideia útil para prosseguir com o desvelamento da relação de condicionamento retroalimentado existente entre o MAC do capitalismo e os IMOs que ele engendrou (que, em conjunto, constituem os elementos centrais do “Estado Herdado”), vale relembrar outra “frase de efeito”: “o Estado de hoje é a agenda decisória resolvida de ontem”. Ou seja, é a sucessiva resolução reiteradamente enviesada de agendas decisórias resultantes de relações assimétricas entre forças antagônicas o que vai conformado, ao longo do tempo, o Estado capitalista. O que, por outra parte, explicita claramente o seu caráter incremental, por oposição ao de racional. De fato, é a irracionalidade do capitalismo e não um projeto “cientificamente” elaborado o que gera, por um lado, o “organograma” (interno) do aparelho do Estado capitalista. E, por outro, a conformação dos arranjos institucionais através dos quais, na interface com a sociedade, ele recebe as demandas dos atores e emite os sinais e as disposições e ordens que visam implementar as agendas governamentais.

Uma última ideia que vale a pena reforçar é a de que a distribuição e densidade das instituições estatais num dado momento histórica e socialmente determinado, a morfologia do Estado, e das decisões (e não-decisões) que nele têm lugar, dele emanam e com ele se confundem, é caracterizada pela necessidade de responder às crises e as questões levantadas pela sociedade com suas contradições e divisões e à evolução da relação de forças entre os atores sociais até aquele momento.

É com base nessas ideias que a sinergia e a quantidade, diversidade e complexidade das interações e iterações que caracterizam o processo coorganizado e sistêmico que imaginamos pautar a relação de condicionamento retroalimentado existente entre MAC e IMOs, que ela é aqui temerariamente sistematizada. A Figura que segue foi produzida, então, devido a um imperativo aclaratório inarredável determinado pelo nosso objetivo de auxiliar o processo de concepção de novos IMOs.

É o que nos referimos há pouco como o “caminho de ida” que desembocou no “Estado Herdado” a imagem que usamos para ilustrar esse condicionamento. Esse “caminho” se inicia pelos interesses e valores dominantes numa dada sociedade (ou do ator dominante nesta sociedade), apresentado no bloco situado no canto superior esquerdo, e segue de acordo com os sentidos arbitrados das setas que vão relacionando-o com os demais blocos do diagrama. Na horizontal, eles condicionam a visão de mundo (ou a ideologia, vale a redundância) predominante (ou hegemônica) e a concepção de como deve ser (e funcionar) o Estado.

Agora, na vertical, se chama a atenção para a ideia de que a visão de mundo conformada através da série de instâncias e mecanismos que compõem a superestrutura político-ideológica da sociedade, que vai desde a escola até a mídia, é um elemento central para a composição do MAC que irá engendrar o conjunto de IMOs coerente com a cadeia de elementos citados. Ainda na vertical, o esquema mostra como uma dada concepção ideologicamente ancorada do Estado atua no processo de formação do Estado através da sucessiva resolução das agendas decisórias.

Na Figura a seguir os IMOs, para a direita do diagrama, contribuem, mediante a sua reiterada utilização, para a formação do Estado e, para a esquerda, numa relação de dupla causalidade, engendram

os arranjos institucionais que, situando-se na interface Estado-sociedade, o colocam em ação. Ao corporificar o Estado e conferir-lhe materialidade, consistência e consequência, eles são vitais para o funcionamento “normal” dos processos decisórios e para a Elaboração das políticas públicas. As quais, finalmente, inaugurando uma nova “rodada” do ciclo esquematizado, fortalece o caráter dominante dos interesses e valores existentes numa dada sociedade.

Figura 5: O condicionamento retroalimentado entre MAC e IMOs



Fonte: elaborado pelos autores

Percorrer num plano cognitivo o “caminho de volta”, aquele que partindo dos interesses e valores que a nova correlação de forças políticas sanciona e a radicalização da democracia vem ratificando, gera o componente do MAC que tem a ver diretamente com o Estado e a Gestão Pública, é o que permitirá a concepção dos IMOs do “Estado Necessário” que promoverão a sua materialização a partir da desconstrução do “Estado Herdado”.³²

Rompendo o círculo vicioso

Como já avançado anteriormente, o rompimento do círculo vicioso depende da concepção de um conjunto de IMOs alternativo àquele que foi sendo incrementalmente formado ao longo de uma complexa trajetória, politicamente condicionada, de uma estrutura (sistema) também complexa e também em contínuo movimento. Para tanto, é necessário analisar as dificuldades em que nos

32 É grande o número artigos, apostilas, livros e manuais que apresentam esses IMOs. Entre eles, o já citado produzido por Carneiro (2010) contém uma grande variedade deles: *Balance Score Card*, Gerenciamento e Benefícios, Reengenharia, SWOT, *Project Management Office*, *Portfolio Management*, Choque Ético, Estratégia Organizacional, Gerenciamento de Projetos, Choque de Gestão, Redesenho de Processos, *Maturity Transformation Initiative*, Gerenciamento de Comunicação, Sistema Integrado de Gerenciamento de Projetos, Mecanismos de Sobreposição de Fiscalização, Sistema Integrado de Monitoramento de Projetos, *Project Management Maturity Model*. Mas a menção que fazemos a ele é mais pela sugestiva foto de um canivete suíço que traz em sua capa e que sugere uma analogia com o percurso dos IMOs que ele simboliza. Como se sabe, ele foi produzido para que os soldados dessa nacionalidade, usando suas várias lâminas e ferramentas multipropósito, pudessem “se virar” em qualquer situação da vida militar. Pelas suas qualidades, ele passou a ser usado por pescadores, caçadores etc: pessoas que, sem serem militares, estavam envolvidas com atividades civis, que o demandavam para praticar seus *hobbies*. Finalmente, encaixado num bonito estojo de couro pendurado na cinta de “homens dinâmicos”, ele virou um símbolo de *status*.

encontramos no País no que respeita a essa concepção e à discussão sobre o MAC que, no plano cognitivo, precisa ser feita com anterioridade.

Partimos da constatação de um paradoxo tipificado pelo fato de que, ao contrário do esperado até mesmo os gestores conscientes da necessidade de ajustar o aparelho de Estado à nova relação de forças, o emprego dos IMOs gerenciais não é percebido como lesivo para sua capacidade de satisfazer as crescentes demandas sociais.

Mesmo os gestores cuja somatória de vetores imaginários que representassem cada um dos seus compromissos apontasse para um estilo de desenvolvimento coerente com ela, não costumam perceber que ao utilizar os IMOs disseminados pela Reforma Gerencial estão detonando o círculo vicioso.³³

De fato, até nos casos em que esses gestores são expostos à uma crítica desses IMOs aponta o fato de que por terem sido “trazidos” das empresas, cujo sucesso depende do controle dos seus empregados e de sua capacidade de competir e provocar o insucesso de outras empresas, e que por isto tendem a agravar a disfuncionalidade do aparelho do Estado para lidar com as demandas que pressionam a interface Estado-sociedade, e que eles consideram legítimas, essa inadequação não é claramente compreendida.³⁴

A relativamente escassa capacidade de perceber que, ao tratar órgãos públicos como unidades independentes e “competitivas”, os IMOs gerencialistas causam disfunções internas, agravam o insulamento e terminam por diminuir a eficácia e efetividade do Estado, é, ainda que não justificável, compreensível. A Reforma Gerencial, que no entender de seus partidários era uma imposição do contexto da “globalização”, da “crise fiscal do Estado”, e da modernidade, foi virtualmente decretada

33 Nogueira (2011, p. 14) parece estar se referindo a esta situação quando afirma que “[...] é bem mais plausível admitir que, no mundo dos negócios, onde impera a concorrência e preponderam a incerteza, a instabilidade e a pressão, a integração organizacional resulta da colocação em prática de modalidades unilaterais de autoridade técnica e direção. É um taylorismo meio dissimulado, mas de algum modo uma prova da vitalidade das ideias de Taylor. Se a questão é o máximo de eficiência e de produtividade, é bem melhor apostar na “gestão científica” e no sistema do que nas pessoas. A gestão participativa funciona apenas como retórica para sinalizar uma expectativa de mudança. Na prática, o que vigora é a preocupação em otimizar a produção. A satisfação pessoal e a ‘saúde’ organizacional ficam, nesse caso, estabelecidas em bases precárias, sujeitas a oscilações e turbulências, mal conseguindo neutralizar o mal-estar cotidiano que, nascido no ambiente externo, *acaba por ser amplificado pelo contexto interno das organizações*” (o nosso grifo deve-se à intenção de enfatizar a percepção de que o autor tenderia a concordar com a ideia do círculo vicioso).

34 Sobressaem na discussão sobre o tema ideias de senso comum divulgadas na maioria manuais de Gestão Pública alinhados com a perspectiva gerencialista, de que diferenças como as relativas ao tamanho das organizações públicas e privadas, ao modelo de hierarquia e à forma de contratação dos seus empregados, à busca do lucro privado por oposição ao benefício público etc., sem a consideração dos aspectos políticos (referentes à *politics*, mas também à *policy*), como em Agranoff e McGuire (2003), poderiam ser obviadas caso se submetesse os IMOs empresariais a procedimentos simples tais como os recomendados por Echevarría e Mendoza (1999), de “aplicação direta”, “adaptação criativa” ou “reconceitualização”.

sem muitas explicações pela charmosa “avalanche ideológica” do neoliberalismo em ascensão³⁵. Ela foi acolhida como uma solução para a crise fiscal e para a inoperância do Estado até mesmo para importantes personagens políticas da Esquerda mundial. Surpreende, quando olhada retrospectivamente, a facilidade como os IMOs gerencialistas foram aceitos, até mesmo pelos pesquisadores que se dedicavam à Administração Pública nos países de capitalismo avançado, praticamente sem contestação, de modo irrefletido e teoricamente precário³⁶.

Para alcançar esse charme foram introduzidos no ambiente da Gestão Pública termos na língua que representava o novo paradigma tido como exitoso, como *governance*, *ownership*, *responsiveness*, *delivery*, *accountability*, *empowerment*³⁷. O que ajudou a disfarçar o seu caráter neoliberal de desmonte das políticas sociais e da privatização a preço vil das empresas estatais.

No pano de fundo do paradoxo que estamos assistindo sobressai, como condicionante genérico, o *momentum* que ganhou a Reforma Gerencial na orientação das práticas governamentais. E, em especial, no processo que realimenta a adoção e aplicação dos IMOs provenientes do mundo empresarial, e que foram chancelados tanto pela vertente da “Nova Gestão Pública” quanto pela da Governança, deslocando os que eram então usados no âmbito governamental.

Também explica (e reforça) esse paradoxo o fato de que os governos que, tendo sido eleitos como uma reação às políticas neoliberais em vários países latino-americanos há mais de uma década,

35 É recorrente nas manifestações dos gestores a alusão à colocação historicamente questionável e um tanto irrealista e contrafática, mas insistentemente repetida pelos que se alinham com a visão que denominamos acima de apologética, de que como aponta Carneiro (2010, p. 26) “Não há que se confundir administração gerencial com neoliberalismo cuja proposta é o estado mínimo. O termo neoliberalismo e suas implicações políticas ou econômicas é assunto ... que não cabe no escopo de preocupações de quem se interessa por Gestão Pública”. Citando Pollitt (2007), afirma que “a NPM não é uma doutrina política neoliberal e menos ainda neoconservadora. Suas raízes intelectuais são mais diversas e certamente a sua adoção tem ocorrido em vários países de centro ou centro esquerda, como também em regimes de direita ou centro direita.” E segue “O propósito principal deste livro é contextualizar as práticas de gestão modernas da administração pública, independentemente de ideologias, bandeiras, legendas ou posicionamentos políticos ou econômicos. A neutralidade política da gestão deve ser destacada: qualquer governo pode e deve lançar mão de práticas modernas de gestão para conceber, desenvolver e implementar o seu plano de governo.” (CARNEIRO, 2010, pp. 26-27)

36 Numa das publicações recentes em língua portuguesa mais interessantes sobre a Reforma do Estado, Pollitt (2013), um de seus mais entusiastas e renomados especialistas, em mais uma avaliação sobre a sua trajetória, expressa um juízo bastante crítico em relação aos resultados esperados das reformas implementadas nos países avançados. Na mesma direção vai outro personagem importante – Bernardo Kliksberg – desse cenário. Em artigo publicado no *El Dia-rio* em 3 de Abril de 2012 com o título de “El Estado necesario” (o mesmo termo que ele havia inaugurado num trabalho de 1993), que se inicia com a frase: “O melhor juiz das teorias é a realidade. A América Latina foi o teste de laboratório de uma operação maciça de certos setores da sociedade para remover o estado na década de 1980 e 1990”. Com uma argumentação muito diferente, ele mostra as implicações, segundo ele, mais do que negativas, perversas, provocadas pelo ajuste e a Reforma Gerencial que ele então apoiava. Manifestação semelhante tem sido feitas, sabe-se lá por que, em entrevistas pelo ex-ministro Bresser-Pereira, codificador e implementador da Reforma Gerencial brasileira.

37 Referindo-se a essa intenção em legitimar a “reforma” que estava sendo implantada através do emprego de palavras em inglês, num bem humorado e até irreverente artigo, Oscar Oszlak (1998, p.04) chama a atenção para o fato de que “Permanentemente, las culturas incorporan (y desechan, por desuso) términos que aluden a actores, procesos u objetos de conocimiento – físicos, sociales, simbólicos, virtuales – cuya descripción o conceptualización parecen ser mejor expresados por esos nuevos términos. Pero para que éstos adquieran verdadera entidad, es preciso que tengan una contrapartida real, o sea, que puedan ser reconocidos a través de descripciones, relaciones o conductas vinculables de algún modo con la experiencia personal. Cuando ello no ocurre, debe apelarse a complejas locuciones para traducir conceptos foráneos que, por oposición, describen estados de situación deseables aunque no evidentes en las conductas autóctonas”.

expressam a nova relação de forças, não terem mostrado capazes de proporcionar um conjunto de instrumentos alternativo àquele originado na empresa privada, trazido para a esfera pública por intermédio dessas vertentes, e disseminado pela reiterada solução de agendas decisórias enviesadas pelo interesse das elites.

As coalizões políticas que originaram esses governos não têm conseguido enunciar um MAC que, coerente com os valores e interesses que integram seu projeto político e suas prioridades de governo, é necessário para produzir o novo conjunto de IMOs requerido para a Elaboração das políticas aderentes ao seu projeto político.

Nesse sentido, cabe destacar que a explicação desse fenômeno se encontra mais além das tendências sintetizadas nas legítimas expressões cunhadas por José Luis Fiori (2006), de “Esquerda neoliberal” ou por Boaventura de Souza Santos (2008), de “evangelização neoliberal”. Há que buscá-la no fato de que a geração de políticos e intelectuais de Esquerda que hoje ocupa os governos latino-americanos, por ter-se formado numa tradição que entendia que por ser o socialismo pelo qual lutavam uma sociedade onde as fronteiras de classe estariam desaparecendo e onde por isto a coerção já não era necessária, não haveria porque existir Estado. Uma vez que, passado o estágio da ditadura do proletariado, em que os mecanismos coercitivos da institucionalidade burguesa seriam usados em seu favor e contra a classe dominante, o Estado capitalista seria desmontado e iria desaparecer, não havia porque empregar o escasso tempo e energia que precisavam ser usados para preparar o enfrentamento que desencadearia o processo revolucionário formando os quadros da Esquerda para operá-lo.

É dessa maneira que nos parece sensato interpretar (e explicar), por um lado, o dito até certo ponto veraz e compreensível de que “a Esquerda não tem competência para operar a máquina do Estado”. E, por outro, o paradoxo que se constata no âmbito de militantes que se encontram em posições de governo. Isto é, o fato de não compreenderem que o caráter de classe, não neutro, do Estado que ocupam obstaculiza ações e políticas que eles desejam elaborar. E que aquilo que se lhes apresenta como um emaranhado de impedimentos oriundos de uma estrutura estatal ou de um marco legal obsoletos ou retrógrados que precisam ser “reformados” é, na verdade, o que O’Donnell (1981) descreve como sendo o mapa do Estado capitalista, conformado pelas cicatrizes que deixam as costuras que a classe dominante vai fazendo no tecido social para impedir que ele se abra e se evidenciem as contradições entre ela e as classes subalternas.

O novo conjunto de IMOs necessário para alavancar o trânsito do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” tenderá a ser concebido mediante três procedimentos orientados a atuar sobre três conjuntos de instrumentos atualmente existentes. O primeiro conjunto é o proposto pela Reforma Gerencial e, de uma forma geral, utilizado pelas empresas de onde foram importados por serem considerados pelos seus idealizadores como capazes de dotar o Estado da eficiência que segundo eles caracteriza a atividade empresarial. E o procedimento seria de uma “adaptação”, claro que seletiva, à nova realidade e ao novo estilo de desenvolvimento buscado.

Sobre esse assunto é interessante destacar outro aspecto daquele paradoxo. Ele se manifesta ao longo da experiência que temos tido quando, em espaços acadêmicos junto a gestores simpáticos à proposta do “Estado Necessário”, abordamos a inadequação dos IMOs gerenciais. Sua primeira reação é rebater nossa argumentação crítica apontando a necessidade de sua adaptação ao novo contexto e insistir que não seria sensato “jogar a criança com a água do banho”. E, isso, é importante frisar, quando frente à pergunta acerca de quais IMOs concebidos especificamente para viabilizar aquela proposta eles conhecem, a resposta é: nenhum. Mesmo quando, em paralelo à crítica, estamos praticando com eles alguns IMOs alternativos e mostrando outros que poderiam ser objeto de processos de formação análogos³⁸, a preocupação central desses gestores continua sendo de que praticamente a única saída é a da adaptação.

O segundo conjunto se refere aos instrumentos que vêm sendo utilizados (ou experimentados) nas quase três décadas que transcorreram desde o término da ditadura nas três esferas de governo, no Brasil e também em outros países onde se está tentando avançar na direção da democracia participativa visando a atender as novas demandas sociais associadas ao processo de democratização. Nesse caso, ao invés de uma adequação, é necessário um procedimento de “sistematização” orientado a resgatar esses instrumentos do terreno tácito e fazê-los ingressar no terreno codificado de maneira a torná-los passíveis de incorporação ao arsenal utilizado pelos gestores.

O terceiro conjunto é formado pelos instrumentos que foram concebidos por várias instituições nacionais e supranacionais, sobretudo na América Latina, como o Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Organização Pan Americana da Saúde (OPAS), em alguns casos na contracorrente do arbítrio de governos militares ou de governos populistas, principalmente no campo das políticas sociais como as de saúde pública. Nesse caso, o procedimento seria de “atualização” buscando, como nos casos anteriores, a constituição do novo “pacote” de IMOs.

Para pensar em quais seriam os atores que poderiam participar desses processos de adaptação, sistematização e atualização, de modo a alterar o círculo vicioso, é conveniente tomar como referência o “caminho de ida”; ou seja, a maneira como os IMOs em utilização no Estado costumam ser elaborados no âmbito privado. Esse processo se assemelha à codificação de ideias que, sendo difundidas num determinado ambiente, dão origem a algo (em geral um documento) que funda uma corrente de pensamento ou estabelece uma cultura. Ele ocorre, tipicamente, mediante a atuação de

38 Ao longo da experiência que temos tido no âmbito do Programa de Gestão Estratégica Pública da Unicamp fomos desenvolvendo, ensinando e praticando IMOs de natureza bastante variada que buscam ir preenchendo, de modo incremental, as demandas mais urgentes ou evidentes por melhoria que apresenta o “Estado Herdado”. Entre eles, estão: Metodologia de Modelização, Metodologia de Diagnóstico de Problemas, Metodologia de Equacionamento de Problemas, Negociação e Administração de Conflitos, Planejamento, Organização e Gestão do Orçamento Público, Gestão de Contratos e de Convênios, Liderança e Formação de Equipes, Gabinete do Dirigente, Políticas Públicas de Proteção Social, Gerenciamento de Crises no Setor Público, Comunicação Institucional e Avaliação da Ação Governamental, Formação e Aperfeiçoamento de Chefias de Unidades de Serviço, Captação de Recursos, Elaboração de Projetos, Gestão de Convênios, Metodologia de Análise de Políticas, Metodologia de Elaboração e Avaliação de Projetos.

profissionais universitários da área de Administração de Empresas que através de suas atividades de docência, pesquisa e consultoria, em geral em conjunto com seus estudantes, observam os procedimentos de gestão que ocorrem nas empresas, colecionam as melhores práticas, e transformam o conhecimento tácito que ali está emergindo em conhecimento codificado. Sistematizados em artigos científicos, textos didáticos, livros e, finalmente, em manuais, eles passam a ser utilizados no próprio âmbito empresarial. É dessa forma que, em conjunto, é claro, com a formação de profissionais em cursos de graduação e pós-graduação, que as instituições universitárias, dentro e fora do espaço que costumam ocupar, colaboram para a melhoria do desempenho empresarial.

Retomando o que foi comentado como a situação precária da capacitação de gestores públicos, vamos nos referir aos tempos do neoliberalismo. Naquela época, a prédica de que os instrumentos de administração de empresas eram os que deveriam ser adotados no âmbito do Estado, uma vez que eram elas que com sua eficiência deveriam servir de exemplo, levou várias universidades públicas a tomar uma decisão adaptativa racional: extinguir seus cursos de Administração Pública.

Essa decisão, apesar da mudança na relação de forças que vem ocorrendo ao longo da última década, não foi alterada. O panorama que se observa no país no que respeita à Administração Pública é desolador. Segundo Nunes (em Loureiro e outros (2010)), existiam no Brasil cerca de 700 mil estudantes matriculados nos quase 3200 cursos de Administração de Empresas. Neles se formavam anualmente 100 mil novos profissionais; o que representava o maior contingente de formandos de nosso ensino superior. Em Administração Pública, existiam 71 cursos, onde estavam inscritos quatro mil estudantes. Desses, apenas mil e quinhentos estariam nos onze cursos mantidos pelas nossas cem universidades públicas (que, como se sabe, são as que apresentam um nível de ensino adequado). Neles se formavam apenas 170 profissionais por ano.

Uma consideração qualitativa a respeito do que hoje se ensina nos Cursos de Administração Pública brasileiros teria que considerar, por um lado, que na maior parte dos casos eles tratam o assunto como uma “área de concentração” escolhida pelo estudante em cursos orientados para Administração de Empresas. Neles, depois de cursar quatro ou seis semestres dos oito que compõem o curso, de disciplinas de “Teoria da Administração” e de “Administração Geral”, que pouco diferem daquelas de Administração de Empresas, eles optam por Administração Pública. Por outro lado, caberia uma análise crítica, como fazem autores dos países avançados³⁹ e brasileiros⁴⁰ sobre a forma como se estão apresentando os conteúdos de Administração Pública.

39 Entre eles, vale citar Thoenig (2011, p.189). A crítica aguda e sistemática que faz em seu artigo - “A atualização da Administração e as Políticas Públicas” -, ele aponta que “os trabalhos são em essência descritivos e teoricamente instáveis, assemelhando-se mais a estudos práticos ou relatórios de consultoria. Examinam problemas antigos e ignoram os temas inexplorados. Não produzem muito conhecimento novo nem informação rigorosa ou teorias sólidas.”

40 Paula (2010, p. 169) assim se expressa a esse respeito: “[...] o ensino da Administração vem enfrentando uma crise de identidade, pois pactua com a padronização promovida pelo movimento gerencialista e distancia-se da formação de administradores éticos e responsáveis”. E segue dizendo que “a prática e o ensino da Administração Pública vêm seguindo os mesmos parâmetros utilizados para a formação de gerentes de empresas.” De modo análogo, Thoenig (2011, p.189) ressalta que as escolas de Administração Pública teriam sua qualidade aferida a partir de critérios formulados para a avaliação dos cursos de Administração de Empresas.

