TCE RJ

SÍNTESE

REVISTA DA ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

VOLUME 13 NÚMERO 2 JUL/DEZ 2019















ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

Conselho Deliberativo do TCE-RJ

Presidente
Marianna Montebello Willeman

Vice-Presidente e Corregedor-Geral
Rodrigo M. do Nascimento

Gabinete dos Conselheiros
José Gomes Graciosa
Marco Antônio Barbosa Alencar
José Maurício de Lima Nolasco
Aloysio Neves Guedes
Domingos Inácio Brazão
Marianna Montebello Willeman
Rodrigo M. do Nascimento

Gabinete dos Conselheiros Substitutos
Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins
Christiano Lacerda Ghuerren

Ministério Público Especial
Sérgio Paulo de Abreu Martins Teixeira

Procurador-Geral
Sérgio Cavalieri Filho

Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão
Karen Estefan Dutra

Chefe de Gabinete da Presidência
Marcia Cristina Barcellos Loyola

Diretor-Geral de Comunicação Social
Thiago Feres

Diretor de Tecnologia da Informação
Fabio Motta Scisinio Dias

Diretor-Geral de Segurança Institucional
Fernando Vila Pouca de Sousa

Secretário-Geral de Planejamento
Marcio Jandre Ferreira

Secretário-Geral de Controle Externo
Talita Dourado Schwartz

Secretário-Geral de Administração
Lucio Camilo Oliva Pereira

Secretária-Geral das Sessões
Simone Amorim Couto

Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
ISSN: 2595-4326 - volume 13, número 2, jul/dez 2019

A Síntese é uma publicação organizada pela Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, com periodicidade semestral. Seu objetivo é disseminar trabalhos técnico-científicos – artigos, resenhas e estudos de caso – na área de administração pública, controle externo, tribunal de contas e áreas afins. Foi lançada em novembro de 2006 em substituição à antiga Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Os trabalhos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões neles manifestadas não correspondem, necessariamente, a posições que refletem decisões desta Corte de Contas. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Conselho Editorial: Conselho Superior da ECG, sendo exercido por:
Marianna Montebello Willeman
Rodrigo M. do Nascimento
Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins
Chistiano Lacerda Ghuerren

Supervisão Acadêmica: Rosa Maria Chaise

Comissão Científica:
Comissão Permanente de Estudos e Pesquisa (COPEP)
Alberto de Fontes Tavares Neto, Bruno Fonseca Vilas Boas, Eduardo dos Santos Guimarães, Fernando Graça Klautau de Araújo, Francisco Lopes de Magalhães Júnior, Máira Conceição Alves Pereira, Marcos Ferreira da Silva, Nina Quintanilha Araújo, Rosa Maria Chaise, Sergio Lino da Silva Carvalho, Sergio Paulo Vieira Villaça.

Editor: Marcelo Torres / **Projeto gráfico e diagramação:** Inês Blanchart / **Fotografias:** Banco de imagens da DCS/TCE-RJ / **Arte e editoração:** Diretoria-Geral de Comunicação Social - DCS / **Revisão**: Patricia Prado Faria, com colaboração de Paulo Cesar Bessa Neves e Ilvana Sousa do Amaral (ECG)

Periodicidade: Semestral

Endereço para correspondência
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Rua da Constituição, nº 44/46
CEP 20060-010 – Centro – Rio de Janeiro
Tel.: (21) 3916-9544
e-mail: pesquisas_ ecg@tce.rj.gov.br

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas
Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Semestral
ISSN: 2595-4326

Continuação da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

1. Administração Pública. 2. Controle Externo. 3. Tribunal de Contas. I. Título.
CDD 352

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Contas e Gestão/TCE-RJ.



MISSÃO

Promover ensino e pesquisa na área de gestão pública, voltados para o desenvolvimento e a difusão de conhecimento, de modelos e de metodologias comprometidas com a inovação, a transparência, a responsabilização e a melhoria do desempenho e do controle governamental, em consonância com as expectativas e necessidades da sociedade.

SUMÁRIO

6 EDITORIAL
Conselheiro Rodrigo M. do Nascimento
(Vice-Presidente do TCE-RJ e Presidente do Conselho Superior da ECG/TCE-RJ)

8 APRESENTAÇÃO
Karen Estefan Dutra
(Diretora-Geral da ECG)

ARTIGOS

12 FINANÇAS PÚBLICAS FLUMINENSE E TENSÃO FEDERATIVA: Uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder
Autor: Bruno Leonardo Barth Sobral

32 OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS PARA A RECUPERAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA FLUMINENSE
Autores: Eduardo Duprat Ferreira de Mello e José Isaac Lerer

52 ANÁLISE DAS FINANÇAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DE 2008 A 2017: Crise e Plano de Ação
Autor: Diego Oneto Bosignoli

70 A CARACTERIZAÇÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS E SUA ATUAÇÃO NA GOVERNANÇA DA PREVIDÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL
Autoras: Diana Vaz de Lima e Karine Cristiane de Oliveira Paiva

88 MENSURAÇÃO DA PERFORMANCE GOVERNAMENTAL COMO FORA DE OPERACIONALIZAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY*
Autores: Alexandre Handfas, Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes e Juliana Bonomi Santos

104 A MULTA DO TRIBUNAL DE CONTAS E O INCENTIVO À BOA GESTÃO PÚBLICA: Uma análise econômica no âmbito do controle externo
Autor: Romano Scapin

128 AVANÇOS DA AVALIAÇÃO NO SÉCULO XXI
Autora: Thereza Penna Firme

RODRIGO M. DO NASCIMENTO

Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Presidente do Conselho Superior da ECG/TCE-RJ



Uma visita à Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ) impressiona pela movimentação em suas dependências. Salas de aula e laboratórios plenos de alunos, o auditório quase sempre servindo de espaço para concorridos eventos promovidos pela Escola, em conjunto ou por solicitação de alguma das Secretarias do TCE-RJ, ou ocupado por órgãos jurisdicionados, como é o caso da Secretaria de Estado de Saúde, que ali, com frequência, realiza Fóruns e Cursos de Capacitação de natureza específica, em conformidade com o previsto no Convênio de Cooperação Educacional, Técnica e Científica firmado entre as instituições.

Como se espera de uma Escola, a ECG/TCE-RJ vem se mostrando em permanente ebulição, em busca de alinhamento a novas demandas, novas metodologias e novas tecnologias, disponibilizando uma grade de cursos numerosa e diversificada.

Nos termos do art. 66 da Deliberação TCE-RJ nº 231/05, a ECG/TCE-RJ deve elaborar seu Plano Anual de Formação e Capacitação (PAFC), em que define os objetivos, as diretrizes, os subsídios, as metas e o detalhamento das ações a serem desenvolvidas ao longo do ano, com vistas à posterior submissão ao Conselho Superior da ECG/TCE-RJ.

No PAFC 2019, a Escola se propôs intensificar ainda mais a sua atuação, por meio do aumento da capilaridade de suas ações de formação e capacitação, ampliando o número de alunos matriculados nas diversas atividades oferecidas, o que já vem sendo constatado, se compararmos os resultados alcançados nos anos de 2017 e 2018, em que pontificam quantidade e qualidade.

Nessa perspectiva, a ECG/TCE-RJ tem como propósito constituir-se um ativo canal de comunicação com os jurisdicionados, a fim de não apenas divulgar suas atividades, mas de prestar contas à sociedade e estreitar relações com outras instituições.

Considerando a premissa de modernização das atividades educacionais empreendidas pela ECG/TCE-RJ, os cursos do Projeto ECG Presente passaram a ser ministrados na modalidade híbrida, uma combinação dos modelos presencial e a distância, objetivando facilitar a participação dos servidores oriundos de Municípios mais distantes às experiências de aprendizagem, tendo em vista sua maior dificuldade de comparecimento à nossa Escola durante longos períodos.

Com isso, dissemina-se a cultura da aprendizagem por meio de tecnologias, já que o Ambiente Virtual de Aprendizagem da ECG/TCE-RJ pode ser acessado de múltiplos dispositivos ligados à internet, além de priorizar uma abordagem mais dinâmica para as aulas presenciais, fator essencial para a incorporação de conhecimentos e garantia de aprimoramento profissional.

Exemplo de atividade bem-sucedida no âmbito da ECG/TCE-RJ são os Projetos Especiais, com a proposta já em andamento do "Curso de Aperfeiçoamento Profissional para Auditores Internos Municipais". A iniciativa é uma elaboração conjunta da Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE/TCE-RJ (responsável pela coordenação técnica) e da Escola.

O curso destina-se a servidores efetivos dos órgãos jurisdicionados da Administração Pública Municipal, portadores de diploma de nível superior, que atuem em Unidades de Controle Interno de seu órgão, tendo por objetivos tornar os profissionais capazes de realizar auditorias internas em conformidade com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), abrangendo as fases de planejamento, execução, comunicação dos resultados e monitoramento, bem como apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Para a consecução dos objetivos propostos no PAFC, o dia a dia da ECG/TCE-RJ é intenso e vibrante, contando com o comprometimento de todos os seus servidores. A par de novas ações, aquelas exitosas estão mantidas e se repetem com a frequência prevista: Prêmio Ministro Gama Filho, Seminários, Palestras, Oficinas, Encontro com o Autor, Diálogo, Programa de Pesquisa, Concessão de Bolsas, Comissão Permanente de Estudos e Pesquisas (COPEP).

Cumpre referenciar o trabalho que vem sendo desenvolvido pela Assessoria Pedagógica no sentido de dotar o corpo docente da ECG/TCE-RJ – constituído basicamente por servidores do TCE-RJ, selecionados segundo rigorosos critérios – das habilidades exigidas para o desempenho de suas funções. Todas as ações da Escola foram unificadas em torno de uma visão de futuro, com foco no desenvolvimento de competências para a superação de desafios, a partir de uma trilha criada para tal fim.

Sob esse prisma formativo, a APE/ECG realiza reuniões individualizadas ou em grupos de responsáveis por disciplinas afins. Aos novos professores é oferecido regularmente o curso "A ação docente no processo ensino-aprendizagem - A elaboração de estratégias didáticas centradas no aluno" e, periodicamente, os docentes participam de Encontros, durante os quais são proferidas palestras por especialistas sobre metodologias inovadoras em educação.

Desenhada a efervescência que vem identificando a ECG/TCE-RJ, tenho imensa satisfação em me reportar à nova edição da Síntese, a Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Os artigos publicados neste número são fruto das múltiplas atividades da Escola. Os três primeiros – "Finanças Públicas Fluminense e Tensão Federativa", de Bruno Leonardo Barth Sobral; "Os Desafios e as Perspectivas para a Recuperação da Atividade Econômica Fluminense", de Eduardo Duprat Ferreira de Mello e José Isaac Lerer; "Análise das Finanças do Estado do Rio de Janeiro de 2008 a 2017: Crise e Plano de Ação" , de Diego Oneto Bosignoli – são os vencedores do Prêmio Ministro Gama Filho 2018, que teve como tema "A crise financeira no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas de soluções".

Os demais têm, como autores, estudiosos que, em algum momento, participaram dos eventos promovidos pela ECG/TCE-RJ ou atuam em instituições parceiras. Interessados em divulgar seus trabalhos, optaram em fazê-lo por meio da Síntese, acrescentando valiosa contribuição ao intuito de nossa Escola de disseminar saberes e cultivar valores com vistas ao aprimoramento, à modernização e à transparência da Administração Pública.

Assim, muito nos honra a publicação de "Mensuração da Performance Governamental como Forma de Operacionalização da Accountability", de Alexandre Handfas, Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes e Juliana Bonomi Santos, da FGV-EAESP; "A Caracterização e a Operacionalização dos Conselhos e sua Atuação na Governança da Previdência Pública Municipal", de Diana Vaz de Lima e Karine Cristiane de Oliveira Paiva, da UnB; "A Multa do Tribunal de Contas e o Incentivo à Boa Gestão Pública", de Romano Scapin, do TCE-RS; e "Avanços da Avaliação no Século XXI", da Professora Thereza Penna Firme, Coordenadora em Avaliação da Fundação Cesgranrio.

Já é possível afirmar que a inovação está incorporada a todas as ações da ECG/TCE-RJ. Não se concebe uma inovação pontual ou restrita, ela deve estar intimamente vinculada a uma cultura de gestão, plena e irreversível. Toda a ECG/TCE-RJ está engajada, por meio de um processo sinergético, em uma visão de futuro, acumulando e criando conhecimentos que lhe permitam galgar patamares e vencer desafios. Como ensinou Peter Drucker, não podemos prever o futuro, mas podemos ajudar a construí-lo.

Karen Estefan Dutra



Diretora-Geral da
Escola de Contas e
Gestão - ECG/TCE-RJ

Em um cenário mundial em que se sobressaem inovação e tecnologia, em busca da formulação de métodos e procedimentos mais eficazes para o atendimento às expectativas e necessidades cada vez mais complexas da sociedade, uma instituição voltada para a educação corporativa, como a Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ), vive permanentemente o grande desafio de criar e disseminar conhecimentos que a posicionem como protagonista no processo de modernização da gestão pública, particularmente em nosso estado.

A ECG/TCE-RJ vem se mostrando atenta ao rápido processo de transformação social. Para manter-se alinhada a essa visão e consciente de suas elevadas responsabilidades, a Escola planeja e promove múltiplas atividades – Prêmios, Pesquisas, Seminários, Palestras, Encontros, Oficinas, Tardes do Saber – que estimulam o debate e a reflexão, direcionados para a formulação, experimentação e consolidação de saberes que venham a ser incorporados a práticas que levem à maior eficiência do setor público.

É crucial ajustar-se às novas demandas e tendências. Temos a convicção de que a ECG/TCE-RJ, por meio de uma diversificada e bem cuidada atuação, vem alcançando êxito em sua proposta de perscrutar novos rumos e possibilidades, com vistas a capacitar e formar servidores proativos, motivados e aptos a arquitetar soluções para os desafios, muitas vezes singulares, com que se deparam.

Com perfil definido de uma instituição aberta, inclusiva, multifacetada e tecnológica, movendo-se em parceria com outras Escolas de Governo e Universidades, os resultados de todo o esforço empreendido pela ECG/TCE-RJ precisam ser divulgados. E este é o papel da Síntese, a Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro: mostrar e tornar acessíveis os estudos que realizamos, em que se coadunam fundamentação teórica e aplicabilidade, numa visão preponderante de futuro, que nos chega cada vez mais célere, exigente e engenhoso.

Os três primeiros artigos desta edição de Síntese foram os trabalhos vencedores do Prêmio Ministro Gama Filho 2018, que teve como tema "A crise financeira no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas de soluções". A láurea tem por objetivo incentivar e reconhecer a realização de estudos e pesquisas de interesse público que podem servir para a formulação e inovação de práticas tendentes à solução e ao incremento do desenvolvimento administrativo, financeiro, econômico, jurídico e social da administração pública fluminense.

O primeiro artigo, "Finanças Públicas Fluminense e Tensão Federativa", de Bruno Leonardo Barth Sobral, propugna que a compreensão da atual dificuldade por que passam as finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro está vinculada a determinantes históricos e especificidades de seu processo de desenvolvimento. Destaca que, para o correto enfrentamento dessas questões, é fundamental que seja considerado um cenário regional, com aprofundamento de discussões acerca da estrutura produtiva, colocando em evidência a superação do "marco de poder" local e o quadro de tensão federativa. Nessa perspectiva, o trabalho discute o reequilíbrio financeiro não como um pressuposto ou um fim em si mesmo, mas como um desafio a ser suplantado em decorrência de uma visão estratégica e do fortalecimento dos setores de planejamento responsáveis pela elaboração de políticas indutoras de recuperação econômica.

O segundo artigo vitorioso do Prêmio Ministro Gama Filho 2018, "Os Desafios e as Perspectivas para a Recuperação da Atividade Econômica Fluminense", de Eduardo Duprat Ferreira de Mello e José Isaac Lerer, apresenta uma síntese das principais causas geradoras da severa crise financeira do Estado do Rio de Janeiro, que alcançou seu momento crítico com a decretação do estado de calamidade pública, em 2016, cujos efeitos deverão repercutir pelos próximos anos. Guardando essa ótica, o trabalho analisa os elementos que, na estrutura produtiva fluminense e na arquitetura institucional, podem ser potencializados ou redirecionados para a reversão da situação de dificuldade em que o estado se encontra.

O terceiro trabalho agraciado, intitulado "Análise das Finanças do Estado do Rio de Janeiro de 2008 a 2017: Crise e Plano de Ação", de Diego Oneto Bosignoli, apresenta um recorte das finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro no período, aponta um diagnóstico da crise e sugere possíveis medidas de recuperação. Após traçar um panorama da economia estadual, o autor relaciona os fatores que, segundo ele, ocasionaram a atual dificuldade financeira por que passa o estado e analisa as principais consequências advindas desse quadro. Citam-se como intervenções que poderiam fomentar a recuperação econômico-financeira estadual: ajuste fiscal, venda de títulos públicos, estímulo à exportação, concessão de linhas de crédito subsidiadas pelo governo, estímulo à exportação e benchmarking.

Os artigos a seguir são de autores que, em algum momento, estreitaram vínculo com a ECG/TCE-RJ, por meio de palestras que foram convidados a proferir; de apresentação de sua mais recente obra no Encontro com o Autor, evento que se realiza regularmente na Biblioteca Sergio Cavalieri Filho; ou ainda, detentores de profícua e valiosa produção acadêmica, nos honraram com a escolha de Síntese para a publicação de seu trabalho.

O artigo "Mensuração da Performance Governamental como Forma de Operacionalização Prática da Dimensão Teórica de Accountability", de Alexandre Handfas, Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes e Juliana Bonomi Santos, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV- EAESP), tem como objetivo contribuir para a compreensão da relação entre a discussão teórica sobre responsabilização de governos, a accountability, e o crescente uso da mensuração de performance no setor público. Para atingir esse propósito, os autores se utilizam de revisão estruturada da literatura sobre a matéria, além de uma sucinta discussão acerca de um caso brasileiro.

Em seguida, o artigo "A Caracterização e a Operacionalização dos Conselhos e sua Atuação na Governança da Previdência Pública Municipal", de Diana Vaz de Lima (Professora de Ciências Contábeis da Universidade de Brasília - UnB) e Karine Cristiane de Oliveira Paiva (Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília - UnB), leva a termo uma análise de como são estruturados e operacionalizados os conselhos dos regimes próprios de previdência social (RPPS) e sua atuação na governança da previdência pública municipal. Por meio da aplicação de um questionário encaminhado aos conselheiros de RPPS de todas as regiões do Brasil, as autoras concluem que os conselhos de regimes próprios possuem natureza de representação vinculada funcional, composição múltipla e não paritária, relação do tipo orgânico com as políticas e programas setoriais e são órgãos deliberativos, cujos mandatos oscilam entre dois e seis anos. Observam as autoras que a legislação previdenciária contribui para a eficiência e a efetividade dos RPPS, no entanto o que constataram é que muitos conselheiros assumem suas funções sem qualquer experiência na matéria, vindo a tomar decisões apenas por orientação de terceiros.

Na sequência, o artigo "A Multa do Tribunal de Contas e o Incentivo à Boa Gestão Pública: uma análise econômica no âmbito do controle externo", de Romano Scapin, Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS, aborda a aplicação de teorias advindas dos estudos de Análise Econômica do Direito sobre as normas e atuação do TCE-RS. O autor defende a tese de que a efetividade da fiscalização exercida por aquele Tribunal pode ser influenciada pelos instrumentos punitivos que a legislação lhe confere para fins de responsabilizar os gestores públicos que praticam atos administrativos em desconformidade com o ordenamento jurídico. O trabalho analisa especificamente a multa legal que pode ser aplicada pelo TCE-RS e o consequente (baixo - acentua o autor) incentivo por ela gerado em busca da boa gestão pública.

Fechando esta edição de Síntese, o artigo "Avanços da Avaliação no Século XXI", da Professora Thereza Penna Firma, Coordenadora de Avaliação na Fundação Cesgranrio, revela que o conceito de avaliação evoluiu aceleradamente nas últimas duas décadas. Apesar disso, a prática da avaliação não tem acompanhado esse avanço, o que tem gerado distorções de métodos e resultados. Ressalta a autora que a capacitação do profissional, no que se refere aos padrões de verdadeira avaliação em termos de utilidade, viabilidade, ética, precisão e accountability, é crucial e urgente para que a avaliação cumpra o seu propósito de promover transformação. Na formulação dos juízos de valor, o processo avaliativo deve concentrar-se no mérito de seu objeto enquanto valor interno, e mais amplamente vislumbrar sua relevância, definindo a utilidade de seus resultados e repercussões. A autora conclui que é também necessário considerar a importância do objeto sob avaliação, de modo que o processo avaliativo venha a reforçar sucessos em vez de acentuar fracassos.

Os artigos que compõem este número da Síntese, a Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, possuem em comum o rigor científico em que suas teses se fundamentam, a utilidade e viabilidade de suas propostas e o compromisso de esquadrinhar novas tendências e demandas da administração pública, propiciando a antevisão da necessidade de novas trilhas de capacitação e formação do servidor, num permanente processo de atualização e modernização da ECG/TCE-RJ.

Pioneirismo, dinamismo, tecnologia, foco no futuro espelham o cotidiano da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ. Apresentar a Síntese, uma publicação que reflete todo esse espectro, nos deixa plenos de orgulho, por conseguirmos dar forma ao que julgamos essencial para uma educação corporativa de qualidade.

ARTIGOS



1

FINANÇAS PÚBLICAS FLUMINENSE E TENSÃO FEDERATIVA: Uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder



2

OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS PARA A RECUPERAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA FLUMINENSE



3

ANÁLISE DAS FINANÇAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DE 2008 A 2017:
Crise e plano de ação

4

A CARACTERIZAÇÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS E SUA ATUAÇÃO NA GOVERNANÇA DA PREVIDÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL



5

MENSURAÇÃO DA PERFORMANCE GOVERNAMENTAL COMO FORMA DE OPERACIONALIZAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY*



6

A MULTA DO TRIBUNAL DE CONTAS E O INCENTIVO À BOA GESTÃO PÚBLICA:
Uma análise econômica no âmbito do controle externo



7

AVANÇOS DA AVALIAÇÃO NO SÉCULO XXI



FINANÇAS PÚBLICAS FLUMINENSE E TENSÃO FEDERATIVA: uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder



Bruno Leonardo Barth Sobral
Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp e Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ

RESUMO: O atual problema das finanças públicas remete a determinantes históricos e às especificidades do processo de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro. Para seu correto enfrentamento, é fundamental que sejam ampliados a reflexão regional e o debate sobre a economia fluminense, em que o fenômeno da "estrutura produtiva oca" vem ganhando evidência. Em particular, o artigo defende que o problema não pode ser tratado sem considerar a superação do "marco de poder" local e o quadro de tensão federativa. Nesse sentido, o reequilíbrio financeiro será discutido não como um pressuposto ou um fim em si mesmo, mas como desafio indissociável de uma discussão sobre visão estratégica e fortalecimento de estruturas públicas de planejamento associadas a políticas indutoras de recuperação econômica.

ABSTRACT: The current problem of public finances refers to historical determinants and the specificities of the development process of the State of Rio de Janeiro. For its correct confrontation, it is fundamental that the regional discuss and the debate about the economy of Rio de Janeiro, in which the phenomenon of the "hollow productive structure" is gaining evidence. In particular, the article argues that the problem cannot be addressed without considering the overcoming of the local "power mark" and the tension federative. In this sense, financial rebalancing will be discussed not as a presupposition or an end in itself, but as an indissociable challenge of a discussion about strategic vision and strengthening of public planning structures associated with policies that induce economic recovery.

PALAVRAS-CHAVE: Economia Fluminense; Federação; Marco de Poder; Estrutura produtiva oca

KEYWORDS: Fluminense Economy; Federation; Power Mark; Hollow productive structure.

*Artigo originado do trabalho contemplado com o 1° lugar do Prêmio Ministro Gama Filho 2018

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o governo estadual vem sofrendo uma crise profunda que amplificou os impactos da crise nacional e, somada à explicitação de especificidades, gerou uma grave desorganização de sua gestão financeira e fiscal. Essa problemática não se constitui simplesmente em buscar o ajuste das contas públicas, mas evitar que a forma de ajuste prejudique o processo de retomada econômica e redunde em maior conflito distributivo.

Para seu correto enfrentamento, é fundamental que sejam ampliados a reflexão regional e o debate sobre economia fluminense, no qual vem ganhando evidência o fenômeno da tendência à "estrutura produtiva oca" (SOBRAL, 2013 e 2017). Em particular, o artigo defende que o problema não pode ser tratado sem considerar o quadro de tensão federativa. Nesse sentido, o reequilíbrio financeiro será discutido não como um pressuposto ou um fim em si mesmo, mas como desafio indissociável de uma discussão sobre visão estratégica e fortalecimento de estruturas públicas de planejamento associadas a políticas indutoras de recuperação econômica.

Além dessa introdução, o trabalho possui mais cinco seções. Na primeira seção, critica-se o equívoco em considerar que a economia fluminense possuía uma situação de "bonança" econômica no período anterior à crise das finanças públicas. Nesse sentido, irá se questionar esse contexto de falsa euforia calcado na tese de "vocações" produtivas e superestimação do papel do ciclo de grandes investimentos em um contexto de insatisfatórias políticas de adensamento produtivo.

Isso reafirma um problema estrutural de geração de receitas cujos efeitos serão agravados por alguns fatores catalizadores: endividamento público explosivo, queda dos royalties como efeito da redução do preço do barril de petróleo e redução de arrecadação com o travamento de diversas decisões de investimento e produção como consequência da operação "Lava-Jato", bem como o forte cenário recessivo nacional. A tentativa de sanar o problema por ações paliativas se mostrou ineficaz a ponto de se optar por um choque de austeridade.

Na segunda seção, alerta-se que a raiz do problema é uma debilidade econômica e não simplesmente erros de gestão, de modo que a adoção de um choque de austeridade é cercada de controvérsias ao não focar nessa dimensão essencial. Para isso, será abordada a problemática dos incentivos fiscais em uma visão de desenvolvimento, apontando, portanto, sua importância para a evolução positiva do ICMS em um contexto nacional de guerra fiscal que não se terá solução na escala estadual. Contudo, será feita ponderação sobre a fragilidade da política industrial associada, em particular, porque não se evitou a reafirmação de indícios de desindustrialização. Nesses termos, chamará atenção para a evidência do fenômeno da tendência à "estrutura produtiva oca", algo central para se reconhecer que o problema de receita tem um caráter estrutural.

Na terceira seção, alertará sobre a fragilidade da máquina pública estadual, o que dificulta a capacidade de enfrentar esse problema estrutural. Nesse sentido, não se trata de uma máquina "inchada" e sim desestruturada, inclusive com assimetria de capacidade de gastos entre os poderes. Por essa razão, será apontado que o cerne da questão é o histórico de um "marco de poder" (OSORIO, 2005; OSORIO e VERSIANI, 2013; OSORIO, VERSIANI e SÁ REGO, 2017), no qual a corrupção não é a causa e sim uma das consequências dessa evolução negativa associada a uma hegemonia clientelista.

Na quarta seção, discutirá por que não basta tratar o problema das finanças como algo restrito à questão técnica de gestão. Ao contrário, cabe evidenciar que tensões federativas agravam o problema econômico estrutural e limitam o espaço decisório da administração estadual. Logo, a solução não poderá ser apenas técnica e sim política, evidenciando injustiças federativas e imposições, pela União, de processos de reenquadramento fiscal marcados pela ausência de políticas claras de recuperação econômica estadual e superação de um grave cenário de desemprego.

Por fim, a conclusão enfatizará a necessidade de o estado do Rio de Janeiro buscar a retomada de seu protagonismo nacional. Nesse sentido, objetiva expor as bases de uma agenda positiva que aponte caminhos alternativos para uma solução política mais efetiva na defesa dos interesses regionais.

SEÇÃO 1 - O EQUÍVOCO NA PERCEPÇÃO DE "BONANÇA" ECONÔMICA ANTERIOR E O CENÁRIO DE CRISE

Para um melhor diagnóstico da crise atual, é preciso que sejam superados consensos apriorísticos sobre o modelo de desenvolvimento estadual. Por exemplo, Urani e Giambiagi (2011) apostaram em um claro cenário de recuperação econômica, o que derivou posteriormente em um discurso controverso de diversos formadores de opinião de que a economia do Rio de Janeiro desperdiçou "anos de ouro" (bonança).

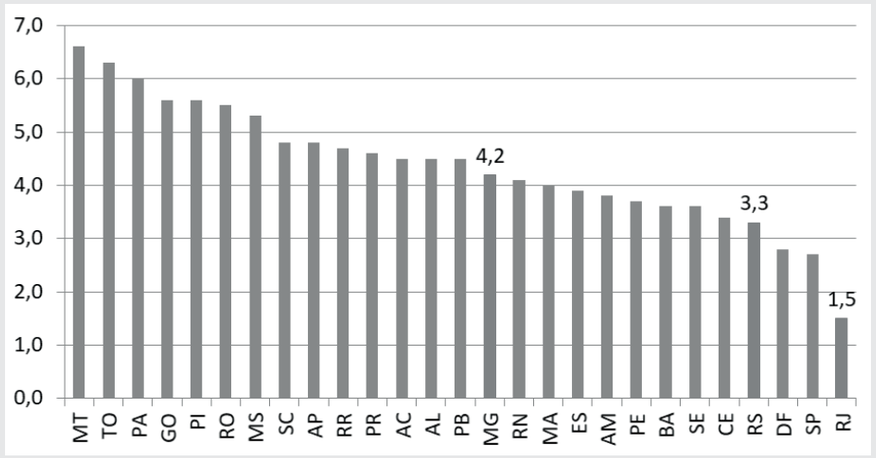
Primeiramente, é preciso ter claro que a base das falsas euforias se deve à aposta em uma tese vaga de "vocações" produtivas. Esse discurso obedece, em grande medida, a uma lógica de *marketing* urbano que busca se apropriar da imagem ou marca daquilo que vem apresentando localmente alguns sinais de estar dando certo no curto prazo. Logo, reifica o conjunto de vantagens mais aparentes em dado momento como se não fossem historicamente construídas e dependentes de um contexto político-institucional específico.

Uma abordagem rigorosa sobre transformação estrutural positiva exige tratar o grau de organização de um sistema econômico regional e seus complexos logístico-produtivos. Nesse sentido, o problema não é a falta de uma boa listagem de "vocações", e sim a necessidade de aprofundamento da divisão territorial do trabalho e de maiores articulações de sua rede urbana. Em particular, diante de a maioria das economias locais permanecer dominada por atividades pouco indutoras (exemplo, comércio varejista), ou seja, dependentes da circulação de renda já existente.

(gestões Cabral e Pezão) até a eclosão da crise das finanças públicas, a tabela 1 mostra que a variação real da RCL foi negativa, -7,4% enquanto a média nacional foi 33,7%. Não houve "bonança" alguma.

No período mais recente, estabeleceu-se um ciclo vicioso no qual foram feitos progressivamente maiores cortes de despesas e as receitas despencavam cada vez mais. Como mostra o gráfico 2, as receitas caíram num ritmo mais acelerado que as despesas, indicando uma dinâmica contracionista. Em particular, porque não se trata apenas de

Gráfico 1 - Taxa média anual de crescimento da Receita Corrente Líquida, 2002/2016



Fonte: elaboração do autor, com base em STN e secretarias estaduais (valores corrigidos por IPCA para dezembro de 2016).

Diante disso, como mostra o gráfico 1, o caso fluminense é aquele com a menor taxa média anual de crescimento da receita corrente líquida (RCL), considerando o período 2002/2016. E mais, seu desempenho é bem diferente dos casos mineiro e gaúcho que, muitas vezes, alguns analistas tratam imprudentemente de forma conjunta. Por outro lado, considerando apenas o período do último ciclo político

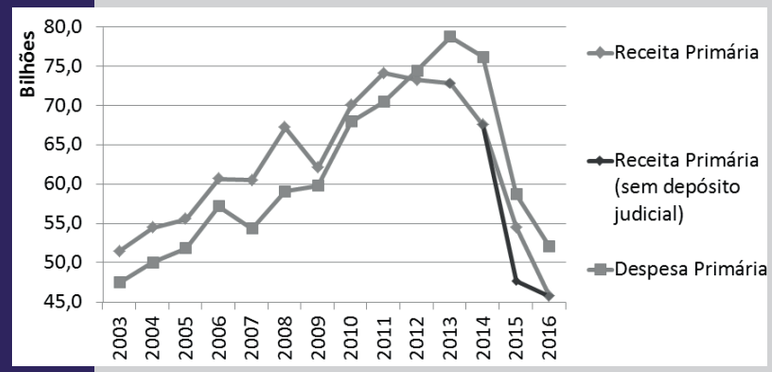
uma forte queda das receitas, mas isso já em um contexto histórico de capacidade de geração de receita própria estruturalmente baixa. Os desajustes no fluxo de caixa são agravados pelas operações de financiamento. Como mostra o gráfico 3, mais uma vez foi bem diferente a trajetória fluminense, com taxas crescentes e bem expressivas, dos casos mineiro e gaúcho.

Tabela 1 – Variação percentual real da Receita Corrente Líquida de grandes regiões e governos estaduais selecionados, entre 2006 e 2015

UF	2006	2015	Var (%)
Região Norte	37.641.228.727,40	58.217.518.887,39	54,7
Região Nordeste	95.235.653.339,16	123.544.241.112,95	29,7
Região Sudeste	252.402.748.406,75	313.307.921.896,03	24,1
Minas Gerais	13.087.200.067,02	12.332.771.593,84	-5,8
Espírito Santo	46.780.761.949,87	65.542.749.781,97	40,1
Rio de Janeiro	**55.511.992.354,22**	**51.398.587.714,19**	**-7,4**
São Paulo	137.022.794.035,64	184.033.812.806,03	34,3
Região Sul	65.087.886.337,65	99.087.159.276,70	52,2
Região Centro-Oeste	42.954.872.360,07	65.489.527.272,82	52,5
Brasil	**493.322.389.171,03**	**659.646.368.445,89**	**33,7**

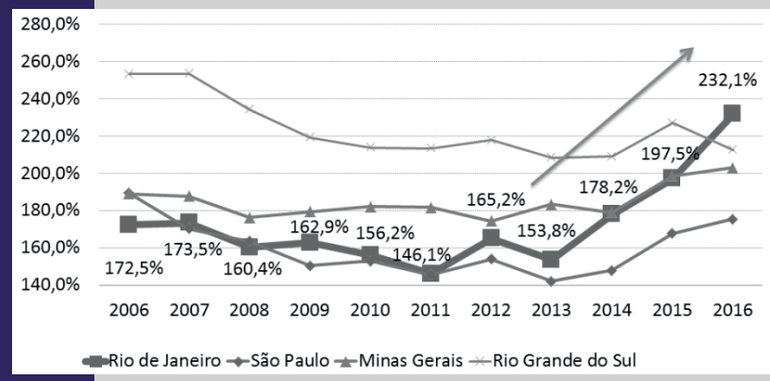
Fonte: SICONFI/STN/MF (Valores de 2006 atualizados para 2015 pelo IPCA).

Gráfico 2 – Evolução de Receitas e Despesas Primárias do governo do Estado do Rio de Janeiro (em termos reais), 2001/2016.



Fonte: elaboração do autor, com base em Sefaz-RJ (Valores corrigidos pelo IPCA para dezembro de 2016).

Gráfico 3 – Evolução da Dívida Consolidada Liquida em percentual da Receita Corrente Líquida de estados selecionados, 2006/2016.



Fonte: elaboração do autor, com base em Tesouro Nacional e secretarias estaduais (posição em 31/01/2017).

Consequentemente, configurou-se um alto patamar de desembolsos obrigatórios para os próximos anos que seriam impagáveis sem a oferta de um acordo de renegociação de parte da dívida com o governo federal, o principal credor. Com o acordo, garantiu-se a suspensão temporária do pagamento de R$ 29,6 bilhões com a União e autorização para novos empréstimos, como o de R$ 3,85 bilhões com o Banco BNP Paribas, e novas antecipações de receitas do petróleo e gás (até abril de 2018, nova operação de R$ 2 bilhões). Contudo, ao longo da vigência, haverá incorporação dos juros e encargos não pagos. Caso mantida pelos seis anos possíveis, a estimativa no projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2019 (SEFAZ-RJ, 2018) é que se pague de serviços da dívida mais de R$ 16 bilhões já em 2023 e atinja maior valor em 2025, R$ 19 bilhões, o equivalente ao dobro do que se pagava anualmente antes da assinatura do acordo.

Nesses termos, é preciso que se entenda a razão do acordo diante de um isolamento estratégico e limitado espaço decisório da gestão pública em que se revelou incapacidade de resposta política a um impasse no modelo histórico de desenvolvimento estadual (aspecto a ser mais bem tratado em seções seguintes). Os efeitos desse impasse se evidenciaram em uma situação de maior vulnerabilidade, vista como um cenário de "tempestade perfeita" e marcado por forte queda das receitas do petróleo e gás natural, impacto da operação lava-jato na retração de decisões empresariais e grave recessão econômica nacional. Por exemplo, entre 2014 e 2016, houve uma perda de R$ 4,8 bilhões em receitas do petróleo e gás. Só em 2015, caiu para quase a metade o peso dessas receitas na receita total regredindo a patamar sem precedentes.



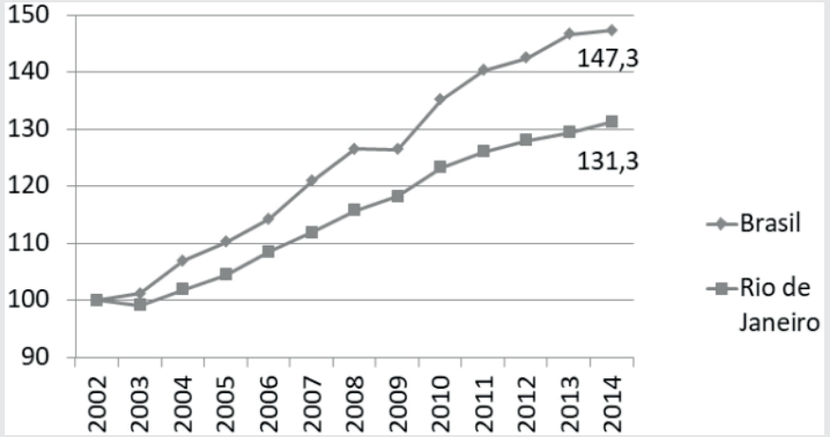
Até 2015, o governo do Estado do Rio de Janeiro visava o reequilíbrio fiscal com uma série de medidas pontuais, considerando que os problemas financeiros crescentes eram eventuais. Por exemplo, a busca de receitas extraordinárias com a transferência de parte do fundo de depósito judicial. Contudo, o cenário continuou a piorar. Sem opções, o governo estadual começou a desenhar um amplo programa que demarca um choque de austeridade em meio a grave conflito distributivo, ao ponto de ocorrerem vários arrestos financeiros. Apesar de enorme contestação à sua implementação, o choque foi imposto como conjunto de contrapartidas devido à necessidade de renegociação da dívida estadual com a União em condições especiais. Sua execução se tornou a principal prioridade da gestão estadual e sua origem normativa remete às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Trata-se da criação de uma "válvula de escape" mediante um pedido de admissão. Todavia, essa proposta parte de um diagnóstico limitado. É fundamental que o debate acerca de finanças públicas não desconsidere a dimensão da economia regional e seus desafios, que tornam necessária a recuperação e sustentação de instituições de Estado com visão de futuro. Todo debate que foca exclusivamente nas finanças públicas acaba enfatizando a folha de pagamentos sem contextualizar o efeito de um problema maior e outras especificidades. Superar essa visão estreita exige tratar a relação da economia fluminense com as raízes do problema das finanças públicas.

SEÇÃO 2 - DESAFIO ESTRATÉGICO E DE LONGO PRAZO: A SUPERAÇÃO DA CRISE ESTRUTURAL NA BASE PRODUTIVA

Nas últimas décadas, a economia fluminense não ganhou maior peso na economia brasileira. O estado do Rio de Janeiro manteve uma participação no valor adicionado bruto (VAB) nacional em torno de 11,0% no período 1995-2014. Apesar de continuar como a segunda maior economia estadual pela ótica do VAB, é preciso ter claro que não aproveita a continuidade do processo de desconcentração econômica regional a partir do estado de São Paulo. Cabe lembrar que isso ocorre mesmo com o notável destaque da produção de petróleo e gás. Esse resultado seria bem pior, revelando a continuidade da perda de participação relativa na economia nacional, se fosse descontado o desempenho desse setor puxado mais por uma política nacional do que por qualquer estratégia de desenvolvimento estadual.

A gravidade do quadro estrutural fica mais evidente a partir do gráfico 4, que apresenta a evolução do crescimento do VAB total do estado do Rio de Janeiro e da média nacional no período 2002/2014. No acumulado, o estado do Rio de Janeiro possui desempenho pior e somente em dois anos se aproximou da média nacional: 2009 e 2014. Foram anos justamente em que a trajetória do VAB total para o Brasil sofreu piora, ou seja, a aproximação se deu porque a economia brasileira foi mal e não porque a economia fluminense foi bem. Isso indica que quando a economia nacional vai melhor, a economia fluminense não acompanha na mesma intensidade.

Gráfico 4 – Série encadeada do crescimento do volume do valor adicionado bruto total para o estado do Rio de Janeiro e média nacional, 2002-2014.



Fonte: elaboração do autor, com base em Contas Regionais / IBGE.

Não se pode argumentar que a situação fluminense apresenta simplesmente rebatimentos de uma problemática brasileira (marcada pela dificuldade de retomada de um

projeto nacional), e sim que se tornou um dos epicentros desta problemática. Mesmo com o *boom* da economia do petróleo e gás, não se confirmou uma "inflexão econômica positiva", como defendida por Natal (2005). Ao contrário, a região passou por um processo de perda de complexidade econômica, concentrando-se mais em algumas atividades produtoras de *commodities*. Isso também ocorreu em escala nacional, mas seus efeitos são mais intensos, como demonstrou Sobral (2013).

Isso fica mais claro ao se notar os efeitos indutores limitados sobre a indústria de transformação fluminense. Sua participação no valor de transformação industrial (VTI) nacional caiu pela metade (passou de 15,7% para 7,3%) entre 1970 e 2014. O estado do Rio de Janeiro também deixou de ser a segunda para se tornar a quinta maior base industrial estadual pelo VTI. Além disso, em 2014, quando já se evidenciava um processo crescente de dificuldades financeiras para a administração pública estadual, apenas três setores representavam aproximadamente a metade da estrutura da indústria de transformação, enquanto eles equivaliam a apenas 22,9% em 1970. Trata-se dos seguintes setores: metalurgia, derivados do petróleo e produtos químicos.

No período mais recente, a economia fluminense buscava seu processo de recuperação. Contudo, a tendência de "estrutura oca" é reafirmada. Segundo Sobral (2017), entende-se esse último fenômeno como um processo de desadensamento de importantes cadeias de produção, levando ao agravamento das condições que impedem a indústria de transformação de se constituir no motor chave do crescimento econômico e do progresso técnico. Nesse sentido, trata-se de um esvaziamento que leva ao esgarçamento do tecido produtivo e à ociosidade de uma série de recursos no território. Isso ocorre por uma perda de diversificação e complexidade econômica a partir de uma trajetória centrada na capacidade de sobrevivência operacional com menor valor agregado (conteúdo local).

Portanto, a noção de "estrutura oca" se associa a um conjunto disperso de especializações setoriais em uma região e com pouca coerência do ponto de vista de uma divisão territorial do trabalho. Como consequência, revela uma economia muito dependente do aproveitamento de algumas vantagens já reveladas que passam a ser consideradas suas "vocações" pelas elites decisórias, inclusive, muitas vezes provocando situações de euforia exagerada sobre suas potencialidades. Embora existam brechas para ganhos de competitividade em nichos setoriais isolados, não há enfrentamento de problemas estruturais, impedindo o surgimento de novas vantagens competitivas mais sistêmicas. Isso significa que, ainda que seja possível listar um conjunto de atividades dinâmicas, estas não são articuladas como setores líderes a ponto de gerar efeitos indutores e poder de arrasto significativo. Por essa razão, a base produtiva como um todo fica fragilizada, ainda que possam ocorrer ciclos expansivos, inclusive decisões de grandes investimentos. Isso significa que se mantêm os riscos de regressão generalizada a depender do grau que estiver vulnerável aos efeitos negativos de conjunturas adversas. Dito em outras palavras, é uma economia mais suscetível a sofrer (e com mais intensidade) os rebatimentos de qualquer crise internacional e nacional, como de fato se verificou.

Contudo, uma ponderação se faz necessária. A indústria estadual ainda tem diversas vantagens a serem mantidas e ampliadas que não podem ser desprezadas. Nesses termos, políticas de fomento são essenciais. É notório que atualmente as cifras alardeadas de incentivos estão sob contestação diante de divergência entre levantamentos do governo estadual e estimativas do TCE-RJ junto a auditores fiscais, como exposto no artigo do Observatório de Benefícios (2016).

É preciso ter claro que o saldo de ICMS no total foi positivo, mesmo com o programa de incentivos fiscais. Como mostra a tabela 2, considerando o quadro anterior às gestões Cabral e Pezão e após a eclosão da crise das finanças públicas (2006/2015), a receita de ICMS cresceu próximo à média nacional, respectivamente, 33,7% e 38,0%. E mais, comparando com a tabela 1 (mostrada na seção anterior), seu despenho foi bem melhor que aquele da RCL, mostrando que ela na verdade amorteceu um quadro crítico de retração de receitas públicas.

Uma crítica mais adequada às isenções fiscais seria mais qualitativa e a respeito de não terem evitado a explicitação da "estrutura produtiva oca". Criticar isenções sem focar na avaliação da desindustrialização não contempla a essência do debate que cerca a questão. Portanto, isenções é um problema rigorosamente para ser tratado no debate sobre a qualidade da política industrial. Seria um equívoco considerar a *priori* que a melhor política industrial é não ter política industrial, ou, traduzindo para o caso específico, que a melhor política de incentivos fiscais é não ter política de incentivos fiscais.

Uma revisão significativa da necessidade de um programa de incentivos exige superar a "guerra fiscal", um debate importantíssimo, mas que envolve uma reordenação do pacto federativo, por conseguinte um tratamento nacional e nunca isoladamente na escala estadual. No mais, melhores encaminhamentos da questão na escala estadual se voltariam a uma discussão de como resgatar e atualizar uma estrutura permanente de planejamento integrado e planificação setorial. Nesses termos, há o desafio de organizar uma máquina pública capaz de executar a política de desenvolvimento com maior transparência e acompanhamentos de metas, indo além dos limites impostos pelo choque de austeridade atual.

Tabela 2 – Variação percentual real da arrecadação de ICMS de grandes regiões e dos governos estaduais selecionados, entre 2006 e 2015.

Regiões e UFs	2006	2015	Variação %
Norte	16.014.724.740,05	24.846.934.000,00	55,2
Nordeste	43.396.791.864,42	64.680.985.000,00	49,0
Sudeste	158.098.271.847,98	206.444.440.000,00	30,6
Minas Gerais	28.410.101.562,45	37.946.744.000,00	33,6
Espírito Santo	8.499.980.255,44	9.473.466.000,00	11,5
Rio de Janeiro	**24.715.571.760,01**	**33.033.994.000,00**	**33,7**
São Paulo	96.472.618.270,09	125.990.236.000,00	30,6
Sul	45.484.314.096,66	68.138.784.000,00	49,8
Centro-Oeste	24.242372.453,12	32.209.943.520,00	32,9
Brasil	**287.236.475.002,23**	**396.321.086.520,00**	**38,0**

Fonte: CONFAZ/MF (valores de 2006 atualizados para 2015 pelo IPCA).

SEÇÃO 3 - MARCO DE PODER E FRAGILIDADE DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL

O discurso de austeridade se torna perigoso quando confere permanentemente caráter contracionista à política fiscal, deixando-a pouco flexível para responder a variações no ciclo econômico. Dessa forma, a aceitação acrítica desse discurso pode autorizar um "enxugamento" da máquina de forma generalista, ou seja, algo pouco cuidadoso. A busca de eficiência sem buscar eficácia tende a gerar não uma estrutura mais leve e enxuta e sim ampliar a desestruturação de uma máquina que já sofre esse problema.

Nesses termos, uma questão essencial é compreender o discurso de austeridade como resultado do "marco de poder" local, conforme trataram Osorio (2005), Osorio e Versiani (2013) e Osorio, Versiani e Sá Rego (2017). Por essa interpretação, há uma lógica político-institucional deletéria associada ao histórico de uma hegemonia clientelista. Um domínio hábil em travar a política pública para cobrar acomodação de interesses particularistas, em que a corrupção não é a causa e sim uma das consequências dessa evolução negativa marcada pela falta de visão estratégica global.

Nessa perspectiva, o desafio é superar essa lógica que se instala no processo que se iniciou com a transferência da capital federal para Brasília, avança com o aparecimento do "chaguismo" no rastro das cassações à esquerda e à direita após o golpe de 1964, e deixa sua herança sobretudo com a fusão, em 1975. Apesar de importante e devendo ter sido feita antes, já no momento da transferência da capital, ela não supera a carência de reflexão e de estratégias consistentes para o desenvolvimento na escala regional, o que se mantém uma questão em aberto em termos de papel econômico estruturante para a ação pública e a capacidade de atendimento das demandas sociais. Essa interpretação reforça entendimento de que a atual crise das finanças públicas não presume visão simplista de Estado perdulário.

De fato, o caso fluminense não é o de uma máquina pública "inchada" (em particular, no poder executivo). Como mostra a tabela 3, considerando apenas o quadro anterior às gestões Cabral e Pezão e após a eclosão da crise das finanças públicas (2006/2015), nota-se que a variação do número de empregos formais no setor público fluminense foi bem modesta e abaixo da média nacional, respectivamente 1,2% e 1,6%. E mais, considerando apenas o intervalo 2010/2015, a variação foi negativa: -5,0%.

Abordando só o poder executivo, a questão fica mais evidente. De acordo com o gráfico 5, em proporção da receita (pública) corrente líquida, a despesa com pessoal ativo do poder executivo fluminense é uma das menores, em comparação com os demais estados do país. Destaca-se que essa era a situação após os aumentos salariais e a organização de planos de carreira para algumas categorias em 2014.

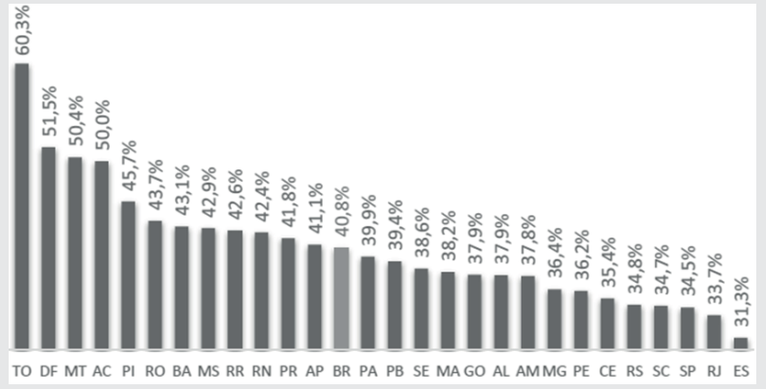
Em se tratando de despesa com pessoal, não cabe fazer uma "tábua rasa" com cortes lineares e generalistas. Recomendam-se ações que superem assimetrias. Nesse ponto, chamam atenção os casos de custeio relativamente exagerados dos outros poderes e áreas afins. Conforme tabela 4, o gasto per capita de funções ligadas ao Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria é em torno de 50% maior no Rio de Janeiro do que em São Paulo e Minas Gerais. Inversamente, em saúde e educação o gasto *per capita* é menor comparativamente.

Tabela 3 – Variação percentual do número de empregos formais no setor público de grandes regiões e governos estaduais selecionados, entre 2006 e 2015.

Regiões e UFs	2006	2010	2015	Var (%) 2006-2015	Var (%) 2010-2015
Norte	327.273	420.629	397.164	21,4	-5,6
Nordeste	752.340	830.688	764.497	1,6	-8,0
Sudeste	1.297.529	1.498.627	1.276.729	-1,6	-14,8
Minas Gerais	253.900	313.537	217.878	-14,2	-30,5
Espírito Santo	52.917	53.519	53.433	1,0	-0,2
Rio de Janeiro	**247.670**	**263.728**	**250.524**	**1,2**	**-5,0**
São Paulo	743.042	867.843	754.894	1,6	-13,0
Sul	422.479	401.819	418.619	-0,9	4,2
Centro-Oeste	352.357	357.072	346.174	-1,8	-3,1
Brasil	**3.151.978**	**3.508.835**	**3.203.183**	**1,6**	**-8,7**

Fonte: RAIS/MTE.

Gráfico 5 – Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em percentual da Receita Corrente Líquida, 2015.



Fonte: Afonso e Pinto, 2016

Tabela 4 – Custeio *per capita* do setor público por poderes e algumas funções de governo nos estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Minas Gerais, 2015.

Despesas por funções	Rio de Janeiro	São Paulo	Minas Gerais
Segurança	525,10	253,68	624,16
Educação	374,34	724,15	408,64
Saúde	310,48	482,02	373,92
Transporte	315,54	261,99	45,92
Poderes Legislativo e Judiciário e Áreas Afins	**442,39**	**293,66**	**297,56**
Legislativo	76,88	29,40	55,64
Judiciário	239,44	188,39	169,30
MP e Defensoria	126,07	75,87	72,62
Total	**3.760,67**	**4.379,09**	**3.527,23**

Fonte: Osorio (2016) a partir de dados de SEFAZ do RJ, SP e MG.

SEÇÃO 4 - A NECESSIDADE DE UMA SOLUÇÃO POLÍTICA MAIS EFETIVA E SEUS LIMITES DIANTE DAS TENSÕES FEDERATIVAS

O êxito de qualquer iniciativa regional de programação do desenvolvimento a partir da escala subnacional tende a ser limitado pela ausência de instrumentos de política macroeconômica (políticas monetária, cambial etc.) e pela dependência de arranjos federativos, em particular aportes mais vultosos de orçamento federal e sua cooperação na estruturação de modelos de financiamento. Por essa razão, as administrações estaduais precisam desenvolver um grande esforço de capacitação de suas máquinas do ponto de vista fiscal e modernização da gestão.

Em muitos casos, a modernização mais adequada significa evitar o sucateamento do patrimônio público e superar a carência de servidores públicos de alto nível. Isso depende do cumprimento de contratos com fornecedores e, tornando possível, a realização de mais concursos e garantia de melhores remunerações médias. Nesse sentido, o problema deve deixar de ser visto apenas como se fosse de caráter contábil, mas como desafio de reorganizar a estrutura tributária e capacidade de financiamento, em especial em sua relação com o pacto federativo.

Quanto a esse último ponto, é preciso reconhecer o quadro de tensão que se encontra. A atual tendência é de uma federação cada vez mais concorrencial e não cooperativa diante do desacordo dos entes sobre suas competências tributárias e os seus serviços públicos. A partir da década de 1980 (em particular, após a nova constituição em 1988), foi sendo revertida a excessiva concentração de competência tributária na União. O principal beneficiário foram os municípios, ainda que também tenham aumentado as transferências de encargos (principalmente nas áreas de saúde e educação). O mais prejudicado foram os estados com essa repartilha.

Segundo cálculo de Afonso (2017), considerando o período 1960/2016, a participação na receita disponível dos estados caiu de 34,1% para 25,5% (ou seja, redução de 8,6%), enquanto a da União caiu de 59,5% para 53,9% (ou seja, redução de 5,6%), e dos municípios subiu de 6,4% para 20,6% (ou seja, aumento de 14,2%). Somam-se a isso mudanças tributárias como Lei Kandir, Fundo de Estabilização Fiscal e outras desonerações fiscais a partir da década de 1990. Essas mudanças vão deixando as receitas próprias estaduais com pouca folga para cobrir as despesas, de modo a aumentar risco de *déficits* e necessidade de endividamento.

Chama atenção que essa problemática ainda se agrava, em razão de um quadro de injustiças federativas desfavorecer o estado do Rio de Janeiro. Por exemplo, este é triplamente prejudicado por decisões tomadas na esfera federal que levam à subtributação do setor petrolífero: 1) a legislação brasileira impede o estado produtor de cobrar ICMS sobre a extração do petróleo e gás (ICMS cobrado no destino); 2) por intermédio do Repetro, impacto no fluxo de caixa do governo ao adiar o recebimento do valor do ICMS que seria cobrado sobre a compra dos equipamentos e matérias-primas utilizados para viabilizar essa extração (realiza um diferimento); 3) pela Lei Kandir, desoneração federal sobre ICMS quando o óleo é exportado, provocando controvérsia sobre o cálculo e o pagamento das restituições devidas.

Quanto ao último ponto, a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas – FAPESPA (2016) elaborou o ranking das perdas tributárias com a forma de contrapartida à Lei Kandir e, depois de Minas Gerais, o Rio de Janeiro é o estado mais prejudicado (R$ 49,2 bilhões acumulados), sendo R$ 4,5 bilhões de perdas ao ano. Acrescenta-se o atraso da ANP em atualizar cálculos de *royalties* e participações especiais por pressão das petroleiras, levando a cerca de R$ 1 bilhão de perdas (além de valores retroativos). Ademais, o repasse de *royalties* e participações especiais leva, em média, 60 dias de atraso após o recolhimento feito ao Tesouro Nacional e sem correção monetária. Segundo estimativas oficiais, isso significou uma perda de receita de R$ 522 milhões nos últimos cinco anos.

Além disso, há uma clara desproporção entre a arrecadação de impostos federais e a respectiva distribuição das transferências entre unidades da federação. Como pode ser visto na tabela 5, em 2017 o governo federal arrecadou R$ 145,7 bilhões no estado do Rio de Janeiro e devolveu apenas R$ 25,7 bilhões. Em termos percentuais, representa 16,1% da arrecadação federal e recebe menos da metade proporcionalmente, 7,1%.

Pondera-se que não se é contra o uso da estrutura tributária como instrumento de política redistributiva que estimule regiões menos desenvolvidas do país, ou seja, que tenham recursos acima de sua capacidade de arrecadação própria para alavancar seu dinamismo. Contudo, questiona-se que o ERJ seja a segunda maior fonte de arrecadação federal, somente inferior a São Paulo, enquanto seja a quarta unidade federativa em termos de transferências federais. Caso ganhasse semelhante a Minas Gerais, outro estado da Região Sudeste, receberia quase seis bilhões a mais.

Tabela 5 – Arrecadação por Unidade da Federação mais destacadas e Transferências Federais para os governos estaduais e municipais e peso percentual no total do país, em 2017 (em bilhões de reais)

Unidades Federativas	Transferências federais a entes subnacionais	Peso % no total de transferências	Arrecadação Federal	Peso % na arrecadação federal
São Paulo	43,6	12,0	379,3	42,0
Rio de Janeiro	**25,7**	**7,1**	**145,7**	**16,1**
Distrito Federal	6,9	1,9	99,1	11,0
Minas Gerais	31,3	8,6	43,7	4,8
Rio Grande do Sul	15,8	4,3	42,4	4,7
Brasil	**363,6**	**100,0**	**903,3**	**100,0**

Fonte: Receita Federal e Portal da Transparência do Governo Federal.

Sobre esse ponto, cabe ainda avaliar a proposta de, ao menos, passar a ter algum mecanismo de ajuste dinâmico pelo mesmo princípio da solidariedade federativa. Por exemplo, aumentando o valor transferido diante da queda abrupta da RCL de um ente. Em um momento de crise financeira das gestões de grandes economias estaduais, isso se tornaria importante por serem centros dinâmicos inter-regionais e com maior poder de arrasto para a recuperação econômica nacional.

Cabe lembrar que nas tratativas de renegociação da dívida com o governo federal, em nenhum momento se conseguiu pôr essas questões na mesa de negociação, a ponto de exigir o encontro de contas. Ao contrário, conferiu-se à crise um problema exclusivo de responsabilidade da gestão estadual e a União assumiu simplesmente papel de credora. Desconsiderou-se que o problema central era de receitas e não de despesas, e o ente federal, ao invés de buscar um rearranjo do pacto federativo, pressionou recorrentemente o governo fluminense com arrestos e bloqueios das contas estaduais até a assinatura do Regime de Recuperação Fiscal.

O pressuposto por trás de todas as medidas que vieram a ser consolidadas no acordo federal é o argumento de um suposto "engessamento" do orçamento que dificultaria um corte mais profundo de despesas. Essa tese coloca a culpa em vinculações que, por exemplo, garantem mecanismos de proteção social e trabalhista. Dito com outras palavras,fica implícita a tese de que o Estado "não caberia" na constituição, algo como um excesso de direitos garantidos por lei. A contestação desse argumento se dá ao observar a relação dos níveis de governo e ficar claro que isso se deve a uma assimetria de poder. O governo federal pode autofinanciar seus *déficits* (emitindo títulos ou moeda), enquanto os estados não dispõem dos mesmos instrumentos. Num caso excepcional, em que ajustes fiscais graduais e feitos por conta própria se mostraram insuficientes, fica-se à mercê do apoio da União. Ao invés de responder com orçamento federal e renegociação de dívidas em prazos bem alongados, a União nega-se a criar um plano emergencial de dispêndios e condiciona a renegociação de poucos anos a um choque de austeridade "a fórceps". Contudo, o procedimento só oferece alívio temporário, dado que não foca na recuperação da economia estadual. Não seria exagero afirmar que assim busca ajustar a administração local a um modelo econômico de crescimento modesto e possibilidades contidas de desenvolvimento (em certa medida, auto-infligidas).

A finalidade do acordo é basicamente estabilizar a dívida líquida. Trata uma economia em recessão e com problemas estruturais como se houvesse um fluxo fiscal sustentado e com alguma previsibilidade, mesmo sem nenhuma ação indutora do gasto público. Além disso, o cenário federativo é marcado por uma série de controvérsias sobre obrigações que entes subnacionais e o governo federal devem cumprir reciprocamente. Entretanto, assinando o acordo, ficou-se impedido de qualquer questionamento judicial (inclusive uma exigência para assinatura foi a retirada de várias ações já existentes dessa natureza contra a União no STF). Nesse sentido, a crise das finanças públicas no estado Rio de Janeiro é para ser entendida e tratada como sinalização de um sistema federativo em perigo a exigir uma solução política mais efetiva. Sob esse aspecto, aumentar a descentralização e reduzir a desproporção de receitas entre os níveis federal e estadual é essencial, bem como uma discussão mais cuidadosa do papel do gasto público, superando, desse modo, a ausência atual de políticas emergenciais claras de recuperação econômica e geração de empregos.



ESTUDOS
FINANÇAS PÚBLICAS FLUMINENSE E TENSÃO FEDERATIVA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios de política são entrelaçados, de modo que o sucesso de uma diretriz depende da geração de um ciclo virtuoso de ações concatenadas. Especificamente, o crescimento da renda e do emprego depende da melhoria da situação fiscal e da gestão pública, como também terão mais chances de ser enfrentadas com um dinamismo sustentado (em face de a arrecadação ser pró-cíclica). Em um momento em que as receitas públicas sofrem grave deterioração, aprimorar o desenho de estratégias é sempre mais desafiador. Isto porque, não só reduzem de forma considerável as disponibilidades financeiras, como também podem se criar maiores restrições aos gastos, o que dificulta o espaço de discricionariedade para orientações indutoras do desenvolvimento.

A análise no presente artigo enfatizou que, mesmo em um momento de severa crise, a estratégia não se deve resumir apenas a processos de ajustamentos nas contas governamentais, e sim a processos de reversão de ciclos viciosos que cumulativamente aumentam o drama socioeconômico e fragilizam financeiramente o poder público local. Portanto, o que se torna mais urgente é o fortalecimento de uma máquina pública de alto nível capaz de oferecer prioridade ao papel do planejamento econômico. Dito com outras palavras, uma orientação política não deve limitar-se a aspectos contábeis, e sim pautar-se no duplo desafio de modernização da administração tributária combinada à reorganização de planos de ações estratégicas e de ações emergenciais de redinamizarão econômica rápida. Nesse sentido, recomenda-se que sejam questionados alguns pressupostos considerados mais usualmente. Primeiro, a receita corrente não está dada para a tomada de decisão do gestor público. Na falta de inventar novos mecanismos de receitas extraordinários por vezes controversos (como empréstimos lastreados em ativos a serem privatizados, outras rodadas de antecipação de receitas futuras etc.), o dilema não se resume à escolha entre "sacrificar" duas categorias de gasto. Por exemplo, entre educação superior e educação básica, ou entre previdência e investimento em ativos fixos. A retórica de que a falta de gasto em uma função é por excesso de gasto em outra função não tem validade universal e apriorística. O quanto se gasta em cada função depende de consenso social. A opção de impor sacrifício na maioria das vezes não é técnica e sim fundamentada em juízo de valor sobre a área que a responsabilidade pública direta deseja enfraquecer.

Segundo, despesa e receita públicas não são variáveis independentes uma da outra. Ou seja, menor despesa muitas vezes pode levar a menor receita. Tratar como variáveis independentes entre si é não reconhecer por ideologia que o Estado é um agente econômico e julgá-lo mero "sugador" de recursos úteis da economia.

Terceiro, ajuste fiscal é meio e não fim em si mesmo. Logo, deve-se evitar uma visão etapista. Ajuste fiscal não é etapa inicial do qual todo o resto depende, pois não tem visão estratégica de longo prazo nem discute os objetivos substantivos da política pública. É fundamental somar essas dimensões e observar que têm especificidades próprias para garantia do interesse social.

Nesses termos, o cerne da questão não é tratar a gestão de crise como a administração de uma "massa falida", mas, inversamente, não desconsiderar a ociosidade de uma série de recursos no território como desdobramento da perda de complexidade e diversificação produtiva diante da explicitação da tendência à "estrutura produtiva oca". Quer isso dizer que as raízes do problema se encontram em uma crise econômica estrutural associada a uma longa desestruturação da máquina pública. Isso ocorreu no seio de um "marco de poder" que levou a região a não sofrer apenas rebatimentos da problemática nacional e, sim, se tornar um de seus epicentros.

Atualmente, abre-se uma janela histórica que não se repetirá facilmente para superar essa lógica político-institucional deletéria e os impasses no modelo de desenvolvimento. Antes que polarização, o quadro recente na política estadual é de pulverização e, diante disso, a estrutura tradicional de poder busca se recompor. Cabe às forças progressistas manter o foco visando romper esse "marco de poder" no momento em que ele está mais vulnerável, sem muito espaço de negociação.

É essencial o fortalecimento de órgãos de controle e áreas de planejamento e geração de dados para ampliar a reflexão regional junto à institucionalização de uma visão estratégica mais organizada. Isso porque será preciso buscar soluções não apenas dentro da própria gestão, mas, com embasamento adequado, liderar frentes políticas mais efetivas e menos circunstanciais para defender os interesses do estado no debate nacional (Por exemplo, na reforma tributária). Portanto, o cerne do desafio é fortalecer o aparelho do Estado para recuperar maiores graus de autonomia federativa, resgatando o mais rapidamente possível o papel da escala de poder estadual que vem sendo enfraquecido.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Cenário fiscal atual no Brasil**: implicações para governos subnacionais. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.

AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma. Despesa pessoal com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federativas. **Caderno virtual do IDP**, v. 2, n. 35, 2016.

BRASIL. **Lei complementar** Nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Lei Kandir). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 1996.

FUNDAÇÃO AMAZÔNICA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS (FAPESPA). **Nota Técnica Lei Kandir**. Belém, 2016.

NATAL, Jorge. **O Estado do Rio de Janeiro pós-1995**. Rio de Janeiro: Faperj/ Pubblicati, 2005. 285 p. (Rede urbana, dinâmica econômica e questão social)

OBSERVATÓRIO DOS BENEFÍCIOS. J**ogando luz na escuridão**. Disponível em: www.sidneyrezende.com/jogando-luz_.pdf. Acesso em: 11 de set. de 2016.

OSORIO, Mauro. Território Fluminense (coluna). **Jornal Extra**, Rio de Janeiro, 2016.

_____. **Rio nacional, Rio local**: mitos e visões da crise carioca e fluminense. Rio de Janeiro: Senac RJ, 2005. 296 p.

OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena. O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 2, 2013, p. 188-210.

OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena; SÁ REGO, Henrique R. Rio de Janeiro: fatos e versões. In: OSORIO, Mauro; MAGALHÃES, Alex F.; VERSIANI, Maria Helena (coord.). **Rio de Janeiro**: reflexões e práticas. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 146-161.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei estadual 6.338, de 6 de nov. de 2012. Dispõe sobre o plano de custeio do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Rio de Janeiro – RPPS/RJ, altera a Lei nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, Parte 1, Poder Executivo, 7 nov. 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços. **Incentivos fiscais no Estado do Rio de Janeiro [Mimeo]**. Rio de Janeiro: SEDEIS-RJ, 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2019**. Rio de Janeiro: SEFAZ-RJ, 2018.

SOBRAL, Bruno. A evidência da estrutura produtiva oca: o Estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: MONTEIRO NETO et al. **Desenvolvimento Regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: IPEA, 2017. p. 398-426.

_____. **Metrópole do Rio e Projeto nacional**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2013.

URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio. (org.) **Rio**: a hora da virada. Editora Elsevier, 2011.

ESTUDOS
1 | FINANÇAS PÚBLICAS FLUMINENSE E TENSÃO FEDERATIVA



OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS PARA A RECUPERAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA FLUMINENSE

Eduardo Duprat Ferreira de Mello
Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento pela UFRJ e Assessor Técnico da Secretaria de Estado de Transportes do Rio de Janeiro.

José Isaac Lerer
Graduação em Engenharia Mecânica pela Universidade do Estado da Guanabara e Assessor Técnico na Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do RJ

RESUMO: Este trabalho apresenta uma síntese das principais causas que geraram a severa crise financeira do estado do Rio de Janeiro, que alcançou seu ponto crucial com a decretação do estado de calamidade pública em 2016, com efeitos que ainda se estenderão pelos próximos anos. A partir da abordagem da trajetória recente de nosso estado, analisa os elementos que, na estrutura produtiva fluminense e na arquitetura institucional, podem ser potencializados ou redirecionados, no momento, para a reversão do processo. A presente proposta tem como foco a melhoria, expansão e diversificação da atividade produtiva no Rio de Janeiro. Isto se dá na premissa de que muitos resultados projetados pelo Regime de Recuperação Fiscal dependem da própria recuperação da economia, e de que a ampliação e o fortalecimento da base produtiva são responsáveis diretos por maior arrecadação, geração de empregos e dinamização do ambiente de negócios.

ABSTRACT: This paper presents a summary of the main causes that generated the severe financial crisis of the State of Rio de Janeiro, which reached its crucial point with the decree of the State of Public Calamity in 2016, with effects that will continue for the next years. From this approach of the recent trajectory, it analyzes the elements in the productive structure of Rio de Janeiro and in the institutional architecture that can be leveraged or redirected, at that moment, for the process reversal. The present proposal focuses on improvement, expansion and diversification of the productive activity in Rio de Janeiro. This is on the premise that many results projected by the Regime of Fiscal Recovery depend on the recovery of the economy itself, and that the expansion and strengthening of the productive base are directly responsible for higher revenues, job creation and promotion of the

PALAVRAS-CHAVE: Rio de Janeiro; Crise Financeira; Desenvolvimento Econômico; Governança.

KEYWORDS: Rio de Janeiro; Financial Crisis; Economic Development; Governance.