Para concluir e resumir, é conveniente ressaltar dois pontos relacionados à situação apresentada. O primeiro, mais evidente, tem a ver com o pequeno número de profissionais capacitados em Administração Pública nas universidades e Escolas de Governo que poderiam, no interior do aparelho do Estado, impulsionar a renovação do conjunto de IMOs no sentido de adequá-los à atual relação de forças políticas e à condição em que se encontra a interface Estado-sociedade. O segundo ponto tem a ver com a escassa capacidade (e, talvez se possa dizer, vontade) existente na universidade brasileira⁴¹, ao contrário do que ocorre no campo da Administração de Empresas, para realizar aquele processo de coleta, codificação e sistematização do conhecimento que está emergindo da experiência de gestão pública em curso no país nos seus três níveis de governo.

Isto posto, não há como evitar a recomendação de que as coalizões políticas de Esquerda que ocupam porções do Estado nos vários níveis de governo se mobilizem para formar gestores (ou quadros) tecnopolíticos utilizando para tanto, da mesma forma como sempre fez e continua fazendo a Direita, os mecanismos como as Escolas de Governo de que fala a Constituição de 1988 e as mal-chamadas “Universidades Corporativas” que vêm sendo criadas, inclusive, no âmbito de secretarias de estados brasileiros.

Finalmente, há que ressaltar que são os gestores, independentemente de sentirem-se ou não capacitados para tanto, os atores que deverão providenciar “sobre la marcha” e lembrando Antonio Machado (“*Caminante no hay camino, se hace camino al andar*”), com a urgência que a sociedade está exigindo, os IMOs alternativos que são o foco deste trabalho.

Referências

- AGRANOFF, R. e MCGUIRE, M. **Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003.
- APPLEBY, P. **Government is Different**. Big Democracy. Alfred A. Knopf: New York, 1945.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião. Pública** [online]. 2008, vol.14, n.1, junho, pp. 43-64. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci_arttext
- BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. Two faces of power. **American Political Science Review**, 56, 1962.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.
- CARNEIRO, M. F. S. **Gestão Pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

41 A qual pode ser aquilatada pela relação entre os formandos de Administração de Empresas e Administração Pública, de 600:1.

CHAUI, M. Neoliberalismo e Universidade. Conferencia proferida na abertura do seminário “A construção democrática em questão” em 22 de abril de 1997, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH-USP.). Disponível em: <http://www.pt.scrib.com/doc/16627324/neoliberalismo-e-universidade-Marilena-Chaui>.

COMMON, R. The new public management and policy transfer: the role of international organizations. In: MINOGUE, Martin; POLIDANO, Charles; Hulme, David (Eds.). **Beyond the New Public Management: changing ideas and practices in governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

COSTA, F.L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, P. e PERANTI, O. P. (Orgs.). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora FGV, 2006.

COSTA, G.; DAGNINO, R. (Orgs.) **Gestão estratégica em políticas públicas**. Campinas: São Paulo, Alínea, 2014.

CAVALCANTI, P. A. **Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação**. Salvador: Eduneb, 2012.

DAGNINO, R. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e elaboração**. Taubaté, SP: Cabral Universitária, 2002.

DAGNINO, R. **Planejamento Estratégico Governamental**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

DAGNINO, R. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. In: **Revista Brasileira de Administração Política**. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Vol 6, 1 de abril de 2013.

DAGNINO, R.; CAVALCANTI, P. A. **Planejamento governamental e democratização**, 2013. (Mimeo.)

DIAMANT, A. **The Bureaucratic model: Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed**. Michigan: University of Michigan, 1962.

ECHEVARRÍA, K. e MENDOZA, X. La especificidad de la Gestión Pública: El concepto de management público. In: LOSADA, Carlos i Marrodán **¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado**. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

FALEIROS, V. de P. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

FIORI, J.L. Olhando para a esquerda. **Economia Política Internacional: Análise Estratégica**, n. 9 – jul./dez. 2006.

HAM, C. e HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres, 1993.

KETTL, Donald F. The global revolution: reforming government-sector management. In: BRESSER PEREIRA; Carlos Luiz e SPINK, Peter (Eds.). **Reforming the state: managerial public administration in Latin America**. Boulder, Co: Lynne Rienner, 1999.

KLIKSBERG, B. El Estado necesario. El Diario 3 de Abril de 2012. Disponível em: <http://www.eldia.com.ar/>.

KLIKSBERG, B. El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: Una agenda estratégica para la discusión. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. No. 2 (Jul. 1994). Caracas.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F.L. R. S. (Orgs.) **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LOUREIRO, M.R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A.C.B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F.L. R. S.(Orgs.) **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LÜCHMANN. L.H.H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política e Sociedade[online]**. 2014, vol.13, n 18, set/dez, pp. 167-197. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p167/28903>

LUKES, S. **O poder**: uma visão radical. Trad. Vamireh Chacon. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980.

MAJONE, Giandomenico. La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrlas. In: PARDO, M. del C. **De la administración pública a la gobernanza**. (Comp.). Mexico: Del Colégio de Mexico, Centro de Estudios Internacionales, 2011.

MATUS, C. **Política, planificação e governo**. Brasília: IPEA, 1996.

MINOGUE, M. Changing the state: Concepts and practice in the reforms of the public sector. In: MINOGUE, Martin; POLIDANO, Charles; Hulme, David (Eds.). **Beyond the New Public Management**: changing ideas and practices in governance. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura e Sociedade**. São Paulo. n. 3, nov./jan. 1981. p.71-93.

O'DONNELL. G. **Democracia, agencia e estado**: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*: Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**. 2012, vol. 46, nº 6, pp. 1551-1573.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSZLAK, O. El estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas. **Revista Aportes**. Año 5, nº 11, Buenos Aires, 1998.

OSZLAK, O. Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? **Reforma y Democracia**, CLAD, nº. 9, Oct.1981: Caracas.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan-mar, 2005.

PAULA, A. P. P. **Teoria Crítica nas Organizações**. Col. Debates Em Administração Paulo. Thomson, 2008.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

PARDO, M. del C. **De la administración pública a la gobernanza** (Comp.). Mexico: Del Colégio de Mexico, Centro de Estudios Internacionales, 2011.

PETERS, B. G. **The Changing Nature of Public Administration**: From Easy Answers to Hard Questions. *Viešoji Politika ir Administravimas*, 2003. Nº. 5. pp. 7-20.

PETERS, B. G. The politics of policy instruments. In: SALAMON, L. M. **Handbook of Policy Instruments**. Oxford: Oxford University Press, 1981.

POLLITT, C. What do we know about public management reform? Concepts, models and some approximate guidelines. In: **Para uma reforma abrangente da organização e gestão do sector público: Towards a Comprehensive Reform of Public Governance**. Banco de Portugal, Conselho de Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

SCHULTZE, C. **The public use of private interest**. Brookings Institution: Washington, 1977.

SIMON, H.; SMITHBURG, D.; THOMSON, V. **Public Administration**. Alfred A. Knopf: New York. 1950.

STOKEY, E.; ZECKHAUSER, R. **A Primer of Policy Analysis**. New York: W.W. Norton, 1978.

THOENIG, Jean-Claude. La actualización del conocimiento en el campo de la administración y las políticas públicas. In: PARDO, Maria del C. **De la administración pública a la gobernanza**. (Comp.). Mexico: Del Colégio de Mexico, Centro de Estudios Internacionales, 2011.

TOUCHTON, M. e WAMPLER, B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. **Comparative Political Studies**. 46 (12) Dezembro, 2013.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

VALOTTI, G.e TURRINI, A. Reforming the public sector: how to make the difference. In: **Para uma reforma abrangente da organização e gestão do sector público: Towards a Comprehensive Reform of Public Governance**. Banco de Portugal, Conselho de Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

WAISSBLUTH, M. La Reforma del Estado en América Latina: Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla. Santiago: Programa Latinoamericano de Gerencia Pública, 2000.

Inovação em políticas sociais e conhecimento do trabalhador local

Social policy innovation and local worker knowledge

Thiago Varanda Barbosa tvarandex@gmail.com

Economista do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e doutorando em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Brasília/Rio de Janeiro, Brasil.

Recebido 14-set-15 **Aceito** 06-out-15

Resumo O artigo apresenta o atual debate sobre gestão da inovação e aponta os conceitos chave para análise da inovação no setor governamental. O trabalhador local emerge como ator central das novas políticas sociais descentralizadas e intensivas em TI, devendo os projetos e inovações na área considerar o trabalho e os conhecimentos desses atores sobre sua localidade. Assim, utiliza-se de conceitos da engenharia de produção para delinear métodos de gestão da inovação e de projetos que dialoguem com o trabalhador e usuário final.

Palavras-chave Gestão da Inovação, gestão do conhecimento, governo eletrônico, políticas públicas, Tecnologias da Informação e Comunicação.

Abstract *The paper presents the state of art over innovation management and points out key concepts to the analyses of innovation in the governmental sector. The worker emerges as central player to new decentralized social policies intensive in IT. Therefore, new projects and innovations must consider the work and knowledge of these players about their locality. So, concepts of production engineering are utilized to delineate design and innovation management methods that dialogue with worker and final user.*

Key-words *Innovation management, knowledge management, e-government, public policies, Information and Communication Technology.*

O objetivo do presente artigo é situar o debate sobre inovação no contexto das políticas sociais. Demonstra-se que esta tem sido uma área intensiva em inovações nos últimos 20 anos no Brasil,

sendo um campo de estudos sobre inovação ainda pouco explorado. A revisão bibliográfica realizada no âmbito desta pesquisa indica que o avanço nos métodos de análise e gestão da inovação se concentra primordialmente na inovação de produtos e processos. Na inovação em serviços, por sua vez, tais métodos permanecem em patamar inferior de desenvolvimento, não obstante o peso do setor de serviços nas economias contemporâneas. Quanto à inovação no setor público, cujas atividades se baseiam justamente na prestação de serviços, ainda menos avanço analítico verifica-se. Outra dificuldade com a qual nos deparamos ao abordarmos a questão da inovação nas políticas sociais é o alto grau de conhecimento tácito e subjetivo que o trabalhador emprega na execução de suas atividades. O ponto aqui é que as inovações observadas nas políticas sociais dependem da capacidade de trabalhadores e equipes nas localidades; o conhecimento situado do trabalhador o ajuda a ajustar-se para implementar inovações. É neste sentido que este artigo irá apontar para a centralidade que se deve dar à compreensão do trabalho na localidade como ponto de partida para projetos inovadores em políticas sociais.

Inovação

Inovação: conceito e tipificação

O debate geral sobre inovação centra-se sobre as firmas, enquanto produtoras de bens e serviços para o mercado. Schumpeter (1997) já apontava a importância da inovação na obtenção de lucro e sobrevivência das empresas no capitalismo. É por isso que muitas definições de inovação se referem a uma ideia que atinge o mercado, seja um produto, serviço ou processo. A finalidade da inovação é vista especialmente sob o binômio qualidade-custo, visando inserção ou sobrevivência em um mercado. Neste sentido o Manual de Oslo (2005) é bem claro ao indicar que seu objetivo analítico são as firmas. Mas e os governos, não inovam? Sim, inovam. O debate, entretanto, é ainda muito incipiente. Earl (2002) defende que apesar de inovação e setor público parecerem formar um oxímoro, sua pesquisa prova que o governo é um setor inovador. Contudo, é necessário avançar a capacidade analítica sobre a inovação no setor público. O levantamento bibliográfico realizado no escopo do presente artigo indica que há preocupação e acúmulo em relação a políticas públicas de apoio à inovação. Talvez o conceito mais emblemático nesta linha seja o de Sistema Nacional de Inovação (c.f. Manual de Oslo). Mas isto trata de políticas públicas de apoio à inovação no setor privado da economia. O objeto do presente artigo refere-se à atividade inovadora no provimento de serviços pelo governo, especificamente em políticas sociais. Identificou-se que o conhecimento sobre inovação nas políticas públicas ainda é incipiente, mas a questão vem ganhando interesse crescente no debate acadêmico.

Com intuito de se compreender melhor os conceitos relevantes para análise e gestão da inovação nas políticas sociais, utiliza-se como ponto de partida conceitos da literatura sobre inovação no setor privado. Neste sentido a obra de referência atualmente é o Manual de Oslo, publicado pela OCDE em parceria com a Eurostat. Segundo o Manual de Oslo (2005), um processo de inovação tecnológica

consistena implementação/adoção de métodos de produção ou entrega produtos novos ou significativamente aprimorados. Pode envolver mudanças em equipamento, recursos humanos, métodos de trabalho ou uma combinação entre esses. São apontados quatro tipos de inovação: de produto, de processo, organizacional e de mercado.

Schumpeter(1997), por sua vez, definiu cinco tipos de inovação, “novas combinações”, que são aceitos até hoje:

1. Introdução de um novo bem ou de uma nova qualidade de bem.
2. Introdução de um novo método de produção, “um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria” (idem, p.76). De “modo algum precisa ser baseado numa descoberta científica nova, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria” (idem, p.76).
3. Abertura de um novo mercado.
4. Conquista de nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados.
5. Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, inclusive criação e quebra de monopólio.

Para o autor, inovação radical é o centro da transformação econômica, movimento que é complementado pelas inovações incrementais, que dão continuidade ao processo de inovação. As motivações para as firmas inovarem são importantes de se conhecer. Schumpeter(1997) aponta para a busca por criação de valor, ou renda, como motivação das organizações para se implementar mudanças. Ye, Kankanhalli (2013) apontam que inovação cria valor para as companhias ao diminuir custos, melhorar qualidade e inventar novos produtos ou serviços para os quais há demanda suficiente.

Como grande parte da literatura aponta a centralidade do impacto de mercado para avaliar uma inovação, o conceito trazido por Tidd, Bessant e Pavitt(2008) permite maior aderência à realidade das políticas públicas. Os autores definem inovação como processo de desenvolver o uso prático de uma ideia, o que implica em desenvolvimento e exploração. Inovação é a exploração de novas ideias, podendo implicar em mudanças de pequena e grande escala. Ela pode ser ensinada, aprendida e praticada. Segundo os autores, inovação é uma ferramenta que permite abordar a mudança como oportunidade. Inovação é uma atividade genérica associada à sobrevivência e crescimento da organização. Ye, Kankanhalli(2013) também descrevem inovação como uma ferramenta que as organizações usam para se adaptarem ao dinamismo do ambiente externo e para obter vantagem competitiva ao prover novos produtos ou serviços para clientes sub atendidos ou não atendidos em alguma necessidade ou demanda.

Um novo aparato tecnológico é uma fonte de vantagem para o inovador. Segundo o Manual de Oslo (2005), se o ganho da inovação for em termos de produtividade, a empresa obtém uma vantagem de custo. O resultado dessa vantagem depende da estrutura de mercado, e irá variar entre a obtenção de maiores lucros (*markup*) ou ganho de parcela de mercado (aumento de *marketshare*). De todo modo, essas motivações convergem para a visão shumpeteriana de inovação como busca por renda. Se a inovação for de produto, a empresa ganha uma posição de monopólio, que também se desdobra em lucro. A literatura sobre microeconomia explora com técnicas avançadas modos de maximização do lucro nesses diferentes cenários de vantagem de custo e de monopólio. Outro viés de motivação para a inovação seria a defesa ou avanço do posicionamento competitivo da empresa. Para Ye, Kankanhalli (2013) a inovação tem sido vista como tendo um papel central na sobrevivência de longo prazo das organizações. Difusão, por sua vez, diz respeito ao caminho pelo qual as inovações espalham-se, seja por canais de mercado ou não. Conforme o Manual de Oslo (2005), sem difusão não há impacto econômico e social de uma inovação.

Gestão da inovação

Tidd, Bessant e Pavitt (2008) demonstram que existem pontos em comum para gerir o processo de inovação. Inovação apresenta um padrão aparentemente caótico e aleatório. Mas há um padrão básico de sucesso. Gestão da inovação é um processo aprendido, ele não pode ser copiado, mas pode ser estudado e adaptado a outro contexto. Inovação é uma questão de gestão, cujos insumos básicos são: fontes técnicas, pessoal, equipamento, conhecimento, financiamento e competência gerencial.

Os autores apontam cinco gerações de modelos de inovação. As duas primeiras gerações são modelos lineares. A terceira geração tem como característica básica a ligação entre diferentes elementos e retroalimentação entre eles. Na quarta geração o modelo torna-se paralelo, integrado dentro da organização, tem ênfase em parcerias e alianças e se preocupa com a rede de fornecedores e os consumidores. A quinta geração aponta para a inovação contínua, com abrangente rede e reações customizadas.

Essa inovação contínua requer o estabelecimento de certas rotinas, definidas como “sequência estabelecida de ações” (TIDD; BESSANT; PAVITT 2008, p.101). São a personalidade da empresa e se baseiam na repetição de experimentos e experiências. Cada organização aprende seu jeito de fazer. Rotinas são respostas automáticas a certas situações. Inovação e projetos também podem virar rotina nas organizações. As rotinas de inovação são específicas de cada organização. “Simplesmente copiá-las não funcionará” (idem, p.103). Do ponto de vista da gestão da inovação, o que se quer é estabelecer rotinas pró inovação, mas as rotinas também se caracterizam por rigidez, resistência. Neste sentido se constituem barreiras para pensar o novo.

Segundo o Manual de Oslo, a atividade de inovação é composta por etapas científicas, tecnológicas, organizacionais, financeiras e comerciais capazes de levar à implementação de produtos e processos

tecnologicamente novos ou aprimorados. Algumas dessas etapas podem ser inovadoras em si, outras não são novas, mas necessárias para implementar uma inovação.

Ressalta-se no Manual de Oslo que inovação não é um processo linear, podendo haver importantes retornos a fases anteriores. As principais atividades envolvidas no processo de inovação são P&D e outras formas aquisição de conhecimento (patentes, licenças, serviços técnicos etc); aquisição de maquinário e equipamento (que para serem inovadores devem incorporar novas tecnologias ou ser plataforma para um novo produto). Também inclui-se outras formas de preparação para a produção ou entrega de serviço, como treinamento de equipe. Outra atividade é a de marketing. Dessas atividades as únicas que sempre serão inovação são P&D e maquinário com nova tecnologia. As demais atividades são consideradas inovação somente se forem requeridas para implementar inovações em produtos ou processos.

Inovação, para Tidd, Bessant e Pavitt (2008), varia em escala, tipo e setor de atividade. Existem dois fatores centrais sobre inovação: inovação é um processo, não um evento isolado; a inovação pode ser gerenciada. “Inovação necessita ser gerenciada de forma integrada” (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008, p.107). Não basta ter experiência, é preciso avaliá-las. Raramente se faz uma “autópsia do fracasso”, mas é importante que seja feito.

É possível tirar lições importantes sobre rotinas eficazes na gestão da inovação. Para tal, os autores dividem o processo de inovação em fases, que se aproximam muito das etapas apontadas no Manual de Oslo. Para os autores a gestão da inovação é composta das seguintes fases:

- I. Procura de ameaças e oportunidades para mudança
- II. Seleção – decidir que sinais responder
- III. Implementação
 - Aquisição
 - Execução
 - Lançamento
- IV. Sustentar
- V. Aprendizagem

Os autores ressaltam que o sucesso da inovação só é possível ser avaliado na perspectiva do processo como um todo, e não apenas em suas partes. Inicialmente vem a fase de procura, onde o objetivo é detectar sinais no ambiente sobre potencial de mudança, que podem ser tecnológica, de mercados, de política e regulação ou dos concorrentes. Essa fase exige mecanismos para identificação, processamento e seleção de informações. No Manual de Oslo aponta-se para a atividade de aquisição

e geração de conhecimento relevante e novo para a organização via P&D, aquisição de tecnologia e conhecimento não incorporado, ou aquisição de tecnologia incorporada.

Em seguida vem a fase de seleção (TIDD; BESSANT; PAVITT 2008), com objetivo de explicar as informações na forma de um conceito de inovação. Os autores ressaltam que é necessário haver um alinhamento entre a estratégia geral da organização e a estratégia de inovação, e é esta a fase indicada para isto.

A fase de implementação consiste em transformar uma ideia em realidade, sendo composta por três elementos fundamentais: aquisição de conhecimento; execução do projeto; e lançamento e sustentação. Em seu início, a implementação da inovação é caracterizada por alto grau de incerteza. No decorrer da implementação a incerteza é substituída por conhecimento adquirido. Neste ponto a inovação deixa de ser uma combinação de ideias para assumir uma realidade concreta.

A fase de execução do projeto “é o centro do processo de inovação” (TIDD; BESSANT; PAVITT 2008, p.113), que compromete maior parte do tempo e dos recursos. Envolve solução de problemas ligados à técnica e ao mercado. Os autores ressaltam que uma tendência atual dos projetos de inovação é tratar problemas de forma simultânea. Na abordagem tradicional a solução de problemas se dá em uma sequência linear, que pode atrasar o projeto. O Manual de Oslo indica outras preparações para produção: instrumentação e engenharia industrial; projeto industrial, inclui definição de especificações técnicas e operacionais; outras aquisições de capital, prédios, maquinário, ferramentas e equipamentos.

Na fase de lançamento (TIDD; BESSANT; PAVITT 2008) ocorre a solução de problemas e a preparação para o mercado, que consiste na coleta de informações e fricção de mercado para antecipação de reações possíveis. Essa fase inclui modificações no produto ou processo, treinamento de pessoal para as novas técnicas e aparatos, além de testes de produção não realizados na fase de P&D (OCDE, Eurostat, 2005). A fase de sustentação da inovação implica em manter a produção e consolidar rotinas.

Por fim vem a fase de aprendizagem e reinovação: a aprendizagem acontece como um processo calcado na experiência de inovar, enquanto reinovação significa aprender a partir de projetos implementados. Ou seja, o objetivo é fechar o ciclo de inovação de forma a aprender sobre o processo, tornando esta etapa ponto de partida para as futuras inovações e reinovações. Esta noção cíclica do processo fomenta um ambiente institucional pró inovação. No mesmo sentido o Manual de Oslo coloca operações de mercado (*marketing*) para melhoria ou novidade em produtos como etapa final, que se conecta com a fase inicial de procura.

Em um dado momento as atividades de inovação na organização podem ser de três espécies: bem sucedida na implementação de novo produto ou processo; abortada antes da implementação, o que pode ocorrer por dificuldades do projeto, mudança de mercado ou simplesmente o projeto ser

vendido ou negociado para outra organização ou rede; e atividades em andamento, que estão em progresso, mas ainda não atingiram a implementação.

Inovação de serviços

A compreensão sobre os processos de inovação avançou mais em relação aos produtos do que em relação aos serviços. Como as políticas sociais, foco do presente artigo, configuram-se como serviços, é importante situar o debate sobre inovação em serviços, para que depois se possa avançar para o debate sobre inovação no setor público. Bettencourt (2010), aponta que os fatores que levam à inovações de sucesso no setor de serviços não são bem conhecidos, sendo a inovação em serviços um tema pouco explorado na literatura. Inovação de serviço é o processo de implementar um conceito novo ou aprimorado de serviço que resolva necessidades não satisfeitas do consumidor. Assim, na inovação de serviço o foco deve estar nas necessidades do usuário e não na solução (no artefato). Serviços são soluções para necessidades do usuário, são meios para uma finalidade. Grande parte das organizações tem dificuldade em entender as necessidades do público alvo, que devem ser captadas para guiar inovação em serviços.

A própria tipificação da inovação em serviços tem como base a maneira pela qual a inovação afeta a tarefa do usuário que o serviço visa atender. Para Bettencourt (2010) o foco desta abordagem deve estar nas tarefas realizadas pelos usuários. As tarefas dos usuários e seus resultados oferecem a base para se entender as suas necessidades. Tarefas e resultados são o ponto focal para uma lógica de inovação de serviços. A tipificação oferecida pela autora enquadra a inovação de serviço em relação à tarefa realizada pelo usuário:

1. Inovação de novo serviço: o objetivo é descobrir tarefas novas que um serviço novo ou existente pode ajudar um usuário a realizar. O foco são as tarefas novas do usuário.
2. Inovação de serviço central: o objetivo é descobrir modos de ajudar o usuário a realizar melhor uma tarefa com um serviço novo ou aprimorado. O foco é o resultado da tarefa central para a qual o serviço é utilizado.
3. Inovação de entrega de serviço: o objetivo é descobrir modos para aprimorar como os benefícios de um serviço são obtidos pelo consumidor. O foco são os resultados ao usar o serviço.
4. Inovação de serviço suplementar: o objetivo é descobrir modos de ajudar o usuário com tarefas relacionadas ao uso ou propriedade de um produto. O foco são os resultados de uma tarefa específica relacionada ao uso ou consumo de um produto.

Esta visão de inovação a partir do usuário parece se distanciar, de certo modo, da afirmação de Schumpeter (1997) de que o empresário inovador é o motor da inovação, sendo o consumidor consi-

derado como um agente passivo. Contudo, essas duas visões não são antagônicas e o que se propõe na abordagem de inovação de serviços com base na tarefa e necessidades do usuário é tão somente um modo do agente inovador projetar e implementar inovações. A própria iniciativa de se analisar a tarefa do usuário já pode se configurar como atividade de gestão da inovação na fase de procura. Essa atividade também pode se enquadrar na noção de P&D, conforme preconiza o Manual de Oslo.

O foco no usuário permite verificar o que o consumidor está tentando fazer. A importância de cada tarefa é determinada pela perspectiva do usuário, que informa suas necessidades para a organização, permitindo a ela entender as necessidades do usuário (Bettencourt, 2010). O foco no consumidor permite descobrir oportunidades de inovação que podem ser importante para outros usuários.

Bitner, Ostrm, Morgan (2008), ao apresentarem técnicas de mapeamento de trajetória tecnológica em serviços, também trazem a análise das tarefas dos usuários para a gestão da inovação. Para se analisar as ações do usuário é necessário observar todos os passos que ele dá como parte da entrega de um serviço. A novidade é colocar a atividade do usuário no topo do mapeamento de trajetória, de modo que todas as outras atividades sejam baseadas em valores e conceitos de serviço criados em parceria com o usuário.

Inovação em políticas sociais

Inovação na perspectiva da gestão pública contemporânea

Ferreira et al realizaram abrangente revisão bibliográfica afim de adaptar o conceito de gestão para as características do setor público. Para os autores:

inovação, em se tratando do setor público, pode ser considerada qualquer ação que suplante um estado anterior da ação governamental, seja em uma ação meramente administrativa, com a reestruturação ou criação de novos métodos ou processos de trabalho, por exemplo, seja em políticas públicas que possam transformar uma determinada realidade social de um jeito novo, ou mesmo de forma menos onerosa, portanto mais eficiente e eficaz (Ferreira et al, 2014).

Os autores apontam que a inovação no setor público deve ser incluída nos estudos de inovação, especialmente na inovação de serviços, justamente um campo ainda pouco explorado da literatura sobre inovação.

Como em qualquer setor de serviços, ele pode melhorar a qualidade do que é ofertado à população usuária, com efeitos sobre os benefícios sociais aportados, mas também sobre a produtividade, que é um produto econômico. Os gestores de serviços públicos precisam inovar tanto para melhorar a eficiência quanto para aumentar a satisfação do usuário do serviço. (idem).

Satyanarayana (2011) destaca que a revolução digital criou o potencial de transformação e a necessidade de se redefinir os processos e os sistemas de governança ao eliminar as limitações de tempo e distância. Especificamente as políticas sociais foram durante os últimos 20 anos área de inovações de serviços e processos que colocam o Brasil como referência internacional (Barbosa, Oliveira, 2013). De tal maneira que além de ser objeto para pesquisas sobre experiências exitosas, pode-se dizer que o Brasil é exportador(difusor) de inovações em políticas sociais. Não que exista um saldo comercial para o governo diante de tal movimento. De fato são processos de difusão de inovações que geram ganhos intangíveis especialmente em relação à consolidação de um corpo de conhecimento técnico e na projeção internacional do Brasil, especialmente em relação à atividade de cooperação técnica. Esse esforço difusor coloca trabalhadores e instituições brasileiros que implementam políticas sociais em contato com redes de pesquisa e inovação internacional.

Embora já apontada a necessidade de separar implementação de TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação) como inovação, também no setor público essas tecnologias vem apresentando impacto e estão envolvidas em muitas inovações realizadas nos últimos vinte anos. Neste sentido a noção de governo eletrônico (*e-government*) nos ajuda a entender algumas dimensões em que o uso de TIC se apresenta como campo de inovação no setor público. Jeong (2007) apresenta quatro dimensões de governo eletrônico: governo-governo; governo-cidadão, governo-empregado, governo-negócios.

Segundo a ONU (2014), inovações em governo eletrônico podem prover oportunidades significativas para se transformar a administração pública num instrumento de desenvolvimento sustentado. Governo eletrônico refere-se ao uso de TIC e suas aplicações pelo governo para o provimento de informação e de serviços públicos para as pessoas (Global E-GovernmentReadinessReport 2004). De forma mais ampla, o governo eletrônico pode referir-se ao uso e aplicação de tecnologias da informação no setor público para integrar e melhorar fluxos e processos, para gerenciar informação e dados, para melhorar a qualidade de serviços oferecidos, bem como para expandir canais de comunicação visando o empoderamento dos cidadãos.

Satyanarayana (2011) ressalta que governo eletrônico não se trata de “eletrônico”, mas de governo. Governo eletrônico é o processo de transformação de relações de governo com os cidadãos, com os negócios e com seus próprios órgãos, via uso de ferramentas de TIC. O objetivo para ele é aprimorar acesso, transparência e eficiência na entrega de serviços e informações públicas. O foco deve ser as pessoas, não os sistemas. Os benefícios das inovações em governo eletrônico devem direcionar-se para as pessoas – beneficiários, clientes ou trabalhadores na ponta. Para as inovações e projetos serem bem sucedidos, esses usuários na ponta precisam estar envolvidos, adaptarem a mentalidade, capacidade e tomar posse do artefato.

Ao permitirem a gestão de uma grande quantidade de informações, as ferramentas de TI são fundamentais para políticas sociais. Elas favorecem a gestão descentralizada e a transparência. Apesar da necessidade de regras e definições claras (e, portanto, excludentes), o uso de TI permitiu um salto na capacidade de identificação e direcionamento de políticas sociais. Se forem bem geridas, essas

tecnologias favorecem a flexibilidade, a interação e a construção de conteúdo na diversidade. Com a descentralização interfederativa o governo se adequou na gestão de políticas sociais à tendência administrativa geral das organizações mais planas e flexíveis. “Em vez do modelo pirâmide, a administração quer agora pensar nas organizações como redes” (Sennett, 2000). Com o uso dessas tecnologias, os tempos foram reduzidos e houve ganhos de transparência. Informação e conhecimento estão no centro destas evoluções.

Políticas sociais enquanto campo de gestão do conhecimento

North e Kumta (2014) apontam que na sociedade do conhecimento, organizações – firmas, instituições públicas e organizações não governamentais – crescentemente enfrentam o problema de mobilizar conhecimentos para criar valor de forma sustentável. O uso inteligente do conhecimento liga o cliente à firma e permite que a organização reconheça as necessidades presentes e futuras do consumidor. North e Kumta (2014) ressaltam que o setor público vem mostrando maior interesse sobre o gerenciamento do conhecimento.

Conhecimento, segundo os autores, pode ser explícito e tácito. O conhecimento explícito é formal e pode ser estruturado e codificado para ser compartilhado, enquanto o conhecimento tácito é baseado na experiência. Conhecimento, entre outras coisas, compreende: patentes, processos, tecnologias, habilidades, destreza e experiência dos funcionários, e em informação sobre clientes, mercados e fornecedores. Conhecimento é específico das pessoas e sua existência ou disponibilidade é muitas vezes desconhecida. A base da complexidade do conhecimento é que ele não pode ser completamente estocado ou transferido desconectado das pessoas.

O Manual de Oslo aponta que a expressão economia do conhecimento (*knowledge-based economy*) foi cunhada para descrever a tendência a uma maior dependência do conhecimento, informação e altas habilidades, e na necessidade de se ter acesso rápido e eficaz ao conhecimento. Para North e Kumta (2014), existem formas de se medir o conhecimento, mas não há ainda um método estruturado para se medir o conhecimento organizacional. O gerenciamento do conhecimento favorece que indivíduos, equipes e organizações, bem como redes, regiões e nações, criem, compartilhem e apliquem conhecimento coletivamente visando atingir seus objetivos estratégicos e operacionais. North e Kumta (2014) apresentam tarefas e propostas para se gerenciar o conhecimento:

- Adquirir conhecimento: garantir que informação e conhecimento necessários à organização estejam disponíveis;
- Criar conhecimento: garantir que o conhecimento seja desenvolvido de forma apropriada dentro e fora da organização e que isso leve à inovação;
- Compartilhar de conhecimento: garantir a disseminação, aprendizado e uso ótimo do conhecimento;

- Aprendizado: garantir que a organização e cada empregado sejam capazes de aprender e de refletir a respeito, bem como aplicar o que é aprendido;
- Proteção do conhecimento: conhecimento é um ativo e seu valor precisa ser protegido ao mantê-lo atualizado por meio de contribuição das pessoas.

Os autores elencam ainda alguns elementos para se criar e transferir conhecimento de forma efetiva: condições apropriadas referem-se a valores corporativos, princípios norteadores, missão, visão e sistema de incentivo; as regras do jogo referem-se ao mercado de conhecimento que deve ser estabelecido na organização para o fluxo entre oferta e demanda por conhecimento; estrutura/processo refere-se a processos eficientes e a infraestrutura de mídia para se criar e transferir conhecimento. Para Tidd, Bessant e Pavitt (2008) aquisição de conhecimento consiste na combinação entre conhecimento existente e novo, tendo-se em vista que conhecimento pode vir de fontes internas e externas. Aquisição envolve geração de conhecimento tecnológico e transferência de tecnologia.

Como o conhecimento não existe dissociado das pessoas, North (2004) aponta cinco grupos específicos de trabalhadores na empresa orientada para o conhecimento:

- especialistas: possuem conhecimento prático para realizar tarefas através de aprendizagem constante;
- engenheiros e especialistas do conhecimento: resolução de problemas dos clientes;
- alta gestão: identificam os mercados em potencial e as condições adequadas para fomentar o conhecimento e controlam a atividade da organização para obtenção de seus objetivos.
- trabalhadores da informação: desenvolvem estrutura de informação e gestão, facilitam a gestão operacional;
- trabalhadores auxiliares.

Sob o paradigma de inovação fechada a crença das organizações é a de que se investir em P&D mais que seus concorrentes e proteger sua propriedade intelectual, a empresa conseguirá inovar mais rápido e radicalmente que seus competidores, sustentado assim sua vantagem competitiva. Isso exige controle agressivo do conhecimento interno (Ye; Kankanhalli, 2013). Contudo, diante da velocidade da inovação e das mudanças no ambiente externo, e da complexidade dessas mudanças, além da porosidade das fronteiras da organização, onde as inovações podem ser facilmente transferidas de fora ou para fora, emerge um novo paradigma, inovação aberta. Assim, as organizações podem contar crescentemente com recursos de conhecimento externos para favorecer e sustentar inovações. A organização precisa, então, balancear inovação aberta e inovação interna. Entre os mecanismos de inovação aberta sugeridos por Ye e Kankanhalli (2013) estão as redes, licenciamento de tecnologia ou propriedade intelectual externa, alianças estratégicas, comunidade de usuários e inovações a partir do usuário. Também numa perspectiva de inovação aberta a compreensão sobre o trabalho do usuário é tomada como fonte de conhecimento para inovação, reforçando o argumento sobre importância do trabalho para gestão da inovação em políticas sociais.

Trabalho local, conhecimento e inovação

North (2004) destaca que o conhecimento não existe sem as pessoas, por isso a gestão orientada às competências significa, sobretudo, interagir com aqueles que são portadores de saberes. Para ele, numa perspectiva do conhecimento, os colaboradores se convertem em pensadores para solucionar problemas, isso que ele define como trabalhador do conhecimento (*knowldgeworker*). North aponta a visão do trabalhador dentro de uma dada estrutura, com atividades claramente definidas que são a base de cálculo de sua remuneração. Neste contexto a empresa utiliza algo observável para verificar o resultado do trabalho. No contexto do conhecimento o trabalhador “desenvolve e controla seu próprio portfólio de competências, de tal forma que possa constituir novas atividades a oferecer” (North, 2004, p.99). Na mesma direção, Zaoual (2006, p.32) indica que “os atores em dada situação operam com uma caixa de ferramentas que contém saber-fazer, técnicas e modelos de ação próprios do contexto”.

Guérin (2001) vai no mesmo sentido ao definir que trabalho encerra uma dimensão sempre pessoal do trabalhador que realiza uma atividade. Já Dejours (2008) coloca que o trabalho efetivo é invisível, e não podemos medi-lo. Para ele, os limites da avaliação do trabalho têm bases na distância entre o trabalho prescrito e o trabalho realizado. Assim, toda metodologia de avaliação do trabalho está presa à subjetividade do trabalho efetivo. Falzon (2015) também se mantém nesta direção da subjetividade do trabalho real, ao postular que o operador combina a tarefa prescrita com elementos que são característicos seus: habilidades, representações, estado do ser etc. É desta combinação que nasce a tarefa real e a mobilização do operador para completar a tarefa. Trabalho seria, assim, a tarefa real.

Dejours (2008) nos lembra da dificuldade em se definir o conteúdo da atividade, especialmente a partir do crescimento dos serviços e o surgimento de novas profissões. Para ele, essas atividades caracterizam-se por uma relação direta entre produtor e cliente, como é o caso de muitas atividades do setor público:

A tal ponto que novas profissões, por exemplo, as mais ou menos cinquenta novas profissões identificadas e catalogadas no âmbito da ação social para a cidadania nem mesmo são descritas. Só se consegue defini-las pelas suas missões, mas o conteúdo de suas atividades permanece enigmático e depende inteiramente da improvisação, da iniciativa ou do gênio pessoal dos trabalhadores (Dejours, 2008:64).

Falzon (2015) define a atividade a partir do ser humano. Para ele, atividade é produto de um processo contínuo que ocorre no sujeito. O operador não é só visto como quem executa uma tarefa, mas como criador de sua própria mobilização, voltada para autoproteção, sucesso e aprendizado. As inovações tem profundas repercussões sobre o trabalho. As mudanças técnicas, conforme o Manual de Oslo (2005) e Schumpeter (1997), geram a realocação de recursos, inclusive do fator trabalho, entre setores e entre firmas.

Segundo Behn (1995) uma organização inovadora engaja todos trabalhadores na tarefa de implementar novos caminhos para se atingir os objetivos. Inovação é mais frequente se as tarefas forem definidas de forma ampla, permitindo ao trabalhador usar suas habilidades e conhecimentos para perfazer a tarefa. Também é importante que as tarefas se foquem nos resultados que se quer atingir mais do que em regras e procedimentos a serem seguidos. Assim, entre os elementos para se envolver o trabalhador na ponta em inovações deve-se: permitir que ele tenha noção geral sobre a atuação da organização; oferecer bons indicadores de incentivo; alargar as categorias de trabalho; tentar tornar a informação o mais horizontal possível; e compartilhar entre trabalhadores inovações que funcionam.

Os sistemas de informação, tanto bases de dados como as interfaces gerenciais ganharam relevância na gestão de políticas públicas. Grande parte das inovações em políticas sociais tem contado com artefatos de TI. Para Falzon (2011), a questão dos meios técnicos concerne quais usos são feitos, o que importa é como os diferentes atores veem cada ferramenta. Um instrumento é uma entidade bipolar a conectar dois componentes: a face humana e a face do artefato. O autor sugere que os artefatos devem ser vistos em três perspectivas: i) todo artefato é implementado por trabalhadores, que se baseiam em antecedentes de constructos cognitivos e culturais; ii) esses modos preexistentes de fazer e pensar em geral são colocados em movimento pela novidade técnica por si só; iii) pode-se observar o desenvolvimento como instrumentação (trabalhadores modificam suas atividades para combinar com o artefato), e como instrumentalização (consiste em combinar a novidade com a atividade, trabalhadores adaptam, alteram, reinterpretam ou mesmo transformam o artefato). O ponto comum entre as três perspectivas é que elas apontam para a necessidade de se combinar as características dos sistemas técnicos e a atividade dos trabalhadores. Um meio técnico só tem significação de interesse para análise quando ele é posto em funcionamento por um trabalhador.

O uso de sistemas de informação dinamizam e organizam o fluxo de dados. Por outro lado, pautam a organização do trabalho na ponta; além de abrigarem definições e regras prévias que inevitavelmente entrarão em choque com os sítios simbólicos de pertencimento (Zaoual, 2006). Segundo Zaoual (2006, p.18), a governança deve estar aberta a normas e convenções produzidas a partir do sítio:

Enquanto espaço simbólico cognitivo, o sítio magnetiza os comportamentos e marca profundamente os códigos, as normas, as convenções, as instituições locais e, finalmente, o meio local circundante. Tal como a mão invisível do mercado, o sítio é uma estrutura imaginária de coordenação econômica e social, mas ele associa instantaneamente as duas categorias, ao contrário do mercado. Assim, toda governança deve se abrir ao sítio e adotar suas singularidades (cultura, valores e instituições).

Em suma, inovar levando em conta o trabalho realizado pelo usuário significa se deparar com diversas unidades e graus de subjetividade que são extremamente mutáveis entre indivíduos e grupos, e também no território e no tempo. Sob a consciência dos aspectos subjetivos do trabalho é que se deve proceder a observá-lo de forma analítica. É neste sentido que Falzon (2015) e Béguin (in Falzon, 2015, capítulo 10) propõem uma abordagem dialógica de aprendizado mútuo entre trabalhadores

e projetistas. Define-se nessa perspectiva o projeto como o processo de desenvolvimento conjunto de artefatos e das atividades dos que o utilizam. A atividade dos projetistas também deve ser levada em conta no processo. Assim, enquanto método, deve-se focar na dinâmica de intercâmbio entre trabalhadores e projetistas. Esta visão advinda da ergonomia converge perfeitamente para as sugestões de se considerar o trabalho nas inovações de serviço (ver seção 1.2). Segundo Falzon (2011), o programador deve partir do trabalhador, de sua atividade e da compreensão dela.

Os casos do CadÚnico, Programa Bolsa Família e do SISPAA

Na presente seção apresentam-se brevemente alguns elementos na implementação de políticas sociais abordados sob a luz dos conceitos até aqui discutidos. Os casos do Cadastro Único para Políticas Sociais (CadÚnico) e do Programa Bolsa Família (PBF), implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) são apresentados conjuntamente pois o cadastro é a principal base de dados e conhecimento para a operação do Programa e o sucesso deste se deve ao foco e à qualidade das informações do cadastro. O objetivo é denotar como alguns aspectos apontados na literatura sobre gestão da inovação estão presentes na adoção dessas políticas, entre eles a inovação em rede, o uso de sistemas de incentivo mais que de pré-determinação de tarefas realizadas localmente.

CadÚnico e Programa Bolsa Família

Para o lançamento do Programa Bolsa Família, em 2003, o Presidente articulou um acordo federativo em que a captação de informações para o CadÚnico ficou como responsabilidade dos municípios enquanto o Governo Federal ficou com a atribuição de implementar um índice de gestão descentralizada, usado tanto como ferramenta de monitoramento como de métrica para a contrapartida financeira da União aos custos administrativos da gestão local. Tal estrutura funciona com simplicidade de regras, emprego dos conhecimentos tácitos do trabalhador sobre seu território e estrutura social, entre outros (Brasil, 2010). O pagamento dos benefícios é atribuição da Caixa Econômica Federal.

A informação central do ponto de vista do PBF é o tamanho da família e a renda familiar. Combinadas, essas duas informações geram a renda familiar *per capita*, informação que define se uma família é elegível ao Programa. A renda de famílias em condição de pobreza tende a ser extremamente volátil, sendo uma informação cuja captação é bem subjetiva. É o trabalhador na ponta que faz a avaliação sobre a veracidade das declarações. Não se pede comprovação de renda, mesmo porque isso seria inútil em um ambiente onde predomina a informalidade. Assim, em 2012, o PBF beneficiava 13,7 milhões de famílias (Barbosa, Oliveira, 2013) com um erro de focalização de público alvo em torno de 5% (LINDERT et al., 2007). Esta precisão é considerada pelo Banco Mundial como sendo acima do padrão internacional (LINDERT et al., 2007).

Por traz desta precisão estão dois elementos que apontam a importância de se olhar as políticas sociais pelo ponto de vista da gestão do conhecimento: o julgamento do trabalhador na ponta sobre quem são as famílias pobres, de base tácita e subjetiva; e as estimativas de pobreza, que fornecem aos trabalhadores e equipes municipais os parâmetros de incidência de pobreza em cada município. Em cooperação com outros órgãos que são repositórios e gestores de grandes massas de conhecimento qualificado, como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), foram elaboradas estimativas de pobreza atualizáveis. É assim que o conhecimento técnico de ponta se combinou com o conhecimento situado do trabalhador para gerar uma nova política extremamente eficaz e robusta. No México, por exemplo, o Programa Oportunidades estabeleceu um gigantesco aparato e equipe centralizada, que fazia o cadastramento com alto grau de rigidez técnica e uniformemente. Este esquema gerou uma estrutura de gestão mais pesada e cara que a do PBF. O cálculo dos elegíveis é menos claro para as pessoas, pois é complexo, e não foi capaz de alcançar melhores patamares de precisão (LINDERT et al., 2007) em termos de público alvo. O CadÚnico apresenta-se assim como uma grande fonte de informação para a gestão e qualificação de outras políticas sociais, e serve constantemente de base para a fase de pesquisa de projetos para novas políticas.

Programa de Aquisição de Alimentos¹ e inovação em TIC

Após consolidar avanços no lado da demanda por alimentos – consumo das famílias – com políticas focadas na geração de renda, do lado da produção de alimentos há pressão para uma adequação a padrões mais elevados de segurança alimentar e de respeito de processos ao sítio de pertencimento dos produtores. Menos agrotóxicos, proteção do trabalhador, circuitos locais, sustentabilidade ambiental, variedade, maior respeito à sazonalidade, garantia de escoamento e de abastecimento são novos requisitos da produção de alimentos.

O fortalecimento da agricultura familiar exige um grande refinamento de informação, pois o gestor central precisa auscultar, à distância e de forma ágil, as demandas e capacidades de um grande número de unidades produtivas. As políticas têm que se enquadrar às fases dessas unidades produtivas, elas precisam chegar na hora certa e na sequência certa. Enquanto a geração de renda estanca a condição de fome, e o Brasil já possui mecanismos para isso, os requisitos do processo de produção de alimentos nas fases de plantio, processamento e distribuição exigem refinar a qualidade da informação e comunicação entre gestores centrais e locais.