*Artigo originado do trabalho contemplado com o 2° lugar do Prêmio Ministro Gama Filho 2018

INTRODUÇÃO

O colapso fiscal e financeiro do estado tem raízes amplas na sua história, que inclui a transferência da Capital Federal para Brasília em 1960, a cassação de diversas lideranças políticas do estado em 1964 e, posteriormente, a mal planejada fusão entre os estados do Rio e da Guanabara, que jamais logrou integrar efetivamente capital e interior e atenuar seus desequilíbrios. Tais acontecimentos compõem um somatório de percalços que fragilizaram gradativamente a arquitetura institucional do estado. Embora este trabalho não se proponha a detalhar todas essas condicionantes históricas, elas são consideradas de forma sucinta no capítulo 1 como antecedentes aos fatores críticos analisados no capítulo 2, evidenciados mais severamente no último quinquênio.

Da mesma forma, as soluções aqui apresentadas para a reversão da crise também não pretendem exaurir as inúmeras frentes que podem e devem ser atacadas, sendo que duas delas já estão em curso com o apoio do governo federal. A primeira é o Regime de Recuperação Fiscal firmado com a União em 2017 e previsto até 2023 , a segunda é o fortalecimento da politica de combate à criminalidade, uma das mais nevrálgicas causas e consequências da crise fluminense. Paralelamente, existem diversas ações em curso por parte da sociedade civil como os movimentos "Juntos Pelo Rio" e "Reage Rio".

Se esse aspecto estruturante estiver no rumo adequado, haverá de se somar às medidas emergenciais adotadas, possibilitando que os esforços para a retomada do crescimento do estado não venham a sofrer solução de continuidade. As estratégias nesse sentido são apresentadas nos capítulos seguintes. As potencialidades no cenário atual e os ativos logísticos do estado estão descritos no capítulo 3, complementando-se com as ações necessárias para a sua melhor gestão expostas no capítulo 4, apontando a agenda que tem por objetivo reformular a estrutura e o processo de governança do estado no que tange à política de desenvolvimento da economia fluminense.

1 – CONDICIONANTES HISTÓRICAS: ACÚMULO DE PERDAS ECONÔMICAS E FRAGILIDADES INSTITUCIONAIS

Ainda causa espanto o curto espaço de tempo decorrido entre a edição de novembro de 2009 do *"The Economist"*, que fazia alusão ao momento favorável do país com o Cristo Redentor em plena decolagem, até o fundo do poço que ensejou a decretação da "calamidade pública no âmbito da administração financeira", publicado em junho de 2016 no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Embora atrelado à conjuntura nacional, o contraste é particularmente acentuado em se tratando dessa unidade federativa, não apenas pela icônica imagem de capa da revista, mas também em razão de o Rio ter se postulado como centralidade de um promissor ambiente de negócios, palco de grandes eventos culturais e esportivos, com destaque para os jogos olímpicos e paraolímpicos.

Por trás da cortina de fumaça, no entanto, diversos fatores cruciais pavimentaram o caminho para o cadafalso na economia e finanças do Rio de Janeiro, com destaque para eventos que marcaram a trajetória institucional do estado. Dentre esses, a transferência da capital federal para Brasília representou um marco de certa forma sintetizador do processo



de esvaziamento econômico.

Hasenclever, Paranhos e Torres (2012) atribuem à mudança da capital o atraso na definição de uma nova estratégia de retomada do crescimento da metrópole, que por sua vez subtraiu a prevalência de serviços mais dinâmicos e associados ao desenvolvimento industrial, concentrando-se mais na prestação de serviços às famílias, e favorecendo a maior importância do comércio varejista sobre o atacadista, ocasionando perda do dinamismo relativo da economia fluminense.

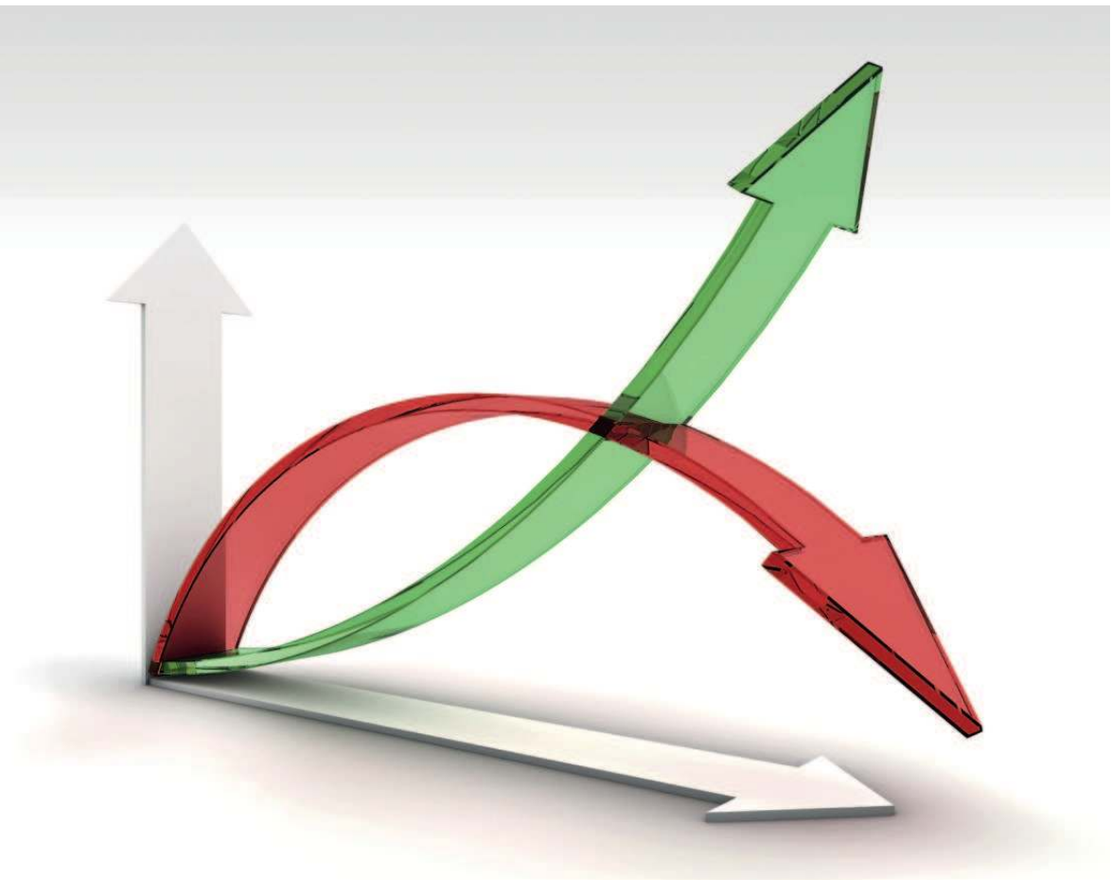
O característico "pensamento nacional da população carioca" - mídia, políticos eleitos pelo Distrito Federal e formadores de opinião – que ao longo dos anos pouco se habituou às preocupações mais "locais" não vislumbrou os prejuízos que a mudança da capital infligiria ao Rio de Janeiro, sendo registrado em pesquisa do Ibope de março de 1960 que 73% aprovavam a mudança da capital e 62% acreditavam que a nova capital traria benefícios ao país.

Com os efeitos mais nítidos a partir dos anos 1970, o Rio passou a apresentar expressiva perda de participação no PIB nacional. A trajetória descendente pós-60 derivou também do fato de, nos territórios da Guanabara e do antigo estado do Rio, entre 1960 e 1974, o novo território fluminense não ter logrado êxito, com vistas à formulação da constituição de uma hegemonia política, na elaboração e execução de uma estratégia regional de fomento ao desenvolvimento econômico-social, que contornasse a ruptura ocorrida com a transferência da Capital. Posteriormente, a maior turbulência nos aspectos econômico e político se seguiria ao desordenado planejamento da fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1974. A unidade federativa resultante teve em sua administração sucessivos governos de oposição ao poder central e, a partir da década de 80, a economia fluminense seguiu sua trajetória de redução de participação na produção nacional, sem conseguir responder positivamente à crise econômica e fiscal que se instaurou no país.

Na esteira do segundo choque do petróleo e da forte elevação das taxas de juros na economia internacional, a crise dos anos 1980 atingiu de forma severa a indústria fluminense em geral, com perfil caracterizado pela concentração de setores de bens intermediários. Esses atuavam de modo complementar à estrutura produtiva nacional e, por conseguinte, sofreram o impacto direto da retração de demanda do mercado interno. Contribuiu também o baixo dinamismo das atividades terciárias, tendo em vista sua importância para a estrutura urbana metropolitana regional, responsável por grande parte da renda e do emprego estaduais.

Os desequilíbrios históricos não favoreceram que, a exemplo de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais, o estado do Rio de Janeiro pudesse desenvolver polos dinâmicos para além da sua Região Metropolitana, sendo o estado da federação que apresenta a maior desproporção econômica e demográfica entre a Região Metropolitana e o interior. Com efeito, a Região Metropolitana do RJ, com mais de 12 milhões de pessoas e 71,7% do PIB estadual, 48,7% relativos à cidade do Rio de Janeiro, concentra grande parte dos empregos e negócios na região central da capital, ao passo que a Região Norte Fluminense, segundo maior PIB do estado, participa com apenas 10,3% do Produto Interno Bruto.

A centralidade da metrópole cristaliza disfunções de várias ordens, inclusive a penetração pouco eficiente do atendimento dos órgãos de fomento nos municípios do interior. Devido à reduzida capilaridade administrativa, a maioria dos órgãos públicos que atuam na área de desenvolvimento, incluindo o banco de fomento, operam ainda em uma postura "de balcão", consequentemente não conseguem interagir de forma adequada com os empresários e os governos municipais no sentido de identificar e apoiar nichos locais de oportunidades de negócios.



No reboque do processo até aqui descrito, o Rio de Janeiro viu sair do seu território inúmeras empresas devido aos altos índices de violência verificados, sendo que o impacto também se fez sentir no turismo e no comércio, além de ter diminuído o número de feiras e exposições realizadas no Rio.

Atualmente, cerca de 2 milhões de pessoas vivem em áreas de milícia, pagando taxas ilegais e sendo submetidas aos comandos dos chefes locais. É ilustrativo o exemplo do Distrito Industrial da Fazenda Botafogo, situado às margens da Avenida Brasil. Nas décadas de 80/90, era uma área bastante disputada pelas empresas, com fila de espera para aquisição de lotes, mas hoje definha cercado por áreas de alta periculosidade e por inúmeros galpões abandonados. Por outro lado, também chama atenção o caso de Queimados, município da Baixada Fluminense, que ficou no topo da lista do Atlas da Violência 2018, sendo uma região que recentemente se beneficiou de incentivos para a atração de indústrias.

Além da falta de segurança - em escala crescente no Rio de Janeiro, a ponto de ensejar intervenção militar - essa "fuga" de investimentos deriva de outros tantos fatores, que Silva (2012) classifica como "marcas tão presentes na sociedade fluminense": favelização, informalização acentuada em estratos do mercado de trabalho metropolitano, degradação urbana e ambiental, exclusão social, falta de eficácia nos processos (excesso de burocracia) etc., "resultantes de décadas de abandono de políticas públicas".

Soma-se a isso a elevada carga tributária do Rio, notadamente para os produtos/serviços considerados empresarialmente estruturantes - energia elétrica, combustíveis e telecomunicação - presentes em todas as atividades, em contraste com os incentivos concedidos por outros estados limítrofes e/ou concorrentes.

2 - ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA: EVOLUÇÃO FINANCEIRA DE UMA FALÊNCIA PREVISÍVEL

Em 2016 o estado do Rio de Janeiro foi obrigado a decretar estado de calamidade pública por meio da Lei nº 7.483, prorrogado pela Lei nº 7.627/17, devido à grave crise fiscal e às incertezas de incremento das receitas tributárias decorrentes da ação deletéria de três fatores ocorridos simultaneamente: (a) crise econômica nacional (b) aumento da insegurança; (c) corrupção. A esses fatores pode-se acrescentar um quarto, qual seja a deficiente gestão do orçamento público. As últimas administrações desconheceram o agravamento do quadro fiscal que há algum tempo emitia sinais da insustentabilidade da situação financeira.

No período anterior à decretação do estado de calamidade pública, o governo estadual se defrontava com o seguinte cenário: funcionalismo com atrasos nos salários, moratória do pagamento da dívida com fornecedores, União e instituições de crédito, sucateamento dos serviços públicos, obras paralisadas, arrestos financeiros, enfraquecimento politico do poder executivo, denúncias de desvio de recursos financeiros nas obras e serviços envolvendo empresas e secretarias estaduais, Legislativo e o Tribunal de Contas do Estado.

Decisões judiciais impetradas nos exercícios de 2016 e 2017 contra o estado do Rio de Janeiro resultaram em arrestos superiores a R$ 11,5 bilhões para pagamento do funcionalismo público e ações diversas, compra de medicamentos e requisições de recursos para a execução de contra garantia contratual de

dívida estadual. Os arrestos realizados vinculados a decisões judiciais somaram cerca de R$ 1 bilhão nas contas do Tesouro Estadual, com impactos que incidiram também nas contas de terceiros, inclusive em operações de crédito.

Devido à asfixia fiscal, e sem outra opção, em 2017 o governo assinou com a União o Plano de Recuperação Fiscal, que estipula metas de redução de despesas e aumento da receita. Seguiu-se então o processo de saneamento das contas, com medidas estruturantes visando adequar as despesas ao perfil da receita.

As causas que levaram o governo a decretar estado de calamidade não surgiram de uma hora para outra. Tal como o fenômeno dos tsunamis, cujas ondas se formam a centenas de quilômetros, o colapso do Rio começou a se materializar em meados dos anos 2000, mas aparentemente não era percebido, ou foi ignorado nas sucessivas administrações do estado. Configurou-se uma situação mascarada pelo aumento do endividamento e da receita tributária que, mesmo crescendo num ritmo abaixo do desejável, conseguiu por algum tempo sustentar a irresponsabilidade fiscal.

A Tabela 1 apresenta dados relativos a diversas rubricas orçamentárias no período compreendido entre janeiro de 2013 e maio de 2018 que evidenciam a evolução do processo de deterioração do quadro fiscal. Em apenas seis anos a rubrica Pessoal e Encargos que participava com 29,3% das despesas, passou para 71,9%, aumento de 145,4%. O que poderia ser um fato positivo - redução de 50% das despesas correntes no período - na verdade reflete a difícil situação financeira do estado. Diante da indisponibilidade de recursos, foi obrigado a reduzir drasticamente as compras, além de não ter honrado os pagamentos das diversas rubricas relativas a despesas correntes, tais como manutenção, juros, aquisição de bens de consumo. Por último, chama atenção a radical redução dos recursos canalizados para investimentos, que passam de 9,6% em 2013 para 0,7% em 2018, significando queda de 92,7%.

Tabela 1 : Evolução percentual das contas (2013-2018*)

Ano	Outras Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais	Investimentos	Armotização	Juros
2013	52,6	29,3	9,6	4	4,1
2014	53,4	27,5	10,1	4,6	4,3
2015	45	33,7	10,1	1,3	5,8
2016	49,9	38,1	4,2	3,3	4,5
2017	33,9	62	1,5	1,3	1,3
2018*	26,4	71,9	0,7	0,9	0,2

Fonte: Elaboração dos autores, com base no site da SEFAZ/RJ * Até maio

A seguir, vê-se que em 2007 a Previdência comprometeu 6,5% do orçamento, e em 2013 o índice passou para 17,5%, chegando a 34,8% em 2017, ou seja, em apenas quatro anos seus gastos dobraram, além de se constituir na rubrica com a maior participação orçamentária, bem acima da educação, 10,0%, e saúde, 9,6%.

Tabela 2 : Despesas por Função de Governo

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Previdência Social	**6,5%**	17,6%	17,9%	16,6%	17,6%	18,4%	17,5%	22,0%	21,1%	26,4%	**34,8%**
Segurança Pública	**11,6%**	7,5%	7,9%	8,0%	8,4%	10,0%	10,3%	12,6%	15,0%	17,3%	**14,7%**
Educação	**15,4%**	12,2%	12,5%	12,6%	12,5%	9,5%	8,8%	10,2%	10,5%	11,2%	**10,0%**
Saúde	**7,1%**	7,1%	8,1%	7,2%	7,1%	7,6%	7,2%	8,3%	8,5%	8,4%	**9,6%**

Fonte: Contas do Governo 2017 SEFAZ RJ- site

Dados comparativos do Boletim de Finanças Públicas dos Entes Nacionais (2017), da Secretaria do Tesouro Nacional, mostram que o crescimento real das despesas com pessoal do Rio de Janeiro, no período entre 2009 e 2015, foi a maior (70 %) entre todas as unidades da federação (mediana = 38%), sendo mais da metade representada por inativos.

Em 2017, a despesa previdenciária foi igual a R$12,9 bilhões, e a contribuição dos funcionários ativos, inativos e pensionistas respondeu por apenas 14,7% do total - R$ 1,9 bilhões - complementados por R$ 5,5 bilhões do orçamento do estado e R$ 5,5 bilhões da receita dos royalties do petróleo. A soma das despesas de aposentadoria, pensão e restituição de royalties e "outras despesas" totalizaram R$ 23,6 bilhões, o que determinou um déficit de R$ 19,7 bilhões nas contas do Rio Previdência. Segundo as projeções constantes no Plano de Recuperação Fiscal, os gastos com a aposentadoria e pensões passarão de R$ 18,0 bilhões em 2018 para R$ 22,9 bilhões em 2023, aumento de 27,2%.

Entre 2000 e 2017, a participação da arrecadação total de ICMS do estado do Rio de Janeiro no conjunto nacional sofreu redução de 25%, a mais acentuada dentre os estados da federação, enquanto Santa Catarina cresceu 30%. Houve igualmente retração do ICMS industrial, que passou de 9,3% para 5,6%, com redução de 40%, igualmente o maior do país, ao passo que o Paraná registrou aumento de 107%. Também o setor terciário reduziu sua participação no conjunto ICMS nacional, passando de 10,4% para 9% - queda de 13,8% - sendo que Minas Gerais aumentou em 32,7%. Entre 2000 e 2017 apenas dois estados, São Paulo e Rio de Janeiro, tiveram perda de participação no total do ICMS gerado no país.

Utilizando-se o PIB como referência, verifica-se que entre 2002 e 2015, o Rio de Janeiro passou de 12,4% para 10,9%, queda de 41%, a maior do Brasil. São Paulo apresentou igualmente recuo, -7,1%, assim como o Rio Grande do Sul, -4,5%. Paraná e Santa Catarina apresentaram expansão, com índice de 5,1% nos dois casos, seguido de Minas Gerais com +3,6%. Ao se utilizar como base de análise o saldo da geração de empregos, constata-se que entre 2003 a 2017 a participação do Rio no número de empregos gerados no país sofreu recuo, passando de 9,2% para 8,8%.

Entre 2010 e 2014, período em que a Petrobras fez vultosos investimentos na Bacia de Campos, pré-sal e COMPERJ, o percentual do incremento do número de empregos do Rio foi o pior dentre as unidades da federação consideradas e mesmo em relação à média nacional, contrariando a crença da ocorrência de *boom* econômico nesse período. Na fase caracterizada pela crise econômica, 2014/2017, todos os estados tiveram saldos

negativos de empregos, mas o Rio de Janeiro foi o que apresentou o pior desempenho, perdeu 13,5%, com a média nacional em -7,6%. Também quando se analisa o saldo de empregos do Brasil e dos estados referenciados no período compreendido entre 2003 e 2017, quinze anos, verifica-se que todos tiveram saldo positivo, só que percentualmente o resultado do Rio de Janeiro foi o que apresentou o pior resultado, 33,3%, ficando bem abaixo de Minas Gerais, 123,5%, e da média nacional, 41,2%.

O exposto revela que a decretação da insolvência financeira do Rio era questão de tempo e ela veio a reboque da crise econômica que se abateu sobre o país em meados de 2014. O aumento da receita tributária e do endividamento estadual, que em parte mascarava o "tsunami" em formação desde meados dos anos 2000, chegou em 2016 cobrando uma alta conta.



3 – A ESTRUTURA PRODUTIVA FLUMINENSE: SEUS ATIVOS E SEUS DESAFIOS

3.1 - A DEPENDÊNCIA DO SETOR DE PETRÓLEO

O petróleo e a cadeia petroquímica representam um ativo de enorme importância para o estado, respondendo por receitas brutas que incluem royalties, participações especiais e fundo especial de petróleo. As possibilidades derivadas do setor se espalham pelo território, incluindo a região no entorno de Macaé, o refino do petróleo na Refinaria Duque de Caxias (Reduc) e no polo petroquímico Comperj, em Itaboraí, o apoio *off-shore* em portos existentes (Rio, Açu) ou projetados (TPN, em Maricá, Tepor em Macaé) e definindo oportunidades para ativos logísticos como o Aeroporto Internacional de Cabo Frio, que funciona como porto seco aduaneiro operado pela iniciativa privada, e o aeroporto de Macaé.

No auge da cotação, o barril de petróleo tipo *brent* superou US$ 115 em 2014, após o que iniciou trajetória de queda, chegando ao fundo do poço em 2016, abaixo de US$ 28. Mesmo com lenta recuperação nos anos seguintes, não chegou perto do nível em que mantinha as contas em saldo positivo, hoje oscilando em torno de US$ 80. Embora seja um preço acima das previsões, é insuficiente para equilibrar a conta previdenciária, e se traduz em receita temporária flutuante, já que o petróleo é uma *commodity* sujeita a oscilações de preços, influenciados por diversos fatores.

A estimativa do Governo do Estado é que os recursos dos royalties e das participações especiais alcançarão valor próximo de R$ 20 bilhões em 2030, mas se persistir o déficit da previdência pública, não haverá praticamente margem para usar esses recursos em investimentos.

Por outro lado, as empresas do segmento que resistiram à recessão estão operando dimensionadas ao tamanho atual do setor, ou seja, as demissões já ocorreram, assim como o encolhimento da atividade operacional. De fato, se a atividade foi tão determinante há cerca de três anos no processo de esvaziamento da economia, atualmente mostra menor dinamismo para alicerçar a retomada do crescimento fluminense. O nível de geração de imposto é relativamente reduzido, uma vez que as empresas diretamente envolvidas na cadeia de produção e prospecção do petróleo contam com regimes especiais de recolhimento de ICMS, como o Repetro, ora em discussão pela ALERJ e governo do estado.

Também é fato que a importância do petróleo para a sociedade tende a diminuir no decorrer dos anos, já que a transição do modelo calcado no carbono para economia verde ocorre em ritmo acelerado. Segundo analistas, a previsão do prazo para o fim da era do petróleo varia, mas a maioria concorda que ele é irreversível.

Por fim, o protagonismo do petróleo na economia do Rio tende a deixar em segundo plano o adensamento de outras cadeias produtivas, com base na premissa de uma riqueza para os cofres do estado que não é de todo procedente. Quando a Petrobras informa que vai investir "x" bilhões na Bacia de Campos ou no pré-sal do Rio de Janeiro, a notícia ecoa como se o estado fosse receber todo o investimento anunciado, e tanto o governo quanto entidades empresariais contabilizam o valor total anunciado no rol dos investimentos a serem realizados no estado.

Ocorre que a maior parte dele será direcionada para outras unidades da federação, ou para o exterior, onde será realizada a compra de relevante parcela dos equipamentos e a contratação dos serviços. Volume substancial dos impostos e empregos não será gerado no estado, sendo que cerca de 80 % dos fornecedores estão sediados fora do Rio de Janeiro. Embora o impacto da cadeia do petróleo beneficie com *royalties* dezenas de municípios, inclusive municípios distantes da Bacia de Campos ou do pré-sal, a realidade é que, em termos de empregos e movimentação da atividade econômica municipal, os impactos mais substantivos ficam concentrados nas cidades de médio porte que são bases de apoio das plataformas *offshore*, como Campos, Macaé e Rio das Ostras.

Silva (2012) argumenta que a estrutura produtiva fluminense carece de investimentos que possibilitem a diversificação produtiva em direção à ponta da indústria do petróleo, tendo em vista a reduzida participação estadual no chamado downstream. O autor adverte ainda que os setores mais pujantes da indústria

fluminense têm lógicas de organização e de operação típicos de cadeias globais de valor, descoladas do desenvolvimento local/regional:

> Os efeitos e "potencialidades" que as atividades ligadas às indústrias do petróleo, siderúrgica, automotiva e de construção naval apresentam para o desenvolvimento das regiões em que se inserem estão diretamente subordinadas às determinações e aos objetivos muitas vezes estranhos (...) às comunidades receptoras. (SILVA, 2012, p. 210).

Sobral (2013) pondera que, apesar das vantagens associadas à economia do petróleo e gás natural (enquanto principal frente de expansão industrial), as iniciativas não estão articuladas como um processo de industrialização estadual, nem integradas a um plano de desenvolvimento nacional.

> "Aparentes sinais de 'sucesso' vêm acompanhados de um rastro de vulnerabilidades potenciais..."

> Aparentes sinais de "sucesso" vêm acompanhados de um rastro de vulnerabilidades potenciais, passíveis de se manifestar ao cessar o surto ou impulso cíclico positivo desencadeado por um conjunto de grandes investimentos (...). A despeito da relevância inegável de algumas atividades isoladamente, cabe lembrar que essa questão está associada a um processo de desindustrialização, ou seja, esgarçamento do tecido produtivo impedindo um forte crescimento sob liderança industrial. (SOBRAL, 2013, p. 207).

No intuito de rediscutir o padrão de desenvolvimento na economia fluminense, procurando identificar qual a qualidade do crescimento econômico e qual a estrutura necessária para assegurá-lo no longo prazo, com consequente geração de emprego e renda, o autor já advertia para a densidade "oca" da indústria fluminense. Entende por "estrutura oca" a que *"possui competitividade em alguns segmentos de excelência, mas fica fragilizada pela desarticulação de seu conjunto, não tendo, assim, uma razoável capacidade dinâmica própria"*. (SOBRAL, 2013, p.199)

Prefaciando obra de Sobral (2013), Osório salienta a perda de participação da economia fluminense no cenário brasileiro nas últimas décadas, também chamando atenção para os vazios na estrutura produtiva e a base rarefeita de arrecadação.

Entre 1985 e 2011, o estado do Rio de Janeiro, que apresentava, entre as unidades federativas, a segunda posição em termos de empregos formais na indústria de transformação, passa a apresentar a sexta posição, sendo ultrapassado pelos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Nesse período, em termos de número de empregos formais no total das atividades econômicas, o Rio também perde a segunda posição para Minas Gerais. Na mesma direção, o estado do Rio perde para Minas Gerais, em 2004, a segunda posição em termos de receita de ICMS, por sua rarefeita base de arrecadação, fruto de uma estrutura produtiva basicamente "oca". (OSORIO, 2013, p.14).

3.2 - A APOSTA EM NOVAS FRENTES

Como foi salientado na introdução deste trabalho, os cofres do estado do Rio de Janeiro estarão engessados para investimentos por cerca de mais uma década, considerando que ainda haverá incorporação na dívida dos juros e dos encargos não pagos, de empréstimos recentes e a inclusão do pagamento do serviço da dívida quando completarem os seis anos do Plano de Recuperação Fiscal. Isso representa quase o dobro do que se pagava antes da assinatura do Regime, e reforça a importância da recuperação da atividade produtiva como elemento gerador de novas receitas e dinamizador do ambiente de negócios.

Praticamente sem alternativas para se aumentar a arrecadação tributária, resta investir no incremento da atividade produtiva e, nesse sentido, o parque industrial fluminense continua sendo o elemento motriz na geração da inovação e dinamismo econômico. A sua expansão impactará positivamente para o incremento das atividades dos setores de comércio e serviços, com previsíveis transbordamentos para o turismo de negócios.

Tanto para os setores tradicionais, como confecção, têxtil ou alimentos, como para os dinâmicos, como químico, eletrônico ou *subsea*, a centralidade econômica do território, a capacitação de mão de obra, os centros tecnológicos, a logística oferecida e a proximidade do mercado seguem representando ativos consideráveis para a dinâmica dos investimentos produtivos.

No desafio atual da competitividade global, constata-se que a tecnologia avançou de forma irreversível no conjunto das atividades fabris, de forma que todos os segmentos devem investir maciçamente em tecnologia e melhoria de produtividade para sobreviverem comercialmente. Sem descuido dos setores tradicionais, é importante se desenvolver um Plano Diretor visando definir ações voltadas para estimular a expansão no estado de empresas com DNA tecnológico, na estruturação de um programa para induzir a criação de novas incubadoras e centros de produção de inteligência em *design*, engenharia de produção, novos materiais, nanotecnologia, internet das coisas (IoT), big data, impressoras 3D e inteligência artificial. Essas ações voltadas para a expansão das atividades tecnológicas igualmente beneficiarão as empresas do setor tradicional da economia.

Além das corporações nacionais, deve-se pensar na possibilidade de se atrair empresas de base tecnológica sediadas no exterior, utilizando-se, para tanto, canais de prospecção convencionais que não impliquem ônus financeiros, como empresas multinacionais sediadas no Rio de Janeiro, câmaras de comércio, consulados, bancos multilaterais e empresas de consultoria com atuação global.

Um setor correlato, e também de suma importância para a estruturação do desenvolvimento regional, é a **Logística**, que representa uma vocação histórica do Rio de Janeiro, a começar por sua localização privilegiada no epicentro geográfico da região de maior dinamismo econômico do país. Chamada de Rótula Logística nacional, esta área compreende portos e terminais marítimos, grandes aeroportos centrais e no interior, a maior densidade de rodovias pavimentadas, ferrovias de cargas e estações aduaneiras.

O Rio possui o terceiro mais extenso litoral do país, com 636 km e vários trechos de águas profundas e abrigadas, ideais para a operação portuária e para a importação e exportação de bens de alto valor, garantindo

a inserção do Brasil no comércio global. A atual rede logística do estado inclui aeroportos e heliportos, malha ferroviária federal e cerca de 8 mil km de extensão de rodovias asfaltadas, que qualificam o Rio também como o caminho natural dos produtos oriundos de extensas regiões de Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo. São várias oportunidades que se apresentam para os investimentos privados em infraestrutura, especialmente nas concessões rodoviárias e ferroviárias.

A importância da Logística para o Rio de Janeiro é evidenciada na Tabela 3, com uma série histórica indicativa da arrecadação de ICMS derivada da nacionalização de cargas para a economia fluminense. Reflete o ingresso de mercadorias pelos portos, aeroportos e portos secos (EADI's) no estado.

4 – VIRANDO O JOGO: NOVA GESTÃO PARA RETOMADA DO CRESCIMENTO

O que até agora foi exposto indica que qualquer proposta para reversão da situação fiscal do Rio de Janeiro há que levar em consideração (a) as restrições orçamentárias do estado, (b) a subordinação aos limites impostos pelo Plano de Recuperação Fiscal e (c) que após o término do período de prorrogação do Plano de Recuperação Fiscal, em 2023, o resíduo gerado decorrente da redução do valor das amortizações da dívida do estado junto à União será incorporado ao saldo devedor, o que sinaliza maior comprometimento do orçamento com a dívida futura.

Cumpre salientar que o texto do Acordo assinado com a União considera a possibilidade de que algumas medidas poderão não se viabilizar, o que faz aumentar a importância de se incrementar a receita tributária por meio de ações voltadas para atração de novos investimentos, notadamente porque a maioria das propostas constantes no Plano visa à redução das despesas de custeio e pessoal e incremento da receita tributária, via aumento das alíquotas de ICMS, e que deverá encontrar forte resistência por parte do funcionalismo e da classe empresarial.

Fica claro que a necessidade premente é uma ampla reestruturação do modelo anacrônico que quase sempre norteou a governança do estado, em direção a uma estrutura administrativa com modernas práticas de gestão pública, o que contempla a utilização maciça de TI visando agilizar e simplificar os processos administrativos voltados para estreitar o relacionamento com as prefeituras e área empresarial.

Assim é que, para um avanço significativo especificamente focado na melhoria do ambiente de negócios em prol da atratividade e manutenção de investimentos para o Rio, e considerando as potencialidades descritas no Capítulo 3, propõe-se a criação de uma estrutura de governança tácita, para a área de desenvolvimento econômico, que não implique aporte de recursos por parte do estado, a não ser as despesas admitidas pelo Acordo. As ações se desenvolverão, sempre que possível, por intermédio do estabelecimento de parceiras e da viabilização de recursos financeiros não exigíveis, junto a fundos federais ou de entidades não governamentais internacionais.

Essa nova estrutura de governança pressupõe linhas de ação voltadas para a proatividade e resultados. Não se trata de adotar modelos organizacionais que já foram amplamente tentados, a exemplo do "choque de gestão", "governo matricial" etc., sem o efetivo compromisso orçamentário com prioridades e sem a coesão e o direcionamento preciso das ações pela administração pública estadual. A agenda estratégica ora proposta tem como foco cinco funções primordiais, a saber:

4.1. INTEGRAÇÃO DE PROJETOS E PROCESSOS

As diversas formas de apoio concedidas pelo governo estadual às empresas ou prefeituras estão fragmentadas em diversas secretarias e nem sempre existe boa integração operacional entre elas. No presente, a competitividade do mundo corporativo se pauta em conhecimentos multidisciplinares, não mais estratificados em conhecimentos específicos. Nesse sentido, é oportuna a criação de uma Secretaria com perfil operacional mais abrangente, envolvendo as diversas áreas do governo que influenciam a atividade econômica, como apoio creditício, assessoria empresarial, levantamento, processamento e análise de dados econômicos, geolocalização e comércio internacional.

A aglutinação de pelo menos três pastas da estrutura executiva atual em uma única Secretaria de Desenvolvimento, Logística e Inovação representaria redução de gastos, com nítidos ganhos em eficácia, complementando áreas afins e evitando ações redundantes. Os quadros técnicos com larga experiência em gestão para o desenvolvimento econômico se encontram à disposição nas empresas públicas do estado, autarquias e fundações, podendo se juntar a novos gestores públicos concursados, que aportam nova visão e conhecimentos.

Para avaliar, discutir e priorizar propostas para fomentar o desenvolvimento setorial e regional, além dos projetos de infraestrutura, propomos a criação de um Conselho de Desenvolvimento Empresarial formado por entidades empresariais e governametais estaduais e federais que atuam na área de fomento empresarial

Tabela 3: Logística ERJ: Receita da nacionalização de cargas

	Montante arrecadado com o ICMS proveniente da nacionalização de mercadorias importadas	Posição de arrecadação de ICMS da nacinalização de cargas frente às demais mercadorias	Peso do ICMS arrecadado pelo estado na nacionalização de cargas importadas frente às demais arrecadações	Montante arrecadado com o ICMS sobre operações de carga
2008	3.097.745.856	2°	17.51%	198.146.382
2009	2.754.749.619	4°	14,80%	237.396.646
2010	3.712.133.561	3°	16,80%	248.396.646
2011	3.977.677.914	3°	16,03%	283.609.772
2012	4.745.585.263	3°	17,63%	295.349.842
2013	6.040.700.000	3°	19,60%	332.500.000
2014	5.768.700.000	3°	18,42%	321.700.000
2015	4.820.569.606	3°	15,02%	301.257.600
2016	3.166.810.155	5°	10,17%	446.298.041

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda, valores constantes em R$ 1,00.



4.2. IMPLANTAÇÃO DO E-GOVERNO

O E-Governo, também conhecido como governo digital, utiliza a tecnologia da informação e da comunicação para ajudar os governos a se tornarem mais acessíveis para os constituintes, melhorar seus serviços, eficiência, e ficarem mais conectados a outros segmentos da sociedade.

Uma postura organizacional menos reativa na política pública de fomento ao desenvolvimento deve considerar que a tecnologia e inovação se fazem presentes em todas as áreas, incluindo as atividades do setor tradicional. Trata-se de aproximar de forma eficiente, com baixo custo, a estrutura de apoio governamental com os agentes do interior envolvidos na função desenvolvimento - prefeituras, entidades empresariais, empresas, centros tecnológicos e universidades - e disponibilizar produtos customizados, de acordo com claras direções estratégicas.

As *smart cities*, ou cidades inteligentes, se definem pelo uso da tecnologia para melhorar a infraestrutura e tornar os centros urbanos mais eficientes e melhores de se viver. Da mesma forma, os estados precisam contar com soluções modernas e inteligentes, notadamente o Rio de Janeiro, que possui o handicap de reunir no seu território importantes empresas de Tecnologia da Informação, universidades e centros de pesquisa.