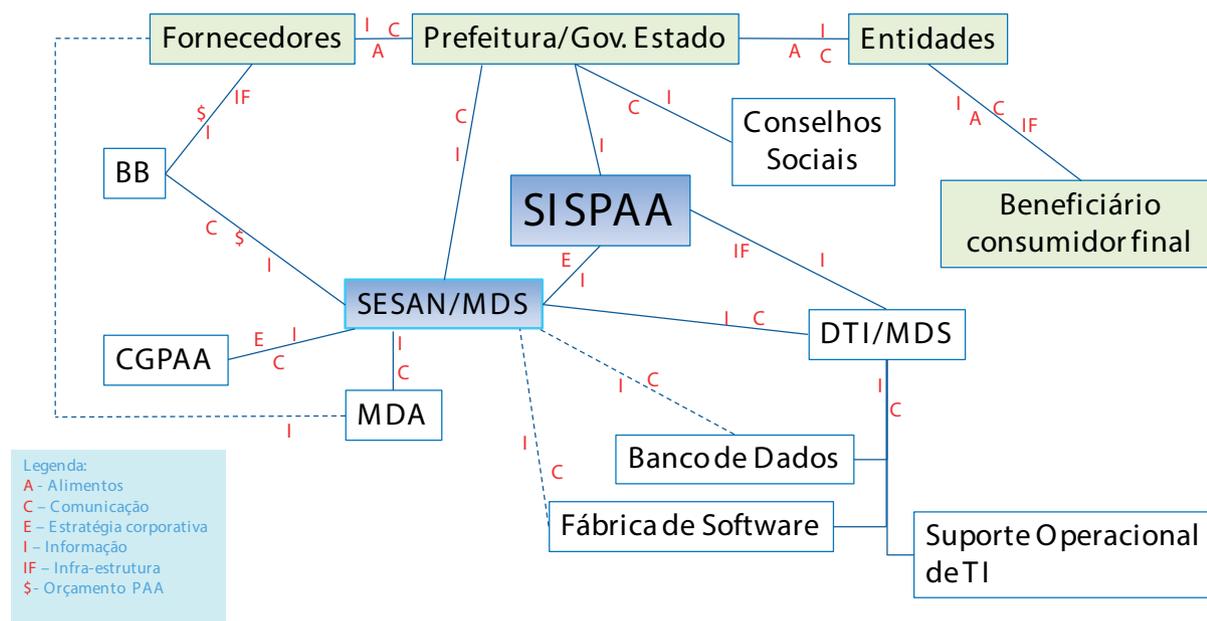
O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) influi em diversos pontos da cadeia de produção de alimentos, da plantação à mesa. Os principais atores envolvidos são governos nos três níveis da federação, agricultores familiares e organizações de agricultores, conselhos sociais, entidades socioas-

1 Trata-se neste artigo do PAA, modalidade Compra com doação simultânea, execução direta, implementado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

sistêmicas e os beneficiários dessas entidades (Brasil, 2013). Os atores devem garantir a qualidade do produto final, a refeição; outros requisitos, por se tratar de uma política pública, são transparência e organização da informação. Também são requisitos gerir os tempos de safra, fiscais, de produção de refeições e de retorno financeiro ao agricultor. Assim, o conhecimento dos trabalhadores sobre a realidade local exige ainda mais refinamento e torna-se mais complexo que no caso da mensuração da pobreza. São tarefas pouco mapeadas e compreendidas pelos gestores, mas são fundamentais para a implementação do PAA.

O projeto do Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos (SISPAA) surge devido à necessidade de se aumentar a escala do Programa, pois a lógica de convênios limitava o seu tamanho. Com a implementação do SISPAA (Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos) o MDS paga diretamente ao agricultor produtor e o governo local (estadual ou municipal) faz a gestão e insere as informações no Sistema.

Figura 1 – Rede de Operação do PAA²



O projeto é operado através de uma complexa rede (ver figura 1) que faz circular alimentos, informação, comunicação, e dinheiro. O Governo Federal provê alimentos às entidades locais sem manusear nenhum alimento e paga agricultores em todo o território sem a intermediação de nenhum agente

2 Siglas da figura sem outra referência no texto:
 CGPAA – Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
 DTI/MDS – Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
 MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

público. Os agricultores recebem um cartão do Banco do Brasil (BB) que permite o saque do pagamento. Essa transação rompe com a lógica de transferência, uma vez que não se trata de pagamento de um benefício, mas do pagamento ao produtor pela entrega de alimentos.

Aspectos relevantes para a gestão da inovação em políticas sociais

Nas políticas sociais federais descentralizadas, os serviços implementados passam por mais de uma dimensão de governo eletrônico, conforme definido por Jeong (2007): governo (federal) para governo (municipal ou estadual), e governo (federal, estadual ou local) para cidadão. Tanto no caso do CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal) quanto no do SISPA: o governo federal provê serviços de suporte ao trabalhador local, intensivos em TIC, cujo centro do trabalho é a captação e o envio de informação, além da seleção dos beneficiários locais, conforme delineamento de público alvo definido numa dada política – configurando-se em uma relação governo-governo; o pagamento aos beneficiários, também realizado através de processos intensivos em TIC, é uma relação governo (federal) com o cidadão. O pagamento, em ambos os casos, é intermediado por um banco público.

Defende-se que as noções de gestão da inovação, especialmente uma abordagem por fases e numa perspectiva de inovação continuada, pode ser benéfica para a implementação de inovações em políticas sociais. Um desafio para isso é mapear e monitorar campos de conhecimento do trabalho na ponta e como se pode fomentar a difusão de micro inovações entre unidades descentralizadas. Por fim, dada a centralidade do trabalho cognitivo na localidade, os projetos de inovação devem partir das necessidades dos trabalhadores na ponta. Outros elementos importantes poderiam vir do fortalecimento dos canais de inovação aberta que já existem e da perspectiva de rede, pois há ainda muita fragmentação (Barbosa, Oliveira, 2013) na implementação de políticas sociais.

Conclusão

Diante do conceito de inovação, e dos debates acerca do tema, evidenciou-se como atividades de governo são lócus de inovação. Contudo, o debate no Brasil se volta para as políticas públicas de apoio à inovação; pouco tem sido produzido sobre inovação nas políticas públicas. Eis que tanto quanto na iniciativa privada, deve-se entender e explorar a gestão da inovação em organizações governamentais. Observou-se que um dos motivos para o baixo acúmulo de conhecimento sobre gestão da inovação em políticas públicas é que os estudos da inovação avançaram mais no tocante a produtos do que a serviços.

No Brasil, especificamente as políticas sociais foram palco de profundas inovações nos últimos vinte anos. As constantes transformações apontam para a necessidade de mais estudos sobre gestão da inovação e planejamento de novos serviços públicos e processos. Um desafio específico é gerenciar

os campos de conhecimento dos trabalhadores, do ponto de vista de sua gestão, qualificação e conhecimentos técnicos e situados. Com a centralidade do trabalho na ponta, em sua perspectiva intangível e subjetiva de conhecimento e tomada de decisão, a gestão da inovação em políticas sociais descentralizadas deve voltar-se para o apoio a esse trabalhador. O saber técnico para manipular artefatos de TIC deve somar-se ao conhecimento tácito do trabalhador em identificar sua localidade e a população alvo de uma política pública.

No caso das políticas aqui analisadas, identificou-se que o Governo Federal desenhopolíticas sociais que deixaram espaço de ação e tomada de decisão na ponta. Isso permitiu que os trabalhadores e equipes na localidade pudessem utilizar seus conhecimentos na execução das tarefas. Observa-se que a inovação pode preceder a teorização sobre gestão e análise da inovação. O objetivo tanto da análise quanto da gestão da inovação é aumentar a eficiência e eficácia de inovações. É nesta perspectiva que as técnicas de gestão da inovação e do conhecimento podem contribuir largamente para dar continuidade às inovações vivenciadas nos últimos vinte anos no campo das políticas sociais.

Referências

BARBOSA, Thiago; OLIVEIRA, Mayra. La politique sociale Du Brésil au XXI siècle. In Genevey, Remi; Pachauri, Rajendra; Tubiana, Laurence. *Réduire les inégalités: un enjeu de développement durable*. Paris: Armand Colin, 2013.

BEHN, Robert D. *Creating an Innovative Organization: Ten Hints for Involving Frontline Workers*. State and Local government Review, Vol.27 No.3). Thousand Oaks, SAGE, 1995

BETTENCOURT, Lance. *Service Innovation: how to go from customer needs to breakthrough services*. Nova Iorque: McGraw Hill, 2010.

BITNER, Mary; OSTRM, Amy; MORGAN, Felicia. *Service blueprinting: a practical technique for service innovation*. California. Management Review 50, no.3: 2008, 66-94

BORINS, Sandford. *The Persistence of Innovation in Government*. Washington: Brookings Institution Press, 2014.

BRASIL. *Fome Zero: Uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010.

BRASIL, *PAA: dez anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2013.

DEJOURS, Christophe. *Cadernos TTO, 2 – A avaliação do trabalho submetida à prova real*; organizadores: Sznelwar, Laerte; Mascia, Fausto. São Paulo: Blucher, 2008.

FALZON, Pierre (Org.). *Constructive Ergonomics*. London: CRC Press. 2015.

FERREIRA, Vicente ; NAJBERG, Estela; FERREIRA, Cintia; BARBOSA, Nelson; BORGES, Cândido. Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal. In: *Revista de Administração Pública* vol. 48 n. 5. Rio de Janeiro: FGV, 2014

GUÉRIN, François, et al. *Compreender o Trabalho para transformá-lo: a prática da ergonomia*. São Paulo: Blücher. Fundação Vanzolini, 2001.

- JEONG, ChunHai. *Fundamental of Development Administration*. Selangor: Scholar Press, 2007.
- KLAUS, North, KUMTA, Gita. *Knowledge Management: value creation through organizational learning*. Springer 2014.
- LINDERT K., LINDER A., HOBBS J. and BRIÈRE B. “The Nuts and Bolts of Brazil’s BolsaFamília Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. In *World Bank. Discussion paper* nº. 0709, 2007..
- EARL, Louise. Innovation and change in the public sector: a seeming oxymoron, statistics Canada. Seid. 2002.
- HALVORSEN, Thomas et al. *Innovation in public sector: on the differences between public sector and private sector innovation*. 2005.
- NORTH, K. *Gestão do conhecimento: um guia prático rumo à empresa inteligente*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2010.
- OCDE, Eurostats. *Oslo Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation*. Paris: OECD/ EUROPEAN COMMUNITIES, 2005
- ONU. *E-government Survey 2014: E-government for the future we want*. Nova Iorque: ONU, 2014.
- SATYANARAYANA, J. *E-government: the science of the possible*. Nova Delhi, PHI Learning, 2011
- SENNETT, Richard. *A corrosão do Caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SCHUMPETER, Joseph. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre os lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultura, 1997.
- TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. *Gestão da Inovação*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- ZAOUAL, Hassan. *Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós global*. Rio de Janeiro: DP&A: Consulado Geral da França: COPPE/UFRJ, 2006.

Projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo em aterros sanitários como opção para a gestão sustentável dos resíduos sólidos no Brasil: o caso do Aterro Bandeirantes



Clean development mechanism projects in landfills as option for sustainable management of solid waste in Brazil: the case of Bandeirantes Landfill

Carina Couto Machado carinaufrjr@yahoo.com.br

Professora de Ensino Superior pela FAETERJ - Faculdade de Educação Tecnológica do Estado do Rio de Janeiro. Três Rios, Brasil.

Recebido 25-ago-15 **Aceito** 09-out-15

Resumo O fenômeno das mudanças climáticas começou a ser percebido no século XIX, como fruto das emissões de CO₂. A Revolução Industrial pode ser considerada a grande propulsora dessas emissões. Em 1997 mais de 140 países reuniram-se no Japão e assinaram o Protocolo de Quioto, um acordo internacional que determina metas de redução de emissões de gases do efeito estufa (GEE), e incentiva o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis. As metas sob Quioto destinam-se apenas aos países desenvolvidos. No entanto, países em desenvolvimento podem contribuir para a redução das emissões de GEE e se desenvolver de forma sustentável ao participarem dos projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). A Lei 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, determinou que os municípios brasileiros erradicassem os lixões até setembro de 2014, porém a meta não foi cumprida. A gestão adequada dos resíduos sólidos pode se traduzir numa importante fonte de créditos de carbono. Logo, os projetos de MDL em aterros sanitários po-

dem contribuir para equacionar o problema dos lixões. Este trabalho apresenta, através do estudo de caso do Aterro Bandeirantes, como os projetos de MDL em aterros sanitários podem contribuir para o desenvolvimento sustentável local, trazendo benefícios de ordem ambiental, econômica e social.

Palavras-chave Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, Aterro Sanitário, Desenvolvimento Sustentável.

Abstract *The phenomenon of climate change was first noticed in the nineteenth century as a result of CO₂ emissions. The Industrial Revolution can be considered the great driving force behind these emissions. In 1997 more than 140 countries met in Kyoto in Japan and signed the Kyoto Protocol, an international agreement that sets targets for reducing emissions of greenhouse gases, and encourages the development of sustainable technologies. The targets under Kyoto are intended only for developed countries. However, developing nations can contribute to the reduction of emissions, while increasing their sustainability by participating in the Clean Development Mechanism (CDM), an instrument of the Kyoto protocol. The CDM allows developed countries to invest in projects which reduce emission in developing nations, thus investments related to landfills may fall within its scope. The proper management of solid waste from its origin to its final disposal, can translate into a significant source of carbon credits. This study aims to present, through a case study, the Bandeirantes landfill project, in what ways the CDM projects related to landfills can contribute to local sustainable development, yielding environmental, economic and social benefits.*

Keywords *Clean Development Mechanism, Landfill, Sustainable Development.*

Introdução

O fenômeno das mudanças climáticas começou a ser percebido no século XIX, como fruto das emissões de CO₂. A Revolução Industrial pode ser considerada a grande propulsora dessas emissões. O constante crescimento econômico acompanhado da utilização abundante do petróleo e outros combustíveis fósseis, o uso desmedido dos recursos naturais não renováveis, bem como o desmatamento das florestas para abertura de espaços à agricultura, agropecuária e expansão fabril foram condicionantes para o aumento da poluição. Se por um lado o avanço tecnológico aumentou o padrão de vida e consumo das pessoas, por outro lado, trouxe efeitos extremamente nocivos ao meio ambiente, que não podem ser ignorados pela geração atual. (ICB,2013)

De acordo com Munasinghe (2007) a temperatura da Terra aumentou 0,74°C no século passado. É um equívoco supor que tal elevação seja insignificante, pois já sabemos que foi o suficiente para provocar efeitos nocivos ao meio ambiente, impactando profundamente a sociedade e a biosfera. A comunidade científica concluiu que a maior contribuição para o aumento da temperatura foi o crescimento da emissão de gases do efeito estufa (GEE). De acordo com o IPCC (2013, p. 15) “[...] é extremamente provável que a influência humana seja a principal causa do aquecimento global

observado desde meados do século XX.” Estima-se que entre 1970 e 2004 as emissões antrópicas aumentaram 70%. Caso as políticas de desenvolvimento atuais permaneçam inalteradas, espera-se que as emissões de GEE continuem a crescer. (MUNASINGHE, 2012)

Para Munasinghe (2007) o desenvolvimento sustentável não se limita apenas a manter constante o atual estoque de capital natural. O sistema socioeconômico-ecológico busca manter um nível de biodiversidade que possa garantir a resistência do sistema ao longo do tempo. Ademais, não visa proteger apenas os ecossistemas que influenciam diretamente na atividade humana nos tempos atuais, é necessário compensações pelas oportunidades perdidas pelas gerações futuras.

O Triângulo da Sustentabilidade prevê a existência, em conjunto, de três aspectos fundamentais: o econômico, o ambiental e o social. O bem-estar econômico não envolve apenas renda e consumo material. As necessidades que proporcionam satisfação psíquica vão além do consumo de bens e serviços. A sustentabilidade econômica visa maximizar o fluxo de renda, sem reduzir o estoque ativos, inclusive do capital natural, que gerou essa renda. A sustentabilidade ambiental se refere à preservação do meio ambiente, respeitando os limites ecológicos, e gerenciando os recursos naturais escassos de forma prudente. Os aspectos sociais referem-se tanto ao bem-estar individual quanto ao bem-estar coletivo, e à capacidade dos indivíduos se ajudarem mutuamente para alcançar objetivos comuns. O capital social abrange as leis formais, o entendimento tradicional e informal que governam o comportamento. A quantidade e a qualidade das interações sociais vão contribuir significativamente para o desenvolvimento sustentável. (MUNASINGHE, Ibid)

Metodologia

Este trabalho tem caráter exploratório e descritivo. Descritivo por se conduzir de forma a apresentar os dados exatamente da forma em que se encontram; e exploratório por ser recomendável nos casos em que há pouco conhecimento sobre o problema a ser estudado. Esse tipo de pesquisa envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiência prática com o problema pesquisado; e análise de exemplos que estimulem a compreensão. O estudo exploratório é recomendável nos casos em que há pouco conhecimento sobre o problema a ser estudado. Tem como finalidade a formulação e desenvolvimento de um modelo teórico baseado em representações e ocorrências práticas (Gil, 1996)

Caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, por se conduzir de forma a apresentar os dados exatamente da forma em que se encontram. A análise do aterro utilizou fontes secundárias de pesquisa. Tendo como característica o fato de não produzir uma informação original, mas sobre ela trabalhar, procedendo à análise, ampliação, comparação.

Complementando os aspectos metodológicos, esse trabalho também adota o método de pesquisa estudo de caso. O estudo de caso é indicado quando o fenômeno a ser explorado é amplo e complexo,

não podendo ser estudado fora de seu contexto natural. Esse método investiga um fenômeno atual utilizando várias fontes de evidências, podendo contribuir com novas teorias e questões que servirão como linha de base para pesquisas futuras. (YIN, 2001) O exemplo adotado nesse estudo é do Aterro Bandeirantes, situado no distrito de Perus. Os dados apresentados foram extraídos de bibliografias existentes sobre o tema, e no *site* institucional da empresa administradora do aterro. Compreendendo o período em que o aterro iniciou sua vida útil, até a geração de receitas.

Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)

Em 1997 mais de 140 países reuniram-se em Quioto, no Japão, para a terceira Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 3), e assinaram o Protocolo de Quioto. Trata-se de um acordo internacional que determina metas de reduções de emissões de GEE, e incentiva o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis. Entrou em vigor em 2005, e determinou que os países industrializados deveriam reduzir suas emissões de GEE em 5,2%, comparado aos níveis de 1990, durante o período de 2008 a 2012. Em 2011, em nova convenção, o tratado foi prolongado até, no mínimo, 2017. (ICB, 2013)

O protocolo estabelece três “mecanismos de flexibilização” que permite aos países membros cumprir suas metas de redução de emissões: implementação conjunta, mercado de emissões e mecanismo de desenvolvimento limpo. As metas estabelecidas em Quioto destinam-se apenas aos países desenvolvidos. Devido ao seu processo de industrialização tardio, os países em desenvolvimento não possuem metas de redução. No entanto, podem contribuir para a redução das emissões de GEE e crescer de forma sustentável, participando dos projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), a única forma prevista no Protocolo que permite a participação de países como Brasil, China e Índia. Esse mecanismo de flexibilização permite que nações industrializadas financiem, em países em desenvolvimento, projetos que reduzam emissões de GEE. O país financiador tem direito aos créditos de carbono gerados nos projetos, as RCEs (Redução Certificada de Emissão), que podem ser utilizadas para cumprir suas metas de redução.

O objetivo dos projetos no âmbito do MDL é reduzir as emissões de GEE através do uso de tecnologias mais eficientes, substituição de energias fósseis por renováveis, florestamento, reflorestamento, entre outros. Cada tonelada de CO₂ não emitida ou retirada da atmosfera equivale a uma unidade de crédito de carbono, denominada Redução Certificada de Emissão (RCE), que pode ser negociada no mercado internacional. Os principais compradores são empresas, países ou agentes (e.g., ONGs) que almejam reduzir as emissões de GEE a custos menores do que os obtidos em seu país de origem. (MMAa, 2013)

A aprovação dos projetos de MDL está sujeita ao comitê executivo da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC). No Brasil, o órgão responsável pela aprovação dos projetos de MDL é a Comissão Interministerial de Mudança do Clima. Os projetos devem apresentar

benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo, devem reduzir as emissões de GEE ou aumentar a remoção de CO₂. Os projetos podem envolver substituição de energia de origem fóssil por outras de origem renovável, racionalização do uso da energia, atividades de florestamento e reflorestamento, serviços urbanos mais eficientes, dentre outros. (MCT, 2009)

Contabilizando todos os tipos de atividade de projeto no âmbito do MDL até 06 de fevereiro de 2009, há 4.352 atividades em alguma fase do ciclo do projeto, sendo o Brasil responsável por um total de 346, o equivalente a aproximadamente 8%. Dentre essas 4.352, 1.120 são atividades de projeto já registradas e outras 3.232 estão em alguma outra fase do ciclo do projeto. (MCT, Ibid)

Lixão, aterro controlado e aterro sanitário

Lixão é uma área de descarte de resíduos sem nenhuma preparação anterior do solo. Clandestinos ou institucionalizados, recebem imenso volume diário de lixo que é amontoado um por cima do outro. Pela ausência de qualquer tipo de proteção, o solo, lençóis freáticos e o ar estão vulneráveis a poluição causada pela decomposição do lixo. O processo de decomposição do lixo produz o chorume e o gás metano. O chorume – líquido preto que escorre do lixo – penetra na terra com o auxílio da chuva, chegando aos lençóis freáticos e contaminando a água. O biogás, formado por gases como metano, CO₂, e vapor d'água, é liberado diretamente na atmosfera. Os impactos ambientais negativos vão além da poluição da água e do ar. O lixão também favorece a proliferação de animais transmissores de doenças como moscas, algumas espécies de pássaros, ratos e outros. (EcoD, 2014)

O aterro controlado é o local intermediário entre o lixão e o aterro sanitário. Geralmente são antigos lixões que passaram a receber algum tipo tratamento de resíduos para reduzir os impactos ambientais. Esse aterro recebe, diariamente, uma cobertura de argila e grama – selado com manta impermeável de PVC para proteger a pilha da água da chuva – e faz a captação dos gases e do chorume. O biogás é capturado e queimado, e parte do chorume é recolhido para a superfície, diminuindo sua absorção pela terra. O aterro controlado é coberto com terra ou saibro diariamente, para que o lixo não fique exposto, atraindo animais. (Ibid)

O aterro sanitário é considerado um processo adequado para descarte dos resíduos sólidos, pois são planejados para captar e tratar os gases e líquidos resultantes do processo de decomposição do lixo, protegendo o solo, os lençóis freáticos e o ar. Esses locais têm o terreno previamente preparado, nivelado com a terra e selamento da base com argila e manta de PVC. Essa base impermeabiliza o solo, protegendo o lençol freático da contaminação pelo chorume. O chorume é coletado por drenos, e depositado em um poço para tratamento futuro, onde será encaminhado para uma estação de tratamento de efluentes. O biogás também é drenado e queimado em *flares* ou aproveitado para geração de eletricidade. (Ibid).