Soluções tecnológicas de baixo custo e sem complexidades de implantação estão disponíveis em centros de pesquisa, incubadoras de empresas e entidades governamentais, como o INPE- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e IBGE, ou podem ser desenvolvidas, no conceito de inovações frugais, devidamente orientadas para as áreas mais críticas do desenvolvimento regional, tendo por foco as diversas fases do processo produtivo, como atendimento a distância, definição da melhor alternativa locacional para a realização do investimento, novas fontes energéticas na agropecuária, técnicas de aproveitamento hídrico, logística reversa etc. Trata-se aqui da utilização de *softwares* – disponíveis – de geoprocessamento, de simulação e de gestão de processos, entre outros.

Ademais, a T.I. amplia a transparência da ação governamental (*accountability* e *business intelligence*), e a disponibilidade de indicadores para potenciais investidores, para micro e pequenos empresários e para a sociedade em geral.

4.3. CAPTAÇÃO E REDIRECIONAMENTO DE RECURSOS

O poder de articulação e *network* das entidades deve se constiutir num valioso capital para financiar os projetos selecionados. Não é pela ausência de Planos e Programas corretamente formulados que faltam o conhecimento das prioridades e as intervenções necessárias. Desde os Planos Diretores para municípios e regiões até Planos Estratégicos Setoriais, há um vasto acervo de informações e dados que, geralmente, adormecem nas prateleiras do executivo estadual, por não terem caráter mandatório, *funding* ou musculatura institucional para sua implantação. O vasto conjunto de opções de linhas de financiamento não reembolsável existentes no Brasil e, principalmente, no exterior, ainda é pouco conhecido e divulgado no estado.

É fundamental identificar os programas de apoio existentes, analisar os setores prioritários e as condições de elegibilidade para esse conjunto composto de fundos federais, financiamento de órgãos bilaterais ou multilaterais, fundações, bancos de investimentos via debêntures etc. Paralelamente, o governo pode identificar entidades multilaterais que concedem apoio aos projetos do Terceiro Setor, além de orientar as Organizações no processo de elaboração das propostas de solicitação de apoio financeiro.

Por outro lado, a discussão em torno dos benefícios fiscais perdura desde a corrida entre os estados, nos anos 1990, para a atração de grandes montadoras de veículos, sem que as ressalvas do Tribunal de Contas da União e as resoluções do CONFAZ consigam inibir essa prática. A questão aqui não é caracterizar os benefícios fiscais como os grandes vilões da crise pela renúncia de receita, e sim calibrá-los para gerarem efetivamente a contrapartida esperada em termos de novo dinamismo econômico, postos de trabalho e impostos, no primeiro momento pelo efeito renda, e, no longo prazo, pelas próprias empresas beneficiadas.

Isso requer orientação precisa da política industrial e sistemática avaliação dos resultados. Os incentivos concedidos nos últimos anos pelo Governo do Rio não tiveram clareza de priorizações, ficando demasiadamente na dependência das expectativas declaradas pelo solicitante. Além disso, a legislação que regula a matéria apresenta distorções, tais como os incentivos fiscais

> "O E-Governo, também conhecido como governo digital, utiliza a tecnologia da informação e da comunicação para ajudar os governos a se tornarem mais acessíveis..."

concedidos através da Lei 6.979/15 (diferimento de ICMS) e a Lei 5.636/2010 - ICMS 2%. Esses dispositivos legais tinham por objetivo fomentar o desenvolvimento dos municípios do interior de pequeno e médio porte com menor IDH, tais como Bom Jardim, Cambuci, Natividade e Porciúncula, mas acabaram contemplando igualmente municípios como Campos, capital do petróleo, e Queimados, na Região Metropolitana, desvirtuando completamente a proposta original. Nesse sentido, o direcionamento de incentivos para o interior teria o efeito de aliviar a excessiva concentração na Região Metropolitana e de estimular a diversificação produtiva, potencializando encadeamentos dinâmicos pelo território estadual.

4.4. ATUAÇÃO COM AS FRENTES PARLAMENTARES

Uma governança proativa pressupõe alinhar os esforços do executivo estadual com as frentes parlamentares.

Liderada pela bancada de São Paulo, a Constituição de 1988 isentou da cobrança de ICMS a geração de energia elétrica e a produção de petróleo, únicos insumos nos quais constitucionalmente não pode haver incidência do tributo (nos demais, como papel de jornal, a não incidência de ICMS se fez por lei ordinária). Em dezembro de 2016, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro elaborou um estudo mostrando que, caso incidisse ICMS na produção de energia elétrica, o Rio teria uma receita adicional de R$ 872 milhões e, no caso do petróleo, o ganho tributário seria igual a U$10,7 bilhões decorrente da produção de diária de 1.559.000 barris/dia (hoje 1.820.000 barris/dia), comercializados à época a U$50 o barril (hoje U$75) com o dólar cotado a R$3,50 (hoje, R$3,80). Considerando os valores atuais, a perda do estado é superior a U$15 bilhões/ano, equivalentes a R$57 bilhões. De acordo com a SEFAZ-RJ, a arrecadação de impostos em 2017 (ICMS, IRRF, IPVA, ITD e FECP) foi igual a R$29,8 bilhões.

A Proposta de Emenda Constitucional visa alterar o texto do artigo art. 155, § 2º, X, b da Constituição Federal que excepcionalmente não tributa ICMS sobre o petróleo e geração de energia elétrica nos estados de origem, mas apenas onde o consumo é realizado. Argumentos não faltam para justificar que a produção de petróleo e a geração de energia elétrica devem contar com o mesmo tratamento concedido aos demais produtos e serviços tributados com ICMS. Importante destacar que a PEC contaria com o apoio dos estados prejudicados pela não cobrança do ICMS. No encontro de contas dos saldos do valor do ICMS que incide sobre a energia elétrica e o petróleo, verifica-se que dezessete estados seriam beneficiados, e é este o capital politico com que o Rio de Janeiro poderá contar para iniciar na próxima legislatura o processo visando à aprovação da PEC.

4.5. VIABILIZAÇÃO DE PROJETOS DE MELHORIA DA LOGÍSTICA DE TRANSPORTE DE CARGAS

Para pavimentar o desenvolvimento desejado no território fluminense, é urgente realizar gestões junto ao governo federal para melhorar os acessos rodoviários e aquaviários aos portos.

Garantir melhor nível de qualidade das rodovias é essencial para reduzir o tempo de transporte de cargas e custos relacionados, além de proporcionar maior segurança. Essa melhoria pode se dar com o programa de concessão das rodovias, trazendo o investimento privado, em diferentes modalidades de participação (concessão patrocinada, "caipira", etc). Para a malha ferroviária, a prioridade é a construção da ferrovia EF-118 (Rio-Vitória), de modo a integrar os complexos portuários do Rio de Janeiro e do Espírito Santo às malhas ferroviárias do Sul Fluminense (com acesso a São Paulo, Minas Gerais e à Região Centro-Oeste) e à Estrada de Ferro Vitória–Minas – o que permitirá acesso à Região Nordeste.

Outra frente de ação na logística é o aumento do número de autorizações para rotas de voo nacionais e internacionais, bem como a expansão da rede de aeroportos regionais, com o objetivo de aumentar a capacidade de movimentação de cargas e melhorar a competitividade frente a outros aeroportos do país. Nesse setor, destaque há que ser dado para a equação de competitividade do Galeão.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O economista Mário Henrique Simonsen afirmava que *"o déficit público não é de caráter orçamentário. O déficit público simplesmente não tem caráter"*. O aforisma pode ser apropriado à conclusão deste trabalho, na medida em que tantas causas, e de tão variadas matizes, contribuíram para a instalação do colossal déficit nas contas públicas do Rio de Janeiro, sem perspectivas em curto prazo de superação pelas receitas, de forma a garantir os investimentos tão essenciais para o estado.

Analisamos aqui os principais aspectos que contribuíram para essa crise sem precedentes, seus impactos atuais e as possibilidades de superação, com foco nas perspectivas de receita decorrentes da atividade produtiva. Nesse sentido, em face do engessamento dos cofres estaduais para investimentos ou mesmo participações em parcerias (por exemplo, fundos de aval), é fundamental que a ênfase seja dada à imediata e plena recuperação do ambiente de negócios no estado.

Os efeitos da crise estão a exigir extremo rigor na gestão das contas estaduais e, para muitos fiscalistas e defensores do estado mínimo, o momento é apropriado para um drástico enxugamento da máquina pública, resguardando tão somente as áreas essenciais de sua atuação social. A proposta desse documento não coaduna com essa visão reducionista, entendendo que, se por um lado é imperiosa a contenção de despesas, sobretudo na conta previdenciária, é igualmente fundamental estimular o crescimento econômico, gerador de renda e emprego, notadamente em se tratando do Rio de Janeiro, que abriga um dos maiores parques produtivo, logístico e científico do país.

Nessa direção, propõe-se uma nova estrutura de governança que venha a simplificar e direcionar processos de importância estratégica para o desenvolvimento econômico fluminense, na certeza de que o êxito de qualquer desenho inovador ou solução criativa depende fundamentalmente de uma nova mentalidade dos mandatários da administração estadual.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)**. Disponível em: www.trabalho.gov.br/trabalhador-caged. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. **Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, jun. 2018. (Relatório de Conjuntura, 4)

BRASIL. Relatório de gestão fiscal. Disponível em: www.transparencia.rj.gov.br. Acesso em: 13 jun. 2018.

HASENCLEVER, Lia; Paranhos, J. e Torres, R. Desempenho econômico do Rio de Janeiro: trajetórias passadas e perspectivas futuras. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 681-711, 2012.

OSÓRIO, M. in SOBRAL, Bruno L. B. **Metrópole do Rio e projeto nacional**: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

SILVA, Robson Dias da. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A falácia da 'inflexão econômica positiva': algumas características da desindustrialização fluminense e do 'vazio produtivo' em sua periferia metropolitana. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, CEPERJ, Rio de Janeiro, n. 1, p. 53-85, fev. 2013. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/9060. Acesso em: 20 set. 2019.

NOTAS

[1] De acordo com o Plano aprovado pelo Governo Federal, com duração de 3 (três) anos prorrogáveis por igual período, o ajuste fiscal está dividido em quatro pontos principais: suspensão temporária da cobrança de dívida do estado com a União; aumento de receitas por meio de corte de isenções e mudanças nas alíquotas de contribuição previdenciárias; corte de despesas; e obtenção de empréstimos junto a bancos públicos e privados.

[2] Em 2017 os royalties do petróleo corresponderam a 12 % das receitas no Rio de Janeiro, enquanto em São Paulo, o segundo maior produtor, o peso foi de 0,82 %.

[3] Para quitar dívidas com fornecedores, um novo financiamento de R$ 3,05 bilhões foi solicitado pelo governo do estado em maio/2018.

[4] A malha de cargas no estado tem extensão de 1.200 km, com uma densidade de 0,027 - Índice obtido por km de vias férreas / km² área territorial (base de dados ANTT), a mais densa do país.

ANÁLISE DAS FINANÇAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DE 2008 A 2017: crise e plano de ação



Diego Oneto Bosignoli
Graduação em Engenharia de Produção pela
Universidade Federal Fluminense

RESUMO: O objetivo central deste trabalho é estudar as finanças públicas do estado do Rio de Janeiro no período compreendido entre os anos de 2008 e 2017 e apresentar um diagnóstico da crise que se instalou, propondo também medidas de recuperação. Inicia-se este trabalho com a explanação de uma visão geral da economia estadual. Em seguida, são expostos os fatores que ocasionaram a crise financeira que assolou o estado fluminense, com análise de suas principais consequências. Por fim, é apresentado um conjunto de propostas de ações que venham a estimular a recuperação econômico-financeira estadual. São elas: ajuste fiscal; venda de títulos públicos; concessão de linhas de crédito bancário subsidiadas pelo governo; estímulo à exportação; comunicação aos agentes para melhora nas expectativas; benchmarking.

PALAVRAS-CHAVE:
Finanças públicas,
Estado do Rio de janeiro,
Administração Pública.

ABSTRACT: The main objective of this study is to study the public finances of the state of Rio de Janeiro from 2008 to 2017 and to present a diagnosis of the crisis and propose recovery measures. This work begins with the introduction of an overview of the state economy. Next, the factors that caused the financial crisis that devastated the Fluminense State are exposed, and their main consequences are analyzed. Finally, a collection of proposals for actions that stimulate the state economic-financial recovery is presented. These are: Fiscal Adjustment; Sale of government bonds; Granting of government-subsidized banking credit lines; Export stimulus; Communication to the agents to improve expectations; Benchmarking

*KEYWORDS:
*Public finance,
*Rio de Janeiro state,
Public administration

*Artigo originado do trabalho contemplado com o 3° lugar do Prêmio Ministro Gama Filho 2018

1. A ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A ATUAL CRISE FINANCEIRA.

1.1 VISÃO GERAL DA ECONOMIA FLUMINENSE

Em 2016, o estado do Rio de Janeiro foi a segunda mais importante unidade da federação em termos de Produto Interno Bruto (IBGE, 2019); foi também responsável por 10,4% do PIB do país, apresentando PIB per capita de R$ 38.356 - ver tabela 1.

Tabela 1: Produto Interno Bruto, Produto Interno per capita, população residente e relação PIB RJ/ PIB Brasil e estado do Rio de Janeiro 2010- 2016.

Ano	Rio de Janeiro					Brasil	Relação PIB RJ/ PIB Brasil (%)
	Porduto Interno Bruto			População Residente (Habitantes)	PIB Per Capita (R$)	Produto Interno Bruto (1.000.000 R$)	
	1.000.000. R$	Volume					
		Índice 2010=100	Variação Anual				
2010	449 858	100,00		15 993 583	28 127	3 885 847	11,58
2011	512 768	102,64	2,64	16 112 678	31 824	4 376 382	11,72
2012	574 885	104,73	2,04	16 231 365	35 418	4 814 760	11,94
2013	628 226	106,08	1,29	16 369 179	38 379	5 331 619	11,78
2014	671 077	107,71	1,53	16 461 173	40 767	5 778 953	11,61
2015	659 139	104,70	-2,79	16 550 024	39 827	5 995 787	10,99
2016	640 186	100,08	-4,42	16 635 995	38 356	6 266 895	10,18

Fonte: Produto Interno Bruto do estado do Rio de Janeiro, CEPERJ, 2019.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tal como considerada pelo IBGE, constitui o segundo maior polo de riqueza nacional. Concentra 70% da força econômica do estado e 8,04% de todos os bens e serviços produzidos no país

Há muitos anos congrega o segundo maior polo industrial do Brasil, contando com refinarias de petróleo e instalações da indústria naval, metalúrgica, petroquímica, gás-química, têxtil, gráfica, editorial, farmacêutica, de bebidas, cimenteira e moveleira.

No Rio estão sediadas as duas maiores empresas brasileiras – a Petrobras e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) –, o maior grupo de mídia e comunicações da América Latina – as Organizações Globo –, e grandes empresas do setor de telecomunicações, como: Oi, TIM, Embratel, Intelig, Net e Star One – içando-o ao posto de principal polo nacional das telecomunicações.

Grande número de importantes empresas estatais, fundações públicas e autarquias federais possuem suas sedes estabelecidas na cidade, com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Eletrobrás, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA-Rio), o Inmetro, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o Escritório Central da Agência Nacional do Petróleo (ANP), escritórios da Confederação Nacional do Comércio, a Academia Brasileira de Ciências (ABC) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). (WIKIPÉDIA, 2017).

O ERJ apresenta a terceira maior população do Brasil, com um total estimado em 2017 pelo IBGE de 16.718.956 de pessoas. No censo de 2010, a população alcançava 15.989.929 pessoas, ocupando uma área territorial de 43.781,588km², conferindo 365,23 hab/km², a segunda maior densidade demográfica do Brasil.

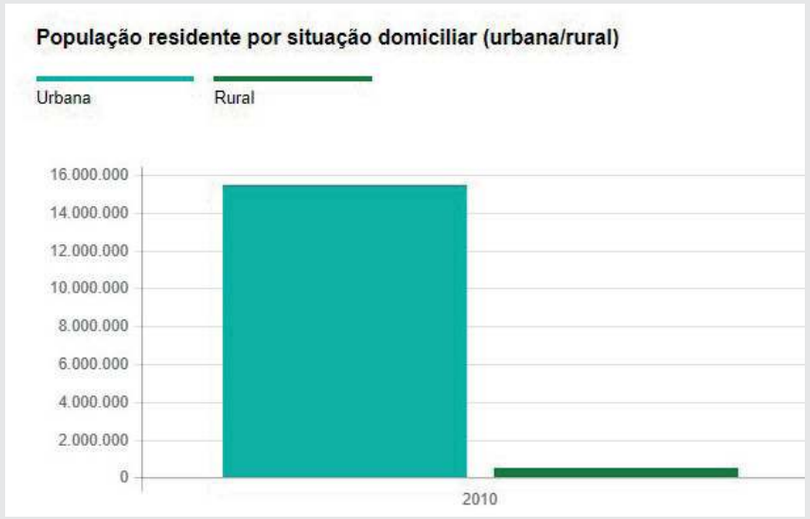
A população residente concentra-se, sobretudo, nas áreas urbanas. É possível constatar a dimensão da contração da população nessas áreas, por meio do gráfico 1.

1.2. O ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UM BREVE HISTÓRICO DA CRISE RECENTE

A problemática da crise financeira do governo estadual é de como fazer o ajuste das contas públicas dentro de um processo de recuperação econômica. A preocupação principal deve ser garantir a recuperação da economia, logo evitar que o ajuste das contas públicas prejudique esse processo de retomada.

A discussão do ajuste fiscal precisa estar inserida em uma discussão de como sair do ciclo

Gráfico 1: População residente por situação domiciliar.



Fonte: IBGE, 2017.

Em 2016, o rendimento mensal nominal domiciliar per capita correspondeu a R$1.429, sendo o quinto maior do país. Ainda nesse ano, 7,398 milhões de pessoas acima de 16 anos ou mais estavam ocupadas na semana de referência, correspondendo a 67,1% a proporção de pessoas em trabalho formal. No censo de 2010 do IBGE, verificou-se que o ERJ possui um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,761, sendo o quarto maior do país.

vicioso: uma grave retração econômica porque os agentes individuais, mesmo que não combinando explicitamente, decidem evitar gastar ao mesmo tempo.

Todavia, não há evidência de que o *déficit* público será superado com uma continuada queda de demanda agregada que leva também a uma queda de arrecadação tributária. A arrecadação é pró-cíclica, ou seja, em momento de crise, arrecada-se menos.

Nesse contexto, torna-se importante a análise

do gasto público segundo seu efeito multiplicador, ou seja, o efeito do gasto público na dinâmica econômica pode ser mais que proporcional.

Um segundo aspecto de relevo é que o estado não deve contribuir para um quadro recessivo com risco crescente de ele próprio se desestruturar. Destaca-se o trabalho de Orair, Siqueira e Gobetti (2016) que aborda os multiplicadores fiscais por diferentes segmentos de gasto e fases do ciclo econômico (ver tabela 2). Em uma recessão, torna-se importante sustentar gastos em investimentos (ativos fixos), como a literatura usualmente afirmava, mas também os gastos com pessoal e benefícios sociais, o que se evidenciou um efeito expressivo. Ao contrário, nessa fase, incentivos fiscais (subsídios) e demais despesas oferecem baixa resposta.

uma receita tributária cinco vezes maior.

Ganhos de eficiência na gestão são válidos, mas priorizar ou focar apenas em buscá-los não vai equacionar o tamanho da crise financeira do governo estadual. Os Estados não podem emitir moeda e financiar *déficits* orçamentários.

Em 2016, o governador do estado do Rio de Janeiro enviou à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) um projeto de ajuste fiscal que se revelou um pacote de medidas austeras.

Esse pacote de medidas não é aprovado na Alerj diante de forte mobilização de servidores estaduais. Entretanto, o Ministro da Fazenda à época passou a exigir a implantação desse pacote como condição para renegociar a dívida do Rio em condições mais viáveis.

Tabela 2: Multiplicadores fiscais

	Multiplicadores Fiscais				
	Ativos Fixos	**Benefícios Sociais**	**Gasto de Pessoal**	**Susídios**	**Demais Despesas**
Linear	1,0414	0,8416	0,6055	1,5013	0,2476
Expansão	0,1623	0,1536	0	4,7338	1,389
Recessão	1,6806	1,5065	1,3265	0,5972	0,2637

Fonte: SOBRAL, 2017a.

Em se tratando do corte da despesa, não cabe fazer cortes lineares. Recomendam-se ações que superem assimetrias. Pelas receitas, a maior parte da queda decorreu de múltiplos fatores ligados a um modelo problemático de desenvolvimento da economia fluminense, em particular a especificidade de sua desindustrialização e a evidência de uma pequena densidade industrial, conforme Sobral (2013). Por exemplo, como apontou Osorio (2016 apud Sobral, 2017a), isso explica por que o estado de São Paulo ostenta um PIB três vezes maior que o do estado do Rio de Janeiro, embora apresente

Ou seja, ele respalda e nacionaliza a imposição dessas medidas. Sem saída perante a difícil situação, o governador tenta um acordo com o governo federal.

De maneira a padronizar a ajuda federal aos estados e suas contrapartidas, foi enviado à Câmara dos Deputados Federais um projeto com esse propósito. Mas também não passa na Câmara. Diante disso, configurando mais um ato de força, o presidente da República veta o que foi votado e busca como solução negociar acordos bilaterais, ou seja, executivo federal com executivo estadual, caso a caso.

Em paralelo, impõem-se sucessivos bloqueios na conta do governo do estado. Isso agrava ainda mais o quadro de crise no estado, levando o governo a não efetuar o pagamento dos salários de servidores estaduais.

A presidente do Supremo Tribunal Federal de então intervém e desbloqueia as contas do governo do estado do Rio. Ocorre, em seguida, o lançamento de um pacote de medidas revisado, levado primeiramente ao STF para homologação. Supera-se então outro risco de judicialização na discussão da solução econômica.

A ministra do STF "lava as mãos", feliz que as duas partes chegaram a um acordo e, diante disso, o pacote é aprovado independentemente de votação no Congresso Nacional.

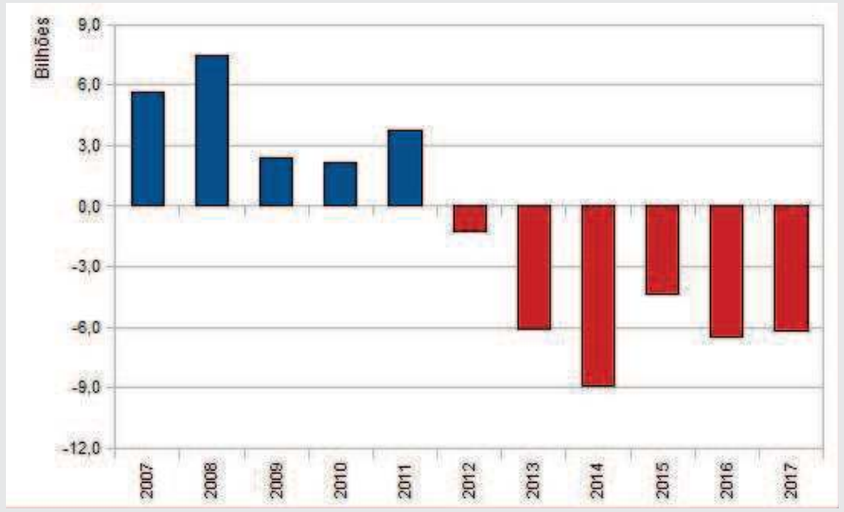
Novamente o projeto será encaminhado à Alerj para aprovação, mas em um quadro totalmente diferente da votação anterior: chancelado pelos chefes dos três poderes federais. A Alerj então não se opõe e um Regime de Recuperação Fiscal ao Estado é autorizado.

1.3. CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DA CRISE

A consequência mais aparente do problema enfrentado pelo estado do Rio de Janeiro é a dificuldade de obter caixa para cumprir o orçamento. É necessário não tratar o problema da dívida pública desconexo de um programa estadual de reabilitação da economia real, estimulando o Rio a reassumir seu lugar no desenvolvimento nacional.

Por exemplo, entre 2012 e 2017, acumulam-se déficits no resultado primário.

Gráfico 2: Resultado primário do governo fluminense 2007 a 2017, valores reais a preços de dez./2017



Fonte: SEFAZ-RJ, 2017.

O desajuste reflete uma maior queda real das receitas primárias que das despesas primárias, o que guarda especificidades. Em 2016, a receita primária já era quase 1/3 menor que a verificada em 2014 (cerca de R$ 20 bi a menos).

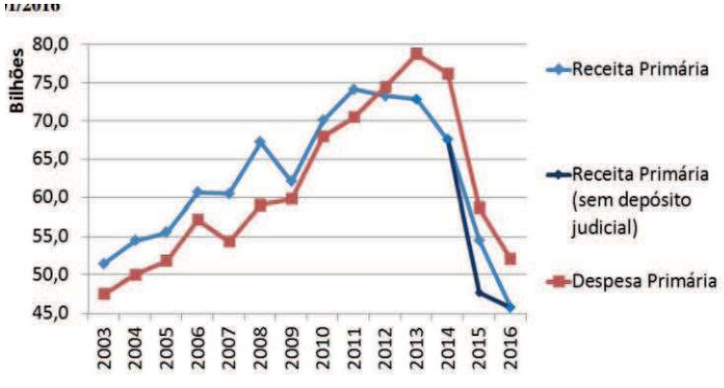


Gráfico 3: Evolução de receitas e despesas primárias do governo fluminense em termos reais, 2013 a 2016.
Fonte: SOBRAL, 2017a.

Entre 2006 e 2016, a receita corrente líquida do governo fluminense teve queda real de 3,3%, enquanto para o total dos governos estaduais das economias com os maiores PIBs (SP, RJ, MG e RS) teve aumento real de 21,2%.

Tabela 3: Variação percentual real da receita corrente líquida para estados das economias com os maiores PIBs, 2006 vs. 2016.
Fonte: SOBRAL, 2017a.

	2006	2016	Var (%)
São Paulo	114.287.318,77	140.443.287	22,9%
Rio de Janeiro	**47.810.464,40**	**46.228.984**	**-3,3%**
Minas Gerais	40.402.096,41	53.731.469	33,0%
Rio Grande do Sul	24.355.298,63	34.654.897	42,3%
Total dos Estados Selecionados	226.855.178,21	275.058.638	21,2%

O cerne da crítica deveria ser a negligência sobre indícios da desindustrialização nacional que atingem proporcionalmente mais o Rio e que levaram a uma trajetória problemática de arrecadação, antes ocultada pelas rendas do petróleo e gás que despencaram. Entre 2014 e 2016, isso significou uma perda de R$ 4,8 bilhões em receita. Só em 2015, caiu para quase a metade o peso dessas rendas na receita total, regredindo a um patamar sem precedentes.

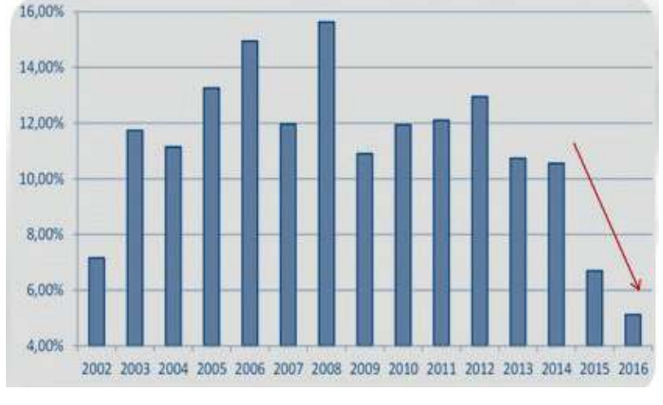


Gráfico 4: Peso (%) de royalties e participações especiais na receita total do governo fluminense, 2002 a 2016.
Fonte: SEFAZ-RJ, 2017.

Quando se analisa a evolução da arrecadação dos impostos, incluindo o ICMS, nota-se também a trajetória de forte retração nos últimos anos, o que reflete a dinâmica da atividade econômica.

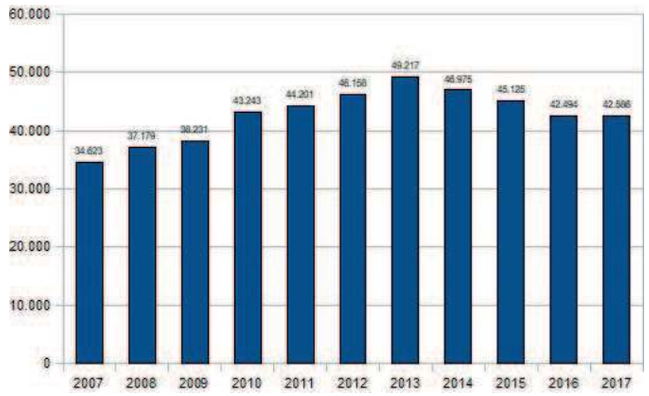


Gráfico 5: Receita bruta diretamente arrecadada: ICMS+FECP+IPVA+ITD valores reais a preços de dez./2017 – R$ milhões
Fonte: SEFAZ-RJ, 2017.



Além da evidente necessidade de financiamento para cobrir o déficit do resultado primário, houve também um endividamento induzido pelo governo federal. Entre 2012 e 2015, foram contratados R$ 22,39 bilhões em empréstimos. Nesse ponto, cabe ainda destacar as obrigações no valor de R$ 18,4 bilhões até 2021 pela antecipação de R$ 8,4 bilhões em *royalties* e participações especiais no período recente. Como consequência, já há um alto patamar de desembolsos obrigatórios para os próximos 10 anos (no total, em torno de R$ 82 bilhões).

Em 2016, a dívida estadual estava em cerca de R$ 107 bilhões, sendo que R$ 73,6 bilhões diretamente com a União. Os principais itens são associados aos acordos de renegociação da dívida do final da década de 90. Repara-se que até hoje não foram quitados, embora o saldo atual (o que falta pagar e não tudo o que já foi pago) signifique mais que o triplo do valor contratado. Em valores de janeiro de 2017, isso garante à União um fluxo de desembolso mensal de 127,7 milhões.

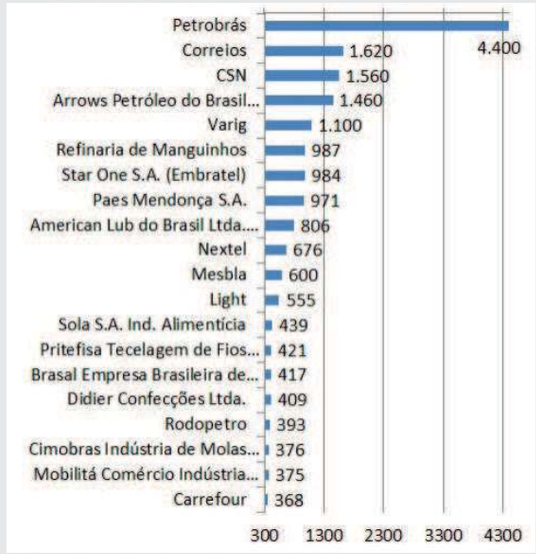
Embora o governo central não aceite discutir o perdão de parte do montante (em 2016, a dívida chegou a R$ 73,6 bilhões) e cobre de forma implacável um valor próximo do endividamento das empresas com o governo estadual (R$ 69 bilhões), cabe destacar que mais de 6 bilhões da Dívida Ativa do Estado se refere à Petrobras e aos Correios, duas empresas estatais federais. Uma solução de fato demandará um firme posicionamento político para serem cobradas as responsabilidades do governo federal.

Tabela 4: Montante da dívida do governo fluminense por credor do estado do Rio de Janeiro.

Dívida	Valor Contratado R$ bi		Saldo 12/2016 R$ bi	
	Nominal	Participação	Nominal	Participação
Total - Dívida Financeira	**54,7**	**100,0%**	**107,0**	**100,0%**
Adm -Dívida Fundada	54,6	99,7%	106,9	99,9%
Interna	45	82,2%	95,3	89,1%
União	23	42,1%	73,6	68,8%
Bacen - Assumpção Div BERJ	3,9	7,1%	14,7	13,7%
Caixa Econômica	3,1	5,6%	2,0	1,9%
Secretaria da Receita Federal	1,3	2,3%	0,8	0,8%
Banco do Brasil	7,9	14,4%	10,0	9,4%
BNDES	8,7	15,9%	7,7	7,2%
CREDIT SUISSE	1,1	1,9%	1,2	1,1%
Externa	9,6	17,6%	11,6	10,8%
Adm indireta - Custeada F. Tesouro	0,1	0,3%	0,1	0,1%

Fonte: SOBRAL, 2017a.

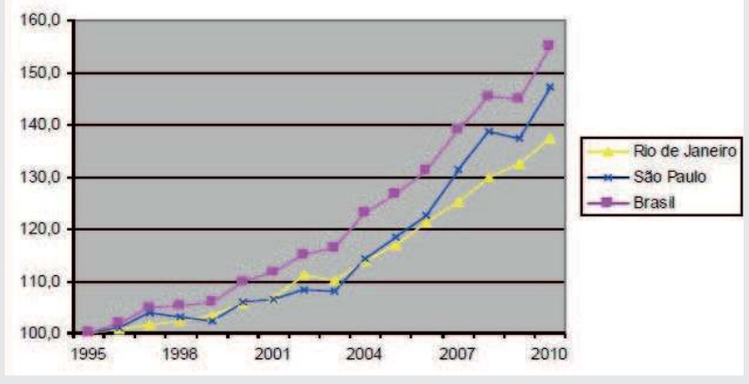
Gráfico 6: As principais empresas com dívidas ativas com o governo fluminense,2016.



Fonte: SOBRAL, 2017a.

Por outro lado, uma análise do processo de industrialização fluminense mostra que o maior avanço da economia nacional a partir de 2002 não levou a um movimento de convergência da dinâmica fluminense com a média nacional, fato que se confirma até 2010. Por conseguinte, verificou-se uma nova perda da participação relativa da economia fluminense no VAB nacional, chegando ao menor valor (10,6%) de toda a série histórica entre 1995 e 2010.

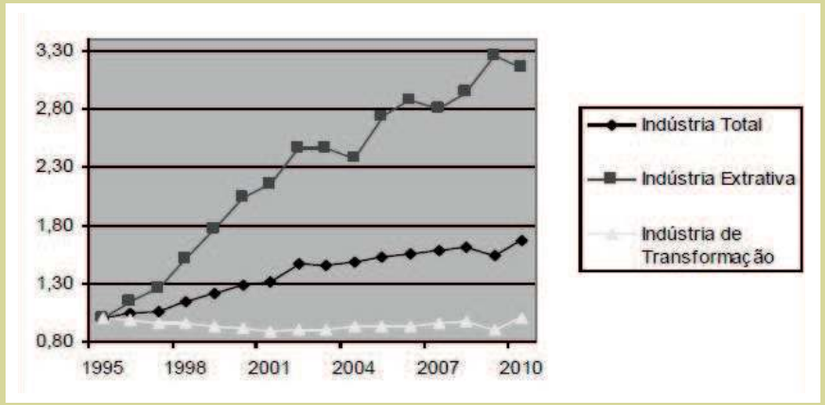
Gráfico 7: Evolução do valor adicionado bruto para o total da economia fluminense, paulista e média nacional, 1995 a 2010; 1995=100.



Fonte: SOBRAL, 2017b.

Os resultados só não foram piores graças ao espetacular avanço da atividade petrolífera. É preciso ter claro o equívoco em avaliar a trajetória positiva da indústria total sem ponderações. Como mostra o gráfico 8, considerando o período 1995/2010, o elevado dinamismo da extrativa mineral (mais que triplicou seu tamanho) vem contrastando com o quadro de semiestagnação da indústria de transformação.

Gráfico 8: Evolução da produção física da indústria fluminense, 1995 a 2010; 1995=1



Fonte: SOBRAL, 2017b.

Apesar de a indústria de transformação ainda representar em torno de 10,0% da economia estadual, esse descolamento revela uma dinâmica econômica muito dependente do aproveitamento de recursos minerais. Por conseguinte, demonstra estar aproveitando de maneira restrita as vantagens competitivas já reveladas e aponta indícios de uma desindustrialização relativa.
Cabe ainda assinalar o desempenho da construção civil. Houve uma expansão mais acentuada de seu VAB na segunda fase do último ciclo de crescimento nacional (2004/2008). Esse processo foi desencadeado com a ampliação do crédito imobiliário e vem sendo sustentado por diversas obras do Programa de Aceleração Econômica – PAC, da Revitalização da região do Porto do Rio, da Copa do Mundo de Futebol (2014), da Olimpíada (2016), do Projeto "Minha Casa, Minha Vida".
Mediante o exposto, fica claro que a base industrial fluminense vem perdendo sua histórica diversificação e passou a exibir uma tendência de especialização estrutural no período recente. Apenas três setores representam metade da estrutura da indústria de transformação em 2007: Derivados de Petróleo e Álcool, Metalurgia Básica e Outros Produtos Químicos (que inclui Petroquímicos Básicos).
Dessa forma, a industrialização fluminense se depara com o seguinte cenário: tender a uma pequena densidade industrial que só possui competitividade em alguns segmentos, porém carente de capacidade dinâmica própria; ou reverter para uma estrutura coerente, dotada de uma competitividade sistêmica e de um poder de arrasto produtivo.

2. PLANO DE AÇÃO PARA RECUPERAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

Em meio a um quadro de recessão com queda do produto interno, é comum o declínio da arrecadação de receitas, uma vez que a tributação tem origem na manifestação de riqueza e característica pró-cíclica. Em resposta a este quadro, muitos gestores optam por aumentar a arrecadação com aumento da carga tributária, que desestimula a atividade produtiva e aprofunda ainda mais a crise da economia.
Como alternativa, foram propostas ações que podem contribuem para reverter o quadro de crise econômica do estado do Rio de Janeiro. São elas: ajuste fiscal; venda de títulos públicos; concessão de linhas de crédito bancário subsidiadas pelo governo; estímulo à exportação; comunicação aos agentes para melhora nas expectativas; *benchmarking.*
A metodologia utilizada consiste no conjunto de políticas econômicas anticíclicas observadas ao longo da história econômica brasileira do século XX, por meio de pesquisa na literatura. Ademais, compõem o plano de ação algumas ferramentas de gestão administrativas públicas específicas para o estado.

2.1. AJUSTE FISCAL

No ajuste fiscal o governo deve buscar a eficiência na gestão, isto é, deve reduzir as despesas para que haja organização das contas públicas e para que o excedente do resultado, receitas menos despesas, possa ser utilizado para financiar choques na produção.
O desembolso do governo deve ser realizado onde haja o melhor multiplicador de renda, principalmente diante de uma crise econômica. Suas despesas e receitas devem ser revistas e sua gestão deve se tornar cada vez mais eficiente.
O governo tem a missão de fazer com que suas despesas sejam menores que suas receitas, isto é, deve haver a busca pelo superávit primário.
Pelo lado da receita, as medidas a serem adotadas devem ser capazes de aumentá-las. São elas: a melhora na eficiência da gestão tributária e a privatização do patrimônio público.
Pelo lado das despesas, ocorre um esforço no enxugamento do orçamento, como a rescisão de contratos de fornecimento de bens e serviços ao estado.
Destarte, após aplicação de um ajuste fiscal bem-sucedido e com o orçamento controlado, assegurado um excedente do resultado, receitas menos despesa, o governo possui dois caminhos: optar por financiar um choque no consumo de produto final ou investir na atividade produtiva.
No primeiro caso, consumo do produto final, como fez o governo brasileiro que comprou o excedente da produção cafeeira no convênio de Taubaté de 1906. Furtado (2007) demonstra que a política de defesa do setor cafeeiro nos anos de grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento de renda nacional. Mantendo-se firmes os preços, o lucro se mantinha elevado. E também os negócios do café continuariam atrativos para o capital que neles se formavam. O autor defende a teoria de que se praticou no Brasil uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados.
Alternativamente ao consumo do produto final, pode o governo optar por investir diretamente na atividade produtiva, assumindo o papel de empreendedor, principalmente em áreas com utilização intensiva de mão de obra ou de infraestrutura, que possuem os melhores multiplicadores de renda. Como fez o governo brasileiro por meio do Plano de Metas no governo JK, conforme demonstra Giambiagi *et al.* (2005). O aumento de investimentos realizados nos setores de infraestru-

tura básica e manufatureira passou de 13,5% em 1955 para 15,7% em 1960, chegando a 17% em 1963. O êxito deste plano gerou um crescimento médio de 7,9% ao ano, de 1956 a 1962.

2.2 . VENDA DE TÍTULOS PÚBLICOS

Chamada também de operação com mercado aberto, a venda de títulos públicos é uma maneira de o governo se financiar sem necessidade de emissão de moeda. O governo vende títulos ou obrigações e posteriormente os recompra. Nesta operação pode haver pagamento pelo governo de juros periódicos ou ao final da operação com taxas fixas ou flutuantes.

Embora os efeitos dessa operação sejam muitas vezes analisados pelo lado monetário da economia – se houve criação ou destruição de moeda, o ponto de discussão deste trabalho se refere à possibilidade que o governo tem de se financiar com a venda de obrigações em momentos em que a economia atravessa um período de recessão.

Segundo Carlos E. da Costa (2009), o endividamento público é um instrumento fundamental para a distribuição intertemporal ótima das políticas públicas. É por meio dele que a provisão dos bens públicos pode ser temporalmente dissociada da arrecadação dos recursos para lhe fazer face. O autor demonstra matematicamente a dívida pública e sustentável quando o valor dela não for superior ao valor presente de todos os superávits primário futuros.

No Brasil coube à Lei de Responsabilidade Fiscal garantir a disciplina para a gestão das finanças públicas nas diversas esferas do setor público. Aquele dispositivo legal estabeleceu limites para endividamento e operações de crédito, criou regras para a recondução da dívida aos limites de endividamento, entre outras determinações que afetam direta ou indiretamente a gestão da dívida pública.

2.3 . CONCESSÃO DE LINHAS DE CRÉDITO BANCÁRIO SUBSIDIADAS PELO GOVERNO

Por meio dos agentes bancários é concedida linha de crédito para as famílias financiarem o consumo de bens produzidos no território fluminense, por conseguinte o aumento do consumo estimula a produção. Com isso o governo estimula um choque no consumo, financiando apenas parte dos juros. Enquanto as famílias pagam a taxa de juros de mercado, governo fica responsável pela parte excedente. Embora haja subsídio pelo governo às famílias de parte da taxa de juros, o consumo de bens gera receita imediata para o ente governamental, pois o imposto de circulação de mercadoria é cobrado no momento inicial em que o financiamento é feito e o bem adquirido pelo consumidor. Diferentemente, as parcelas dos juros subsidiados são pagas ao longo de todo o financiamento.

Para isso, o crédito deve ser liberado para consumo de produtos de empresas com produções locais. Por exemplo, a indústria imobiliária ou automobilística com fábrica local. Assim, a remuneração para trabalhadores dessas localidades gera o multiplicador de renda necessário ao desenvolvimento econômico da região.

Da mesma forma que o crédito pode ser oferecido às famílias, ele pode ser oferecido às empresas. Enquanto as famílias são consumidoras de bens finais e serviços, as empresas são consumidoras de bens intermediários e de produção. No Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento é um agente do governo típico que executa este tipo de operação.



2.4 . ESTÍMULO À EXPORTAÇÃO

Economias em recessão apresentam queda no poder aquisitivo dos agentes domésticos; por conseguinte, os produtos internos se tornam relativamente mais baratos e, portanto, mais competitivos com o resto do mundo. Uma vez que o mercado interno está desaquecido, torna-se estratégico para a economia doméstica explorar a atividade econômica de empresas que exportam. Segundo Furtado (2007), foi sobre essa base de preços relativos que se processou o desenvolvimento industrial dos anos 30.

Portanto, os exportadores com produtos competitivos podem favorecer a reversão da crise, gerando renda com efeito multiplicador para economia.

2.5 . COMUNICAÇÃO AOS AGENTES PARA MELHORA NAS EXPECTATIVAS

Esta ação consiste na comunicação aos agentes de medidas positivas para a economia. Como exemplo, consignamos entrevistas de personalidades que transmitem confiança e reuniões com setores e associações empresariais.

De acordo com a teoria da demanda efetiva de Keynes, os empresários decidem investir com base na expectativa da demanda futura de consumo. Ou seja, quando se espera que haja aumento no consumo para o futuro, a tendência é o aumento dos investimentos na atividade produtiva.

> "(...) a simples existência de uma demanda efetiva insuficiente pode paralisar, e frequentemente paralisa, o aumento do emprego antes de haver ele alcançado o nível de pleno emprego." Keynes (1996).

Nesse sentido, o governo assume o importante papel de garantidor de um ambiente seguro para o investimento. Para isso, precisa sinalizar com políticas que trazem prosperidade, ainda que não haja impacto direto. Por exemplo, Gadelha (2011) afirma que ajustes fiscais podem gerar crescimento econômico, ao invés de recessão, por meio do aumento do investimento privado e da maior confiança dos agentes econômicos.

Além disso, sugere-se a divulgação de uma política social de segurança pública, pois o estado do Rio de Janeiro tem sofrido com o aumento da violência. Por exemplo, segundo o Instituto de segurança Pública, a taxa de roubo de carga no estado teve um crescimento de 192% entre 2013 e 2017. A violência diminui o investimento das empresas, uma vez que traz riscos e custos extraordinários à cadeia produtiva.

2.6 . *BENCHMARKING*

Benchmarking consiste em observar as melhores práticas de gestão e oportunidades para aumentar a eficiência na administração pública. No Brasil existem muitas oportunidades de estudo de caso, uma vez que o país é constituído por vinte e seis estados federados, que possuem diferentes tipos de gestão em suas secretarias.

Nesse sentido, o estado do Espírito Santo possui um caso de sucesso. O estado criou, por meio do Decreto Estadual nº 2.940-R de 2012, um regime especial de apuração do imposto de circulação de mercadorias para empresas que atuam no comércio eletrônico. A prática tem garantido entrada de novas empresas no estado, conferindo dinamismo frente às mudanças do mercado.

CONCLUSÃO

Destaca-se primeiramente que a receita estadual depende do imposto sobre circulação de mercadoria, o ICMS. Este imposto incide sobre as operações comerciais, refletindo o desempenho da economia, pois, em um período de renda alta da economia nacional, mais produtos circulam, por conseguinte, maior é a arrecadação desse imposto em favor do estado. Do contrário, com uma economia nacional em recessão, a arrecadação do estado também diminui.

Este estudo demonstrou que, em épocas de recessão, aumentar alíquotas ou criar novas formas de tributação não é a única opção disponível para os gestores. Buscar o desenvolvimento econômico, além de ter como consequência a melhora do bem-estar dos agentes da economia, confere maior arrecadação para os governos, tendo em vista que a tributação, em princípio, incide sobre a geração de riqueza. Embora alguns economistas acreditem que a economia possui caráter inerentemente estável e que a tendência natural seja o reequilíbrio, na prática os gestores se deparam com um problema real das contas públicas e observam as receitas despencarem. Portanto, de fato, deve haver um planejamento que conduza a um plano de ação que tenha por objetivo acelerar a recuperação da economia e finanças do governo.

A maior dificuldade encontrada neste estudo foi mensurar o impacto da utilização de cada proposta de ação abordada, tendo em vista que cada economia possui suas peculiaridades e suas características locais de produção, assim como hábitos de consumo de acordo com a cultura da sociedade.

O resultado prático deste trabalho foi reunir elementos para se proceder à análise da situação de crise financeira em que se encontra o estado do Rio de Janeiro, apresentando propostas de recuperação que componham um plano de ação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Acesso à Informação do BCB**. Disponível em: http://www.bcb.gov.br. Acesso em: 23 set. 2017.

BRASIL. Instituto de Segurança Pública. **Rio de Janeiro**: a segurança Pública em Números: evolução dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial no Estado do Rio de Janeiro – 2003 a 2017. Disponível em: http://www.ispdados.rj.gov.br. Acesso em: 4 jul. 2018.

BRASIL. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Disponível em: http://www.tesouro.gov.br. Acesso em: 23 set. 2017.

BOSIGNOLI, Diego Oneto. **Análise das finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro de 2008 a 2016.** 2017. 69 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011. 600 p.

CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa d'Ávila; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo resultados fiscais**. Brasília, DF: Editora Gestão Pública, 2015.

CEPERJ. **Produto Interno Bruto do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=64>. Acesso em: 22 set. 2019.

COSTA, Eugênio Ellery Lustosa da. **Sustentabilidade da dívida pública.** Brasília: Banco Mundial e Tesouro Nacional, 2009. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf. Acesso em: 01 ago. 2016.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto n.º 2.940-R, de 06 de janeiro de 2012.** Introduz alterações no RICMS/ES, aprovado pelo Decreto n.º 1.090-R, de 25 de outubro de 2002. Espírito Santo: Secretaria de Estado da Fazenda. Disponível em: http://www.sefaz.es.gov.br/LegislacaoOnline/lpext.dll/InfobaseLegislacaoOnline/decretos/2012/dec2940-r.htm?fn=document-frame.htm&f=templates&2.0. Acesso em: 16 set. 2019.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. Política fiscal anticíclica, crise financeira internacional e crescimento econômico no Brasil , **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v. 31, n. 5, p. 794-812, Especial/2011.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia D. de. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Campus: Elsevier, 2001. 475 p.

GIAMBIAGI, Fábio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008, **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 533-580, out./dez. 2008.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André (org.). **Economia brasileira contemporânea**: (1945-2004). Rio de Janeiro: Campus: Elsevier, 2005. 425 p.

FURTADO, Celso M. **Formação econômica do brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 351 p.

IBGE. **Brasil em Síntese**: Rio de Janeiro. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/panorama. Acesso em: 23 set. 2017.

IBGE. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 16 set. 2019.

IBGE. O que é o PIB. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em Set/2019.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Aspectos da atuação Estatal de FHC a Dilma**. Brasília, DF: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, 2039)

MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia**. 7. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: LTC, 2012. 457 p.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal**: instrumento de planejamento. Disponível em: http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf. Acesso em: 16 set. 2019.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria; GOBETTI, Sergio Wulff (org.). **Política fiscal e ciclo econômico**: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. 2016. Disponível em: https://www.joserobertoafonso.com.br/politica-fiscal-e-ciclo-economico-orair-et-al/. Acesso em: 01 jul. 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda. **Relatório anual da dívida pública**: 2013. Rio de Janeiro: SEFAZ, 2014. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/tesouro/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3AWCC260833. Acesso em: 18 jul 2017.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento. **Contas de Governo: exercício de 2016: Relatório Gerencial**. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br. Acesso em: 18 jul 2017.

SIMONSEN, Mario Henrique; CYSNE, Rubens Penha. **Macroeconomia**. 4. ed. São Paulo: Atlas; Rio de Janeiro: FGV, 2009. 732 p.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A crise no Rio não deve ser tratada como crise do Rio. **Brasil Debate**, [s. l.], 06 abr. 2017. Disponível em: http://brasildebate.com.br/a-crise-no-rio-nao-deve-ser-tratada-como-crise-do-rio/. Acesso em: 05 set. 2017a.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A Falácia da "inflexão econômica positiva": algumas características da desindustrialização fluminense e do "vazio produtivo" em sua periferia metropolitana. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, CEPERJ, Rio de Janeiro, n. 1, p. 53-85, fev. 2013. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/9060. Acesso em: 28 set. 2017b.

GASPAR, Vitor (org.). Fiscal policy and long-term growth. **IMF Policy Paper**, Washington, D.C, june 2015. Disponível em: https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/042015.pdf. Acesso em: 01 ago. 2016.

WIKIPEDIA. **Economia da cidade do Rio de Janeiro.** Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Economia_do_Rio_de_Janeiro_(cidade). Acesso em: 23 set. 2017.



A CARACTERIZAÇÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS E SUA ATUAÇÃO NA GOVERNANÇA DA PREVIDÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL

Diana Vaz de Lima
Doutora em Ciências Contábeis e Professora do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade de Brasília

Karine Cristiane de Oliveira Paiva
Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília

RESUMO: Este estudo tem como objetivo analisar como são estruturados e operacionalizados os conselhos dos regimes próprios de previdência social (RPPS) e a sua atuação na governança da previdência pública municipal. Foi realizada pesquisa tipo survey, mediante a aplicação de questionário aos conselheiros de RPPS de todas as regiões do Brasil. Os achados da pesquisa mostram que os conselhos de regimes próprios possuem natureza de representação vinculada funcional, composição múltipla e não paritária, relação do tipo orgânico com as politicas e programas setoriais, são órgãos deliberativos e com duração de mandato de dois a seis anos. Da perspectiva da governança, a legislação previdenciária estabelece ações que aumentam a eficiência e a efetividade dos RPPS, assegura que sejam instituídos mecanismos de controle e preserva a partilha de poder. Na prática, contudo, a maioria dos conselheiros assume suas funções sem qualquer experiência em previdência e toma decisões apenas com base no conhecimento que têm ou em atendimento a alguma orientação recebida.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos, Previdência Pública, Governança, Brasil.

ABSTRACT: The objective of this study is to analyze how the councils of the own social security regimes (RPPS) and their actions in the governance of municipal public welfare are structured and operationalized. Survey research was carried out, through the application of a questionnaire to RPPS counselors from all regions of Brazil. The findings of the research show that the councils of own regimes have the nature of functional linked representation, multiple and non-parity composition, organic relationship with sectoral policies and programs, are deliberative bodies with a term of office of two to six years. From the perspective of governance, social security legislation establishes actions that increase the efficiency and effectiveness of RPPS, ensures that control mechanisms are in place and preserves power sharing. In practice, however, most board members assume their functions without any pension experience and only make decisions on the knowledge they have or follow any guidance received.

KEYWORDS: Councils, Public Welfare, Governance, Brazil

INTRODUÇÃO

Organizados sob a forma de canais de participação da sociedade, desde a Constituição Federal de 1988 os conselhos gestores vêm se firmando como uma forma inovadora de gestão pública. Distribuídos nas mais diversas áreas de atuação e promovidos pelo engajamento dos mais diversos atores, a existência dos conselhos gestores de políticas públicas passou a ser prevista na legislação brasileira federal, estadual e municipal.

De acordo com Buvinich (2014), em sua trajetória, o desenvolvimento dos conselhos gestores no Brasil passou por distintas fases até chegar aos atuais conselhos, na forma de espaços institucionalizados de participação política cuja função é incidir nas políticas públicas setoriais, produzindo decisões a partir da ampla discussão com setores da sociedade civil.

Os conselhos são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos e fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implantado em todo o mundo da gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada. Gohan (2006) esclarece que por meio dos conselhos busca-se a institucionalização da participação e a consolidação dessa cogestão pública, caracterizada pela atuação conjunta da sociedade, do governo e de outras associações.

Apesar de reconhecer a importância dos conselhos no modelo institucional brasileiro, Gomes (2003) sustenta que a literatura sobre o tema revela uma série de problemas associados à representatividade democrática e eficácia dos conselhos em debater, decidir e fazer cumprir suas políticas. O pesquisador entende que do lado da representação governamental é necessário exigir a designação de representantes legítimos do governo, com capacidade e autoridade para decidir.

Bronstein, Fontes Filho e Pimenta (2017) também reconhecem que as características formais que dão origem aos conselhos municipais no Brasil (aspectos regulatórios, fiscalizatórios e burocráticos) somadas a uma estrutura de governança adequada dessas instâncias reforçariam o aumento da confiança da sociedade civil na administração pública e uma maior eficiência na formulação de políticas.

Calazans (2010) esclarece que, diferentemente da origem dos conselhos das políticas públicas em geral, os conselhos de previdência não foram inicialmente criados em virtude da demanda da sociedade, uma vez que à época as instituições de previdência eram privadas e a participação do Governo se dava apenas na consecução das normas legais de funcionamento das Caixas. Entretanto, segundo o pesquisador, desde que o governo federal passou a fazer parte da gestão dessas instituições, a evolução da Previdência Social brasileira caminha em direção à busca pela profissionalização dos membros dos seus conselhos.

A CARACTERIZAÇÃO DOS GRANDES CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se trata de instâncias criadas a partir de uma concepção de gestão participativa, Nahra (2007) esclarece que é de se esperar que os conselhos gestores de políticas públicas sejam canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e pelo poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas. Portanto, os conselhos devem assinalar possibilidades concretas de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal (Gohn, 2006; Gohn, 2004), criando novas formas de contrato social por meio da ampliação da esfera social pública.

Buvinich (2014) lembra que o sucesso de um conselho não está restrito unicamente ao seu poder decisório, mas ao conjunto de elementos que conjugam pluralidade representativa, paridade e qualidade do processo deliberativo (da discussão), mas reconhece a importância da deliberação enquanto preceito legal profundamente impactante. Para Gomes (2003), aos conselhos gestores impõe-se o desafio de constituir espaço democrático destinado a alcançar três objetivos essenciais: promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e captação permanente das demandas da sociedade; e exercer controle social sobre o governo.

A capacidade deliberativa (o poder de decisão) é apontada pela maioria da doutrina como a efetiva partilha de poder político e o grande diferencial conferido aos conselhos na reforma constitucional. Buvinich (2014) acredita que sem essa capacidade os conselhos continuariam a exercer o papel de "conselho de notáveis" do início do século passado.

Diante de toda a expectativa gerada em torno da criação dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, Calazans *et al.* (2013) reconhecem que as dificuldades para sua institucionalização vão desde os aspectos institucionais – como o alcance do poder decisório e a possibilidade da perda de autonomia dos conselhos, até os aspectos sociais envolvidos, como o baixo grau de cultura política e a heterogeneidade dos interesses dos representantes da sociedade.

Ao caracterizar os grandes conselhos de políticas públicas, Draíbe (1998) expõe que os dilemas que os cercam vão desde a forma como esses conselhos são instituídos, os papéis que



exercem, até as chaves em que operam, adiantando que as respostas não são unívocas, revelando a necessidade de que mais estudos sejam realizados. Em seu trabalho, a pesquisadora classifica os conselhos, dentre outros critérios, de acordo com a natureza de representação, composição interna, inserção institucional e natureza de participação, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Classificação e caracterização dos grandes conselhos de políticas públicas.

Classificação	Grupos	Caracterização
Natureza da Representação	Vinculada	A representação das categorias sociais ou profissionais se faz por meio de organizações da sociedade civil, que indicam seus representantes
	Não Vinculada	Composto por membros da sociedade civil expressivos nas suas áreas de atuação, cuja indicação decorre de convite do governo ou por intermédio de processos não vinculantes, nos quais são ouvidos os pares.
	Mista	Convivem membros tanto da representação vinculada como da representação não vinculada.
	Vinculada Funcional	Os membros, por ocuparem uma determinada posição funcional, automaticamente participam do conselho.
Composição interna	Bipartites e Paritários	Formados por governo e sociedade civil, com o mesmo número de representantes para cada lado.
	Bipartites e não Paritários	Formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência do quantitativo entre ambos.
	Tripartites e Paritários	Trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços têm assento, sendo equivalente o número de membros de cada categoria.
	Tripartites e não paritários	Trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços têm assento, sem que haja equivalência numérica entre as partes.
	Múltiplos e Paritários	O Governo, os trabalhadores ou usuários, os empregadores ou prestadores de serviços e, por vezes, os representantes de determinados segmentos da sociedade ou especialistas de um dado assunto ou ainda membros do Legislativo se fazem representar, sendo equivalente o número de membros de cada categoria.
	Múltiplos e não paritários	O Governo, os trabalhadores ou usuários, os empregadores ou prestadores de serviços e, por vezes, os representantes de determinados segmentos da sociedade ou especialistas de um dado assunto ou ainda membros do Legislativo se fazem representar, sem que haja equivalência numérica entre as partes.
Inserção institucional	Absolutamente independentes.	
	Mantêm relações do tipo orgânico com as politicas e os programas setoriais.	
Natureza da participação	Opinativos	
	Deliberativos	

Fonte: Adaptado de Draíbe (1998, p.6-8)

Quanto à inserção institucional, Draíbe (1998) ainda apresenta como subgrupo os conselhos independentes da estrutura federal, que mantêm relações do tipo orgânico com as políticas e os programas setoriais, mas são formados a partir da posição funcional que os membros ocupam nos outros dois níveis de governo, como é o caso do Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS e do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde – CONASS. No que diz respeito à duração do mandato, Draíbe (1998) comenta que a legislação da quase totalidade dos conselhos prevê mandato dos membros, principalmente dos não governamentais, com duração limitada a períodos que variam entre dois e quatro anos, podendo haver recondução.

SOBRE O FUNCIONAMENTO E A COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DOS REGIMES PRÓPRIOS

Cortes (2005) apresenta que a participação de representantes de trabalhadores em instâncias administrativas ou de fiscalização da previdência social remonta às caixas de aposentadorias e pensões e aos institutos de aposentadorias e pensões, mas a independência desses representantes frente às direções do órgão previdenciário e à sua capacidade de influenciar decisões variaram de acordo com a instituição e o período.

Mais recentemente, a previsão do funcionamento de conselhos de administração e fiscal dos RPPS encontra-se regulamentada na Lei nº 9.717/1998, que dispõe sobre as regras gerais de previdência para os servidores públicos, mas a legislação previdenciária não tratou da sua estrutura e funcionamento. Na prática, Calazans et al (2013) comentam que cada ente federativo institui seus conselhos por lei de iniciativa do Chefe do Executivo criando, geralmente, dois conselhos: um com função deliberativa (conselho de administração) e outro com função de fiscalização (conselho fiscal).

Na visão de Moreira e Goés (2015), seria salutar que o legislador tivesse inserido a necessidade de expertise técnica dos conselheiros dos RPPS, assim como foi feito no regime de previdência complementar, que exige que os membros dos conselhos deliberativo e fiscal tenham comprovada experiência no exercício de atividade na área financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria.

Moreira e Goés (2015) consideram que existem conselheiros que deliberam sem qualquer embasamento técnico e aprovam contas sem reflexão prévia sobre elas, simplesmente apondo suas assinaturas em relatórios, por não terem condições de entenderem o que estão homologando.

> "A capacidade deliberativa (o poder de decisão) é apontada pela maioria da doutrina como a efetiva partilha de poder político e o grande diferencial conferido aos conselhos..."

ESTUDOS
4 | CARACTERIZAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS

GOVERNANÇA E GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

A discussão sobre governança no ambiente corporativo envolve a criação de mecanismos internos e externos que assegurem que as decisões corporativas sejam tomadas no melhor interesse dos investidores. O sistema de governança corporativa depende, em grande parte, do ambiente institucional no qual a entidade está inserida, havendo diferenças significativas nos sistemas de governança corporativa adotados pelos países (Silveira, 2002).

Ao tratar das redes de poder e governança local, Rover (2007) compreende o termo governança como a constituição de uma instituição que integre governos com grupos e atores sociais para realizar a gestão de políticas públicas, na qual se darão processos de negociações de interesses, em uma clara perspectiva de partilha de poder. Essa interpretação também está presente no estudo do Banco Mundial (2017), segundo o qual o conceito de governança está associado ao meio pelo qual os atores estatais e não estatais interagem para conceber e implantar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder, entendendo este último como a habilidade de grupos e indivíduos fazerem com que outros ajam em prol de seus interesses, bem como a capacidade de atingirem resultados específicos.

Enquanto no ambiente corporativo a governança se volta para a maneira como as corporações são governadas e administradas, no setor público a governança trata da aquisição e distribuição do poder na sociedade. Para Mello (2006), o que se observa é que, da perspectiva governamental, a governança não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de atendimento da legalidade e legitimidade.

No setor público a ênfase em governança reflete, de muitas formas, as preocupações públicas com relação à capacidade de seus sistemas políticos agirem de forma efetiva e decisiva no sentido de resolverem problemas públicos. De acordo com Peters (2013), esse processo envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas, mas, embora seja fácil identificar a lógica da governança e os mecanismos para atingir essas metas sejam bem conhecidos pela ciência política e administração pública, a governança ainda não é uma tarefa simples.



Em seu referencial básico de governança, o Tribunal de Contas da União – TCU do Brasil define governança no setor público como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014), trazendo o termo governança quase como um sinônimo do conceito de controle.

O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do governo federal brasileiro, reproduz exatamente o conceito de governança apresentado no Referencial básico editado pelo TCU, não fazendo qualquer referência à partilha de poder.

Como se pode observar, há uma imprecisão conceitual no que diz respeito ao conceito de governança. Frey (2007) já havia observado esse fenômeno ao esclarecer que é possível distinguir entre versões de governança que enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental e outros que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança.

Ciente dessa realidade, Fukuyama (2013) alerta que como o conceito de boa governança não está bem estabelecido, especialistas diferentes podem pretender coisas diferentes ao responder à mesma pergunta de pesquisa. No presente estudo, essa análise estará limitada à atuação funcional dos conselheiros no âmbito dos RPPS.

AÇÕES DE GOVERNANÇA NOS CONSELHOS DE RPPS

No âmbito dos conselhos municipais, Bronstein, Fontes Filho e Pimenta (2017) apresentam que o fenômeno da governança está relacionado com a capacidade de os conselheiros conseguirem pactuar normas claras, processos transparentes e democráticos, com *accountability* e controle externo efetivo, para produzirem nessas instâncias de participação um conjunto de boas práticas que levem ao aumento da confiança dos cidadãos na gestão pública.

Ao instituir o Manual Pró-Gestão, um programa de certificação institucional e modernização para a gestão dos regimes próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Secretaria de Previdência – SPrev do Ministério da Economia busca reconhecer boas práticas de gestão adotadas pelos RPPS.

De acordo com o Manual, a melhoria da governança do RPPS tem por finalidade assegurar o atingimento de sua missão institucional, com a preservação dos direitos dos segurados, a proteção dos interesses do ente federativo instituidor, a adequada gestão do patrimônio e a conformidade aos requisitos legais estabelecidos pelos órgãos de regulação e supervisão. Da perspectiva dos conselhos e conselheiros de regimes próprios, o Manual Pró-Gestão relaciona as seguintes ações:

a. *Relatório de governança corporativa*: deve ser periodicamente disponibilizado pelo site da unidade gestora como instrumento de transparência e de prestação de contas da gestão, trazendo, entre outros, os dados dos segurados, receitas e despesas; a evolução da situação atuarial; a descrição detalhada dos ativos, investimentos, aplicações financeiras e do fluxo de entradas e saídas de recursos; a publica-



ção das atividades dos órgãos colegiados e os canais de atendimento. Esse relatório deve ser previamente submetido à análise e aprovação do Conselho Fiscal e Conselho Deliberativo;

b. *Código de Ética*: deve retratar a missão da unidade gestora, sua visão e princípios, com a difusão entre seus colaboradores, para que estes tenham ciência de suas responsabilidades. Deve ser disponibilizado no site do RPPS e levado ao conhecimento dos seus servidores, dos segurados e de partes relacionadas;

c. *Política de investimentos*: deve definir o índice referencial de rentabilidade a ser buscado pelos gestores no exercício seguinte, estabelecendo estratégias de alocação, diretrizes e metas de investimentos, bem como permitir monitorar ao longo do ano, por meio de relatórios de acompanhamento, os resultados que forem sendo alcançados durante a sua execução. Devem ser acompanhados de parecer do Comitê de Investimentos e aprovação do Conselho Fiscal;

d. *Comitê de investimentos:* deve ser constituído no mínimo por três membros que mantenham vínculo funcional com o ente federativo ou com a unidade gestora do RPPS e se reunir com periodicidade mínima mensal, para deliberar sobre as alocações dos recursos financeiros, observados os limites estabelecidos na legislação previdenciária, avaliados a conjuntura econômica e o desempenho da carteira de investimentos;

e. *Transparência:* devem ser divulgados as políticas e os procedimentos continuados e permanentes que permitam fornecer informações aos diversos interessados segundo critérios gerais de acesso, uso e entendimento. Entre os documentos e informações mínimos a serem divulgados no site do RPPS estão os regimentos internos e as atas de colegiado;

f. *Definição de Limites e Alçadas:* deve estabelecer critérios e limites para a tomada de decisões relativas a atos administrativos que envolvam recursos orçamentários ou financeiros do RPPS, possibilitando o compartilhamento de responsabilidades entre seus dirigentes;

g. *Segregação das atividades:* deve-se evitar que um único agente tenha autoridade completa sobre parcela significativa de uma determinada transação (aprovação da operação, execução e controle);

h. *Ouvidoria:* deve haver no mínimo a disponibilização no site do ente federativo ou do RPPS de um canal de comunicação no modelo "fale conosco", para consultas, dúvidas, reclamações, denúncias, elogios e solicitações, que proporciona uma via de comunicação permanente entre a instituição e as pessoas ou grupos que nela possuem participação, investimentos ou outros interesses;

i. *Diretoria executiva:* a diretoria executiva deverá ser disciplinada pela legislação local e seus membros deverão ter formação educacional de nível superior, observadas certas especificações, de acordo com o nível de certificação;

j. *Conselho fiscal:* o conselho fiscal deve trazer preferencialmente composição paritária entre os representantes dos segurados e do ente federativo, tendo a maioria dos membros formação de nível superior, com a presidência do Conselho Fiscal sendo exercida por um dos representantes dos segurados, que terá o voto de qualidade. O Conselho Fiscal deverá adotar as seguintes práticas: a) elaboração, publicação e controle sobre a efetivação de plano de trabalho anual, estabelecendo os procedimentos, o cronograma de reuniões, o escopo a ser trabalhado e os resultados obtidos; b) elaboração de parecer ao relatório de prestação de contas, no qual devem constar os itens ressalvados com as motivações, recomendações para melhoria e áreas analisadas;

k. *Conselho deliberativo:* preferencialmente o conselho deliberativo terá composição paritária entre os representantes dos segurados e do ente federativo, todos com formação superior ou especialização em área compatível, com a presidência do Conselho Deliberativo sendo exercida por um dos representantes do ente federativo, que terá o voto de qualidade;

l. *Mandato, representação e recondução:* a legislação local disciplinará o processo de escolha dos membros da Diretoria Executiva, do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal. No caso dos membros do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal, será observado mandato de duração mínima de um ano e máxima de três anos, limitando a recondução ao máximo de três mandatos consecutivos para o mesmo Conselho, como forma de assegurar sua renovação periódica.

De acordo com o Manual Pró-Gestão, cada uma dessas ações possui quatro níveis de aderência, que representam os diferentes graus de complexidade que poderão ser atingidos. A certificação em determinado nível dependerá de o ente demonstrar à entidade certificadora que atingiu esse nível em todas as ações avaliadas e, sendo conseguidos diferentes níveis de aderência nas ações, a certificação será determinada pelo nível mais simples dentre aqueles alcançados.

Como se pode observar, a legislação previdenciária estabelece tanto ações de governança que visem ao aumento da eficiência e efetividade dos RPPS, como as metas de investimentos, alocações de recursos financeiros; assegura que sejam instituídos mecanismos de controle, como o monitoramento da situação atuarial e de ganhos e perdas na carteira; preserva a partilha de poder, ao definir mandato, representação e recondução dos conselheiros, além de buscar assegurar a representação paritária e práticas de atuação nos respectivos conselhos.

OBJETIVO E METODOLOGIA DO ESTUDO

Considerando que a atuação dos conselhos dos RPPS pode ser crucial para assegurar o atingimento de sua missão institucional, o presente estudo tem como objetivo analisar como são estruturados e operacionalizados os conselhos dos regimes próprios de previdência social e sua atuação na governança da previdência pública municipal.

Para identificar essas motivações, foi elaborado questionário composto por 40 perguntas – 31 fechadas e nove abertas, cujo piloto foi validado em novembro de 2017 pelo presidente da Abipem e por um conselheiro de instituto de previdência municipal. Após ajustes efetuados na versão original, a coleta de dados se deu por meio de questionário online enviado aos participantes por meio da ferramenta *survey monkey.* O questionário foi enviado para conselheiros de RPPS de todas as regiões do Brasil, cujos contatos foram obtidos junto à Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais – Abipem, na seguinte distribuição – o percentual é o número de respondentes de cada estado com relação aos 192 respondentes:

O questionário ficou aberto para recebimento de respostas no período de novembro de 2017 a fevereiro de 2018. Foram obtidas 192 respostas completas, e a análise dos resultados foi realizada por meio de estatística descritiva.