O biogás é gerado pela decomposição anaeróbia da fração orgânica dos resíduos sólidos urbanos. Em sua composição encontra-se o gás metano (CH₄) e dióxido de carbono (CO₂), constituindo 99% do seu total. O monóxido de carbono, hidrogênio, nitrogênio, ácido sulfídrico e amônia são encontrados em pequenas quantidades. (MMA, 2014) O biogás pode ser reaproveitado na forma de energia útil como: eletricidade, vapor, combustível para caldeiras ou fogões, combustível veicular ou para abastecer gasodutos com gás de qualidade. Mesmo que o biogás seja reaproveitado é imprescindível a programação de um sistema de coleta, tratamento e queima do biogás, como: poços de coleta, sistema de condução, tratamento para desumidificar o gás, compressor e *flare* com queima controlada para garantir maior eficiência na queima do metano. (MMA, Ibid)

É importante ressaltar que o aproveitamento energético do gás de aterro sanitário no Brasil não era comum até a assinatura do Protocolo de Quioto. Sendo assim, esta atividade é considerada adicional e elegível para receber os créditos de carbono. Existem diversos tipos de projetos de aproveitamento energético no Brasil, como nos aterros Bandeirantes, Nova Iguaçu e São João, que já produzem energia elétrica através da queima de biogás. (MMA, Ibid)

Política nacional de resíduos sólidos

A Lei 12.305/10 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que define as diretrizes para reduzir a geração de resíduos sólidos e combater a poluição. Esta se articula com Política Nacional de Educação Ambiental, de Recursos Hídricos, de Saúde, a lei federal de Saneamento Básico e a lei de Consórcios Públicos. O Ministério do Meio Ambiente é o órgão responsável por implementar a PNRS, ampliando o acesso a serviços de manejo de resíduos sólidos de forma ambientalmente sustentável. (MMA, 2010)

A PNRS prevê a responsabilidade compartilhada entre governo, empresas e população, ou seja, todos são solidariamente responsáveis pelos resíduos que geram. A lei menciona a diferença entre resíduo e rejeito. O resíduo é tudo que tem valor econômico e pode ser reciclado ou reaproveitado. Pode ser seco – embalagens plásticas e de vidro, latas de alumínio ou aço, papel, garrafas pet – ou úmido, restos de comida, resíduos de banheiro, fraldas etc. O rejeito, de acordo com a lei, são resíduos sólidos que, após esgotadas todas as formas de recuperação através de tecnologias disponíveis e economicamente viáveis, não apresentam qualquer funcionalidade, e devem ser descartados de forma ambientalmente correta. (MMA, Ibid)

Os principais objetivos da PNRS são: não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento de resíduos sólidos; disposição final dos rejeitos ambientalmente adequada; racionalização do uso de recursos naturais (água e insumos) no processo produtivo; promoção da inclusão social; geração de emprego e renda para catadores de materiais recicláveis. (MMA, Ibid)

Dentre os objetivos presentes na PNRS é importante ressaltar o “Princípio dos 3Rs” – Reduzir, Reutilizar e Reciclar. Ao introduzir esses princípios na vida cotidiana dos cidadãos, hábitos de consumo mais conscientes são praticados, diminuindo a demanda por recursos naturais, e, por conseguinte, gerando menos resíduos a ser descartados no meio ambiente. Reduzir significa consumir menos produtos, dando preferência aos de maior durabilidade vis-à-vis os descartáveis. Reutilizar é o processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, como usar o papel frente e verso, ou ainda, reaproveitar vidros, reutilizar sacos plásticos e caixas. Reciclagem, por sua vez, é o processo de transformação dos resíduos sólidos alterando suas propriedades físicas, químicas ou biológicas, visando sua transformação em insumos ou novos produtos. A reciclagem apresenta inúmeras vantagens, dentre elas: diminui a exploração dos recursos naturais, reduz o consumo de energia, prolonga a vida útil dos aterros, dentre outras. Entretanto, ao contrário de reduzir e reutilizar, reciclar requer energia e, não raro, matéria. (MMA, Ibid)

A PNRS determinou que até agosto de 2014 os municípios brasileiros deveriam eliminar os lixões e implantar aterros sanitários, preferencialmente compartilhados, que receberão apenas rejeitos. Devem também elaborar Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, contendo diagnóstico, metas para eliminação dos lixões e recuperação dessas áreas, metas para redução de rejeitos, proposição de cenários, projetos e ações. Esse plano deve ter abrangência de 20 anos, revisados a cada quatro. Ademais, é condição para estados, municípios e o Distrito Federal continuarem a receber recursos da União. (MMA, Ibid)

No entanto, ao final do referido prazo, mais de metade dos municípios ainda descarta resíduos sólidos em lixões. Diante das dificuldades apresentadas pelos representantes municipais para cumprimento da lei, os mesmos solicitaram prorrogação desse prazo. O Projeto de Lei 2.289/2015, aprovado no Senado, mas ainda em fase de tramitação, propõe prorrogação do prazo com diferenciação por município de acordo com o número de habitantes. Municípios de regiões metropolitanas terão até 31 de julho de 2018 para extinguir os lixões; municípios com fronteira e mais de 100 mil habitantes terão até julho de 2019. Cidades com número de habitantes entre 50 e 100 mil terão prazos fixados até 31 de julho de 2020. Já municípios com população inferior a 50 mil habitantes terão o prazo para extinção dos lixões estendidos até 31 de julho de 2021. (Senado Federal, acesso em 04/08/2015)

Geração e destinação dos resíduos sólidos no Brasil

De acordo com a ABNT:

Resíduos sólidos são resíduos no estado sólido ou semissólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável seu lançamento na rede pública de esgotos ou

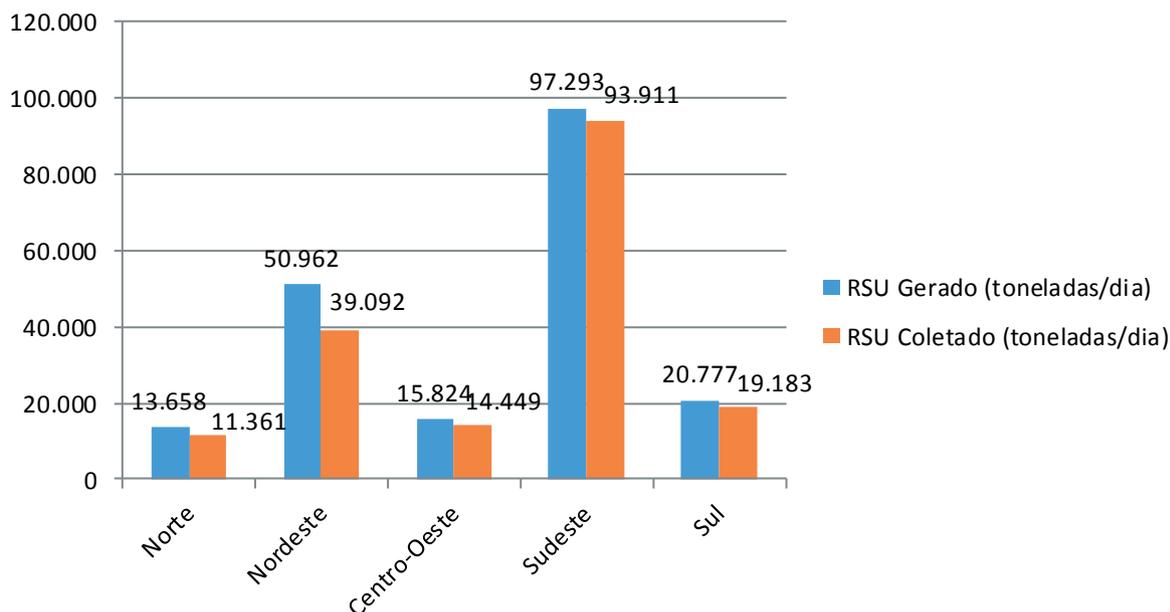
em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnicas economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia. (ABNT 10004, 2004, p.1)

De acordo com IPEA (2012), os resíduos sólidos gerados no Brasil não são totalmente coletados. Isso se deve à disposição irregular, coleta informal ou insuficiência do sistema de coleta pública. Entretanto, esses resíduos devem ter uma destinação final que não cause danos ao meio ambiente. Segundo a Abrelpe (2013), em 2011 a população brasileira gerou, aproximadamente, 198 mil toneladas por dia de resíduos sólidos urbanos, ou seja, 62 milhões de toneladas por ano. Cerca de 90% foi coletado. Do total de resíduos coletados, 58% foram destinados a aterros sanitários, 24% a aterros controlados, e 17% para lixões. Ou seja, 75 mil toneladas diárias de resíduos sólidos têm descarte inadequado, em lixões e aterros controlados.

A região Sudeste produziu quase metade dos resíduos gerados no país, o equivalente a 97 mil toneladas de lixo por dia, ou seja, 49% do total. Em segundo lugar destaca-se a região Nordeste, gerando diariamente 50 mil toneladas de resíduos, 25% do total. Logo após, estão as regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, gerando entre 7 e 10% cada uma. As regiões Sudeste e Sul apresentam os maiores índices de resíduos destinados a aterros sanitários, 72 e 70% respectivamente. No entanto, a região Norte apresenta o maior índice de destinação de resíduos para lixões, 35% do total coletado. (ABRELPE, Ibid)

No gráfico 1 é apresentado o total de resíduos produzidos e coletados no Brasil por região em 2011.

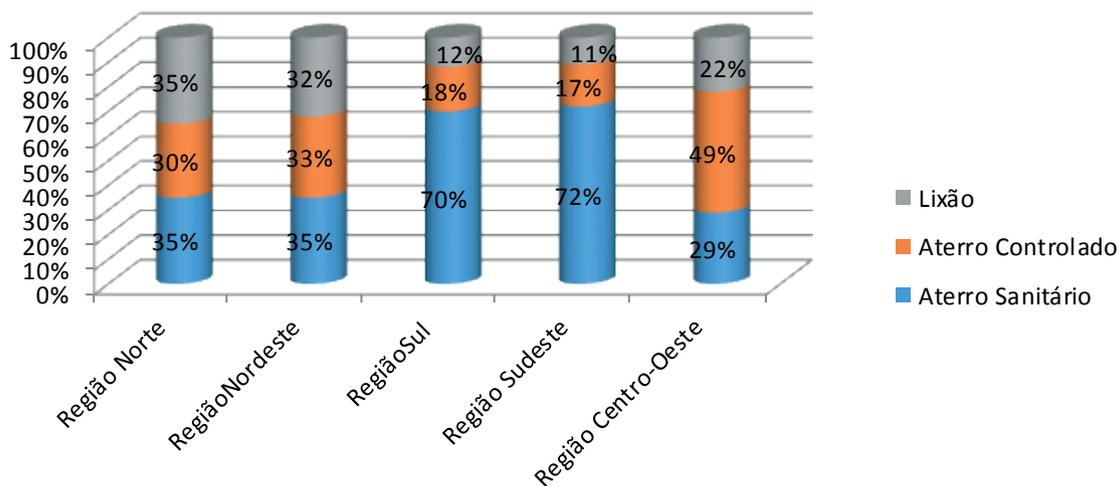
Gráfico 1 - Resíduos Sólidos Urbanos gerados e coletados diariamente em 2011



Fonte: Adaptado de Abrelpe (2013).

O gráfico 2 apresenta um panorama do total dos resíduos coletados e sua destinação. As regiões norte e nordeste são as que apresentam maior índice de resíduos destinados a lixões, 35%. No entanto, as regiões Sul e Sudeste são as que possuem os maiores percentuais de resíduos destinados a aterros sanitários, 70% e 72%, respectivamente.

Gráfico 2 - Destinação Final dos RSU por Região

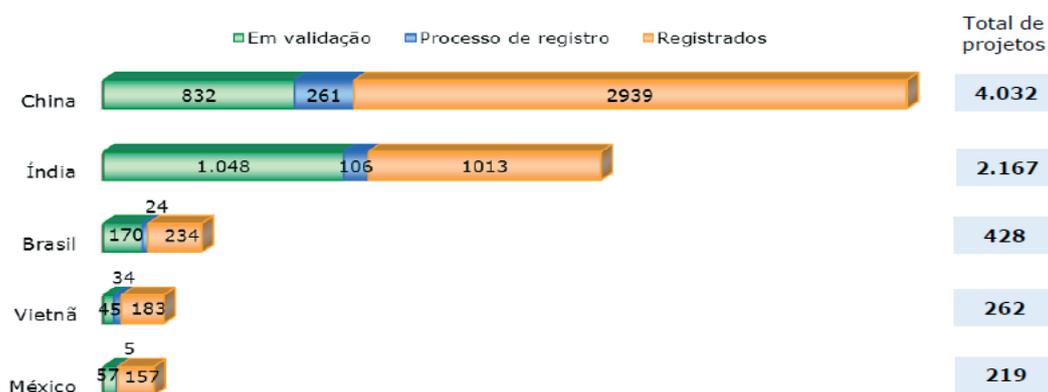


Fonte: Adaptado de Abrelpe (2013).

Os projetos de MDL no Brasil e no mundo

De acordo com dados publicados pela UNEP Risoe Centre até abril de 2014, 7.496 projetos de MDL estavam registrados no Conselho Executivo da ONU, gerando 978 milhões de créditos de carbono. A China detém a liderança, totalizando 3.749 projetos registrados, e ainda 209 em fase de validação ou processo de registro. Em segundo lugar está a Índia com 1.497 projetos registrados, e em terceiro lugar o Brasil com 324 projetos registrados e mais 73 aguardando validação. O Vietnã possui 251 registros, seguido do México com 190. O gráfico 3 apresenta os projetos em fase de validação, processo de registro e registrados. (UNEP RISOE CENTRE, apud FIRJAN 2014)

Gráfico 3 – Total de Projetos de MDL



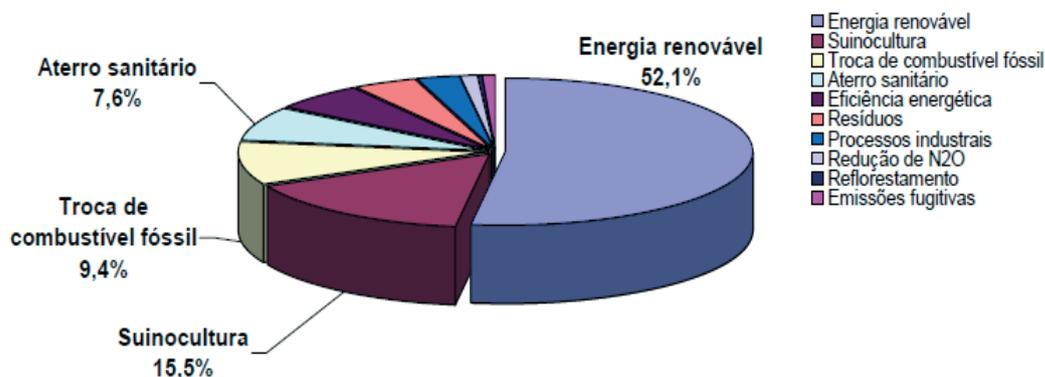
Fonte: UNEP Risoe Centre (apud FIRJAN, 2014)

De acordo com Miguez (2008 apud PASINI, 2011) o fato de o Brasil figurar em terceiro lugar no número total de projetos de MDL pode ser explicado pela alta dependência de China e Índia em combustíveis fósseis, principalmente o carvão mineral. Como o Brasil possui uma matriz energética mais limpa, China e Índia se apresentam mais atrativos para receber projetos de MDL.

No Brasil grande parte dos projetos de MDL desenvolvidos está no setor energético (52,1%), em segundo lugar estão os projetos de suinocultura (15,5%), e aqueles relacionados a aterro sanitário correspondem a 7,6% do total. O gráfico 4 apresenta a participação dos demais setores.

Gráfico 4 - Número de projetos Brasileiros por escopo setorial

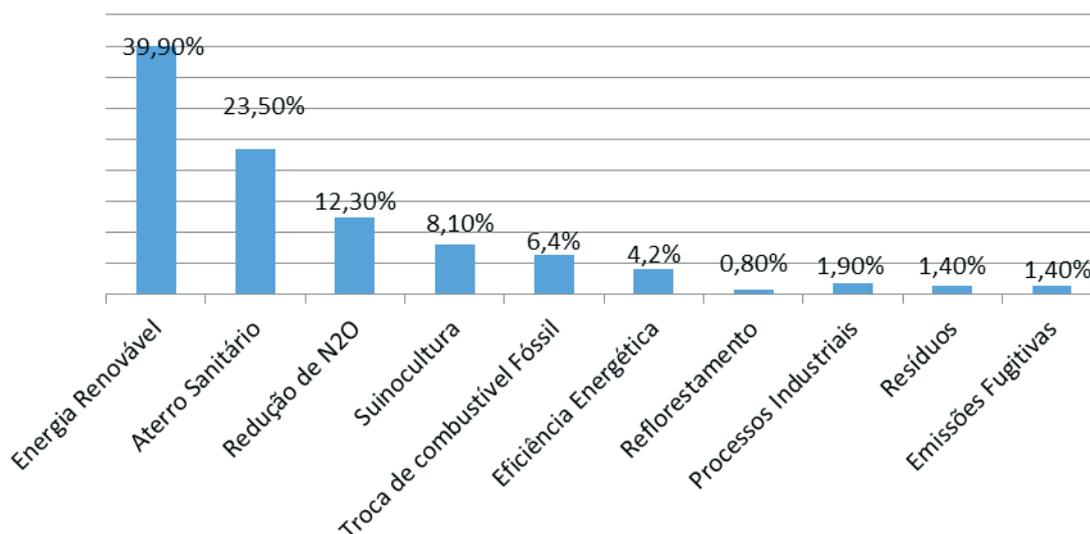
Número de Projetos Brasileiros por Escopo Setorial



Fonte: MCT (2011 apud PASINI, 2011)

Um ponto importante a ser observado no perfil dos projetos brasileiros de MDL é sua distribuição por setor, conjugada a sua efetiva redução de GEE. Os projetos em aterros sanitários estão em quarto lugar em número de atividades em andamento, no entanto, ocupam a segunda posição em percentual de reduções de GEE, correspondendo a 23,5% das reduções de GEE em projetos brasileiros. A participação dos demais setores é apresentada no gráfico 5.

Gráfico 5 - Redução de emissões em projetos brasileiros de MDL por escopo setorial



Fonte: MCT (2011 apud PASINI, 2011)

Podemos observar no gráfico 6 que os projetos em energia renovável correspondem a 52% do total, porém em redução de emissões representam apenas 39,90% do total. Os projetos em aterros sanitários equivalem a apenas 7%, mas estão em segundo lugar na participação total de redução de emissões de GEE (23,50%). Por isso, é relevante compreender a importância e a participação dos projetos de MDL em aterros sanitários no Brasil. Não apenas pela contribuição na redução das emissões de GEE, mas também pela capacidade de geração de RCEs, principal atrativo para que empresas e nações, com metas sob Quioto, vejam no Brasil um mercado potencial na geração de créditos de carbono.

Projeto Bandeirantes de Gás de Aterro e Geração de Energia

O aterro Bandeirantes está localizado na região metropolitana de São Paulo, na Rodovia dos Bandeirantes, km 26, no distrito de Perus. Ocupa uma área de 1,5km² e foi inaugurado em 1979. Estima-se que o aterro, desativado em março de 2007, recebeu sete mil toneladas de resíduos diariamente, e armazenou trinta e cinco milhões de toneladas de lixo. Apesar de desativado, o lixo sob ele armazenado ainda produz metano. Cada tonelada de resíduo depositado em aterros gera em média 200 metros cúbicos de biogás. (SAMPAIO, 2010)

Para continuar captando e aproveitando esse biogás foi instalado no aterro 400 pontos de captura de gás, levando-os até a usina termoeletrica. O projeto Bandeirantes tem como participantes a Prefeitura Municipal de São Paulo e a Biogás Energia Ambiental S.A. Em 25 de janeiro de 2004, data de comemoração dos 450 anos da cidade de São Paulo, foi inaugurada a Usina Termoeletrica Bandeirantes (UTEB). A UTEB foi viabilizada pelo Unibanco por meio de um Project Finance e investimentos diretos. Foi aprovada pelo Governo Federal em 12 de setembro de 2005, e registrada no Conselho Executivo do MDL em 20 de fevereiro de 2006. (Ibid)

A energia é produzida com a queima do gás metano extraído do lixo. A usina tem capacidade média de geração de 20 MW por mês em energia limpa e alternativa. O fluxo de geração de energia possui quatro etapas. Na primeira etapa o aterro recebe os resíduos, que são depositados sobre uma superfície impermeabilizada, sobreposta por camadas de terra e lixo que armazenam o gás liberado pela decomposição da matéria orgânica. O gás é captado por duzentos drenos verticais e transportado à unidade de tratamento. A geração do biogás começa alguns meses após o aterramento e continua até quinze anos após o encerramento do aterro. Depois de coletado, o gás passa pelo processo de limpeza e desumidificação, é pressurizado e encaminhado à termoeletrica, onde é utilizado como combustível na produção de energia elétrica. A cada hora 24 conjuntos de moto geradores realizam a queima do gás metano a 1000° C. Com a queima do gás é produzido energia térmica que movimentam os motores. A energia mecânica é transformada em energia elétrica que tem a tensão aumentada para chegar à rede de distribuição da concessionária Eletropaulo. A geração é de 170.000 MWh, ou 20 MW de energia, suficiente para abastecer uma cidade com 400 mil habitantes durante dez anos.

A última etapa consiste no transporte da energia à rede concessionária, é feita por uma estação de chaveamento e medição em 13,2 KV construída no local. (ITAÚ, acesso 20/05/2014)

Parte da energia produzida pela Uteb (30% do total) é utilizada nos prédios administrativos do Itaú Unibanco, em São Paulo, gerando economia à organização. A outra parte da energia produzida abastece consumidores industriais e de serviços situados na região Sudeste e Centro-oeste da cidade. A Uteb foi a primeira usina de geração de energia elétrica a gás bioquímico no Brasil, e uma das maiores no mundo. (Ibid)

Segundo Sampaio (2010) no período de 2004 a 2010 o projeto registrou a redução de 7.176.800 milhões de toneladas de CO₂. Estima-se que seria liberado para atmosfera 80% do gás metano gerado no aterro, com a usina é emitido apenas 0,01%. É importante ressaltar que o metano é um dos gases mais nocivos à camada de ozônio, e polui 21 vezes mais que o dióxido de carbono (CO₂).

De acordo com ICB (2014) em setembro de 2007 foi realizado o primeiro leilão de créditos de carbono do mundo em bolsa de valores, no âmbito do MDL. O leilão, realizado pela BM&F, contemplou a venda de 808.405 toneladas de créditos de carbono, arrecadando mais de R\$ 34 milhões aos cofres públicos. Em setembro de 2008 ocorreu o segundo leilão, que vendeu 454.343 toneladas. Em junho de 2012 foi realizado outro leilão, de 531.642 toneladas de RCEs, com arrecadação de R\$ 4,5 milhões. A empresa compradora foi a suíça Mercuria Energy Trading SA, que pagou €3,30 por tonelada. Estima-se que produção de créditos de carbono do aterro é 7,3 milhões de toneladas até 2015.

Somados aos benefícios econômicos obtidos com as receitas na venda das RCEs e a energia comercializada, benefícios ambientais e sociais também são percebidos com a implantação do aterro. Quanto aos aspectos sociais, o objetivo do projeto é aumentar a qualidade de vida na comunidade de Perus. Além do fim do lixão que trazia diversos malefícios à população, as ligações elétricas clandestinas (“gatos”), foram regularizadas e padronizadas, aumentando a qualidade do serviço e segurança dos usuários. A prefeitura paulistana, com os recursos obtidos na venda das RCEs, iniciou diversos projetos sociais, como urbanização da Bacia Bamburrall, construção de praças públicas e cicloviárias, coleta seletiva e instalação de ecopontos, centro de formação socioambiental do Parque Anhanguera, e intervenção sóciourbanística no Córrego do Fogo. Outro benefício é o aumento das oportunidades de emprego diretas e indiretas. As melhorias contribuíram para a valorização dos imóveis e terrenos da região, beneficiando proprietários de imóveis e pequenos comerciantes. (ITAÚ, Ibid)

Os benefícios ambientais são primeiramente percebidos com a nova aparência do local, o fim do lixão e os diversos projetos socioambientais e urbanísticos desenvolvidos pela prefeitura. Além dos milhões de toneladas de GEE que não foram emitidos para a atmosfera. A população de aproximadamente 120 mil habitantes convivia com poluição, forte cheiro de gás, moscas, ratos e constantes quedas de energia. Hoje contam com um ambiente limpo e tratamento adequado dos resíduos. (ITAÚ, Ibid)

Conclusão

Uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial (2012 apud, Cempre 2013) indicou que quanto maior a renda de um país, maior é o consumo e, portanto, maior a quantidade de resíduos gerados. O estudo demonstrou que cada brasileiro gera em média 1 quilo de resíduos por dia. O africano 650 gramas, e o europeu 1,10 quilo. O perfil desses resíduos também muda de acordo com o padrão de vida. Nas regiões menos desenvolvidas, a maior parte dos resíduos é composta por matéria orgânica, e a outra parte por embalagens. No Brasil a fração seca dos resíduos gerados corresponde a 50% do total, nos Estados Unidos essa parcela é de 88%. Com o crescimento do padrão de vida dos brasileiros é esperado que a composição dos resíduos também se modifique, aproximando-se dos padrões americano e europeu. Por isso, essas mudanças representam enormes desafios e também oportunidades para a gestão dos resíduos no Brasil.