UF	Quantitativo	Porcentagem
AC	3	1,56%
AL	0	0,00%
AP	1	0,52%
AM	2	1,04%
BA	4	2,08%
CE	1	0,52%
DF	3	1,56%
ES	0	5,21%
GO	6	3,13%
MA	2	1,04%
MT	9	4,69%
MS	9	4,69%
MG	15	7,81%
PA	4	2,08%
PB	2	1,04%
PR	23	11,98%
PE	10	5,21%
PI	1	0,52%
RJ	11	5,73%
RN	5	2,60%
RS	9	4,69%
RO	3	1,56%
RR	0	0,00%
SC	24	12,50%
SP	31	16,15%
SE	0	0,00%
TO	4	2,08%
Total	192	100,00%



RESULTADOS

A maioria dos conselheiros respondentes tinha entre 40 e 59 anos (67%), sendo 45% mulheres e 55% homens. Com relação à situação funcional, a maior parte declarou ser servidor público concursado no mesmo município onde atua como conselheiro (91%). Quanto à formação, 32% dos conselheiros concluíram o ensino médio e 55% possuem pós-graduação completa.

Com relação à experiência em conselhos, 42% dos conselheiros respondentes afirmaram que estavam no cargo há menos de dois anos, portanto ingressaram na última legislatura municipal, em 2017. Outros 42% dos conselheiros estavam no cargo de três a seis anos, ou seja, já faziam parte da legislatura anterior e foram mantidos na legislatura atual. Sobre a experiência antes de assumir o cargo de conselheiro, 82% dos respondentes afirmaram que não tinham experiência anterior à frente de regime próprio, nem haviam ocupado cargo de confiança municipal antes de serem conselheiros.

Quanto à composição dos conselhos, verificou-se que os regimes próprios possuem conselhos com representação vinculada funcional, ou seja, a indicação se faz em razão do cargo e não da pessoa: 36% foram eleitos e 58% tiveram algum tipo de indicação (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Tipo de representação



Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto à duração do mandato, 49% têm duração de três a seis anos, acima da média da literatura, que é de dois a quatro anos. Quando questionados sobre os benefícios que recebiam para participar de cada reunião, 60% dos conselheiros responderam não receber qualquer ajuda ou benefício e 27% afirmaram que recebem pró-labore ou jeton. Dos entrevistados, 50% afirmaram que participavam do Conselho de Administração (Administrativo ou Deliberativo), 29% participavam do Conselho Fiscal e 9% eram do Conselho ou Comitê de Investimentos.

Sobre os assuntos deliberados, no Conselho de Administração (CA) os assuntos mais recorren-

tes são a aprovação do plano de ação anual ou planejamento estratégico (25%) e o acompanhamento das metas financeiras e atuariais e os indicadores de gestão (25%). Apenas 18% dos conselheiros do CA assinalaram deliberar sobre a análise e homologação das propostas de atos normativos do RPPS e sua governança. Com relação ao Conselho Fiscal, a maioria dos conselheiros (27%) costuma deliberar sobre o exame do balanço anual, balancetes e demais atos de gestão.

Sobre o Conselho ou Comitê de Investimentos, 18% responderam que costumavam deliberar sobre como deve ser a formulação e a execução da política de investimentos e 18% sobre as alocações dos recursos financeiros, observados os limites estabelecidos na legislação previdenciária e na política de investimentos. Apenas 23% dos respondentes eram conselheiros que ocupavam a presidência do conselho e haviam sido escolhidos como presidente pelos próprios membros do conselho.

Ao tratar das ocorrências na gestão dos RPPS, a maioria dos respondentes (54%) observou que houve atrasos tanto na contribuição patronal como na contribuição do servidor.

Quando questionados sobre a certificação formal por entidade acreditada, 64% afirmaram não possuírem certificação. Com relação às capacitações/treinamentos realizados, 45% dos conselheiros respondentes declararam participações isoladas em encontros, seminários e congressos e 31% fizeram cursos em sistema financeiro, mercado financeiro e de capitais e fundos de investimentos. Apenas 11% atuam na formação de servidores e dirigentes, mas dando apenas apoio informal.

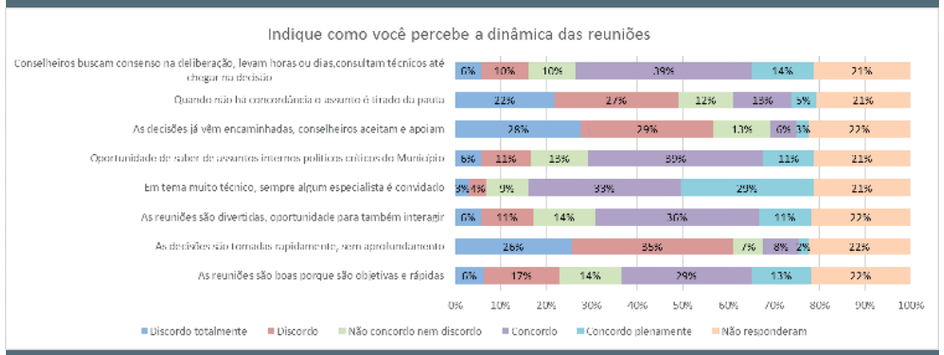
Ao responderem sobre o conhecimento prévio em RPPS ao assumir o cargo de conselheiro, apenas 11% já conheciam o tema, mas 64% aprenderam durante o exercício do cargo. Em uma autoavaliação, 50% se consideram preparados para a função, mas precisam de ajuda em questões específicas.

Verificou-se que a composição dos conselhos é múltipla e não paritária, tendo em média três membros representando segurados, três membros representando a prefeitura, um membro representando a câmara de vereadores e um membro representando a própria unidade gestora dos RPPS. Alguns regimes próprios ainda contavam com algum membro representando o tribunal de contas. Quanto às regras de recondução dos conselhos, 22% afirmaram que podiam ser reconduzidos uma única vez e de acordo com 13% não havia limite de mandatos consecutivos. Com relação à frequência das reuniões ordinárias, a grande maioria dos entrevistados costumava se reunir mensalmente.

Sobre a frequência das reuniões extraordinárias nos últimos 12 meses, 31% responderam ter participado de três a seis reuniões. Com relação à definição das pautas das reuniões do Conselho, de acordo com 28% dos conselheiros a pauta é definida pelo presidente do conselho e 19% dos respondentes participaram da definição da pauta das reuniões.

Sobre a atuação dos membros do Conselho, 28% dos respondentes deliberavam/decidiam exclusivamente com base no conhecimento que têm sobre o tema, e 18% seguiam o voto da maioria dos conselheiros. Questionados sobre como percebem a dinâmica das reuniões, 39% dos conselheiros respondentes concordavam que as reuniões são oportunidade de saber de assuntos internos políticos críticos do município e 39% concordavam que conselheiros buscam consenso na deliberação, levando horas ou dias em consulta a técnicos até chegar à sua decisão (Gráfico 2)

Gráfico 2 – Dinâmica das reuniões

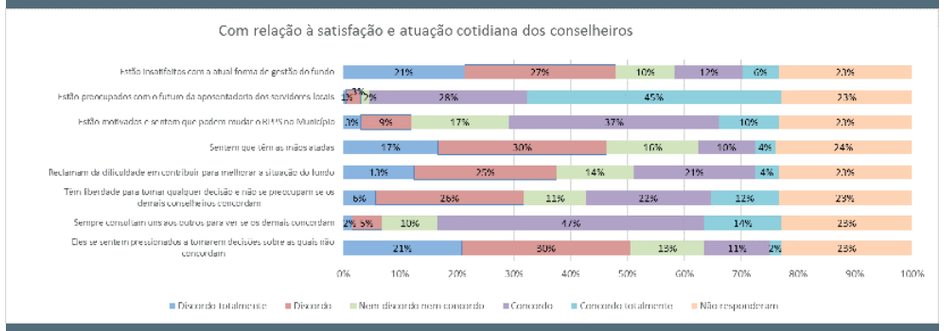


Fonte: Dados da pesquisa

Com relação à participação dos presidentes e superintendentes de RPPS nas reuniões do conselho, 55% declararam que o gestor do regime próprio participa regularmente das reuniões do conselho. Sobre a atuação dos presidentes/superintendentes de RPPS nas reuniões, 34% dos conselheiros afirmam que o gestor de RPPS se limita a apresentar a situação administrativa e financeira do RPPS, comenta dificuldades que têm enfrentado, e não interfere nas deliberações; para 28%, os gestores participam, sem direito a voto, porém esclarecendo todas as dúvidas sobre as matérias.

Questionados sobre a satisfação e atuação cotidiana dos conselheiros, 47% sempre consultam uns aos outros para ver se os demais concordam, e 45% estão preocupados com o futuro da aposentadoria dos servidores locais (Gráfico 3).

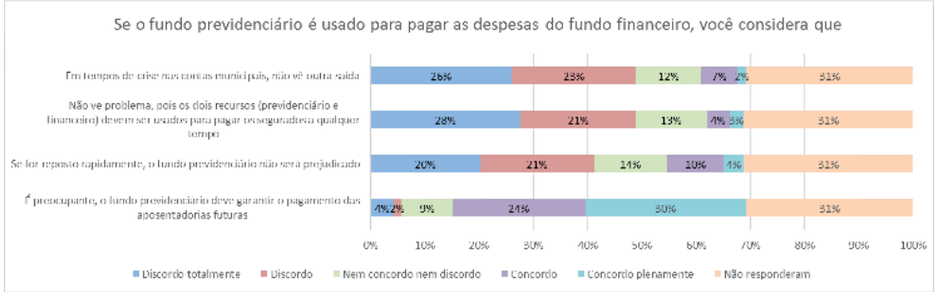
Gráfico 3 – Grau de satisfação e atuação dos conselheiros



Fonte: Dados da pesquisa

Ainda sobre a atuação do conselho, 41% concordam que o conselho constitui-se também como um órgão de fiscalização e interfere nas decisões envolvendo gestores e segurados do RPPS.
Para 35% dos respondentes, o conselho tem poder de decisão, cabendo ao presidente/superintendente do RPPS acatá-las. Ao questionar os conselheiros sobre a existência de atrasos de repasses por parte da prefeitura, 54% dos respondentes acreditam que idealmente o fato não deveria acontecer, uma vez que os recursos pertencem ao RPPS. Mas para 15% dos conselheiros isso não chega a ser um problema, afinal os benefícios previdenciários têm sido pagos em dia.
Ao tratar de uma situação específica envolvendo a gestão dos RPPS – segregação da massa – 30% dos respondentes discordam que o uso do fundo previdenciário para o pagamento de despesas do fundo financeiro seja preocupante. Para 23% dos respondentes, não há outra saída em tempos de crise (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Uso do fundo previdenciário



Fonte: dados da pesquisa

Sobre o equilíbrio das contas da previdência municipal, 24% dos conselheiros consideram que é um problema que em breve vai afetar as contas municipais e que o prefeito atual deve se preocupar. Mas para 20% dos respondentes não é um problema que afeta atualmente as contas municipais. Ao ser questionado sobre alternativas que devem ser adotadas nos RPPS em época de crise, entre outros comentários, os conselheiros responderam que é preciso ter cautela na aplicação dos investimentos, que deve haver o aumento gradativo das alíquotas, que os atrasos de repasses devem ser evitados e que o plano de carreira dos servidores deve ser revisto para se adequar às condições financeiras e atuariais dos RPPS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou como são estruturados e operacionalizados os conselhos dos regimes próprios de previdência social (RPPS) e a sua atuação na governança da previdência pública municipal, a partir da aplicação de questionário aos conselheiros de RPPS de todas as regiões do Brasil.
A revisão da literatura mostrou que os grandes conselhos de políticas públicas podem ser classificados quanto à natureza da representação (vinculada, não vinculada, mista e vinculada funcional), composição interna (bipartites, tripartites, múltiplos, com participação paritária ou não paritária), inserção institucional (absolutamente independentes ou mantidas relações do tipo orgânico com as politicas e os programas setoriais), e quanto à natureza da participação (opinativos ou deliberativos).
Ao analisar o termo governança sob a perspectiva do setor público, verificou-se que há uma imprecisão conceitual, sendo possível distinguir entre versões de governança que enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e a efetividade governamental, e outros que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança.
Com relação ao funcionamento e à composição dos conselhos dos regimes próprios, apesar de estarem previstos desde a vigência da Lei nº 9.717/1998, a legislação previdenciária não tratou da sua estrutura e funcionamento, porquanto na prática cada ente federativo institui seus conselhos por lei de iniciativa do chefe do Executivo criando, geralmente, dois conselhos: um com função deliberativa (conselho de administração) e outro com função de fiscalização (conselho fiscal).
Os achados da pesquisa mostram que os conselhos de regimes próprios possuem natureza de representação vinculada funcional, composição múltipla e não paritária, relação do tipo orgânico com as politicas e programas setoriais, são órgãos deliberativos e com duração de mandato de dois a seis anos.
A legislação previdenciária estabelece tanto ações de governança que visem ao aumento da eficiência e efetividade dos RPPS como assegura que sejam instituídos mecanismos de controle, além de preservar a partilha de poder. Na prática, contudo, a maioria dos conselheiros assume suas funções sem qualquer experiência em previdência e toma decisões apenas com base no conhecimento que têm ou em atendimento a alguma orientação que recebem. Uma evidência dessa afirmação é que, quando questionados sobre a hipótese de usar recursos do fundo previdenciário para pagar despesas do fundo financeiro, a maioria dos conselheiros não julga essa possibilidade como problema ou não vislumbra outra saída em tempos de crise, pois considera que os recursos do fundo devem ser usados para pagar os segurados a qualquer tempo.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial:** governança e a lei: visão geral. Washington DC: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2017. 79 p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717compilado.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRONSTEIN, Michelle Muniz, FONTES FILHO, Joaquim Rubens, PIMENTA, Gabriel Alves. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 89-102, jan./mar. 2017.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O Mapeamento da Institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Municípios Brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55-82, jan./fev. 2014.

CALAZANS, Fernando Ferreira et al. .A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 275-304, mar./abr. 2013.

CEZARE, Juliana Pellegrini. **Conselhos Municipais e Governança**: uma analise do conselho de representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense do Município de Santo André – SP. 2009. 177 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Ambiental) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CÔRTES, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005.

DRAIBE, Sônia. A Nova Institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Caderno de Pesquisa Nepp**, n. 35, p. 1-26, 1998.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, jan./abr. 2007.

FUKUYAMA, Francis. What is Governance? Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, vol. 26, n. 3, july, pp. 347–368.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Governança democrática e poder local**. a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos,** São Leopoldo, RS, v, 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.

GOUVEIA, Aline Gomes Peixoto. **Estrutura de governança e atuação dos conselhos de administração dos RPPS de Minas Gerais**. 2017. 95 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. 93 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2003.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 95 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOREIRA, Valfran de Aguiar; GÓES, Cláudia. Gestão democrática dos conselhos municipais de previdência: instrumento de transparência dos regimes próprios de previdência social. **Revista TCE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 36-55, jan./jun. 2015.

NAHRA, Clicia Maria Leite. Os conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Conselhos Tutelares. **Revista Digital da Capacitação de Candidatos a Conselheiro(a) Tutelar - Conselho Tutelar - Eleições 2007**, CD-Rom, mar. 2009.

OLIVEIRA, Jaime A. A.; Teixeira, S. M. F. **(Im) previdência social**: 60 anos de história da previdência social no Brasil. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

PETERS, Guy Brainard. O que é Governança? **Revista do TCU**, Brasília, DF., n. 127, p.28-33, maio/ago. 2013.

ROVER, Oscar José. **Redes de poder e governança local**: análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região oeste de santa catarina/Brasil. 2007. 123 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2007.

TCU Tribunal de Contas da União. Governança Pública: **referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. *Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2014.*

MENSURAÇÃO DA PERFORMANCE GOVERNAMENTAL COMO FORMA DE OPERACIONALIZAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY*



Alexandre Handfas
Graduação em Administração Pública pela FGV-EAESP

Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes
Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo
Professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP
Assessor Técnico do TCE-SP

Juliana Bonomi Santos
PhD em Management Science pela Lancaster University Management School
Professora do Departamento de Administração da Produção e de Operações da FGV-EAESP

RESUMO: A responsividade dos governantes eleitos em relação à população e aos órgãos de controle da administração pública é um dos elementos essenciais dos regimes democráticos. Esta concepção, assim como a demanda crescente das sociedades por serviços públicos de maior qualidade, vem fazendo com que a gestão pública sofra uma revolução silenciosa, tanto na prestação de serviços públicos como no controle externo aos governos. Parte essencial dessas mudanças diz respeito ao aumento significativo no uso de práticas de gestão do setor privado, como é o caso da mensuração de performance, tanto pelos órgãos auditores como pela própria gestão pública. O objetivo do presente artigo é compreender a relação entre a discussão teórica sobre responsabilização de governos, a accountability, e o crescente uso da mensuração de performance no setor público. Para isso, faz-se uso de revisão estruturada de literatura e também de breve discussão sobre um caso brasileiro.*

ABSTRACT: The responsiveness of government officials to citizens and public administration's control organs is one of the most important elements of the democratic regimes. This conception and also the growing demand of societies for higher quality public services have caused the public administration to undergo a silent revolution both in the provision of public services and in the external control of governments. An essential part of this changes is the significant increase in the use of management practices originated within the private sector, as is the case of performance measurement, both by auditing institutions and public management itself.
Therefore, the objective of this paper is to understand the relationship that exists between the theoretical discussion concerning government responsiveness, also known as accountability, and the growing use of performance measurement in the public sector. For this, we make use of a structured literature review and also a Brazilian case analysis.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; Accountability; Performance; Auditoria.

KEYWORDS: Democracy; Accountability; Performance; Audit.

*O artigo não reflete a opinião das Instituições

INTRODUÇÃO

Durante os últimos séculos, e principalmente a partir dos séculos XVIII e XIX, os Estados nacionais do Ocidente sofreram um processo de aumento e complexificação de seu escopo de atuação. De organismos simplificados com uma atuação centrada quase que exclusivamente na proteção dos seus habitantes contra invasores externos, os Estados tornaram-se complexas entidades nacionais político-administrativas que, como explica Max Weber (2004), atuam por meio de uma série de leis, normas e regimentos. A complexificação do aparato estatal continuou para além do paradigma fundante weberiano, apesar de este ainda exercer fortes influências sobre a administração pública e a política ocidentais.

Esse avanço se deu, principalmente, em relação às dinâmicas de democratização do Estado e à sua transformação em um ente fornecedor de uma série de serviços públicos aos cidadãos. Sobre a democratização, não há como deixar de ressaltar a contribuição de Robert Dahl para o desenvolvimento do conceito da poliarquia. Essencialmente, Dahl faz a união entre a abordagem jeffersoniana de democracia populista, baseada na lógica da prevalência da vontade da maioria sem muita limitação, com a ideia de democracia madisoniana, calcada na preocupação constante com os perigos de uma ditadura da maioria e que recorre, portanto, a mecanismos contramajoritários e aos chamados freios e contrapesos (DAHL, 1997). Por se tratar da junção dessas duas tendências, o conceito de poliarquia pode ser sintetizado como aquele modelo em que se cumpre a vontade da maioria, mas sempre respeitando e protegendo as minorias.

Dahl (1997) adiciona ainda mais um importante elemento a esse modelo, o da responsividade dos governantes às preferências dos cidadãos, que são considerados politicamente iguais. Ou seja, além de a população poder formular e expressar as suas preferências, é dever do Estado, em uma poliarquia, levá-las igualmente em conta e utilizá-las como base para sua atuação. É de acentuada relevância esta parte da discussão levada a cabo por Robert Dahl, já que é esta contribuição específica que permite fazer a ligação entre o processo mais profundo de democratização, representado pela poliarquia, com a prestação dos serviços públicos pelo Estado.



A democracia, portanto, não diz respeito somente à participação livre da população na escolha de seus representantes e à competição pela ocupação dos cargos públicos. Na realidade, ela também se baseia na responsividade dos governos às preferências e vontades dos cidadãos, o que, consequentemente, faz despontar a necessidade da entrega de serviços públicos, já que esta é uma das mais prementes demandas da sociedade civil. Neste sentido, observa-se uma convergência cada vez maior entre qualidade dos sistemas democráticos e qualidade de serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Um aprofundamento na discussão da responsividade governamental em relação às preferências dos cidadãos leva ao tema da *accountability*. De acordo com Romzek e Dubnick (1987), *accountability* no setor público diz respeito às estratégias utilizadas pelas organizações governamentais e funcionários públicos para lidar com os mais diversos conjuntos de expectativas sobre a sua atuação, geradas dentro e fora da organização. Neste sentido, os governos podem ser responsivos à população, prestando contas de sua atuação, e também a outros órgãos governamentais de controle, como é o caso dos Tribunais de Contas. O'Donnell (1998) teoriza tal dinâmica por meio dos conceitos de accountability horizontal e vertical. O primeiro tipo diz respeito à relação de controle e responsabilização que se estabelece entre o governo e outras agências estatais que o supervisionam e aplicam sanções. Já o segundo trata da relação de fiscalização e de controle que existe entre o governo e a sociedade civil, que tem como ponto de inflexão o período eleitoral, mas que vai muito além deste. Deste modo, é possível observar que uma poliarquia, assim como preconizado por Dahl (1997), deve possuir uma dinâmica de accountability avançada e bem desenvolvida.

No que diz respeito à *accountability* horizontal, Barzelay (2002) demonstra a existência de uma forte ligação entre os modelos de fiscalização e responsabilização que são aplicados ao governo pelo controle externo à administração e o modelo de gestão que se faz presente em uma dada realidade social. Ou seja, se a administração pública é demasiadamente burocratizada, há grande probabilidade de que o controle realizado sobre a gestão também o seja, no sentido de ser fortemente centrado na verificação do cumprimento das regulamentações e no controle de contas. Entretanto, se o controle externo é baseado na aferição do desempenho e do atingimento de metas, a probabilidade de que a administração fiscalizada também seja regida pelo paradigma da gestão por resultados é alta.

Este primeiro modelo de controle externo, que pode ser tratado como clássico ou tradicional, caracteriza-se pela comparação entre as ações da administração pública e as normas preestabelecidas, de forma a analisar se as primeiras estão em conformidade com o que determinam as últimas (GROISMAN e LERNER, 2006). Por isso, os controles clássicos, cujo tipo mais comum é o controle de contas, guardam em si a premissa de que o mero cumprimento de regras é capaz de produzir os melhores e mais eficientes resultados em termos de ação governamental. Já o segundo tipo, o dos controles modernos, começou a ser utilizado com o desenvolvimento da administração pública e com o estabelecimento da concepção de que a gestão pública deve ser voltada à entrega de resultados, ou seja, à produção de serviços e

bens públicos de alta qualidade. Este tipo de controle é operacionalizado por intermédio do cotejo entre as metas estabelecidas e os resultados obtidos. Mora Quirós (2006) afirma que este tipo moderno auxilia na tomada de decisões, já que expõe os resultados e as metas preestabelecidas ao mesmo tempo em que avalia os resultados apresentados com o propósito de *accountability*.

Os controles horizontais têm se tornado paulatinamente um dos palcos da importação de diversas práticas de gestão do setor privado ao setor público, dinâmica que vem se instalando em diferentes áreas da administração pública. A visão de que o setor privado é mais efetivo no atingimento de metas e na apresentação de melhores resultados fez com que técnicas de planejamento e gestão de projetos, por exemplo, que tradicionalmente vinham sendo utilizadas por organizações empresariais privadas, começassem a ser utilizadas em organizações públicas. Este movimento, há muitos anos implementado na Europa e nos Estados Unidos, teve início no Brasil e em outros países da América Latina entre as décadas de 1990 e 2000. Todavia, apesar de já terem se completado mais de 20 anos desde o início desta transição, e de já existir uma série de iniciativas neste sentido no Brasil (FERREIRA, 2012, p. 34), a utilização de práticas advindas do mundo empresarial no sentido da eficientização da ação governamental ainda é incipiente.

Exposta essa breve introdução, cabe ser feito, então, o seguinte questionamento: como a importação de práticas do setor privado ao público se deu no âmbito da modernização dos controles horizontais? Não é possível fornecer uma resposta única a essa pergunta, entretanto é possível afirmar que uma das principais maneiras pelas quais o processo de importação se deu foi por meio do uso da chamada Mensuração de Performance, ou *Performance Measurement* (PM), por parte dos órgãos de controle. Neely, Gregory e Platts (1995) definem PM como a quantificação de uma ação e a aferição de sua performance, eficiência e eficácia, sendo que esta dinâmica ocorre em consequência de medidas individuais de performance, do conjunto dessas mesmas medidas e, por fim, a partir das relações que se estabelecem entre o sistema de mensuração de performance e os ambientes nos quais estão situados.

A mensuração de performance se dá em três etapas: desenho do sistema de mensuração, implementação do sistema e o seu uso no cotidiano da gestão. No que concerne à primeira etapa, em que são definidos quais indicadores serão monitorados, as recomendações da literatura convergem no sentido de que estes sempre devem ser um reflexo da missão da organização e também de seus objetivos estratégicos. Enquanto na segunda etapa ocorre a construção em si do sistema de mensuração,



com a definição dos métodos de coleta de dados e da periodicidade de atualização, a terceira etapa concerne à operacionalização de todo este sistema. Retomando a reflexão feita anteriormente sobre a necessidade de compatibilização entre o sistema de PM, a missão da organização e seus objetivos estratégicos, cabe ressaltar a ênfase dada por Neely, Mills, *et al.* (2000) à necessidade de uma contínua dinâmica de *feedback*, de modo que o sistema de indicadores seja capaz de refletir as mudanças dos objetivos estratégicos ao longo do tempo. Neely, Gregory e Platts (1995) também definem dois tipos básicos de medidas de performance que podem ser identificadas nas organizações que aplicam este tipo de monitoramento. São as medidas de resultado, como performance financeira e competitividade, e as de determinantes de resultado, como qualidade de produtos ou serviços, flexibilidade e inovação. A distinção entre os dois tipos de medidas faz parte de um movimento mais amplo, também iniciado na área empresarial, de ampliação do escopo do sistema de indicadores, inserindo também neste sistema mecanismos de aferição não centrados em resultados, mas sim nos elementos que determinam e qualificam, positiva ou negativamente, estes últimos. É na esteira desta ampliação e flexibilização que surge o chamado *Balanced Scorecard*, metodologia de avaliação de desempenho que deixa de lado o uso exclusivo de indicadores de resultado financeiro, enfatizando o uso combinado entre medidas financeiras e não financeiras (KAPLAN; NORTON, 1992, p. 72). Esta metodologia, assim como preconizado por Neely e Mills, et al. (2000), também atribui ênfase à importância do estabelecimento e contínuo aperfeiçoamento da relação entre as medidas de desempenho e a missão e os objetivos estratégicos da organização.

Como afirmado anteriormente, a partir da segunda metade do século XX e principalmente com as crises fiscais dos anos 1980-1990, houve uma intensa importação de práticas empresariais para o setor público, sendo que os sistemas de PM se incluem de forma central neste processo. As práticas sistemáticas de mensuração de desempenho passaram a ser compreendidas como elementos centrais de um governo eficiente e de um Estado capaz de entregar serviços públicos de qualidade. Isto pode ser visto em um sem-número de relatórios e artigos vinculados à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que tratam da centralidade de sistemas de PM no setor público (OCDE, 2007, p. 1-193).

Como seu próprio nome já indica, os sistemas de mensuração de performance, ao se constituírem como mecanismos de aferição do desempenho da atuação das mais diversas organizações, convergem de forma expressiva e acentuada com o que pode ser entendido por

controles modernos na administração pública. É por esta razão que é possível asseverar que estes sistemas de mensuração fazem parte da ampla dinâmica de modernização dos instrumentos de *accountability* horizontal da administração pública. A PM, portanto, pode ser entendida como um dos mais relevantes mecanismos responsáveis pela efetiva operacionalização de controles governamentais que sejam baseados na comparação entre resultados e metas, e não somente entre ações e regras. Se o objetivo é avaliar como a administração pública vem atuando na entrega dos serviços públicos que estão sob a sua responsabilidade, é por meio dos sistemas de mensuração de desempenho que isto pode ocorrer.

Portanto, é por este motivo que a utilização da mensuração de performance no setor público pode ser compreendida como uma das responsáveis pela tradução da discussão teórica de *accountability,* principalmente a do tipo horizontal, para o chão de fábrica da administração pública. A literatura acadêmica vem estabelecendo, de forma teórica, a importância da *accountability,* da responsabilização dos governos em relação aos diversos órgãos de controle e supervisão; na prática, isto vem ocorrendo em face da utilização de sistemas de mensuração de desempenho por parte destes mesmos órgãos de controle.

A Nova Zelândia, país desenvolvido da Oceania, que possui aproximadamente 5 milhões de habitantes, é um bom exemplo da aplicação dos controles modernos pelo uso de sistemas de mensuração de desempenho nos governos nacional e subnacional. No caso neozelandês, o auditor-geral é responsável pela auditoria de 3.600 entidades, desde departamentos governamentais até unidades escolares (CONTROLLER, 2019). O órgão de auditoria é dividido em 6 divisões, responsáveis pelo controle da ação governamental em relação ao cumprimento de leis e determinações fiscais e contábeis. Entre as 6 divisões, há uma responsável especificamente por fazer a auditoria de desempenho das organizações governamentais. Esta divisão tem como função verificar se as entidades públicas estão realizando as suas atividades de forma eficiente e efetiva, se a atuação da organização é prudente do ponto de vista financeiro e se há desperdício de recursos (CONTROLLER, 2019). Os relatórios produzidos por esta e pelas outras divisões da auditoria-geral são enviados para apreciação do parlamento neozelandês. Como já apontado anteriormente, este redirecionamento do controle horizontal no sentido da modernização de sistemas e da aferição de resultados exerce influência significativa sobre o modelo de gestão exercido na administração pública, organizando-o em torno do paradigma do atingimento de resultados.

> "A mensuração de performance se dá em três etapas: desenho do sistema de mensuração, implementação do sistema e o seu uso no cotidiano da gestão. "

REVISÃO DE LITERATURA

Observa-se que, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, essa modernização dos controles horizontais já ocorre, de modo que a discussão teórica sobre *accountability* horizontal já é traduzida para a realidade da gestão pública por meio de práticas reais e cotidianas. Cabe questionar, então, se a literatura acadêmica que investiga a temática da mensuração de performance no setor público demonstra, com fundamento em pesquisas empíricas e teóricas, a existência dessa forte relação entre a PM no setor público e *accountability*. Para isso, foi realizada uma revisão da literatura acadêmica acerca da matéria com foco em alguns dos mais importantes periódicos internacionais da área de administração pública que obtiveram pontuação 4 na edição de 2018 da lista de impacto de publicações da *Association of Business Schools* (CABS, 2018).

Adotado este critério, foram escolhidos sete periódicos internacionais: *Accounting, Auditing and Accountability Journal, Journal of Public Administration Research and Theory, International Journal of Operations and Productions Management, Public Administration, Accounting, Organizations and Society, Public Administration Review and Journal of Operations Management*. Em cada um deles, foram analisados todos os trabalhos publicados entre 2012 e 2017, sendo selecionados aqueles cujo título apresentasse relação direta com o tema da mensuração de performance de serviços públicos. Após esta primeira etapa, que resultou em 163 artigos, e com o objetivo de selecionar somente os trabalhos que tivessem o tema da PM de serviços públicos como o centro de sua abordagem, realizou-se uma análise dos resumos de todos estes artigos, fazendo com que restassem somente 63 *papers*. Estas 63 produções foram lidas e analisadas integralmente, de modo a excluir aqueles trabalhos que lidassem perifericamente com o tema de estudo. Observando as referências bibliográficas dos trabalhos que restaram, selecionamos mais alguns trabalhos seminais cuja presença na análise julgamos que seria relevante. Ao final de todas estas etapas, constaram da revisão estruturada de literatura 37 artigos.

A primeira etapa da análise desta produção acadêmica se deu através da identificação dos conceitos originais desenvolvidos em cada um dos trabalhos. Posteriormente, pautando-nos por um exercício de categorização e subcategorização, foram criadas 6 dimensões que, além de aglutinar os 18 conceitos levantados, também definiram os temas centrais de cada um dos trabalhos. Ou seja, cada artigo foi classificado dentro de cada uma das dimensões. Do total de trabalhos, aproximadamente 27% foram classificados como pertencentes à dimensão de "Implementação do sistema de PM", 21% à de "Impactos nos Resultados apresentados pelo sistema de PM", 16% à de "*Accountability*", 13% à de "Desenho do sistema de PM" e "Metas" e, por fim, 8% à de "Impactos do uso do sistema de PM".

Como é possível observar na tabela a seguir, a grande maioria dos conceitos identificados está vinculada à dimensão de "Impacto nos Resultados Apresentados pelo sistema de PM" (oito de um total de dezoito), enquanto que somente quatro conceitos vinculam-se à de "*Accountability*" e três à de "Desenho do sistema de PM". Às dimensões de "Implantação do sistema de PM", "Impacto do uso do sistema de PM" e "Metas" vincula-se apenas um conceito para cada.

Tabela 1. As seis dimensões e seus conceitos vinculados

Accountability	**Desenho do Sistema de PM**
Relação entre setor e accountability	E-gov e performance
Método de Mensuração de Accountability	Stakeholders e a dimensão de PMS
Transversalidade de áreas do conhecimento	Governo local e performance
Avaliação de performance pelos cidadãos	
Implementação do Sistema de PM	**Impacto do Uso do Sistema de PM**
Fatores institucionais	Autoavaliação de performance
Impacto nos Resultados Apresentados pelo Sistema de PM	
Participação social e performance	
Performance e recursos organizacionais	
Impacto do gerenciamento de performance	
Performance e gerenciamento de informações	
Ambiente organizacional e performance	
Comprometimento dos burocratas e performance	
Poder	
Controle de gestão por meio de medidas de gestão de performance	
Metas	
Metas e performance	

Fonte: Elaboração dos autores, com base na revisão de literatura realizada.

É possível observar, portanto, que os trabalhos analisados tratam mais das características específicas do sistema de mensuração de performance do que da relação desta ferramenta com *accountability,* o que é claramente observado pela maior quantidade de trabalhos diretamente ligados a esta temática. Além disso, a maioria dos conceitos identificados lida com o impacto causado por diversos elementos, internos e externos às organizações públicas, sobre as avaliações de performance apresentadas pelos sistemas de PM.

Apesar de somente quatro conceitos terem sido classificados dentro do guarda-chuva da *accountability*, outros que estão vinculados a dimensões distintas também tratam, de forma periférica, desta temática. É o caso, por exemplo, de "*Stakeholder*s e a dimensão de PMS", que discute como diferentes constelações de *stakeholders* podem afetar o *design* do sistema de mensuração de performance em uma organização pública. Discussões que envolvem este tema são fortemente relacionados à *accountability,* principalmente se levarmos em consideração a definição de Romzek e Dubnick (1987). Apesar disso, os artigos que estabeleceram este conceito não possuíam como seu objetivo compreender a relação *stakeholder*-PM segundo a perspectiva da responsabilização. Na realidade, o interesse era o de descobrir o impacto dessa interação no desenho do sistema de PM. Novamente, o olhar se volta estritamente ao sistema de mensuração de performance e não à dimensão de *accountability* que se faz presente.

Além disso, também é interessante notar que, o quanto mais próximas as seis dimensões analíticas ficam de dimensões exclusivamente centradas nos resultados de performance, menos frequentes são os conceitos que também discutem *accountability.* Por exemplo, na dimensão "Impacto nos Resultados apresentados pelo sistema de PM", somente um dos conceitos vinculados também discute esta temática de responsabilização ("Participação Social e Performance").