Rememorando alguns dados apresentados, é inegável que a gestão dos resíduos no Brasil apresenta inúmeras deficiências. Em 2011 foram gerados 198 mil toneladas por dia de resíduos sólidos urbanos, e apenas 90% foi coletado. Dos resíduos coletados, 58% foram destinados a aterros sanitários, 24% a aterros controlados, e 17% para lixões. Não obstante a deficiência na coleta dos resíduos, a destinação demonstra gargalos ainda maiores. As disparidades se acentuaram quando os dados foram desmembrados por região.

Diante deste quadro, a forma de descartar os resíduos sólidos urbanos gerados diariamente se tornou um dos grandes desafios dos tempos atuais. O crescimento econômico acelerado vivido por nações em desenvolvimento, como o Brasil, torna a gestão desses resíduos uma questão crítica que não pode ser ignorada. A lei 12.305/10 sancionada em 2010 que instituiu a PNRS visa justamente alterar esta situação. A lei estipulou um prazo, 4 de setembro de 2014, para que os municípios brasileiros extinguissem os lixões e destinassem os resíduos coletados para aterros sanitários. No entanto, ao final do referido prazo os resultados ficaram muito aquém do estipulado. Segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios (2014) do total de 5.564 municípios brasileiros, 3.344 não cumpriram a lei. Os prefeitos que não conseguiram cumprir o prazo alegam falta de recursos, e solicitam prorrogação no prazo para cumprimento da lei.

De acordo com a Abrelpe (2015) considerando uma geração anual média de 76,4 milhões de toneladas de resíduos, o custo de implantação da infraestrutura adequada para descartar esses resíduos é estimado em R\$ 7,44 bilhões até 2023. Esse valor desconsidera o tratamento térmico dos resíduos, a incineração¹. Considerando investimentos para instalação das usinas térmicas o custo total, até 2031, seria de R\$ 11,6 bilhões de reais.

Diante da impossibilidade da maioria dos municípios brasileiros cumprirem a determinação prevista na Lei 12.305/10 de acabar com lixões, entendemos que os projetos de MDL em aterros sanitários

1 Tratamento térmico dos resíduos sólidos com conseqüente redução do seu volume. A queima dos resíduos sólidos produz gases de combustão, que são fontes de energia térmica. (ABRELPE,2015)

podem contribuir para equacionar o problema dos lixões. Pois a prefeitura que não possui recursos necessários para arcar com os custos de implantação e manutenção do aterro, pode fazer uma concessão nos moldes de uma Parceria Público Privada (PPP). A prefeitura cede o terreno e a empresa privada (ou consórcio de empresas) é responsável pelo investimento e administração do aterro. A empresa privada pode gerar receita através da venda de energia, reciclagem, e depois de aprovada no conselho do MDL, lucrar com a venda das RCEs.

É importante salientar que para ser elegível no âmbito do MDL, e gerar RCEs, o projeto deve atender, dentre outros critérios, aos objetivos de desenvolvimento sustentável definido pelo país receptor. Portanto, os benefícios relatados no projeto do aterro sanitário Bandeirantes não são mera consequência. A empresa que se propõe a administrar um projeto de MDL em aterro sanitário tem a obrigatoriedade de buscar soluções que promovam o desenvolvimento sustentável da região. Promovendo resultados que beneficiam, conjuntamente, meio ambiente, população, prefeitura e empresa privada.

Referências

ABNT. Associação Brasileira de Normas e Técnicas. **NBR10004**. Rio de Janeiro: ABNT/CB, 2004. 71 p.

ABRELPE. **Atlas Brasileiro de Emissões de GEE e Potencial Energético na Destinação de Resíduos Sólidos**. 2013. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/arquivos/atlas_portugues_2013.pdf> Acesso em: 23 de Mar. 2014.

ABRELPE. **Estimativas dos custos para viabilizar a universalização da destinação adequada de resíduos sólidos no Brasil**. 2015. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/atlas/atlas_envio.cfm?ano=2013> Acesso em: 15 de Ag. 2015.

BIBLIOTECA DIGITAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em:

<<http://bd.camara.gov.br>> Acesso em: 10 Dez. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/> Acesso em: 06 de Ago. 2014.

CEMPRE. **O contexto histórico, as evoluções e as perspectivas do mercado de resíduos recicláveis no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://www.cempre.org.br/download/CEMPRE_review_2013.pdf> Acesso em: 23 de Mar. 2014.

GIL, ANTÔNIO CARLOS. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª Edição. São Paulo: Atlas, 1996. 184 p. ISBN 9788522458233.

EcoD Básico. **Lixão, Aterro controlado e Aterro sanitário**. Disponível em:< <http://www.ecodesenvolvimento.org/noticias/ecod-basico-lixao-aterro-controlado-e-aterro?tag=rrr#ixzz39MdRfunO>> Acesso em: 28 de jun. 2014.

FIRJAM. **Boletim Escritório do Carbono**. Edição nº49/ Fevereiro 2014. Disponível em:<http://www.firjan.org.br/data/pages/4028808120E98EC70120F83979FE0073.htm> Acesso em: 28 de jun. 2014.

ITAÚ. **Sustentabilidade na Prática**. Disponível em: http://ww2.itaubr.com.br/sustentabilidade/_no-seu-dia-a-dia/sustentabilidade-na-pratica/cases/case-uteb.html Acesso em: 20 de Jun.2014.

IPCC. **Climate Change 2013: The Physical Science Basis. 2013**. Disponível em: < http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/docs/WGIAR5_SPM_brochure_en.pdf > Acesso em: 25 de Ago. 2014.

ICB. Instituto Carbono Brasil. Disponível em: < <http://www.institutocarbonobrasil.org.br/> > Acesso em: 25 de Set. 2013.

IPEA. **Comunicados do Ipea nº145. Plano Nacional de Resíduos Sólidos: diagnósticos dos resíduos urbanos, agrosilvopastoris e a questão dos catadores**. 2012. . Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br> > Acesso em: 20 de Nov. 2013.

MUNASINGHE, M. *Sustainable Development Triangle*. The Encyclopedia of Earth.

2007. Disponível em: <http://www.eoearth.org/article/Sustainable_development_triangle>. Acesso em: 22 de maio 2013.

MUNASINGHE, M. *Linking extreme heat events to global warming*. The Encyclopedia of Earth. 2012. Disponível em: < <http://www.eoearth.org/view/news/51cbf3fb7896bb431f6aea39/?topic=51cbfc7ef702fc2ba812ae95> >

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Protocolo de Quioto**. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. Disponível em: < http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quioto.pdf > Acesso em: 12 de dez. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima 2013**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/editais_e_chamadas/atualizacao%20plano%20clima%20_verso%20consulta%20pblica%20marca%20dagua.pdf > Acesso em: 20 de Nov. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: Destaques da Lei 12.305/10**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos> > Acesso em: 22 de Nov. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Aproveitamento Energético do Biogás de Aterro Sanitário**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/aproveitamento-energetico-do-biogas-de-aterro-sanitario>> Acesso em: 12 de Jan. 2014.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. Guia de Orientação 2009. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/33803.html>> Acesso em: 20 de Nov. 2013.

PASINI, K.B. **Projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo (mdl) em aterros sanitários: Contribuições das tecnologias ambientais para o desenvolvimento sustentável**. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia.

SILVA JR, A.C. **Projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo (mdl): promotores de transferência de tecnologia e tecnologias mais limpas no brasil? 2011**. Tese (Doutorado em Engenharia Industrial) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SAMPAIO, V.H.J. **Projeto Bandeirantes de Gás de Aterro: Objetivos, Implantação e Resultados**. 2010. Monografia. (Especialização “latu sensu” em administração pública) - Escola Superior de Gestão e Contas Públicas “Conselheiro Eurípedes Sales”.

SENADO FEDERAL. Disponível em:< <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/01/senadores-aprovam-prorrogacao-do-prazo-para-fechamento-dos-lixoes>> Acesso em: 04 de Ag. 2015.

YIN, ROBERTO K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª Edição. Porto Alegre: Bookmam, 2001. 212 p. **ISBN** 8536304626

_____. Lei 12.305/10. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

Ajuste fiscal e processo orçamentário no Brasil: reflexão à luz das ideias de Allen Schick



Martin Francisco de Almeida Fortis martin.fortis@planejamento.gov.br

Em diversos artigos, Allen Schick¹, professor de políticas públicas da Universidade de Maryland, tem explorado a relação entre disciplina fiscal e processo orçamentário. Em *As regras fiscais na orçamentação*, Schick (2003) oferece interessante classificação sobre a evolução dessa relação. Na visão do distinto autor, é possível discernir três fases históricas, desde a emergência do orçamento público como instrumento de organização das finanças públicas.

Na fase anterior à Segunda Guerra, vigorou o princípio do orçamento equilibrado. Ainda que não fosse objeto de legislação explícita e mandatária, esse princípio era reconhecido e aplicado pelos governos: a norma implícita de que as despesas não deveriam superar as receitas era vista como indispensável para a boa gestão das contas públicas. Entre o fim da Segunda Guerra e o final da década de 1970, período no qual os países desenvolvidos experimentaram ciclos de forte expansão econômica (1945-1970) e ciclos de retração (1970-1979), a relação entre disciplina fiscal e orçamentação foi pautada pelo princípio do “ajustamento dinâmico”. Dessa forma, o orçamento foi adaptado às necessidades dos ciclos econômicos, expandindo-se os gastos públicos quando houvesse espaço fiscal disponível e contraindo-os em situações de queda da atividade econômica. A partir de meados da década de 1980, países começaram a introduzir o sistema de metas fiscais, alterando novamente a relação entre disciplina fiscal e orçamentação. Nessa terceira fase, foram instituídas regras expressas – sob a égide ou não de Leis de Responsabilidade Fiscal – que criavam restrições à forma de elaboração do orçamento público.

A cronologia da relação entre disciplina fiscal e orçamentação é importante contribuição de Allen Schick. Essa cronologia já havia sido esboçada em seu livro *A Capacidade de Orçamentar*, publicado anteriormente. Nessa obra, Schick (1990) faz interessante análise que mostra como os instrumentos orçamentários se adaptam aos ciclos econômicos. Combinando argumentos de natureza política (especialmente as relações entre os poderes Executivo e Legislativo) e econômica (particularmente se a

1 Para análise da trajetória intelectual de Allen Schick, consultar Caiden (2010).

economia se encontra em expansão ou recessão), ele afirma que: i) durante as fases de crescimento econômico, particularmente o período 1945-1970, a maior arrecadação de receitas públicas permite atender às demandas orçamentárias dos “gastadores” (Ministérios e Agências Governamentais), neutralizando potenciais conflitos entre os Poderes por meio da distribuição de recursos; ii) durante os momentos recessivos, no entanto, enfrenta-se dificuldade em satisfazer as requisições dos gastadores. A postura mais severa dos “guardiães” (essencialmente o Tesouro) acentua os conflitos não apenas dentro do próprio Poder Executivo, mas amplia também as disputas com o Congresso.

É justamente no contexto em que a economia não gera recursos abundantes o suficiente para apaziguar os diversos atores orçamentários, e no qual se multiplicam os pontos de conflito, que a utilização de instrumentos orçamentários capazes de restabelecer a viabilidade do processo decisório ganha maior relevância. É nesse ponto, justamente, que a visão desenvolvida por Allen Schick tem maior possibilidade de contribuir para elucidar o atual contexto de ajuste fiscal vivenciado pelo governo brasileiro e, eventualmente, suscitar a reflexão sobre propostas de aperfeiçoamento do arcabouço orçamentário e fiscal existente.

Quatro pontos da argumentação construída por Schick merecem destaque.

1. Inicialmente, há que se notar a tendência incrementalista que caracteriza a orçamentação. Em fases de crescimento, o excesso de receitas auferidas pelos cofres públicos permite absorver a expansão das despesas. Em fases de retração, no entanto, inicia-se o árduo processo de tentar conter o apetite dos gastadores. A emergência da ferramenta conhecida como contingenciamento (*impoundment*) está fortemente associada à tentativa (frequentemente frustrada) de refrear a demanda por recursos públicos que se escasseiam nas recessões. O fator político adquire maior relevância, já que o apoio do Congresso torna-se decisivo para impor a disciplina fiscal. Um dos principais problemas enfrentados pelos governos é a dificuldade em criar consenso capaz de convencer os atores envolvidos sobre a necessidade de realizar os cortes.
2. Crescimento das despesas obrigatórias. Desde a década de 1960, verificou-se movimento crescente de fortalecimento dos direitos sociais, frequentemente materializado na construção de sistemas de proteção social. Uma das consequências da ampliação dos direitos foi a legitimação do acesso a grupos políticos de determinados benefícios, percebidos como irreversíveis. Com o fortalecimento progressivo do regime democrático, o orçamento tornou-se mais “aberto”, isto é, converteu-se em arena na qual cada vez mais grupos disputam recursos para atendimento de suas demandas específicas. Essas demandas, quando atendidas, revestem-se de caráter obrigatório, e não podem ser contraídas (facilmente) em ciclos econômicos adversos. Novamente, somente com a cooperação do Legislativo, é possível remover os benefícios concedidos aos grupos de pressão. Reforça-se o argumento: em situações de recessão, a imposição de cortes possui alto custo político, isto é, a aquiescência dos parlamentares.

3. O ajuste é feito nas despesas discricionárias. A rigidez orçamentária, resultante do crescimento mais que proporcional das despesas obrigatórias, somada ao caráter incremental do orçamento, transfere às despesas discricionárias o ônus dos cortes de gastos. Essa lógica, afirma Schick, é particularmente deletéria para países em desenvolvimento, que são compelidos a interromper o financiamento de investimentos públicos, reduzindo justamente o tipo de gasto público mais suscetível de promover o reaquecimento da atividade econômica.
4. De forma brilhante, Schick chama atenção para a dificuldade em se criar consenso teórico capaz de explicar as razões da crise. Diferentemente do que ocorre em ciclos econômicos ascendentes, nos quais se favorece a convergência intelectual², nas fases de retração surgem múltiplas abordagens sobre o porquê da crise, rompendo o consenso existente. A produção do dissenso torna o governo mais propenso a críticas e dificulta a legitimação de suas políticas. Ao se tornar mais vulnerável, o governo perde capacidade de impor os cortes necessários ao restabelecimento do equilíbrio fiscal. O enfraquecimento relativo do governo é também a ocasião mais propícia para que os parlamentares aumentem o preço do seu apoio. Novamente, o processo decisório torna-se mais complexo, conflituoso e, não raro, suscetível à paralisia e ao impasse.

Esses quatro fatores apontados por Schick estão certamente presentes na conjuntura vivida pelo governo federal brasileiro. A tendência incremental do orçamento federal, que pode ser satisfeita sistematicamente durante o ciclo econômico de expansão (2002-2014), pressiona os “guardiães” (Tesouro, Planejamento e Casa Civil) e amplia as áreas de atrito com os “gastadores” (Ministérios). Em relação ao segundo ponto, restam poucas dúvidas sobre o elevado nível de rigidez do orçamento federal, consequência em parte do novo modelo introduzido pela Constituição Federal de 1988, que fixou regras para a concessão de recursos públicos para um grande número de atores sociais. O baixo grau de discricionariedade experimentado pelas autoridades orçamentárias revela-se também na dificuldade em promover o ajuste fiscal no período atual de retração. O alvo privilegiado dos cortes recai sobre investimentos públicos, paralisando obras de forte impacto para as populações locais, que afetam não apenas a sua qualidade de vida, mas dificultam a retomada do crescimento. Por sua vez, a retração econômica tende a fomentar forte grau de dissenso, no qual especialistas divergem sobre as razões da crise.

Tecidas essas considerações sobre as dificuldades de se realizar o ajuste fiscal, cabe indagar qual é o papel que o orçamento público pode desempenhar na recuperação da atividade econômica.

2 Schick sugere que os ciclos de expansão econômica do século XX tiveram como substrato intelectual o *Keynesianismo*. As ideias do economista britânico John Keynes, que gozaram de aceitação quase universal, serviram duplamente como doutrina teórica (capaz de explicar como a economia funciona) e receituário de política econômica (capaz de orientar a ação dos governos).

Aqui cabe alertar para a distinção, proposta pelo próprio Allen Schick, entre procedimentos e resultados orçamentários³. Procedimentos referem-se ao conjunto de rotinas seguidas pelos atores. Podem ser leis orçamentárias, técnicas de elaboração, sistemas de informação, regras de trabalho que se caracterizam pela sua neutralidade em relação aos resultados. Por sua vez, os resultados são os impactos efetivos decorrentes da ação dos atores orçamentários (Schick, 2003, p. 10-2). Assim, o que importa é que se alcancem os resultados almejados, isto é, a obtenção do equilíbrio fiscal em situações de contração econômica. A alteração – ou a modernização – dos instrumentos somente será relevante na medida em que contribuir para fortalecer o governo a reverter o déficit. Dito de outra forma, o foco deve ser não nos instrumentos *per se*, mas em fatores capazes de redefinir o relacionamento entre “guardiães” e “gastadores”, otimizar a dinâmica de interação entre Poderes Executivo e Legislativo, gerar consenso em torno da agenda de política econômica a ser implementada, recuperar a credibilidade do governo etc.

Em termos mais práticos, é possível especular a respeito de artifícios que podem ser acoplados ao processo orçamentário, de modo a torná-lo mais apto a promover o equilíbrio fiscal, especialmente em situações nas quais a economia do país está fragilizada e o governo mobilizado ativamente para persuadir os atores sociais sobre a imperiosidade dos cortes de gastos. Novamente, é possível recorrer ao mestre Allen Schick, que publicou em 2010 interessante análise sobre a capacidade de os países preservarem a saúde de suas finanças públicas diante de choques econômicos.

Schick (2010) discute vários ingredientes que afetam o desempenho fiscal dos países. Sem querer oferecer receituário, mas apenas sugerindo pontos de reflexão, é possível destacar mudanças no arcabouço orçamentário-fiscal vigente:

1. modificação do arcabouço regulatório que estabelece a disciplina das finanças públicas (pode-se, por exemplo, tornar mais rígida/flexível a legislação que disciplina o equilíbrio das contas públicas);
2. alteração do horizonte temporal no qual se processa o orçamento (mecanismos de plurianualidade podem ser utilizados para sofisticar a alocação de recursos públicos, já que introduzem critérios “robustos” para a concessão de créditos, atrelando-os, por exemplo, à explicitação dos impactos futuros das decisões presentes);
3. adaptação das regras fiscais aos diferentes tipos de gastos (é possível favorecer gastos que sirvam como “estabilizadores automáticos”, ou seja, passíveis de ser ampliados quando há excesso de recursos e contraídos quando há escassez de recursos);

3 Ou no jargão por ele cunhado entre “regras procedimentais” e “resultados substantivos”.

4. revisão da estrutura contábil (a forma de contabilização facilita ou restringe a capacidade de os governos usarem manobras para “maquiar” o seu desempenho fiscal, empurrar esqueletos para exercícios futuros);
5. construção de mecanismos de fortalecimento do cumprimento das regras fiscais (há diversas formas de incentivar/constranger os atores governamentais a respeitarem as regras fiscais, como por exemplo a criação de auditorias independentes).

Essas são apenas algumas ideias que evidenciam o papel do orçamento público no fortalecimento da disciplina fiscal, especialmente em situações de adversidade. Várias delas, inclusive, são ou foram objeto de atenção de gestores públicos e parlamentares. Por exemplo, a edição da Nova Lei de Finanças Públicas é frequentemente vista como capaz de interferir positivamente na gestão fiscal (item 1). A tese da plurianualidade é ocasionalmente mencionada como fator de melhoria do processo alocativo e ampliação da racionalidade das políticas públicas (item 2). Alterações na legislação visando à prorrogação de mecanismos de desvinculação de receitas – como a DRU – sinalizam a importância de flexibilizar o elevado nível de rigidez do orçamento público (item 3). A evolução recente da contabilidade pública tem por foco aumentar a transparência, adequar as práticas e técnicas aos padrões internacionais, podendo contribuir favoravelmente para reforçar a confiabilidade dos dados produzidos pelo governo. Em tese, essa sofisticação deveria inibir a contabilidade “criativa” (item 4). Recentemente, o Presidente do Senado, Renan Calheiros, aventou a possibilidade de instituir órgão de fiscalização da gestão fiscal do governo (item 5).

O ponto central é que quaisquer que sejam as mudanças introduzidas, elas devem ser avaliadas pela sua capacidade de promover o reequilíbrio das contas públicas. Dentro da ótica proposta por Schick, o alcance desse reequilíbrio é materializado em duas dinâmicas de interação: o relacionamento entre guardiães e gastadores, por meio do qual o governo consegue convencer os Ministérios a reprimirem suas demandas por recursos, e a interface entre o Executivo e o Legislativo, que viabiliza a aprovação da política econômica proposta pelo governo. A mediação entre essas duas dinâmicas pode ser grandemente favorecida pela mudança nas regras e práticas orçamentárias, capazes de criar incentivos e constrangimentos que favoreçam (ou desencorajem) a disciplina fiscal.

Referências

Caiden, N. (2010), Challenges Confronting Contemporary Public Budgeting: Retrospectives/Prospectives from Allen Schick. *Public Administration Review*, 70 (2): 203–210.

Schick, A. (1990) *The capacity to budget*. Washington, DC: The Urban Institution.

Schick, A. (2003) The role of fiscal rules in budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 3 (3): 7-34.

Schick, A. (2010) Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilizing Public Finance while Responding to Economic Aftershocks. *OECD Journal on Budgeting*, 10 (2): 1-18.

Governo e planejamento em democracias progressivas: desafios para a América Latina¹



Ronaldo Coutinho Garcia² ronaldo.garcia@ipea.gov.br

Em meados de 2013, tivemos a rica experiência de discutirmos com servidores públicos de diversos países ibero-americanos os desafios de governar as respectivas sociedades nacionais, em progressiva democratização, rumo ao desenvolvimento. Ao longo de nossas conversas e reflexões, estabeleceu-se o consenso de que se tratava de uma das mais ambiciosas tarefas que podemos nos propor. Também se generalizou entre nós o entendimento de ser essa a aspiração maior de nossos povos. Constatamos, todavia, que muitas das dificuldades para realizá-la advêm de uma trajetória histórica recente marcada por aspectos perversos. Temos, portanto, uma tarefa magnificada: reconstruir capacidade de planejar estrategicamente o desenvolvimento nacional, atendendo os democráticos reclamos dos cidadãos, mas partindo de uma base longa e intensamente solapada.

Antecedentes nefastos

Há dezessete anos, no I Congresso Interamericano do CLAD sobre Reforma da Administração Pública (7-9 de novembro de 1996, no Rio de Janeiro, Brasil), o eminente professor Yeheskel Dror³ afirmava: *“a América Latina é uma grande decepção. Há 50 anos era muito esperado que a América Latina fosse o próximo continente a ‘decolar’, com a Ásia setentrional não sendo nem mencionada entre os candidatos para o desenvolvimento econômico. Mas a realidade desapontou as expectativas: a Ásia setentrional tornou-se uma das áreas de mais rápido crescimento que o mundo jamais viu, enquanto a América Latina na principal área estagnada. É verdade que alguns países da região conheceram sinais recentes de progresso. Contudo, estes podem ser nada mais do que flutuações,*

- 1 Resumo de aulas para o Curso Internacional “Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: lições da América Latina”, ENAP/EIAPP, Brasília, julho de 2013. Texto modificado em outubro de 2015.
- 2 O aqui exposto é de responsabilidade exclusiva do autor. ronaldo.garcia@ipea.gov.br
- 3 Dror, Y. Melhorando capacidades para governar na América Latina. I Congresso Interamericano do CLAD sobre Reforma da Administração Pública, 7-9 de novembro de 1996, Rio de Janeiro, Brasil.

com certos desapontamentos seguidos de esperanças injustificadas, como sempre aconteceu no passado.”