A falta sistemática de artigos que investiguem como a mensuração de performance pode aprimorar ou piorar a *accountability* e o baixo número de publicações que misturam as discussões de responsabilização e performance evidenciam que existe uma lacuna, uma significativa falta de diálogo, entre estas duas vigorosas literaturas: *accountability* e mensuração de performance. A grande maioria dos trabalhos classificados como pertencentes à dimensão de *accountability*, por exemplo, não apresenta a relação entre este conceito teórico e PM.

A revisão estruturada demonstrou que a literatura acadêmica já está debruçada sobre o chamado chão de fábrica da administração pública, uma vez que se dedica intensamente aos resultados apresentados pelos sistemas de mensuração de performance em organizações públicas. Também é possível observar que a literatura não reflete de forma mais profunda sobre o desenho destes sistemas de PM e como estes podem ser mais efetivos. Ao invés de fazê-lo, já avança à implementação, aos resultados da avaliação de performance e aos fatores que o influenciam. O *framework* teórico que está sendo construído é, portanto, cada vez mais centrado na implementação da mensuração e nos resultados apresentados por essa ferramenta, deixando de lado suas implicações para a *accountability*. Se a literatura estivesse predominantemente centrada na transição da dimensão teórica da responsabilização para o chão de fábrica da gestão pública, o tema central de estudo seria os diferentes desenhos de sistemas de PM e como estas ferramentas reagem à demanda de manter os governos responsivos e não a avaliação de performance em si, como é a realidade desta produção acadêmica, o que foi verificado no estudo aqui apresentado.

Vale ressaltar que a revisão estruturada também indicou que a literatura não clarifica o papel das instituições de supervisão e controle, responsáveis por executar as avaliações de performance, além de não centrar seus esforços em compreender o papel da mensuração de desempenho dentro uma visão mais ampla de um sistema de gestão pública. A literatura analisa o que já existe em termos de PM e tenta avaliar se estas ferramentas estão trazendo resultados, entretanto não investiga de forma sistemática as chamadas *oversight institutions* e nem a construção das ferramentas de PM como parte de um processo mais amplo e profundo de responsabilização democrática.



OS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS E O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DE GESTÃO MUNICIPAL (IEG-M)

Apesar de a literatura ainda não ter feito, pelo menos não de forma extensiva e aprofundada, a ligação entre a discussão teórica sobre *accountability* e a prática da mensuração de performance no setor público, é possível verificar que, na vida real e cotidiana dos governos, a transição da teoria para a prática já ocorreu, de modo que a PM é utilizada como ferramenta de operacionalização da *accountability*. Como argumentado anteriormente, este processo de tradução ocorre de forma mais intensa nos países desenvolvidos, principalmente naqueles que pertencem à OCDE. Nestes casos, a prática de mensuração de desempenho através de sistemas estruturados de indicadores é corriqueira e se apresenta como elemento central de uma administração moderna e eficiente, constituindo-se tanto como o modelo de atuação dos órgãos públicos de auditoria externa quanto como uma das características centrais do modelo de gestão pública.

No Brasil, ao contrário, a medição de desempenho ainda é uma prática incipiente. Apesar de poderem ser identificados esforços dos governos subnacionais para a criação de indicadores referentes aos mais diversos serviços públicos, como é o caso do Data Rio (RIO DE JANEIRO, 2019), por exemplo, a maioria dos índices estruturados existentes foi criada e é utilizada pelo Governo Federal. Além disso, o uso desses indicadores de forma sistemática e como insumo para uma gestão mais eficaz pelos governos estaduais e pelas prefeituras ainda é raro. No que diz respeito à mensuração de desempenho como forma de qualificação e modernização dos controles horizontais realizados por órgãos externos de nível subnacional, o Brasil começou, nos últimos cinco anos, a apresentar alguns avanços importantes. É o caso do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (ieg-m), por exemplo, criado em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Como informa o portal eletrônico da Corte de Contas paulista, o ieg-m é um índice de desempenho que busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos municípios paulistas, enfatizando as práticas de gestão, infraestrutura e processos (SÃO PAULO, 2019). O objetivo é verificar, por meio de indicadores, se a visão e os objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados de forma efetiva.

O ieg-m resulta da consolidação de sete índices setoriais: i-Educ (área da educação pública municipal), i-Saúde (área da saúde pública municipal), i-Planejamento (área do planejamento público municipal), i-Fiscal (gestão pública fiscal municipal), i-Amb (gestão pública municipal na área do meio ambiente), i-Cidade (proteção dos cidadãos por parte das prefeituras municipais) e i-Gov TI (governança de tecnologia da informação no âmbito público municipal). O índice agregado pode apresentar cinco conceitos diferentes: A (altamente efetiva), B+ (muito efetiva), B (efetiva), C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação).

Os municípios são obrigados a preencher os relatórios do TCESP relativos ao ieg-m, fornecendo as informações solicitadas relativas às práticas de gestão em cada uma das sete áreas. Atualmente, o Tribunal de Contas (TC) faz visitas de fiscalização nos municípios de modo a verificar se o que foi informado pelas prefeituras municipais nos relatórios é verídico. O ieg-m, além de fornecer informações sobre avanços na gestão dos municípios em



diferentes áreas de política pública, é significativamente relevante para o TC, pois é uma das ferramentas utilizadas no planejamento da fiscalização. Além de servir de insumo para a produção dos diversos relatórios de auditoria produzidos pela Corte de Contas, também é utilizado para definir quais municípios receberão visitas dos técnicos do tribunal com fins de fiscalização.

Apesar de a origem do ieg-m ser no estado de São Paulo, o Índice se espalhou pelos Tribunais de Contas estaduais do Brasil, através de termos de adesão à Rede Nacional de Indicadores (INDICON), uma parceria entre o Instituto Rui Barbosa e os TCs brasileiros. Atualmente, todos os Tribunais de Contas estaduais do Brasil aplicam anualmente o ieg-m aos seus municípios fiscalizados.

Sendo assim, observa-se claramente que o ieg-m e sua disseminação representam um movimento de modernização dos controles horizontais no Brasil, aos moldes do teorizado por Groisman e Lerner (2006) e Mora Quirós (2006). Isto demonstra que os Tribunais de Contas subnacionais, conforme apontado por Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), estão deixando de realizar somente um controle tradicional de contas e de conformidade legal e avançando na direção de um controle externo moderno, preocupado com a aferição do desempenho da administração pública e em sua capacidade de entregar serviços públicos de qualidade de forma eficiente. Esta mudança é extremamente relevante, não somente por se tratar de boas práticas ostensivamente presentes nos países de gestão pública desenvolvida, mas também por reforçar um alinhamento entre governo e as expectativas da população por serviços de melhor qualidade. Além disso, tal mudança no controle externo é capaz de produzir alterações significativas no modelo de gestão pública praticado no âmbito subnacional brasileiro, como mostra Barzelay (2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão pública em um contexto democrático vem se desenvolvendo de modo a enfatizar a melhoria na prestação dos serviços públicos. A legitimidade dos governos eleitos depende cada vez mais da qualidade dos serviços públicos prestados. Se a legitimidade da administração pública advém da qualidade do fornecimento desses serviços, e não somente da correção legal das ações públicas envolvidas no processo, a dinâmica de responsabilização dos governos está vinculada aos mecanismos capazes de mensurar a qualidade da atuação dos governantes eleitos, avaliados quanto à capacidade de entrega dos serviços que lhes cabe oferecer.

Neste sentido, os órgãos de controle da administração pública vêm cada vez mais organizando a sua atuação em torno da medição do desempenho da gestão pública. Se a sociedade, que é a fonte da legitimidade que sustenta o aparato estatal, apresenta a demanda por uma atuação governamental de qualidade, a responsabilização governamental, a *accountability*, também deve ocorrer nestes mesmos termos. Por isso, um processo de responsabilização baseado única e exclusivamente na verificação da correção dos atos públicos, tanto do ponto de vista jurídico como contábil, não é mais adequado em um setor público moderno e sintonizado com demandas populares ligadas à qualidade e efetividade.

Portanto, através de uma observação atenta da realidade da gestão pública, é possível perceber que, cada vez mais, a administração vem se apropriando de práticas de gestão do setor privado que dizem respeito à mensuração de performance. Isso ocorre tanto na própria administração pública em si como nos órgãos de controle, que não estão mais somente auditando as contas públicas de governos e a adequação legal de seus atos, mas realizando substantivas avaliações de desempenho da gestão pública. Esta modernização dos controles horizontais também é responsável pelo aperfeiçoamento e qualificação da *accountability* vertical, já que fornece insumos à população para que esta também possa avaliar seus representantes eleitos através de uma ótica de efetividade de gestão. O ieg-m, por exemplo, apresenta este potencial, pois, se bem divulgado, pode vir a alimentar a sociedade civil de informações relativas à eficiência, eficácia e efetividade das atividades exercidas pelas prefeituras municipais. Deste modo, as avaliações da população sobre os governos podem ser qualificadas de modo que estas sejam baseadas também em informações sobre performance.

Na prática, tanto no Brasil como em boa parte do mundo, a dimensão teórica de *accountability* encontra a sua consequência e tradução prática na mensuração de desempenho dos serviços públicos. Apesar disso, estas duas literaturas acadêmicas, a que investiga *accountability* e a que estuda mensuração de performance, não dialogam entre si, o que pode ser observado quando da revisão da literatura concernente. A grande maioria dos trabalhos acadêmicos que trata de PM não discute os impactos que essas práticas apresentam em relação ao processo de responsabilização democrática e nem as influências exercidas pela dinâmica de responsividade sobre a mensuração do desempenho.

A relevância do estabelecimento de um diálogo maior entre estas duas áreas de pesquisa acadêmica reside exatamente na necessidade de se analisar cientificamente como se dá a avaliação de desempenho de governos em contextos democráticos. Se esta situação existe, ou seja, se governos se utilizam de mecanismos de mensuração de performance e órgãos de controle também o fazem, é importante que a academia seja capaz de compreender melhor como este processo se dá.

Esta nova configuração de *accountability* no contexto de governos que, centrados na entrega de serviços públicos, promovem a utilização de práticas tradicionalmente utilizadas no setor privado, precisa ser devidamente estudada pela academia, de modo que seja possível compreender quais as implicações deste fenômeno para a gestão pública sob um prisma amplo e, sobretudo, para o desenvolvimento e consolidação da democracia.



ESTUDOS
5 | OPERACIONALIZAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY*

REFERÊNCIAS

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 5-35, abr./jun. 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010.

CHARTERED ASSOCIATION OF BUSINESS SCHOOLS. **Academic Journal Guide 2018**. Disponível em: https://charteredabs.org/academic-journal-guide-2018/. Acesso em: 30 jun. 2019.

CONTROLLER AND AUDITOR GENERAL OF NEW ZEALAND. **Performance Audit Group**: What do We Do? Disponível em: https://www.oag.govt.nz/about-us/our-structure/performance-audit-group. Acesso em: 30 jun. 2019.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de excelência em gestão pública. **Revista Eixo**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 31-43, jan./jun. 2012.

GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria C. (coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 71.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. The Balanced Scorecard: measures that drive performance. **Harvard Business Review**, p. 71-79, jan./feb. 1992.

LOUREIRO, M.R. Teixeira, M.A.C. Moraes, T.C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009.

MORA QUIRÓS, M. Responsabilização pelo controle de resultados. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria C. (coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 165.

NEELY, Andy; GREGORY, Mike; PLATTS, Ken. Performance measurement system design: a literature review and research agenda. **International Journal of Operations and Production Management**, MCB University Press, v. 15, n. 4, p. 80-116, 1995.

NEELY, A.; MILLS, J.; PLATTS, K.; RICHARDS, H.; GREGORY, M.; BOURNE, M. KENNERLEY, M. Performance measurement system design: developing and testing a process-based approach. **International Journal of Operations and Production Management**, MCB University Press, v. 20, n. 10, p. 1119-1145, 2000.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: R**evista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf. Acesso em: 16 set. 2019.

OECD. Towards better measurement of government, **OECD Working Papers on Public Governance**, Working Paper 1, 2007. 186 p.

RANDMA-LIIV, Tiina; KICKERT, Walter. The impact of the fiscal crisis on public administration reforms: Comparison of 14 European Countries. **Journal of Comparative Policy Analysis: research and practice**, v. 19, n. 2, p. 155-172, 2017.

RIO DE JANEIRO (Município). **DATA Rio**: informações sobre a cidade. Disponível em: http://www.data.rio/. Acesso em: 30 jun. 2019.

ROMZEK, B. S.; DUBNICK, M. J. Accountability in the Public Sector: lessons from the challenger tragedy. **Public Administration Review**, v. 47, n. 3, p. 227-238, may/june 1987.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **IEGM/TCESP**: índice de efetividade da gestão municipal. Disponível em: https://iegm.tce.sp.gov.br/help.html. Acesso em: 30 jun. 2019.

WEBER, Max. **A ética protestante e o "espírito" do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

A MULTA DO TRIBUNAL DE CONTAS E O INCENTIVO À BOA GESTÃO PÚBLICA: uma análise econômica no âmbito do controle externo



Romano Scapin
Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

RESUMO: O artigo trata da aplicação de teorias advindas dos estudos de Análise Econômica do Direito sobre as normas e atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. A efetividade da fiscalização exercida pelo órgão de controle externo gaúcho pode ser influenciada pelos instrumentos punitivos que a legislação lhe confere para fins de responsabilizar os gestores públicos que praticam atos administrativos em desconformidade com o ordenamento jurídico. O texto analisa especificamente a multa legal que pode ser aplicada pelo TCE/RS e o consequente (baixo) incentivo por ela gerado em busca da boa gestão pública.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal de Contas. Fiscalização. Análise Econômica do Direito. Multa.

KEYWORDS: Court of Accounts. Inspection. Law & Economic. Fine.

ABSTRACT: The article deals with the application of theories derived from the Law & Economics studies on the rules and performance of the Rio Grande do Sul State Court of Auditors. The effectiveness of the supervision exercised by the Rio Grande do Sul external control body can be influenced by the punitive instruments of the legislation with the purpose to charge the public managers who practice administrative acts that don't follow the legal system. The text analysis especially the fine that can be applied by the State Court and the, consequent (low), incentive generated by it in search of good public management.

INTRODUÇÃO

O artigo analisará alguns importantes aspectos da disciplina de Direito e Economia, tratando, detidamente, de elementos que se revelam úteis para fins de orientar a atuação do controle externo no Estado brasileiro. Mais especificamente, o artigo discorrerá sobre a aplicação de ideias discutidas nas Ciências Econômicas no âmbito da atuação da Instituição constituída exclusivamente para, no Estado Democrático de Direito brasileiro, exercer a função de controle externo. Este estudo terá como foco o Tribunal de Contas gaúcho.

A ideia central a ser abordada refere-se à relação existente entre a multa a ser aplicada aos gestores públicos, pelo Tribunal de Contas, em caso de irregularidades cometidas, e a atuação desses na função de gestores. É ao menos intuitiva a conclusão de que quanto maior for o valor da previsão da multa potencialmente aplicável maior será o cuidado do gestor em não ter contra si sua aplicação. E o pensamento intuitivo sustém-se por princípios e teorias da Economia que explicam, de certa forma, o comportamento humano.

1. DIREITO E ECONOMIA

1.1. Evolução Histórica

A disciplina de Direito e Economia surgiu nos Estados Unidos da América, a partir do início da década de 1960, com a publicação de artigos dos professores Ronald Coase[1] e Guido Calabresi[2]. Desde então, os estudos em tal disciplina foram aprofundados e alargados, tendo seu marco teórico principal de afirmação ocorrido em 1973, com o trabalho de Richard Posner intitulado *Economic Analysis of Law.* Nos EUA, o prestígio do Direito e Economia é tão significativo, que o professor Bruce Ackerman, da Faculdade de Direito de Yale, reconhecido jurista norte-americano, chegou a definir a disciplina como "o mais importante desenvolvimento da ciência jurídica do século 20."[3]

No Brasil, a inserção de ideias de Direito e Economia no campo acadêmico-doutrinário começou, timidamente, nas décadas de 80/90 com trabalhos científicos importantes, mas, ainda assim, pontuais. Apenas no início deste século é que a evolução do movimento de Direito e Economia ganhou força e, atualmente, diversas Universidades e estudiosos no país dedicam-se ao ensino e pesquisa das matérias pertinentes ao tema.

[1]COASE, Ronald. The problem of social costs. Journal of Law and Economics, v. 3, oct. 1960 Apud SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é "Direito e Economia"? In: TIMM, Luciano Benetti (org.). Direito & Economia. 2.ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 48.
[2]CALABRESI, Guido. Some thoughts on risk distributions and the law of torts. Yale Law Journal, v. 70, n. 4, p. 499-553, mar. 1961.
[3]COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Direito e Economia. Tradução: Luis Marcos Sander, Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 24.

1.2 Conceito e Níveis Epistemológicos do Direito e Economia

Em linhas gerais, pode-se dizer que a disciplina Direito e Economia objetiva dar sustentação teórica à análise de situações sociais sob a ótica conjugada desses dois grandes ramos científicos.

No ensinamento sintético de Richard Posner (1975)[4], o ramo Direito e Economia compreende "a aplicação das teorias e métodos empíricos da economia para as instituições centrais do sistema jurídico". Na mesma linha de conceituação, Nicholas Mercuro e Steven Medema (1999)[5] afirmam que a disciplina trata da "aplicação da teoria econômica (principalmente microeconomia e conceitos básicos da economia do bem-estar) para examinar a formação, estrutura, processos e impacto econômico da legislação e dos institutos legais". Diante de tais conceitos, pode-se concluir que o objetivo da disciplina Direito e Economia é muito mais utilizar institutos e compreensões das ciências econômicas como instrumento no estudo das ciências jurídicas do que o contrário. Em outras palavras, é dizer que a pretensão da disciplina passa muito mais por pesquisar o Direito por meio da base científica da Economia, do que pesquisar a Economia por meio do arcabouço teórico proporcionado pelo Direito.

Ao primeiro olhar, parece difícil a efetivação dessa conjugação a que se propõe a disciplina, tendo em vista as divergências essenciais entre Direito e Economia, como bem expõe o professor Bruno Meyerhof Salama (2008)[6]:

> Tanto o Direito quanto a Economia lidam com problemas de coordenação, estabilidade e eficiência na sociedade. As dificuldades na formação de linhas complementares de análise e pesquisa surgem porque as duas metodologias diferem de modo bastante agudo: enquanto o Direito é exclusivamente verbal, a Economia é também matemática; enquanto o Direito é marcadamente hermenêutico, a Economia é marcadamente empírica; enquanto o Direito aspira ser justo, a Economia aspira ser científica. Isso torna o diálogo entre economistas e juristas inevitavelmente

[4]POSNER, Richard A. The Economic Approach to Law. Texas Law Review, v. 53, n. 4, p. 757-782, 1975.
[5]MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. Economics and the Law: from posner to post-modernism. Princeton: Princeton University Press, 1999. p. 3.
[6]SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é "Direito e Economia"?. In: TIMM, Luciano Benetti (org.). Direito & Economia. 2.ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 49.
Alegre: Bookman, 2010. p. 25.

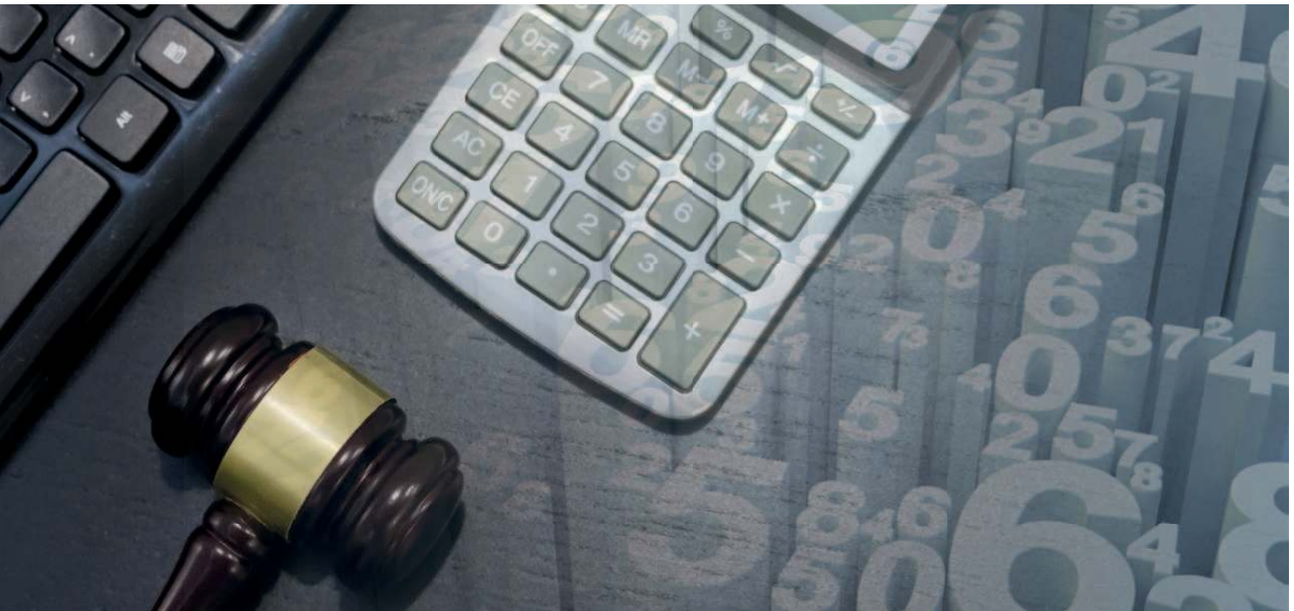
turbulento. Mas em meio à turbulência, nas últimas décadas este diálogo tornou-se fértil também.

E esse diálogo fértil vem proporcionando pesquisas e estudos expressivos no mundo jurídico. Aliás, como contribuição principal da disciplina para os estudiosos do Direito, convém citar o pensamento de Robert Cooter e Thomas Ulen (2010) "Acreditamos ainda que a contribuição mais importante do direito e economia para a faculdade de direito é trazer uma metodologia coerente – tanto teórica quanto empiricamente – para entender como pessoas reais respondem a regras jurídicas."[7]
Os professores Cooter e Ulen no ponto relativo à influência que as compreensões de Economia causam sobre o estudo jurídico, vão além e afirmam que[8]:

> "A economia proporcionou uma teoria científica para prever os efeitos das sanções legais sobre o comportamento. Para os economistas, as sanções se assemelham aos preços, e, presumivelmente, as pessoas reagem às sanções, em grande parte, da mesma maneira que reagem aos preços. As pessoas reagem a preços mais altos consumindo menos do produto mais caro; assim, supostamente elas reagem a sanções legais mais duras praticando menos da atividade sancionada."

Justamente nesse ponto, a dissuasão da prática de atividades irregulares por meio de sanções legais mais duras, é que se centra o raciocínio principal do presente artigo, conforme adiante se verá mais detalhadamente.
Antes disso, deve-se distinguir os dois níveis epistemológicos da disciplina: o Direito e Economia Positivo e o Direito e Economia Normativo. O primeiro nível preocupa-se principalmente em "estudar as repercussões práticas do Direito sobre o mundo real", enquanto o segundo dedica-se a estudar "se, e como, noções de justiça se comunicam com os conceitos de eficiência econômica, maximização da riqueza e maximização de bem-estar."[9]
Ao presente artigo importa muito mais a contribuição teórica do primeiro nível epistemo-

[7]COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Direito e Economia. Tradução: Luis Marcos Sander, Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 9.
[8]COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Direito e Economia. Tradução: Luis Marcos Sander, Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto
[9]SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é "Direito e Economia"?. In: TIMM, Luciano Benetti (org.). Direito & Economia. 2.ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 52.



"Nesse sentido, o professor Cooter (1982) afirma que 'a economia explica o direito, mas não chega a uma explicação completa'"

lógico referido - o Direito e Economia Positivo -, cujo instrumento principal para seu estudo é a utilização de conceitos microeconômicos para análise do Direito.
O professor Cooter (1982) observa que a forma de se efetuar tal utilização de conceitos possui diversas versões, podendo-se destacar três: (a) a versão reducionista, (b) a versão explicativa, e (c) a versão preditiva[10].
A primeira versão, radical e nada razoável, sustenta que o Direito pode ser reduzido à Economia, e que categorias jurídicas tradicionais podem ser substituídas por categorias econômicas. Dessa maneira, a versão reducionista, dada sua concepção radical, é pouco proveitosa para o estudo do Direito e Economia.
Já a segunda versão (explicativa) defende que a Economia seria capaz de oferecer uma teoria explicativa da estrutura das normas jurídicas. O argumento principal de tal versão é "que os sistemas jurídicos poderiam ser compreendidos como sendo a resultante da maximização de recursos escassos por parte das pessoas, que ocorre de forma relativamente coordenada"[11]. Todavia, tal versão é passível de críticas na medida em que a simples explicação de institutos jurídicos apenas baseada na ideia de maximização relativamente coordenada de riqueza acaba por marginalizar uma série de fatores culturais e históricos que foram – e são – imprescindíveis para a formação e estruturação do ordenamento jurídico. Por tal razão, Cooter entende que seria mais adequado uma formulação mais flexível dessa versão explicativa, no sentido de que a teoria econômica pode contribuir para a elucidação da estrutura lógica do Direito, embora, por vezes, essa contribuição não venha a ter a capacidade de realizar a elucidação pretendida exclusivamente. Nesse sentido, o professor Cooter (1982) afirma que "a economia explica o direito, mas não chega a uma explicação completa" pois "não capta toda a realidade subjacente".[12]
Por outro lado, a terceira versão (preditiva) apoia-se no argumento de que a Economia pode ser instrumentalizada no sentido de prever as consequências das diversas regras jurídicas de um ordenamento. Tal versão compreende a tentativa de reconhecer os prováveis efeitos das regras jurídicas sobre o comportamento dos atores sociais atingidos (ou potencialmente atingidos) por elas. A versão preditiva do Direito e Economia Positivo, portanto, dá maior relevância às consequências do fenômeno jurídico, posicionando-as como ponto central do debate. Para o desenvolvimento do presente estudo, a versão preditiva, sem dúvida, é a que mais contribui para a busca de conclusões, porquanto busca entender e explicar o comportamento humano a partir dos efeitos advindos como consequência de diferentes predicados legais. No caso específico deste trabalho, a versão preditiva

[10]COOTER, Robert. Law and the imperialism of economics: an introduction to the economic analysis of law and a review of the major books. UCLA Law Review, v. 29, p. 1260, 1982, Apud SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é "Direito e Economia?" In: TIMM, Luciano Benetti (org.). Direito e Economia.. 2 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 52.
[11]SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é "Direito e Economia"?. In: TIMM, Luciano Benetti (org.). Direito & Economia. 2.ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 52.
[12]COOTER. Op. Cit. 10.

ESTUDOS
6 | A MULTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

contribuirá para a compreensão das posturas dos gestores públicos frente à variação de severidade das multas legais impostas pelo Tribunal de Contas.

2. O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

2.1. Conceito de Controle Externo

A expressão "controle" pode ter variados sentidos, a depender da origem acadêmica a partir da qual se define o conceito, bem como da amplitude que se pretende conferir a ela. No caso do presente trabalho, o "controle" sobre o qual se discorrerá refere-se àquele realizado sobre determinados aspectos relacionados ao exercício de atividades pertinentes à função estatal de Administração Pública. Para definição de "função estatal de Administração Pública", utiliza-se o ensinamento do professor Rafael Maffini (2013)[13], para quem: "(...) a função estatal de Administração Pública consiste num instrumento concreto de que o Estado, abstrato que é, se vale para a consecução dos objetivos insculpidos no texto constitucional, sendo encontrada tipicamente no Poder Executivo e, de modo atípico, nas várias outras espécies da estrutura estatal".

Convém ressaltar que o controle da função estatal de Administração Pública, incontestavelmente, configura-se como elemento essencial do Estado Democrático de Direito, devendo haver no desenho da estrutura político-constitucional estatal meios que permitam a efetivação de tal controle.

Com efeito, no propósito de se especificar mais o sentido de "controle" que se abordará, refere-se àquele adjetivado de "externo" e atualmente previsto expressamente na Constituição da República Federativa do Brasil em seus artigos 70 e 71, *in verbis:*

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
> (...)
> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> (...)

Nesse contexto, são diversas as definições dadas ao controle externo, destacando-se a conceituação elaborada por Helio Saul Mileski (2011)[14]:

> O controle externo é o exercido por organismo estranho ao do controlado. No caso da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, o controle é efetuado no aspecto da atividade financeira do Estado, tendo em conta a arrecadação da receita e a realização da despesa, avaliando a regularidade dos atos praticados pelos administradores quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Conforme o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária adotado constitucionalmente, o controle externo está a cargo do Poder Legislativo (art. 70, CF), mas com a sua execução sendo destinada a um organismo que, embora participe do Legislativo, possui autonomia e independência de atuação sobre os três Poderes do Estado, procedendo à fiscalização com competências próprias, exclusivas e indelegáveis (art. 71, CF). Este organismo é o Tribunal de Contas.

O Estado brasileiro optou pelo sistema de controle externo sob o modelo de Tribunal de Contas. É sobre esse sistema de controle externo, o efetuado pelo Tribunal de Contas no Brasil, que se pretende apresentar uma abordagem econômica no presente artigo.

Fixada, portanto, a espécie (e o respectivo conceito) de controle externo que se pretende examinar no presente trabalho, passa-se a abordá-lo mais profundamente nos próximos tópicos.

2.2. O Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas no Brasil

Inicialmente, é oportuno a traçar o panorama histórico da adoção do sistema de controle externo sob a forma de Tribunal de Contas.[15] Sob a inspiração de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do Governo Provisório, foi assinado o Decreto nº 966-A, em 7/11/1890, criando um Tribunal de Contas "para o exame, revisão e julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesas da República."

Cabe mencionar que Rui Barbosa, ao definir o órgão de controle para cuja constituição havia fortemente contribuído, referiu, na exposição de motivos do aludido Decreto, que se tratava de "corpo de magistratura intermediária à ad-

[13]MAFFINI, Rafael. Direito administrativo. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 24.
[14]MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 209.

[15]Antes da ideia de Tribunal de Contas, cabe mencionar que a primeira notícia de órgão fiscalizador de contas no Brasil data de 28/06/1808, com a denominação de Erário Régio, criado por ato do Príncipe Regente Dom João VI. Na sequência histórica, em 1826, os senadores do Império Visconde de Barbacena e José Inácio apresentaram projeto visando à criação de uma Corte de Contas no Brasil, sofrendo, contudo, forte oposição de outros senadores, destacando-se o nome do Conde de Baependi. O debate sobre a criação do Tribunal de Contas atravessou todo o Império, só logrando êxito a ideia dos Senadores Visconde de Barbacena e José Inácio após a proclamação da República.



ESTUDOS
6 | A MULTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

ministração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, exerce funções vitais no organismo constitucional".[16]

Em 1891, o Tribunal de Contas foi previsto constitucionalmente (também sob forte influência de Rui Barbosa) e manteve-se em todas as Constituições brasileiras desde então, estando o prestígio e a valorização constitucionais da Instituição associados às liberdades democráticas: por duas vezes, suas atribuições foram reduzidas – nas Cartas ditatoriais de 1937 (Estado Novo) e 1967 (Ditadura Militar) – e por duas vezes, com a redemocratização, recuperou e ampliou suas atribuições: nas Constituições democráticas de 1946 e 1988.

Atualmente, o núcleo essencial das disposições constitucionais relativas aos Tribunais de Contas encontra-se entre os arts. 70 e 75 da Carta Magna, mas há outros artigos na Constituição que são importantes para a organização e funcionamento dos Tribunais de Contas no Brasil.

Além das disposições constitucionais, a legislação infraconstitucional, de abrangência nacional, também trata dos TCs, cumprindo ressaltar a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e a Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000).

Cabe destacar que o constituinte consagrou, no art. 75 da CRFB[17], o princípio da simetria para o sistema de Tribunais de Contas, ao passo que previu regra no sentido de que as disposições constitucionais relativas ao Tribunal de Contas da União também se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Apresentada a estrutura do sistema de controle externo efetuado pelos Tribunais de Contas no Brasil, cabe discorrer sobre as funções desempenhadas pelas Cortes de Contas a fim de cumprir com sua missão constitucional. Oportuno assinalar que a doutrina divide-se na classificação de tais funções, não sendo possível, por isso, apontar classificação única e uniforme.

[16]MARANHÃO, Jarbas. Heraclio Salles e o Tribunal de Contas. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 38, n. 149. p. 55, jan./mar. 2001.

[17]Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.



O professor Evandro Martins Guerra (2003)[18], por exemplo, opta por catalogar as funções desempenhadas pelos Tribunais de Contas de maneira mais resumida, valendo-se de quatro categorias de função: opinativa, jurisdicional, corretiva e fiscalizadora.

Por outro lado, uma classificação mais extensa, porém mais bem sistematizada, foi elaborada pela professora Di Pietro (2011)[19], que dividiu as funções das Cortes de Contas da seguinte maneira: de fiscalização financeira, de consulta, de informação, de julgamento, sancionatória, corretiva e de ouvidor.

Ao definir a função sancionatória, a jurista afirma que seu exercício ocorre quando os Tribunais de Contas aplicam "aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário"[20]. Percebe-se, então, que a definição de tal função vai ao encontro exato da previsão contida no art. 71, inciso VIII, da Constituição brasileira.

O presente estudo pretende elaborar uma abordagem econômica sobre a função sancionatória exercida por um dos Tribunais de Contas que compõem o sistema de controle externo no Brasil: o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

3. A APLICAÇÃO DE MULTA PELO TCE-RS E O INCENTIVO À CORRETA ATUAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

3.1. A Multa Aplicada pelo TCE-RS

Geralmente, os estados federados brasileiros, ao elaborarem a estrutura organizacional estatal em suas Constituições, fazem referência expressa aos respectivos Tribunais de Contas que exercerão o controle externo sobre a gestão pública estadual e municipal. As previsões relativas ao Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul estão inseridas na Constituição do seu estado entre os artigos 71 a 75[21], cabendo transcrever o primeiro dispositivo mencionado:

> Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente.
> (...)

Verifica-se, então, que o art. 71 acima transcrito respeitou o princípio constitucional da simetria e conferiu ao Tribunal de Contas gaúcho as mesmas atribuições que a Constituição nacional de 1988 outorgou ao Tribunal de Contas da União. Dessa forma, é certo que a

[18]GUERRA, Evandro Martins. Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 35.

[19]DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 753.

[20]Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

[21]Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359. Acesso em: 18 jul. 2014.

ESTUDOS
6 | A MULTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

função sancionatória também deve ser desempenhada pelo TCE-RS.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (Lei nº 11.424, de 06/01/2000), positivou a possibilidade de a Corte de Contas gaúcha exercer sua função sancionatória, primeiramente, em seu artigo 33, inciso VII, *verbis*:

> Art. 33 Ao Tribunal de Contas, órgão de controle externo, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, compete, nos termos do disposto nos artigos 70 a 72 da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta Lei, o seguinte:
> (...)
> VII – aplicar multas e determinar ressarcimentos ao erário, em caso de irregularidades ou ilegalidades;
> (...)

Percebe-se que a Lei Orgânica do TCE-RS definiu duas consequências jurídicas diversas para os casos de irregularidades ou ilegalidades: ressarcimento ao erário (fixação de débito pelo Tribunal) e aplicação de multa. No presente trabalho, a consequência jurídica sobre a qual a abordagem econômica será realizada de forma principal é a multa – tratando-se apenas de maneira secundária do ressarcimento ao erário.

Relativamente à multa, a Lei Orgânica detalhou, em Título específico (XII), os motivos que ensejariam a aplicação da multa, bem como seu valor máximo, sendo pertinente transcrever apenas o primeiro artigo do mencionado Título:

> Art. 67 As infrações às leis e regulamentos relativos à administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sujeitarão seus autores à multa de valor não superior a 1.500 (um mil e quinhentas) Unidades Fiscais de Referência, independente das sanções disciplinares aplicáveis.