Um julgamento duro, mas não injusto. Vivíamos, então, sob o império da ideologia neoliberal, sob os ditames do Consenso de Washington, que apregoavam o Estado Mínimo, a impossibilidade de um projeto nacional de desenvolvimento, a existência de um único caminho a ser trilhado, por nós latino-americanos, para alcançarmos o crescimento sustentado, o bem-estar social e integrarmos-nos felizes e realizados no mundo globalizado. Não nos diziam, é claro, que uns globalizavam (eles, os do centro hegemônico) e outros eram globalizados (nós, a periferia que às vezes tentava deixar de ser).

Esse ideário, organizado pelas potências anglo-saxônicas, foi imposto aos países da região em uma difusão mesclada com imposição por parte dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI. Os principais e mais prestigiados centros acadêmicos anglo-americanos jogaram papel decisivo em tal processo, pois davam aparência “científica” às formulações político-ideológicas, produziam os manuais, os modelos, os instrumentos operacionais e as recomendações técnicas para levá-las à prática. E, principalmente, formavam os professores, técnicos, dirigentes públicos dos países periféricos, os responsáveis pela implementação do receituário por parte dos nossos governos nacionais.

As consequências da implantação dessa estratégia são conhecidas: os problemas socioeconômicos dos nossos países se agravaram, foram reduzidos os seus potenciais e destruídos poderosos instrumentos de promoção do desenvolvimento nacional.⁴ As manifestações concretas podem ser encontradas na acelerada degradação do aparato estatal e brutal redução das capacidades de governo, na abertura comercial abrupta, na privatização predatória e corrompida das empresas estatais, na demissão do governo central de inúmeras atribuições essenciais (mediante descentralização para os outros níveis de governo despreparados para assumir os encargos resultantes), na submissão às pressões dos países centrais para o ingresso em organizações e tratados por eles concebidos para beneficiá-los⁵, no baixo crescimento econômico, nas crises cambiais sucessivas, no aumento das vulnerabilidades em diversas dimensões, no dilaceramento do tecido social, entre muitas outras.

Em paralelo a esse processo devastador, ocorre outro que irá reforçá-lo e potenciá-lo. O desmoronamento do socialismo real na Europa, em particular na União Soviética, mesmo com as suas muitas mazelas reveladas, eliminou alternativas programáticas, encurtou o horizonte utópico, desmobilizou grande parte das elaborações emancipatórias, desorganizou e rebaixou o debate teórico e político-cultural sobre as possibilidades de desenvolvimento na periferia. A concentração unipolar, em escala mundial, do poder econômico e científico-tecnológico, militar, político e ideológico, conferiu grande velocidade à onda neoliberal (o thatcher-reaganismo com verniz acadêmico).

4 Seja aqui lembrado que esse processo foi antecedido pelo acelerado endividamento dos países da periferia, iniciado com a crise do petróleo, incentivado pela elevada liquidez internacional dos anos 1970, e tornado dramático com a elevação abrupta dos juros americanos entre 1979 e 1982.

5 OMC, Acordos de Basileia, Propriedade Intelectual etc.

O neoliberalismo engendrou o pensamento e o caminho únicos em quase toda a nossa sofrida Latino América. Eles haviam sido precedidos e foram reforçados pelo avanço das formas simplistas e alienantes de se pensar e explicar o mundo. Ignorando ou fazendo ignorar os problemas complexos, pois exigem saberes que não são encontrados nas disciplinas acadêmicas e menos ainda em seus subconjuntos, nos quais se multiplicam os especialistas. As formas simplistas e alienadoras do mundo real radicalizaram na criação de especialidades. Ora, é sabido que *“os problemas essenciais nunca são parcelados (...) e a cultura científica e técnica disciplinar parcela, desune e compartimenta os saberes, tornando cada vez mais difícil sua contextualização (...). O recorte das disciplinas impossibilita apreender o que está ‘tecido junto’, o sentido original do termo, o complexo. O conhecimento especializado é uma forma particular de abstração”*⁶. No entanto, o que mais se fez foi aprofundar a impossibilidade de se pensar globalmente, de lidar com os problemas complexos referentes aos processos de desenvolvimento nacional.⁷

Tudo se resumia à economia, à estabilização monetária, à política fiscal contracionista, às promessas do comércio livre, à desregulação, às intermináveis reformas. A abertura das fronteiras nacionais seria um fenômeno avassalador e inexorável, sob o qual os estados nacionais perderiam poder e capacidades, já que os espaços da nacionalidade passariam a ser mais virtuais do que delimitadores de soberania. O mercado deificado distribuiria a felicidade e a prosperidade a todos os crentes, reduziria as desigualdades, eliminaria o atraso e acabaria com as crises cíclicas do capitalismo.⁸ Prometeram o nirvana e entregaram crises, desespero, miséria, impotência nacional etc.

Eppur si muove! As sucessivas crises conhecidas, em diferentes momentos e por várias razões, pelos países da região, colocaram sob fortes dúvidas aquela orientação política vigente. Abriram-se, então, espaços para questionamentos profundos e para que propostas alternativas se apresentassem e ganhassem viabilidade eleitoral em alguns países importantes da América Latina.

Novas coalizões políticas, situadas entre a centro-esquerda e a esquerda dos espectros partidários nacionais, começaram a chegar ao poder entre o final do século passado e o começo da primeira década dos anos 2000. Traziam consigo o compromisso centrado em um novo tipo de desenvolvimento, com a redução das desigualdades sociais, um crescimento material sustentado e mais equitativo, o aprofundamento democrático, a soberania nacional, a sustentabilidade ambiental, a integração regional. O progressivo fortalecimento desse programa fez com que fosse absorvido (mesmo que parcialmente), inclusive por coalizões de centro-direita governantes em alguns países.

6 Morin, E. Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro. São Paulo: Cortez/Ed. UNESCO, 2000.

7 A especialização segmentadora começa a ser reconhecida, no próprio ambiente acadêmico, como um processo que leva a uma redução dos horizontes intelectuais, e tanto mais quanto mais precoce se der. Castro Santos, L. A. Os Significados da Saúde: uma leitura de Aubrey Lewis- Physis. *Revista Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 8(1), 1998.

8 Ver, por exemplo, Tavares, M^a da Conceição e Fiori, J. Luis. (Des) Ajuste Global e Modernização Conservadora. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.

Em todos os casos tratavam-se de projetos ambiciosos que requeriam governos competentes e organizados para levá-los a cabo, estruturas administrativas compatíveis em quantidade e qualidade, bases legais adequadas e instituições apropriadas, apoio popular amplo e continuamente renovado. Resumidamente, há de se estar preparado para enfrentar os complexos problemas impostos pelos processos de mudança social em larga escala.

Anos 2000: democracia em ampliação, governos mais progressistas e a retomada (?) do planejamento

Empreender as transformações socioeconômicas que superassem a triste herança das décadas perdidas de 1980 e 1990 impunha que se reconhecesse a necessidade do planejamento estratégico público. Isso é confirmado, inclusive, pelos países que, em cada tempo, se tornaram líderes. Eles não o conseguiram por acaso, tinham um projeto e o levaram adiante. E fizeram isso com planejamento sofisticado e direção estratégica segura. Mostraram que planejamento é inerente ao processo de governar e um dos seus instrumentos mais essenciais. Evidenciaram que não se governa (vale dizer: não se coloca em movimento um abrangente projeto de transformação nacional) sob o domínio da improvisação, não se constroem nações soberanas sem um plano estratégico socialmente legitimado e sem um aparato governamental com potente capacidade de planejar e coordenar.⁹

Na segunda metade do século passado, muitos países da região organizaram consideráveis sistemas nacionais de planejamento. Para tanto, contaram com os ensinamentos proporcionados pelos sucessos dos planos quinquenais soviéticos, com o planejamento adotado pelos EUA durante a Segunda Grande Guerra e o que guiou a exitosa reconstrução europeia-japonesa e, em particular os avanços teórico-metodológicos e o apoio técnico da Cepal. Na latinoamérica praticava-se, então, uma modalidade de planejamento normativo que se mostrou efetiva, dado que as nossas realidades socioeconômicas podiam ser consideradas de baixa complexidade relativa e, na maioria dos países, predominavam ambientes pouco ou nada democráticos. Entendia-se que a industrialização traria o desenvolvimento e resolveria os problemas nacionais.

Cinquenta anos depois, as condições sócio-político-econômicas serão muito diferentes. As transformações acontecidas desde aquela época produziram notáveis diferenças: sociedades mais urbanizadas e heterogêneas, com enorme diversidade de interesses, valores e aspirações; economias mais diversificadas e com segmentos sequer imaginados há mais ou menos uma década; a vida política cada vez mais pautada pelos princípios democráticos, com uma cidadania cada vez mais ativa e a

9 Ver, por exemplo: LANDES, David. *The unbound Prometheus*. New York: Cambridge Univ. Press, 1969; CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2003; VOGEL, Erza. *O Japão como primeira potência*. Brasília: Ed. UnB, 1982; SANTOS FILHO, Otaviano C. - *Processos de industrialização tardia: o “paradigma” da Coreia do Sul*. Campinas: UNICAMP/M, 1991. Tese de Doutorado, entre outros.

afirmação progressiva do estado de direito; comunicações mais céleres; maior exposição ao contexto internacional; entre outras tantas.

Conduzir projetos de transformação social (ou seja, governar) em realidades de alta complexidade e em ambiente democrático exige teorias, métodos e técnicas de planejamento e de governo muito distintas das do passado. A continuidade da própria democracia exige que os governos entreguem o que prometem, que operem competentemente. E os métodos convencionais não possibilitam tanto. Os governos e seus sistemas de planejamento e direção estratégica têm que se tornar mais sofisticados para poderem ser eficazes.

Nem todos os governantes de nossa região entenderam essas exigências e continuam a não dar a devida prioridade à organização de sistemas de planejamento e direção estratégica condizentes. Em muitos países existem ministérios (ou equivalente) de planejamento que não dispõem de poderes, mecanismos, corpo técnico-burocrático qualificado etc. para realizar a necessária tarefa. Quando muito, cuidam de um orçamento convencional, administram bancos de projetos, negociam com organismos multilaterais. Não merecem a denominação que pomposamente lhes atribuem os governantes.

Em alguns casos, isso decorre do fato de esses dirigentes terem projetos pouco ambiciosos, quase sempre atrelados aos interesses das forças dominantes da globalização. Em outros, o corpo dirigente padece de déficits cognitivos sobre a natureza do processo de governar sociedades complexas e, dessa forma, não constrói a institucionalidade estatal criadora das capacidades necessárias para operar sob fortes incertezas, mudanças rápidas, tempo célere, multiplicidade de interesses e de conflitos, poder compartilhado, interações internacionais delicadas, entre outras características exigidas de *expertises*, conhecimentos abrangentes não departamentalizados, métodos e técnicas adequados, organizações efetivas. Assim, contentam-se com a improvisação, com a normatização imprópria e ineficaz, com os modestos projetos tornados viáveis sem muito esforço, com a atribuição de culpa aos “outros”, consolando-se no autoengano de que trabalham muito ou que a máquina administrativa é emperrada e não funciona a contento (por não ter sido por eles reformada para constituir os aparatos requeridos).

Um método de planejamento governamental para os novos tempos

Para fazer frente a tais situações, Carlos Matus¹⁰ avaliou criticamente a sua própria experiência como planejador (Ilpes/Cepal, assessoramento a inúmeros países, ministro do Planejamento do Chile durante o Governo Allende), encarando realisticamente os processos de governar, principalmente devido ao fracasso dos governantes imbuídos de altos propósitos e portadores de generosos programas de transformação nacional. A partir de agudas reflexões, realizadas entre os anos 1970 e 1990, concebeu um novo marco teórico referencial, novos conceitos e novos métodos e técnicas. Surgiu, assim, uma poderosa síntese que juntava de modo consistente, sinérgica e operacionalmente conhecimentos advindos da filosofia, história, sociologia, psicologia, da ciência política e das ciências militares, da matemática, linguística, economia, administração, cibernética, entre outras: o planejamento estratégico situacional¹¹.

Falando sobre a adoção do sistema de planejamento estratégico situacional pelo governo da Venezuela (agosto de 1984) Matus realiza um contraponto entre o planejamento normativo e o PES e conclui que “é certo que o planejamento normativo tradicional não foi muito frutífero nem muito eficaz. Fazendo uma ironia, podemos dizer que o pior que nos pode ocorrer com o planejamento situacional é superior ao melhor que até agora tem conseguido o planejamento normativo.”¹²

Matus entende o processo de governar como um jogo social dinâmico e complexo, cuja complexidade decorre da existência de atores sociais criativos (não meros agentes com comportamento previsível), com diferentes interesses e na presença de conflitos variados. O jogo é jogado por múltiplos atores, com recursos diversos e sob regras próprias de cada jogo. Os atores podem ser uma força social organizada, instituições, personalidades que controlam centros de recursos de poder, estes, por sua vez, de diversos tipos e naturezas. Caracterizam-se por possuírem um projeto, controlarem

10 “Latinoamérica ha producido importantísimos aportes para el desarrollo de la planificación como instrumento de gobierno y, en particular, Carlos Matus (1931-1998) se destaca como uno de los principales artífices de lo que puede denominarse la escuela latinoamericana de planificación estratégica. Los aportes de Matus hacen centro en la necesidad de crear un nuevo tipo de ciencias: las ciencias y técnicas de gobierno, pensando así a la planificación no como un instrumento de debate intelectual sino como un poderoso medio para gobernar. Ante ello, previene insistentemente sobre la necesidad de aunar la ciencia con la política, para superar el tecnocratismo o la improvisación que caracterizan a los gobiernos de nuestros países. Pensar en conformar una ciencia para la acción y que la política se fundamente en una teoría de la acción es su principal contribución.” In: *Salud Colectiva*, vol. 3, nº 1, enero-abril, 2007, pag. 81-91. Universidad Nacional de Lanús, Argentina (disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73130107>).

11 MATUS, C. - **Planificación de situaciones**. México: Fondo de Cultura Económica, 1980; **Estrategia y plan**. México: Siglo Veintiuno, 1981; **Política y plan**. Caracas: IVEPLAN (Instituto Venezolano de Planificación), 1984; **“O plano como aposta”**. São Paulo em Perspectiva, 1991; 5:28-42; **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993; **Reingeniería Pública**. Caracas: Fundación Altadir, 1994; **Adeus, Senhor Presidente**. São Paulo: Fundap, 1996; **Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi**. São Paulo, Fundap, 1996; **Los 3 cinturones de gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1997. **O Líder sem Estado-Maior**. São Paulo: Fundap, 2000; **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005. Uma exposição didática é encontrada em Huerta, Franco – **El Método PES: entrevista a Carlos Matus**. Quito, CEREB-Fund. ALTADIR, 1993 (edição brasileira: Huerta, Franco -**Entrevista com Carlos Matus: o Método PES**. São Paulo: Fundap, 1996.)

12 Matus, C. – **Planificación, Libertad y Conflicto: fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela**. Caracas, Ediciones IVEPLAN, enero de 1985. (citação traduzida por R.C.Garcia).

um recurso relevante para o jogo e deterem capacidade de produzir fatos no jogo social. Os recursos mobilizados pelos atores para participar de um jogo social são, então, de vários tipos: econômicos, políticos, organizacionais, comunicacionais, conhecimento/informação ou quaisquer outros pertinentes à natureza de cada jogo. Um determinado jogo social, dado o seu âmbito e suas características, será exigente em um determinado recurso crítico, ainda que não dispense o aporte secundário de outros. Por exemplo:

- aprovar uma lei (recursos políticos);
- construir uma hidrelétrica (de conhecimento, comunicacionais, econômicos);
- realizar uma campanha de vacinação (recursos organizacionais e informações);
- transformar o hidrogênio em combustível automotivo (conhecimento);
- mobilizar setores sociais determinados (políticos e comunicacionais).

Na perspectiva do jogo social, governar é, fundamentalmente, enfrentar problemas sociais, presentes ou potenciais; aproveitar oportunidades; manter conquistas sociais. Ou seja, é conduzir processos de transformação (o jogo) mediante ações, para as quais são demandados recursos específicos ou uma adequada combinação deles.

O enfrentamento de problemas e o aproveitamento de oportunidades tornam-se jogos sociais, porque os distintos atores sociais envolvidos em cada um deles têm visões e interesses diferentes sobre quais sejam as melhores soluções a serem construídas ou os objetivos a serem perseguidos.

Ter um atuante sistema de planejamento estratégico, como um dos principais instrumentos para governar, vem do fato de que planejar não é fazer plano. Mas, sim, fazer o plano vigente, ou pôr o plano em ação durante o desenrolar dos diversos jogos em que se envolve um governo. Para tanto é necessário construir e legitimar sócio-politicamente uma coerente visão de futuro que oriente o estabelecimento da situação-objetivo para o final do lapso temporal do plano/período de governo. E é preciso ter condições de se fazer uma aposta fundamentada no momento de agir. O tempo da ação é sempre o presente. Planejar passa a ser o cálculo que precede e preside a ação; ou colocar conhecimento e informação a serviço da decisão sobre como, com quem, onde e quando agir para realizar os objetivos maiores do plano. O planejamento é um processo incessante e contínuo, no qual constantemente, em cada nova situação criada pelo agir anterior, se repetem o cálculo, a ação, a avaliação de resultados e a correção de rumos. O plano feito no passado estará sempre sendo refeito para se ajustar às circunstâncias.

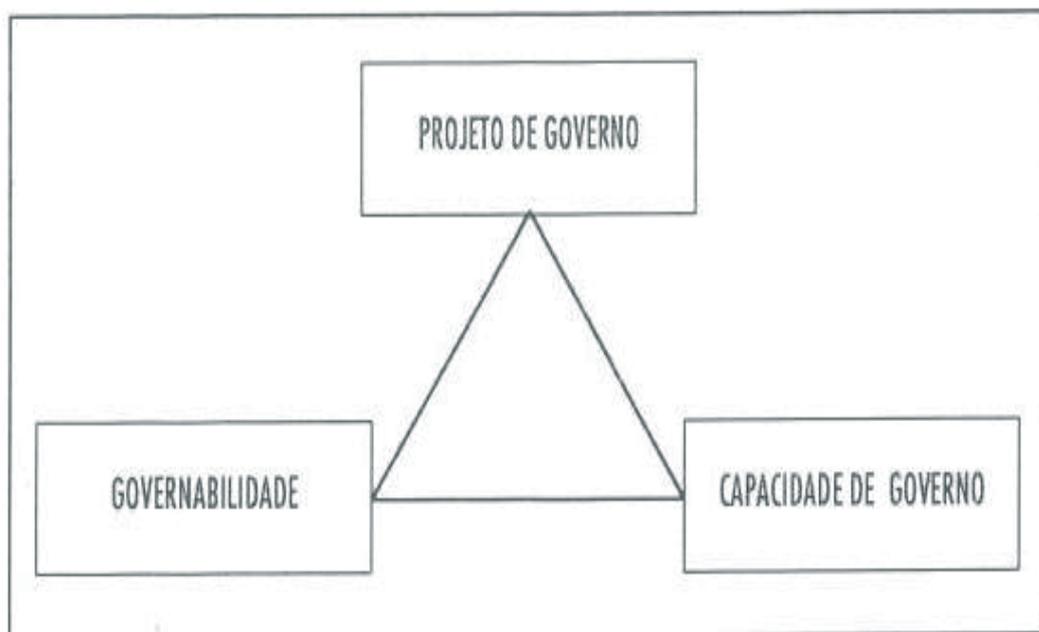
A pretensão do Planejamento Estratégico Situacional (PES) é a de oferecer elementos para se acercar da complexa realidade social das democracias contemporâneas. Orienta-se por uma perspectiva globalizante, sabendo ser inevitável a adoção de reduções heurísticamente pragmáticas, mas evitando as amputações de dimensões cruciais e a desconsideração de variáveis críticas. Lida com as

incertezas mediante a construção criativa de cenários pertinentes, a simulação histórica, a técnica do jogo, o estudo de atores, entre outras técnicas.

O PES deve ser visto como uma *obra aberta* que demanda aos militantes das mais diversas áreas do conhecimento aportes para aumentar a potência analítica da Teoria do Jogo Social e para expandir e aprofundar as capacidades teórico-metodológicas da Explicação Situacional de problemas complexos, para penetrar nas entranhas dos processos decisórios em situações conflitivas, para conceber métodos e técnicas cada vez mais sofisticados de programação e de monitoramento, para robustecer os estudos de futuro e a elaboração de cenários prospectivos, para fazer com que o pensamento estratégico seja algo ensinado e estimulado em nossos sistemas educacionais, entre muitas outras demandas postas para o desenvolvimento do PES. Uma obra aberta em constante ampliação, incorporando agregações e inovações como requisito mesmo para a aproximação contínua à realidade social em complexificação progressiva.

O PES pode ser resumido como o sistema que suporta o agir (do dirigente) no presente com direcionalidade e rumo à situação-objetivo. Para governar com êxito (realizar o que prometeu) é necessário conseguir, permanentemente, o manejo equilibrado de três variáveis-chave: **o projeto de governo, a capacidade de governar e a governabilidade**, que compõem o que Matus chamou de Triângulo de Governo (*).

Triângulo de Governo



(*) Carlos Matus - *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993.

Projeto de governo é definido como o conteúdo propositivo do programa, que um governante e seu partido (ou coalizão) se comprometem a realizar. **Capacidade de governo** pode ser entendida como a interação/integração da capacidade individual do governante e de sua equipe (capacidade intelectual, firmeza ideológica, experiência, conhecimentos instrumentais) com as capacidades institucionais (a organização do aparato técnico-administrativo, as informações disponíveis, os métodos de planejamento utilizados, o sistema de capacitação técnico-político, entre outros). E por **governabilidade** entende-se o maior ou menor controle de recursos (políticos, econômicos, cognitivos, organizativos etc.) necessários para realizar os objetivos pretendidos e enfrentar os problemas que se apresentem. Em um sistema de poder compartilhado, os recursos não detidos pelo dirigente estarão sob o controle de outros atores sociais, que poderão ser aliados, opositores ou indiferentes aos projetos do governante.

Assim definidos, percebe-se que essas três vértices inter-relacionam-se continuamente, influenciando-se mutuamente, como pode ser visualizado na figura acima – o Triângulo de Governo. Quem tem capacidade de governo seleciona problemas (o projeto) com base em acurada análise, estabelece objetivos com precisão e viabilidade inicial, construindo governabilidade progressiva. Um projeto de governo mal desenhado reflete baixa capacidade de governo, que, por sua vez, pode conduzir à redução dos recursos sob o controle do governante (que irão para o controle de outros atores sociais). Elevada capacidade de governo permite a realização do projeto de governo, trazendo consigo um acúmulo de recursos de poder (governabilidade), e possibilitando a implementação de transformações mais avançadas, ou seja, a ampliação do projeto de governo.

Governar exige, portanto, o competente e eficaz uso de diferentes recursos escassos (econômicos, políticos, organizacionais, de informação, de conhecimento, de comunicação, de tempo etc.), mas não igualmente escassos ao mesmo tempo e nem igualmente necessários nas mesmas porções, para enfrentar os vários problemas que se apresentam, buscando solucioná-los na perspectiva adotada no projeto de governo. E isso requer conhecimento, equipes, informações, esquemas apropriados de coordenação e gestão, de articulação e negociação sociopolítica e de tomada e prestação de contas, entre outros.

O PES concebe o processo de planejar organizado em quatro **momentos** e não em etapas lineares e sequenciais, como era característico do planejamento normativo:

M1 = MOMENTO EXPLICATIVO (foi, é, tende a ser)

M2 = MOMENTO NORMATIVO-PRESCRITIVO (deve ser)

M3 = MOMENTO ESTRATÉGICO (pode ser do deve ser)

M4 = MOMENTO TÁTICO OPERACIONAL (fazer, avaliar, recalcular e fazer)

Esses momentos se realizam em uma espiral ascendente de forma entrelaçada, mas sob a dominância de um deles. Por exemplo: no M1 o dominante é a explicação da realidade situacional, mas nela estarão também presentes as ideias do que deve ser, se pode ser e de sua operacionalidade. Quando

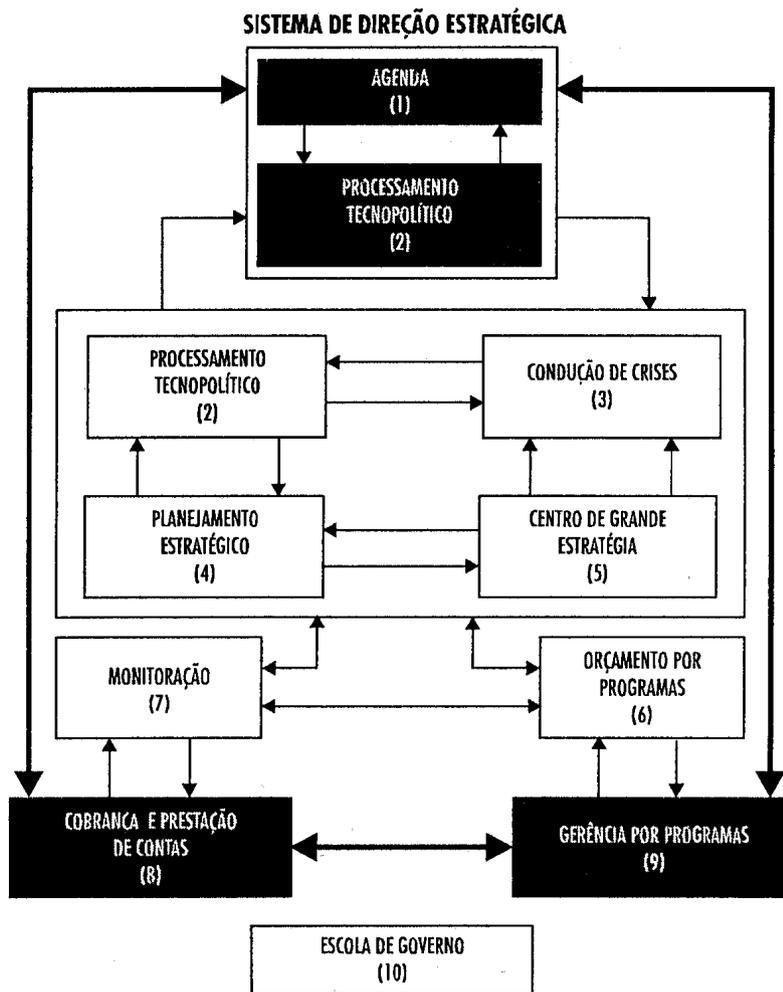
se desenha o plano (M2), se avalia a viabilidade (M3), e se testa a força explicativa de M1 e a capacidade de executar as ações concebidas (M4), e assim sucessivamente, podendo-se voltar a um dos momentos a qualquer tempo, sem ordem pré-estabelecida, desde que reconhecida a necessidade de melhorar o conteúdo apresentado naquele momento específico.

A implementação de qualquer plano situacional demanda o que Matus¹³ chamou de sistema de direção estratégica. “Um conjunto de dispositivos que estruturam *práticas de trabalho* em uma organização, levando à eficiência, à eficácia, à reflexão, à criatividade, à responsabilidade, à apreciação situacional imediata e à visão direcional a longo prazo”¹⁴. São diversos subsistemas, cada qual responsável por cuidar de dimensões cruciais, constitutivas da complexidade de se tentar conduzir o jogo social para fins específicos - a situação-objetivo apontada como desejável pelo plano. A figura abaixo¹⁵ permite uma visualização do conjunto.

13 Principalmente em Matus, C. - *Adeus, Senhor Presidente*. São Paulo: Fundap, 1996 e *O Líder sem Estado-Maior*. São Paulo: Fundap, 2000.

14 Matus, C. - *Adeus, Senhor Presidente*. São Paulo: Fundap, 1996, pag.317.

15 Matus, C. - *Adeus, Senhor Presidente*. São Paulo: Fundap, 1996, página 319.



Na **agenda** o trabalho é o de fazer a alocação eficaz do recurso mais escasso, o tempo do dirigente, e controlar o seu foco de atenção, fazendo-o concentrar-se no que é importante. O **processamento tecnopolítico** cuida de sistematizar as propostas para enfrentar problemas no dia a dia, última instância antes da tomada de decisão, carregando o peso principal da mediação entre conhecimento e ação (na entrada e na saída do gabinete decisório). O **planejamento estratégico** é voltado para o processamento tecnopolítico de um conjunto selecionado de problemas, tem o seu centro junto ao Gabinete do dirigente e setoriais espalhados pela estrutura de execução das ações. O marco geral do plano é proporcionado pela análise situacional, sempre atualizada, do macroproblema. O subsistema de **condução de crises** oferece métodos especiais para operar nas emergências, quando decisões críticas devem ser adotadas em tempo acelerado (sala de situação).

A **cobrança e prestação de contas** joga papel decisivo na luta entre responsabilidade e irresponsabilidade: “se ninguém é responsável por nada, se ninguém tem que prestar contas a alguém sobre sua

eficiência e eficácia, se ninguém cobra o desempenho de ninguém, então: a agenda não terá quem a defenda da improvisação e dos casos de urgências; a gerência não terá recursos para vencer a força da rotina; e qualquer sistema que vise a elevar a qualidade da gestão será supérfluo, será rejeitado como implante incompatível... Exige o cumprimento dos compromissos assumidos e declarados de forma válida. Estabelece os momentos, procedimentos, e critérios de avaliação com que serão exigidas e prestadas as contas”.¹⁶ O subsistema de **orçamento por programa** formaliza a alocação de recursos orçamentário-financeiros para os módulos de ação planejados (operações e ações) com os quais se pretende superar as causas do problema objeto do programa. A **gerência por operações** responde pela conversão das diretrizes e propostas gerais de intervenção em ações concretas. É quem se apresenta perante a população que demanda serviços e obras. Os gerentes obedecem a regras e critérios superiores, mas devem planejar operacionalmente com liberdade e criatividade. O subsistema de **monitoramento** é o painel que permite verificar o movimento situacional, os efeitos das ações de intervenção e correção. Proporciona informações muito seletivas em tempo eficaz.

O **centro de grande estratégia** é uma unidade de estudos prospectivos, que pensa criativamente opções direcionais a um prazo muito longo (50-100 anos). Busca detectar as grandes encruzilhadas que marcam a História, as rupturas que reorientam o desenrolar das sociedades. Imaginam futuros alternativos possíveis de modo a orientar o planejamento de médio/longo prazo na construção do futuro desejado. A **escola de governo** é um centro de formação em alta direção para o corpo dirigente e também forma os assessores tecnopolíticos como um profissional diferenciado, que consegue integrar conhecimento técnico especializado, pensamento estratégico e capacidade de análise e formulação política. É o principal mediador entre o mundo da ciência e da técnica e o mundo da direção política.

Conclusões parciais

Os governos dos países da região ainda não adotam sistema de planejamento e direção estratégicos que os habilitem a enfrentar os complexos problemas que as suas realidades lhes impõem. O acima apresentado é uma amostra ultra reduzida do que está disponível para a ampliação da capacidade de governar. As nações desenvolvidas, cada uma ao seu modo, construíram os seus sistemas de planejamento e direção estratégicos. E isso ajuda a explicar o porquê de serem desenvolvidas.

O desafio de aumentar a capacidade de governar está sendo posto cotidianamente aos mais altos dirigentes das nações latino-americanas, sem que o reconheçam. Os custos de ignorá-lo tornam-se crescentes, como atestam as seguidas frustrações por não conseguirem realizar o que se propõem ou prometem. As manifestações de insatisfação popular, às vezes violentas, são apenas uma parte

16 Idem, pag.318.

do custo por não buscarem maior grau de amadurecimento e institucionalização da função de planejamento governamental como função indelegável de Estado, visando, por sua vez, ao incremento das suas respectivas capacidades para governar. A democracia é cada vez mais exigente com os governantes. Eles têm que aprender a governar melhor, sob o risco de colocarem em xeque a própria democracia.

Resenha do livro “O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado”, de Mariana Mazzucato, tradução de Elvira Serapicos, primeira edição (Portfolio-Penguin, 2014)



Caetano C.R. Penna

Pós-doutorando do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisador associado de Science Policy Research Unit (SPRU), Universidade de Sussex, Reino Unido.

Qual a força motriz que cria o dinamismo das economias capitalistas através do desenvolvimento tecnológico: mercado ou Estado? Setor público ou privado? Para o senso comum, a dinâmica capitalista está intimamente ligada ao livre funcionamento dos mercados e ao caráter empreendedor dos indivíduos. *Isto é um mito*, defende a economista Mariana Mazzucato¹, professora de economia da inovação da *Science Policy Research Unit*, da Universidade de Sussex, em seu livro “O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado”, publicado em 2013 na Inglaterra (Anthem Press) e traduzido em 2014 no Brasil.

1 N.B.: Durante dois anos (2013-2014), tive a oportunidade de trabalhar em dois projetos de pesquisa liderados por Mariana Mazzucato; e, atualmente, continuo a colaborar com a Professora.

Tão logo foi publicado, o livro recebeu resenhas críticas positivas de veículos de mídia tanto à esquerda como também à direita do espectro político, tornando-se *best-seller* mundial. Mesmo a revista *The Economist*, conhecida por sua árdua defesa do papel dos livre-mercados e sua crítica às ‘intervensões’ estatais, concedeu que “Mazzucato está certa ao afirmar que o Estado desempenhou um papel fundamental na produção de avanços para a mudança do jogo, e que sua contribuição para o sucesso dos negócios baseados em tecnologia não deve ser subestimada.” Como foi que a Professora Mariana Mazzucato conseguiu convencer mesmo os críticos do intervencionismo estatal de que o setor público teve e tem um papel fundamental a desempenhar na economia, para além da mera “correção de falhas de mercado”?

A receita de Mazzucato é simples: apresentar de forma direta e em linguagem agradável² as mais gritantes evidências de que ‘não foi você, mercado, que inventou isso!’ Dos nove capítulos principais do livro (sem contar o inspirado prefácio da Professora Carlota Perez, a introdução e a conclusão), apenas os três primeiros têm um caráter mais teórico ou conceitual – mas de fácil compreensão para o leitor leigo. Nestes, a autora apresenta a visão conceitual dominante, da economia neoclássica, sobre os papéis relativos do mercado (setor privado) e do Estado (setor público): o primeiro seria a mais eficiente maneira de alocar recursos escassos e promover o desenvolvimento econômico, fonte das inovações tecnológicas e do dinamismo das economias capitalistas. Já ao Estado restaria apenas o papel de corrigir as chamadas ‘falhas de mercado’ – situações em que o mercado não é capaz de alocar eficientemente recursos (o que pode ser causado, por exemplo, por externalidades negativas, como no caso de poluição ambiental, ou de assimetrias de informação, como no caso em que investimentos produtivos não conseguem obter recurso por falta de dados a respeito do tomador do empréstimo). Tal papel passivo limitaria a atuação do setor público no processo de pesquisa, desenvolvimento e inovação ao financiamento da pesquisa básica, onde é gerado novo conhecimento – que possui características de um ‘bem público’ (outro fator que leva à falha de mercado)³.

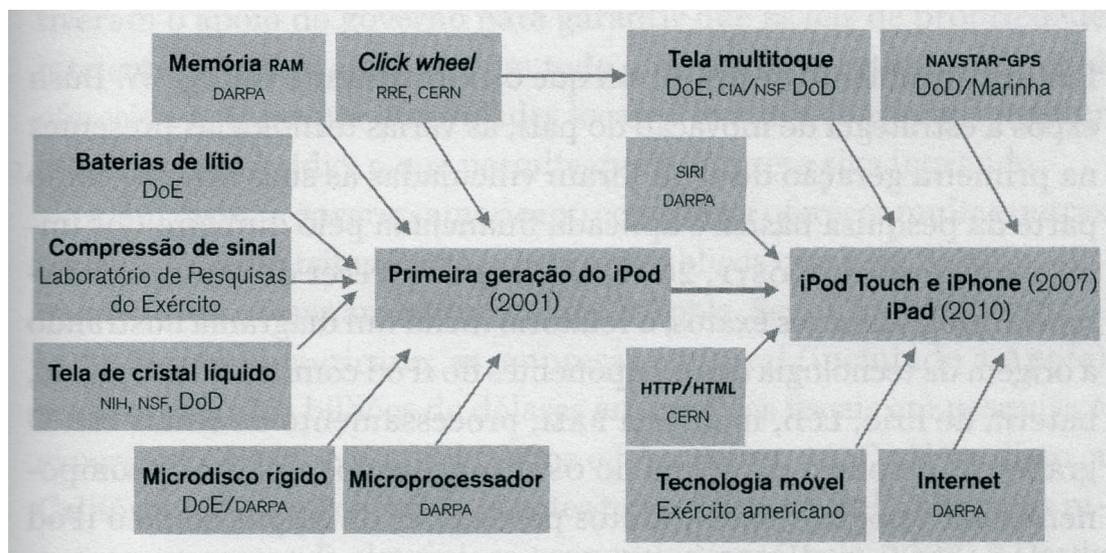
A Professora Mazzucato contrapõe ainda a teoria das falhas de mercado à abordagem dos sistemas de inovação, desenvolvida por economistas da linha Neo-Schumpeteriana⁴. Mesmo reconhecendo a maior pertinência da abordagem dos sistemas de inovação na caracterização do processo de mudança tecnológica, Mazzucato crítica a visão associada de que o papel do Estado seria ainda de corrigir falhas: no caso, “falhas de sistema”, normalmente associadas à inexistência ou ineficácia de instituições. Os capítulos que seguem aos três primeiros se prestam a demonstrar empiricamente que mesmo esta visão é limitada: o Estado fez e faz muito mais do que corrigir falhas, sejam de mercado, sejam sistêmicas.

- 2 A tradução brasileira parece apresentar algumas incongruências em relação ao original em inglês, que se espera sejam corrigidas numa futura edição, mas que não interferem de modo significativo no argumento da autora.
- 3 Um bem público possui características de não-exclusão e não-apropriação: não se pode excluir outros de consumirem conhecimento, nem se pode de forma direta se apropriar do valor associado ao novo conhecimento, mesmo na existência de um sistema de propriedade intelectual funcional.
- 4 O economista austríaco Joseph A. Schumpeter foi um dos primeiros a teorizar sobre a importância da mudança tecnológica para o desenvolvimento econômico capitalista.

Através da articulação de visões ousadas, o Estado estabelece missões tecno-econômicas executadas através dos mais diferentes instrumentos de políticas públicas. Estas *políticas públicas orientadas por missões*⁵ é o que tornam um Estado empreendedor; e os capítulos 4 e 5 retratam em detalhe o caso dos Estados Unidos. Primeiro, de modo geral (capítulo 4), a autora descreve algumas das principais agências orientadas por missões dos EUA: a DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*), a agência do departamento de defesa responsável pelos projetos de pesquisa avançados, que concebeu, encomendou, e supervisionou o desenvolvimento de tecnologias tais como a Internet; os Institutos Nacionais de Saúde (NIH, na sigla em inglês), que são responsáveis pela pesquisa médica de ponta e pelo desenvolvimento dos principais e mais radicais princípios ativos em medicamentos; e as agências responsáveis pelo Programa de Pesquisa para Inovação em Pequenas Empresas (SBIR, na sigla em inglês) e pela Iniciativa Nacional de Nanotecnologia.

O capítulo 5 – “O Estado por trás do iPhone” – talvez seja o mais iconoclasta de todo o livro: nele, a Professora Mazzucato demonstra como cada tecnologia por detrás do iPhone (e de qualquer outro *smartphone*) foi concebida, financiada e/ou desenvolvida por diferentes agências estatais dos EUA e da Europa – e não por Steve Jobs (fundador da Apple), como muitos fãs da empresa talvez imaginem. Internet, GPS, telas de cristal líquido e sensíveis ao toque, baterias, microprocessadores, discos rígidos, tecnologia de comunicação celular... mesmo o assistente pessoal ativado por voz (*SIRI*) – todas estas tecnologias nasceram não no setor privado, mas no seio do Estado (Figura 1).

Figura 1: Origem dos produtos populares da Apple



Fonte: Gráfico 13 de Mazzucato (2014, p. 153)

Conforme decreta a autora:

5 Sobre políticas públicas orientadas por missões, ver: Mazzucato, M. & Penna, C. C. R. (eds.) 2015. Mission-Oriented Finance for Innovation: New Ideas for Investment-Led Growth, London: Rowman & Littlefield. Disponível livremente em: <http://www.policy-network.net/publications/4860/Mission-Oriented-Finance-for-Innovation> (Acessado em 9/11/2015).

O sucesso organizacional da empresa na integração de tecnologias complexas em dispositivos atraentes e de fácil manuseio complementadas por softwares potentes não deve ser minimizado, no entanto é incontestável o fato de que a maioria das melhores tecnologias da Apple existe devido aos esforços coletivos e cumulativos conduzidos anteriormente pelo Estado, mesmo em face da incerteza e muitas vezes em nome, se não da segurança nacional, da competitividade econômica. (Mazzucato, 2014, p. 156-7)

A leitura deste capítulo deveria ser obrigatória para todos aqueles que se mostram céticos a respeito do papel fundamental que o Estado pode desempenhar para o desenvolvimento econômico de um país e que são críticos a ‘políticas de seleção de vencedores’ – pois os EUA selecionaram não só aquelas diferentes tecnologias como a própria Apple (que recebeu aporte financeiro através do programa SBIR). Junto com o capítulo anterior, ele desmistifica algo que para muitos é incontestável: de que os Estados Unidos da América são um país onde o Estado não intervém na economia, e onde o mercado é o responsável pelo dinamismo e liderança industrial do país. Muito pelo contrário, os EUA possuem agências estatais que contribuem decisivamente para o dinamismo e competitividade econômica do país. Nos EUA, a retórica do livre-mercado é para exportação: em casa, o que se consome é intervenção estatal através de políticas públicas orientadas por missões.

Com um foco na “economia verde” e nas energias renováveis, os capítulos seguintes (6 e 7, respectivamente) movem-se para além do âmbito estadunidense. Neles, a autora analisa as diferentes formas de atuação – com diferentes graus de sucesso – dos Estados nacionais na promoção da revolução industrial verde, em geral, e das energias solar e eólica, em particular. Mazzucato mostra que são os países mais ousados – como Alemanha, China e Coréia do Sul – que estão avançando mais na promoção de um paradigma industrial ambientalmente sustentável. Além disso, a história das tecnologias de energia renovável mais uma vez demonstra que é o Estado quem primeiro absorve e mitiga os riscos e incertezas – sejam estas de natureza técnica ou econômica – e que só depois o setor privado tem coragem suficiente para agir na direção vislumbrada.

O capítulo seguinte segue a retratar este sistema de “socialização dos riscos”, e revela sua outra face: o da “privatização dos retornos” que advém dos ousados empreendimentos estatal. Muitos críticos do capitalismo acreditam que uma reforma do sistema tributário, com criação/aumento de impostos sobre grandes fortunas e sobre ganhos de capital, seria eficaz na diminuição das desigualdades socioeconômicas (vem à mente o nome do economista francês Thomas Piketty). A Professora Mazzucato argumenta que, no entanto, o sistema tributário da maioria dos países é incapaz de promover um reequilíbrio de tal sorte, pois as grandes corporações cada vez mais se especializam em esquemas contábeis de sonegação ‘legal’ de impostos (e o exemplo dado pela autora é novamente o das pedaladas perpetradas pela Apple). E mais: a maioria das grandes empresas investe ainda em artimanhas financeiras para ‘maximizar o valor do acionista’ em detrimento de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Para Mazzucato, tal sistema não é sustentável no longo prazo, pois não remunera o Estado (nem outros agentes que contribuem diretamente para o processo

inovador, como os trabalhadores), principalmente quando o prato do dia das políticas econômicas é a austeridade fiscal.

Dado este quadro de socialização dos riscos e privatização dos retornos, cabe a pergunta, levantada por Mazzucato no capítulo 8: uma vez que os riscos do desenvolvimento tecno-econômico são absorvidos pelo Estado, não seria justo que o mesmo fosse proporcionalmente recompensado? Em outras palavras, como no título do capítulo: “O Estado empreendedor também pode ter sua fatia do bolo?” Para a autora, a resposta é ‘sim’; ela indica algumas sugestões de políticas para remuneração direta do Estado: *Golden shares* sobre propriedade intelectual e um fundo nacional de inovação; empréstimos contingentes (como em créditos estudantil que só são pagos quando o estudante é ‘bem sucedido’ e obtém um certo nível salarial); participação em empresas que utilizam as tecnologias estatais; e, por fim, bancos de desenvolvimento (Mazzucato cita explicitamente os bancos alemão, chinês, e o brasileiro BNDES como exemplos de relativo sucesso a serem emulados). Uma lacuna do livro é que a autora não detalha como tais políticas tomariam forma, nem quais as possíveis implicações para, por exemplo, a atuação das agências estatais (se o objetivo passa a ser a obtenção de sucesso financeiro, talvez as agências estatais diminuam seu apetite de risco, de modo a assegurar o retorno). A formulação detalhada de tais sugestões de políticas públicas configura, no entanto, uma rica agenda de pesquisa.

A conclusão do livro é um chamado à reflexão sobre os papéis relativos do setor público e privado na economia. Longe de uma defesa estatista, em que se diminui a importância do setor privado e dos mercados, o que Mazzucato clama é por um *reequilíbrio* na forma como vemos, conceituamos e construímos as relações entre ambos os setores. Três implicações derivam do exposto nos capítulos anteriores: (a) não basta reconhecer o papel empreendedor do Estado, é preciso saber como construí-lo – o que requer o desenvolvimento de um arcabouço teórico (alternativo ao das falhas de mercado e de sistema) que dê sustento a políticas públicas orientadas por missões (tal arcabouço é algo ainda por se fazer e se soma, portanto, à agenda de pesquisa citada acima); (b) é preciso se repensar a distribuição dos ganhos do esforço inovador, para se criar um sistema mais simbiótico do que este em que riscos são socializados e ganhos privatizados; e (c) é preciso por a mão na massa e criar políticas públicas mais ousadas para se avançar no desenvolvimento econômico global.

O Estado Empreendedor de Mariana Mazzucato é um livro importantíssimo para o momento atual do Brasil, quando o ajuste fiscal leva a uma diminuição da máquina pública sem que se considerem importantes questões de eficiência, eficácia e dinamismo do Estado frente a um projeto de desenvolvimento socioeconômico nacional ainda incompleto. Pode-se dizer que um Estado empreendedor executa, sim, “políticas desenvolvimentistas”: são as políticas públicas orientadas por missões. Não se trata aqui de *copiar* o que se fez e se faz nos EUA, Europa ou China. Não há uma receita que se possa seguir passo a passo; o que se pode é *emular* princípios e políticas associadas aos casos de sucesso dos Estados empreendedores, adaptando-os para as potencialidades e limitações do contexto brasileiro. E uma coisa é certa: é preciso ousadia e visão na formulação de tais políticas. Na capa da

edição brasileira, há as figuras de um leão selvagem e de um gato doméstico. Na atualidade, o Estado brasileiro está feito à imagem de um gatinho, com suas covardes políticas de austeridade. Quando ele se tornará o leão empreendedor? Eis a questão.