Visando à regulamentação da multa prevista em sua Lei Orgânica, o Tribunal de Contas gaúcho dispôs alguns artigos em seu Regimento Interno sobre a matéria.[22] De qualquer sorte, o presente estudo focará sobre a regra legal inserida no citado art. 67, da forma como está posta e é aplicada nos processos de controle externo. Na tentativa de resumi-la, pode-se dizer que existe uma sanção legal, a ser aplicada pelo Tribunal de Contas gaúcho, aos autores de infrações às leis e regulamentos relativos à regulamentação da administração pública (leis e regulamentos esses que serão resumidos em algumas referências supervenientes como "legislação administrativa").

Justamente sobre esse ponto é que o presente trabalho objetiva realizar uma abordagem do ponto de vista epistemológico do Direito e Economia Positivo, utilizando-se, para tanto, sua versão preditiva, conforme acima visto. Com efeito, pretende-se analisar qual o efeito da previsão legal referida sobre o comportamento dos gestores públicos, principais sujeitos, em potencial, à sanção mencionada[23].

[22]Em relação às previsões do RI do TCE-RS, menciona-se a do art. 136, que preconiza "a multa proporcional ao dano causado ao erário, aplicada em razão de cada irregularidade constatada, levará também em consideração a natureza e as demais consequências da infração tipificada na decisão, nos termos do inciso VIII do artigo 71 da Constituição da República", redação que não encontra suficiente amparo legal, na medida em que o art. 67 da Lei Orgânica do Tribunal apenas menciona genericamente, como visto, "multa de valor não superior a 1.500 (um mil e quinhentas) Unidades Fiscais de Referência. Assim, a Lei Orgânica do TCE-RS omite a possibilidade de aplicação de multa proporcional ao dano, apenas prevendo a aplicabilidade de multa simples em seu art. 67, o que contraria o mandamento constitucional inserido no art. 71, inciso VIII. Com isso, embora se reconheça a necessidade de estudo mais aprofundado sobre a matéria, infere-se que a Lei Orgânica da Corte de Contas gaúcha padece de vício de inconstitucionalidade por omissão, em razão da inexistência de previsão de multa proporcional em seu texto.

[23]Lembrando que qualquer pessoa física ou jurídica está sujeita à fiscalização e, consequentemente, à multa, de acordo com o previsto no art. 70, parágrafo único. da Constituição Federal de 1988.

3.2. O comportamento do gestor público sob a ótica da microeconomia

É certo que se os gestores públicos seguissem e respeitassem, naturalmente, as leis e regulamentos relativos à administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sequer precisariam de controle externo que os fiscalizasse. Ocorre que os gestores públicos, assim como qualquer grupo de seres humanos, muitas vezes deixam de obedecer ao ordenamento vigente. Tal desobediência pode ser causada por má-fé (com dolo) ou por simples falha técnica (por culpa), mas o fato é que os gestores estão sujeitos a cometer ilegalidades.

Assim, pretende-se estudar princípios da microeconomia e inseri-los ao presente trabalho, em especial princípios que explicam o comportamento humano e como as pessoas tomam suas decisões.

Nesse sentido, três princípios ensinados pelas Ciências Econômicas e resumidos claramente pelo professor Mankiw (2001)[24] se ajustam à abordagem econômica pretendida: 1) pessoas enfrentam *tradeoffs*, 2) o custo de alguma coisa é equivalente ao custo do que você desiste para obtê-la, e 3) pessoas respondem a incentivos.

Antes de aprofundá-los, é importante ressaltar que a contribuição que a Economia apresenta leva em consideração o comportamento de agentes racionais amorais, isto é, baseia-se em comportamentos humanos independentemente de quaisquer padrões éticos do agente.

Relativamente à primeira lição, Mankiw (2001) afirma que se pode resumi-la no dito popular de que "nada é de graça". Isso significa que o agente, para obter uma coisa que deseja, geralmente terá de abrir mão de outra coisa tam-

[24]MANKIW, N. Gregory. Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia. Tradução: Maria José Cyhlar Monteiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001. p. 4.



bém desejada. Em outras palavras, a tomada de decisões exige comparações de um objetivo desejado com outro.

A expressão *tradeoff*, portanto, define uma situação em que há conflito de escolha pelo agente, ocorrendo, a partir da decisão deste, a perda de um aspecto, mas, em troca, o ganho de outro. Isso implica que uma decisão deve ser feita com plena compreensão dos efeitos da respectiva escolha: tanto os efeitos positivos, quanto os negativos.

Por outro lado, a segunda ideia de microeconomia acima relacionada é uma consequência da primeira. Considerando o fato de as pessoas enfrentarem tradeoffs, a tomada de decisão exigirá a comparação dos custos e benefícios das várias possibilidades de ação. Os custos de determinadas ações são de difícil reconhecimento e definição, nada obstando que se possa resumi-los com a seguinte assertiva: o custo de alguma coisa é o do que você desiste para obtê-la.

Finalmente, discorre-se acerca da ideia de que pessoas respondem a incentivos. Tendo em vista que as pessoas tomam decisões comparando custos e benefícios, é evidente que seu comportamento pode modificar quando os custos ou os benefícios forem alterados. Sobre o assunto, Mankiw pontua que:

> Os formuladores de políticas públicas nunca deveriam esquecer os incentivos, visto que muitas políticas mudam os custos ou os benefícios com que as pessoas se deparam e, portanto, alteram comportamentos. (...) Quando os formuladores de políticas públicas não levam em conta como suas medidas afetam os incentivos, acabam gerando resultados não desejados. (...)

Apresentadas tais ideias, passa-se a aplicá-las sobre as situações pertinentes ao presente trabalho.

3.3. A multa do TCE-RS e o incentivo à correta atuação do gestor público

Diante do exposto no item anterior, percebe-se que, no presente trabalho, a atuação esperada do gestor público conta com características de racionalidade e amoralidade. É evidente que os gestores podem apresentar comportamento ético que os incline, apenas por isso, a cumprir fielmente todas as leis e resoluções pertinentes à regulamentação da administração pública. Todavia, a análise econômica pretende se despir dessa necessidade de partir de um pressuposto em que os gestores públicos, ou qualquer coletividade de agentes da mesma categoria, possuem determinados valores e, por isso, apresentarão determinados comportamentos.

A análise econômica propõe-se a examinar o comportamento do agente com base nos custos e benefícios que seu ato vai gerar, independentemente da natureza moral que o motivou a agir nesse ou naquele sentido. Com base nessa proposta, o presente trabalho busca compreender e delinear o comportamento do gestor público em função da multa legal aplicável pela Corte de Contas gaúcha.



Nessa perspectiva, desenham-se algumas situações de comportamento do gestor público do Estado ou dos Municípios gaúchos. Na primeira, o gestor pode cometer atos que obedeçam ou não à legislação relativa à administração pública. Na segunda, o gestor da coisa pública pode omitir-se e, como consequência de sua omissão, a legislação que regulamenta a administração pública deixa de ser cumprida. Nas duas situações, o gestor, ao não seguir a legislação, pode fazê-lo com intenção (dolo) ou sem intenção (culpa).

O fato é que seu comportamento ilegal, comissivo ou omissivo, doloso ou culposo, pode lhe gerar consequências jurídicas ao ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas. Como visto acima, as consequências legais previstas no Estado do Rio Grande do Sul são a fixação do débito do valor despendido ilegalmente e a multa simples, em valor não superior a R$ 1.500,00.

O gestor público, então, ao deparar-se com tais sanções, escolherá entre seguir ou não a lei que regulamenta a administração pública[25]. Considera-se, assim, o seguinte quadro hipotético: o gestor público, ao atuar em desconformidade com a lei, tem como benefício inicial o valor de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). In casu, se o Tribunal de Contas, ao fiscalizar o gestor público, conseguir detectar plena e comprovadamente tal inconformidade legal, lhe imputará o débito de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e a multa – ainda que supostamente no seu valor máximo – de apenas R$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais). Assim, o custo deste gestor será de R$ 1.500,00.

Todavia, se a fiscalização do Tribunal de Contas não detectar tal inconformidade, não haverá qualquer custo ao gestor e, com isso, seu benefício efetivamente será de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); ou, se a Corte de Contas identificar apenas parcialmente a inconformidade e aplicar o débito do quantum apurado como ilegal mais a multa máxima de R$ 1.500,00, tem-se a seguinte equação para averiguar se houve vantagem ou desvantagem ao gestor: $f(x) = 1.000.000 - x - 1.500$. Se $f(x)$ for > 0, então o gestor obteve vantagem. Se $f(x)$ for < 0, então o gestor não obteve vantagem. Assim, verifica-se que, nesse caso hipotético, o gestor só teria desvantagem caso o Tribunal de Contas detectasse a inconformidade no montante de R$ 998.500,00 (novecentos e noventa e oito mil e quinhentos reais) ou mais, ou seja, quase a integralidade do valor irregularmente despendido.

[25] Logicamente, há outros fatores que são levados em conta pelo gestor público em tais situações, como, por exemplo, as consequências jurídicas decorrentes do controle judicial, bem como potencial efeito reputacional negativo.

Conclui-se, outrossim, que, nas situações em que o gestor público atua em desconformidade com a legislação administrativa e obtém benefício financeiro para si, a consequência do ponto de vista do controle externo será, na pior das hipóteses para ele (isto é, nos casos em que for detectada plena e comprovadamente a inconformidade), um custo de R$ 1.500,00.

De outro lado, existem situações de descumprimento da legislação administrativa nas quais, a priori, não há valor despendido ilegalmente. Em outras palavras, o gestor público simplesmente cometeu uma irregularidade formal. Em tais hipóteses, descarta-se a fixação do débito, já que não se detectou despesa irregular, e considera-se somente a possibilidade de aplicação da multa.

> "O gestor público, então, ao deparar-se com tais sanções, escolherá entre seguir ou não a lei que regulamenta a administração pública"

Assim, considera-se que o gestor não obteve qualquer benefício e, no pior dos cenários, projetando-se supostamente a aplicação do valor máximo da multa, terá um custo de R$ 1.500,00 pelas irregularidades formais cometidas durante sua gestão fiscalizada. Nessas situações, novamente o maior incentivo que o gestor público encontra, na legislação do TCE-RS, a fim de obedecer à legislação administrativa é não ter o custo de valor um pouco maior do que a soma de dois salários mínimos[26].

Ocorre que o descumprimento da legislação apenas do ponto de vista formal, ainda que não cause dano imediato ao erário, permite a ocorrência de despesas irregulares. A potencialidade de que despesas ilegais tenham ocorrido e não tenham sido detectadas ou que venham a ocorrer aumenta proporcionalmente conforme a legislação administrativa (de organização, de estrutura, de procedimentos) é desobedecida pelo gestor público. Essa legislação foi criada justamente para tentar minimizar a possibilidade de que o dano ao erário ocorra.

É evidente, portanto, que, em quaisquer das situações antes apresentadas, não há incentivo legal adequado, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, para que o gestor público obedeça rigorosamente à legislação administrativa.

Dentro desse contexto, deve-se examinar o incentivo produzido pela norma legal prevista no art. 67 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado aos gestores públicos.

Considerando que a decisão do administrador da coisa pública de não seguir as regras orçamentário-financeiras que regulamentam a atuação administrativa pode lhe proporcionar benefícios muito superiores aos eventuais custos, parece inevitável a conclusão de que não há o incentivo legal necessário aos gestores visando ao cumprimento das normas.

Mesmo nos casos em que ele não obtiver benefício próprio e direto decorrente do descumprimento da norma, sua tomada de decisão pode gerar benefício a terceiros (situação

[26]Salário mínimo em 2014 equivalente a R$ 724,00. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/sal_min/. Acesso em: 20 jul. 2014.

de seu interesse, obtendo, portanto, benefício indireto). Ademais, existe a possibilidade de o gestor simplesmente achar deveras trabalhoso ou concluir, por qualquer motivo, que é desnecessário obedecer à norma positivada e, assim, deixar de cumpri-la. Em ambas as situações, o gestor, ao se deparar com o custo máximo de R$ 1.500,00 (o qual, ainda, está condicionado, vale ressaltar, à identificação da irregularidade), não é incentivado adequadamente para respeitar a legislação administrativa[27].

Deve-se ressaltar, além do mais, que o cumprimento da legislação produzida para regulamentação da administração pública indica maior probabilidade de boa utilização dos recursos públicos, enquanto a infringência a tal legislação aponta o sentido contrário: menor probabilidade de que os recursos públicos sejam devidamente utilizados.

Nessa linha, o papel do Tribunal de Contas, como verificador da adequação formal da atividade administrativa às previsões normativas estatais, já seria suficiente para que o incentivo legal emergido da função sancionatória atribuída à Corte de Contas fosse proporcional e adequado.

Ocorre que o papel do Tribunal de Contas no Estado brasileiro vai muito além disso e constitui-se "vetor da própria afirmação do Regime Democrático de Direito", segundo defendido pelo professor Julio Cesar Manhães de Araújo (2010)[28].

Dessa forma, considerando a importância constitucional conferida aos Tribunais de Contas para que atuem no sentido de garantir a plena realização dos direitos fundamentais, não se pode aceitar que a multa a ser aplicada aos maus gestores – que, de certa forma, atuam em sentido prejudicial à plena realização dos direitos fundamentais – esteja limitada ao valor de R$ 1.500,00.

Utilizando-se de exemplo, critica-se o fato de que o prefeito municipal gaúcho que não aplica na saúde de seu município os valores correspondentes, pelo menos, ao percentual mínimo constitucionalmente exigido, pode ver contra si, do ponto de vista da atuação do controle externo, apenas a aplicação de multa simples no valor máximo de R$ 1.500,00. É mais do que evidente que tal sanção não carrega efeito dissuasório suficiente a uma mudança comportamental necessária do gestor público infrator de regra constitucional que visa a dar meios à sociedade para que o direito de acesso universal às ações e serviços da saúde seja respeitado.

[27]No presente trabalho, cumpre destacar, não houve aprofundamento no sentido de averiguar e discorrer sobre qual seria o valor ótimo para o incentivo desejado, limitando-se à análise da legislação atualmente vigente e à crítica dela decorrente.

[28]ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988.** Curitiba: Juruá, 2010. p. 182. A fim de fundamentar seu entendimento, o pesquisador apresenta o seguinte raciocínio: "Verificando a obediência na implementação dos referenciais ditados por este conglomerado normativo, desempenham os Tribunais de Contas, compreendidos em sua acepção lata, verdadeiros guardiões da defesa da democracia e dos direitos fundamentais, porquanto é por meio desses diplomas legislativos que a implementação de políticas públicas e de programas de Governo, que devem necessária e obrigatoriamente se fundar em preceitos constitucionais que introduziram a pessoa humana como elemento central da atuação do Estado, impondo-lhe o dever de conduzir sua atuação no sentido de afirmação e reafirmação desse ideário dogmático plasmado na Constituição de 1988, que se afirma e se pavimenta o caminho de um país, rumo à obtenção de melhores condições de vida para todos os cidadãos.

Considerando-se que o Estado tem a missão de respeitar e manifestar-se por ações na proteção dos Direitos Fundamentais, e que para o atendimento a estes, é imprescindível o manejo de recursos auferidos na sociedade, para que sejam direcionados a atender tudo o que a Constituição entendeu ser mister estatal promover e assegurar. Aqui entram as despesas e investimentos destinados à promoção e defesa dos direitos humanos, bem como aos direitos sociais, políticas de assistência social, educação, saúde, seguridade social.

E pelo controle da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial se emprega um sistema de ferramentas de controle a serem esgrimidas pelos Tribunais de Contas, em ordem a garantir a plena realização dos direitos fundamentais."

[29]Artigos intitulados de "A Lei Anticorrupção e os Tribunais de Contas" e "Corrupção: o papel dos controles externos - transparência e controle social. Uma análise de direito e economia."

3.4. A Teoria Econômica do Crime e da Pena e sua Aplicação Analógica à Multa do Tribunal de Contas

É incipiente, ao menos no Brasil, o aproveitamento da disciplina de Direito e Economia em estudos sobre o exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas. Ao que foi alcançado por meio da pesquisa elaborada no presente trabalho, apenas dois artigos do professor Cesar Santolim[29] relacionaram a disciplina de Direito e Economia com o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

De qualquer sorte, a disciplina de Direito e Economia já produziu, principalmente nos Estados Unidos da América, importantes estudos sobre os crimes e as penas, cujas conclusões servem de subsídio, analogicamente, para o presente trabalho. É certo que as atividades desenvolvidas pelos Tribunais de Contas não estão inseridas no campo de estudo do Direito Penal; não obstante, é evidente que, em termos comparativos, pode-se considerar que os "crimes", no âmbito do controle externo, correspondem às "ilegalidades/irregularidades" cometidas pelos agentes fiscalizados e as "penas" aos criminosos equivalem às "sanções" impostas pelas Cortes de Contas.

Nesse sentido, a principal contribuição acadêmica sobre abordagem econômica na Criminologia foi produzida pelo professor Gary Becker, em 1968, com a obra "Crime and Punishment: an Economic Approach"[30]. Na premiada obra[31], Becker desenvolveu o modelo em que os participantes de uma atividade criminosa comportam-se como "calculadores racionais" e, nessa condição, tomam suas decisões baseados em uma comparação entre custos e benefícios. De tal lógica decorre justamente a conclusão de que um eventual incremento nos "custos" de se praticar um crime funciona como desincentivo à sua prática.

Na mesma linha, os professores Cooter e Ulen (2010) expuseram em sua obra Direito & Economia uma teoria econômica da decisão de cometer um crime. A ideia que se extrai de tal teoria – e que é aproveitável ao presente estudo – dá conta de que o aumento da pena esperada bem como a majoração da probabilidade de condenação ocasiona a diminuição da criminalidade. Em outras palavras, a severidade da punição e a certeza de punibilidade têm a função de dissuasão em relação ao comportamento dos agentes potencialmente criminosos.

Assim, a hipótese de dissuasão referente a esse ponto sustenta que o aumento da pena esperada e a diminuição da expectativa de impunidade causariam uma redução significativa da criminalidade - hipótese que foi confirmada por diversos estudos empíricos, consoante se verifica no relato de Cooter e Ulen (2010)[32]:

> (...) Primeiro, o famoso estudo de Isaac Ehrlich utilizou dados sobre roubos em todo os Estados Unidos em 1940, 1950 e 1960 para estimar a hipótese da dissuasão, concluindo que, quando todas as outras variáveis são constantes, quanto maior a probabilidade de condenação por roubo, menor o índice de roubos. Segundo, Alfredo Blumstein e Daniel Nagin estudaram a relação entre evasão da conscrição militar e a punição pela evasão nas décadas de 1960 e 1970. Sua conclusão foi que maiores probabilidades de condenação e maiores níveis de penalização causavam menores índices de evasão. Terceiro, um estudo de Kenneth Wolpin utilizou dados de séries de tempo da Inglaterra e do País de Gales durante o período de 1894 a 1967 para testar o efeito dissuasivo nesses países. Wolpin descobriu que os índices de criminalidade na Grã-Bretanha eram uma função inversa da probabilidade e severidade das penas.
>
> Esses e outros estudos revelaram efeitos dissuasivos significativos. Em 1978, o Conselho Nacional de Pesquisa da Academia Nacional de Ciência dos Estados Unidos estabeleceu o Painel de Pesquisa sobre Efeitos Dissuasivos e Incapacitantes para avaliar os diversos estudos acadêmicos sobre a dissuasão. O painel concluiu que 'as evidências com certeza apoiam a proposição de apoiar a dissuasão mais do que apoiam a ideia da ausência de dissuasão'.

"...maiores probabilidades de condenação e maiores níveis de penalização causavam menores índices de evasão..."

Com efeito, a mesma lógica contida na teoria econômica da decisão de cometer um crime aplica-se, naturalmente, às situações relacionadas à atuação do Tribunal de Contas no exercício de sua função sancionatória: o acréscimo de "custos" para a prática de uma infringência legal servirá como desincentivo à sua ocorrência. Em outras palavras, quanto maior for o valor da sanção a ser aplicada aos gestores públicos e maior for a probabilidade de que sejam punidos, maior será o incentivo para que respeitem a legislação atinente à administração pública. Consequentemente, menor será a ocorrência de irregularidades na atuação administrativa.

A probabilidade de que os agentes públicos fiscalizados pelos Tribunais de Contas sejam sancionados devido a irregularidades em sua gestão depende da eficiência e efetividade da atuação desempenhada pelas Cortes responsáveis pelo exercício do controle externo. Eficiência do Tribunal no sentido de a Corte organizar e utilizar os melhores instrumentos para executar a fiscalização que lhe compete; e efetividade no sentido de concretizar as medidas previstas para o exercício de sua função e realizar, otimamente, sua atribuição institucional.

Quanto mais eficiente e efetivo for o controle pelas Cortes de Contas, maior será a probabilidade de sanção, o que significará, igualmente, maior crença do gestor público de que, ao cometer uma irregularidade, será descoberto e sancionado. Assim, maior também será seu cuidado em não cometer qualquer equívoco frente à gestão da coisa pública.

O professor Cesar Santolim (2012), em um de seus trabalhos envolvendo os Tribunais de Contas e lições de Direito e Economia[33], discorreu sobre a relação da eficiência dos mecanismos de controle externo da Administração Pública e a diminuição da corrupção, raciocínio que também serve ao presente trabalho apenas com a ressalva de que este trata, especialmente, de irregularidades cometidas pelo gestor público (independentemente se oriundas de um ato de corrupção ou não). Santolim (2012) ensina que:

> (...) os mecanismos de controle externo da Administração Pública desempenham um papel fundamental no combate à corrupção, pois que a maior ou menor eficiência

[29] BECKER Gary S. Crime and punishment: an economic approach. Journal of Political Economy, v. 76, n. 2, p. 169-217, mar./apr. 1968, apud SANTOLIM, Cesar. A Lei Anticorrupção e os Tribunais de Contas. In: LIMA, Luiz Henrique. Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de ministros e conselheiros substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

[30] A obra foi agraciada com o "Nobel de Economia" (Prêmio de Ciências Econômicas em memória de Alfred Nobel), em 1992.

[31] COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Direito e Economia. Tradução: Luis Marcos Sander, Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 503-04.

[32] SANTOLIM, Cesar. Corrupção: o papel dos controles externos: transparência e controle social: uma análise de direito e economia. Cadernos do programa de pós-graduação em direito, UFGRS, v. 7, n. 1, p. 1-12, set. 2012.

destes mecanismos será fator determinante (embora não o único) para que os níveis de corrupção sejam também maiores ou menores. E a existência de corrupção implica no desperdício de recursos (públicos e privados) que poderiam ser alocados em atividades geradoras de maior bem-estar social. Daí a importância econômica de sua redução (para além de razões de ordem estritamente moral).[34]

Em outro artigo em que conjuga as atividades das Cortes de Contas e os ensinamentos de Direito e Economia, Santolim (2012) relaciona a efetividade da fiscalização dos Tribunais de Contas com o aumento de custos para os agentes econômicos envolvidos com a corrupção, o que afetaria sua decisão sobre a prática ou não de atos lesivos, *in verbis*:

> Na medida em que os Tribunais de Contas forem, eles próprios, capazes de, pela efetividade da fiscalização, impor aos gestores uma atuação eficiente e eficaz na aplicação da "Lei Anticorrupção", a atividade de corrupção tende a tornar-se mais "custosa" (sob a perspectiva antes apontada), fazendo com que os agentes econômicos envolvidos, necessariamente, a partir de um comportamento racional, tenham que computar a probabilidade de sofrerem sanções, assim como estimem a extensão destes possíveis efeitos, o que afetará a decisão sobre a realização ou não dos atos lesivos.

Da mesma forma, a essência do raciocínio desenvolvido pelo professor Santolim no trecho acima transcrito vai ao encontro do que se está abordando no presente estudo.

Ainda cabe salientar que a probabilidade da punição esperada, no âmbito de atuação do Tribunal de Contas, também dependerá do rigor técnico-jurídico exigido ao exame das matérias de sua competência, assim como a efetividade da execução das sanções impostas[35].

De outro lado, o segundo fator com efeito dissuasório ao cometimento de irregularidades pelos gestores públicos guarda relação com a severidade da punição. Ocorre que, como já foi referido, os incentivos legais presentes na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul para dissuadir os gestores públicos de cometerem irregularidades praticamente inexistem. Como visto, a multa legal a ser aplicada pela Instituição responsável pelo exercício do controle externo gaúcho limita-se a R$ 1.500,00, não havendo previsão legal de multa proporcional ao dano causado ao erário, tampouco individualização das condutas, comissivas ou omissivas, infringentes à legislação e suas respectivas penalizações.

Dessa forma, caberia ao Parlamento do Rio Grande do Sul perceber que a norma que atualmente regulamenta a multa aplicável pelo TCE-RS aos gestores públicos do estado e dos municípios gaúchos não gera o incentivo necessário e suficiente para a correta atuação dos administradores públicos. Consequentemente, e percebendo que a regra legal mencionada prejudica a sociedade gaúcha – na medida em que não estimula, adequadamente, a realização de atos voltados à boa gestão pública –, competiria à Assembleia Legislativa promover a alteração legislativa que buscasse incentivar a concretização do direito fundamental à boa administração pública[36].

[34]SANTOLIM, Cesar. Corrupção: o papel dos controles externos: transparência e controle social: uma análise de direito e economia. Cadernos do programa de pós-graduação em direito, v. 7, n. 1, p. 3, set. 2012.

[35]Quanto à efetividade da execução das sanções impostas pelo Tribunal de Contas, cabe referir que, em relação à multa, foram pagos de 63% a 73% do seu valor total, no período de 2009 a 2013 – conforme se verifica em informação prestada pelo próprio TCE-RS à reportagem do jorna Zero Hora. Disponível em: http://m.zerohora.com.br/noticia/4517852/governo-federal-deixa-de-recolher-r-57-5-bi-em-multas-em-5-anos. Acesso em: 20 jul. 2014.

[36]No ponto, utiliza-se a ideia de "Direito Fundamental à Boa Administração Pública" formulada pelo professor Juarez Freitas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle da Administração Pública, indubitavelmente, configura-se como elemento indispensável à constituição de um Estado Democrático de Direito. As características e a efetividade desse controle demonstram o quanto cada Estado valoriza-o, se mais ou menos.

Os Tribunais de Contas no Brasil, responsáveis pelo controle técnico sobre determinados aspectos da atuação administrativa, exercem, pois, atividades imprescindíveis à democracia e ao Estado Constitucional brasileiro.

No atual momento da história brasileira, o papel do Tribunal de Contas no Estado brasileiro ganha maior destaque tendo em vista que sua finalidade institucional guarda próxima relação com as principais causas de preocupação da sociedade: a má qualidade dos serviços públicos e a corrupção política em geral.

Dentro desse contexto, não é difícil perceber a importância da atuação dos Tribunais de Contas, sendo imperioso ao Estado brasileiro proporcionar ferramentas adequadas e suficientes para as Cortes de Contas exercerem sua função de controle.

Nesse cenário, a disciplina de Direito e Economia, em sua epistemologia Positiva, contribui para revelar caminhos normativos (e seus respectivos efeitos) que podem ser escolhidos pelo legislador, dependendo do resultado que se pretende atingir relacionado à atuação dos Tribunais de Contas.

No caso do presente trabalho, analisou-se a relação existente entre a função sancionatória exercida pela Corte de Contas e o incentivo à correta gestão pública, tratando-se pormenorizadamente do caso do Tribunal de Contas gaúcho. Com base em princípios da microeconomia, demonstrou-se que a multa aplicada pelo TCE-RS poderia, em tese, funcionar como incentivo para que os gestores dos órgãos públicos gaúchos cumpram a legislação regulamentadora da administração pública. Todavia, devido ao seu valor irrisório, o efeito dissuasório aos gestores, no sentido de serem incentivados a não cometerem irregularidades, praticamente inexiste.

Na parte final do trabalho, abordaram-se teorias econômicas desenvolvidas acerca do comportamento de criminosos e, analogicamente, aplicaram-se alguns de seus conceitos às situações de atuação do controle externo pelo Tribunal de Contas. Tais teorias afirmam, a partir de conclusões de estudos empíricos, que a severidade e a probabilidade das penalizações influenciam nos níveis de criminalidade, em relação inversamente proporcional: quanto maior a severidade e a probabilidade das penas, menor a quantidade de crimes.

Em raciocínio analógico possível de ser realizado, depreende-se que quanto maiores forem a severidade e a probabilidade de sanção aplicada pelos Tribunais de Contas menor será o índice de irregularidades cometidas pelos gestores públicos e, consequentemente, mais correta e adequada, do ponto de vista do cumprimento da legislação, será exercida a gestão da coisa pública.

No que tange especificamente ao caso da severidade da penalização aplicada pela Corte de Contas do Rio Grande do Sul, concluiu-se no sentido da ausência de contribuição legal para que a multa aplicada aos gestores que cometem irregularidades revista-se também de função dissuasória.

Dessa forma, é imperiosa a conclusão de que o estado do Rio Grande do Sul, ao voltar-se para o fortalecimento do incentivo à boa gestão nos órgãos públicos gaúchos, deveria buscar a alteração da legislação relativamente à aplicação de multa pelo Tribunal de Contas Estadual, elevando seu valor a um nível que realmente dissuada os gestores de cometerem irregularidades.



REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988.** Curitiba: Juruá, 2010.

BARBOSA, Raíssa Maria Rezende de Deus. **Os Tribunais de Contas e a Moralidade Administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O Sistema Tribunais de Contas e Instituições Equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BECKER Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169-217, mar./apr. 1968.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http:// http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.** Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despeza da Republica. Brasília, DF: Portal da Legislação, [1851-1899]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Portal da Legislação, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 15 jul. 2014

BRASIL. L**ei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Portal da Legislação, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de

ESTUDOS
6 | A MULTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. DF: Portal da Legislação, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10028.htm. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Brasília, DF: TCU, [2011]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/. Acesso em: 27 set. 2019.

CASTARDO, Hamilton Fernando. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. Campinas, SP: Editora Millenium, 2007.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Direito e Economia. Tradução: Luis Marcos Sander, Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil:** jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, legislação e jurisprudência**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**: princípios de micro e macroeconomia. Tradução: Maria José Cyhlar Monteiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MARANHÃO, Jarbas. Heraclio Salles e o Tribunal de Contas. In **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 38, n. 149, jan./mar. 2001.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PARDINI, Frederico. T**ribunal de Contas da União**: órgão de destaque constitucional.1997. 279 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerias, Belo Horizonte, 1997.

POSNER, Richard A. The Economic Approach to Law. **Texas Law Review**, v. 53, n. 4, 1975.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.424, de 6 de janeiro de 2000. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: http://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-11424-2000-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado. Acesso em: 27 set. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 1028, de 04 de março de 2015**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. Porto Alegre, RS: TCE-RS, [2015]. Disponível em: https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-tcers?origin=instituicao. Acesso em: 27 set. 2019.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é "Direito e Economia"? In: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito & Economia** 2.ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

SANTOLIM, Cesar. Corrupção: o papel dos controles externos: transparência e controle social: uma análise de direito e economia. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito**, UFGRS, v. 7, n. 1, set. 2012.

SANTOLIM, Cesar. A lei anticorrupção e os Tribunais de Contas. In: LIMA, Luiz Henrique. **Tribunais de Contas**: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SOUZA, Aluisio Gama de. **Direito Público no Tribunal de Contas**. Rio de Janeiro: Faculdade Gama e Souza, 2007.



AVANÇOS DA AVALIAÇÃO NO SÉCULO XXI

Thereza Penna Firme
Ph.D em Educação e Psicologia pela Stanford University
Coordenadora de Avaliação na Fundação Cesgranrio

RESUMO: O conceito de avaliação evoluiu aceleradamente nas duas últimas décadas e a prática da avaliação não tem acompanhado esse avanço, o que tem gerado distorções de métodos e resultados. Nesse sentido, a capacitação do profissional no que se refere aos padrões da verdadeira avaliação em termos de utilidade, viabilidade, ética, precisão e prestação de contas (accountability) é crucial e urgente para que a avaliação cumpra o seu propósito de promover a transformação, na medida em que ela adentra o mérito, a relevância ou impacto e a importância de seu objeto de atenção. Na formulação dos juízos de valor, o processo avaliativo terá que adentrar no mérito de seu objeto enquanto valor interno, e mais amplamente descobrir sua relevância ou impacto, enquanto é útil nos seus resultados, repercussões e impactos. É também necessário levar em consideração a importância do objeto em questão. Assim, ela reforça sucessos em vez de meramente fracassos.

PALAVRAS-CHAVE: avaliação, mérito, relevância, importância, padrões de qualidade.

ABSTRACT: The concept of evaluation has grown considerably throughout the last twenty years; however this growth has not been seen in its practice, creating distortions in methods and results. Thus, the importance to prepare professionals for a true evaluation in terms of utility, feasibility, propriety, accuracy and accountability, guarantee that evaluation reaches its purpose in promoting transformation, while focusing the merit, relevance and importance of its object of attention. In order to determine judgment the evaluative process must consider the merit of its focus as an intern value, and more extensively detect its relevance while it is useful in its results or impacts. It is also necessary to consider the significance of the focused object. Thus, it enhances successes instead of failures.

KEYWORDS: evaluation, merit, relevance, significance, standards

INTRODUÇÃO

Foi somente no início do século XX, portanto há cem anos, que a avaliação começou sua trajetória como área de conhecimento, inserida no campo educacional, embora já tivesse sido utilizada, até mesmo, antes de Cristo, por exemplo, pelos chineses na seleção de pessoal para o trabalho e pelos filósofos gregos no seu modo de ensinar questionando. Assim, por meio de construções e reconstruções de influências interativas, o conceito de avaliação foi sendo delineado por toda uma série de gerações de estudiosos da área[1]. Vale, sobretudo, atentar que uma nova maneira de descobrir a realidade é apreciar em vez de depreciar, ver mais longe e mais profundo em vez de ver apenas na superfície mais palpável. Aprender a ver o invisível., ver com os olhos do coração que comovem e com os da sabedoria, que desvelam e transformam. É o que se chama Avaliação Apreciativa[2], ou seja, descobrir a realidade no seu lado mais promissor e, na sombra dessa luz projetada, descobrir, com competência e ética, o que deve ser corrigido e de fato corrigi-lo. Para isso é preciso desaprendermos o que temos feito na prática avaliativa mais corrente, estimulando a criatividade no processo e provocando maior satisfação nos envolvidos. Assim, a estes propiciamos condições de serem ouvidos e compartilharem suas aspirações. Contudo, a ênfase na direção positiva na Avaliação Apreciativa não elimina a percepção dos aspectos negativos, apenas ressalta os positivos, para fortalecer a capacidade de admitir falhas e a iniciativa de resolvê-las. O fator crucial é assegurar a autoestima para realizar o salto da transformação e do aperfeiçoamento contínuo.

[1]GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Fourth generation evaluation**. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1989
[2]PRESKILL, H.; CATSAMBAS, T. T. **Reframing evaluation through appreciative inquiry**. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 2006.



CONTEXTUALIZANDO A AVALIAÇÃO

Numa primeira geração da evolução conceitual da Avaliação não se distinguia, ainda, avaliação e medida. A preocupação dos envolvidos no processo se encontrava na elaboração de instrumentos ou testes para verificação do rendimento escolar e o papel do avaliador era eminentemente técnico. Nesse sentido, testes e exames eram indispensáveis na classificação de alunos para se determinar seu progresso. No período, que durou pelo menos as duas primeiras décadas do século XXI, a avaliação se caracterizou como mensuração.

Numa segunda geração, a busca por um entendimento mais completo da avaliação, não só dos indivíduos, no caso o aluno, mas de um contexto maior, como o currículo, no qual os objetivos tinham um papel preponderante, o conceito de avaliação se prendia à verificação do alcance de objetivos. O papel do avaliador era essencialmente descritivo enquanto analisava, extensiva e unicamente, a relação do desempenho dos alunos e dos programas com os objetivos traçados. Era, portanto, uma geração que se caracterizava como descritiva. Esse enfoque conceitual perdurou por três décadas.

A terceira geração, já nos anos 60, surgiu em decorrência das limitações percebidas na geração anterior, principalmente no que se referia à excessiva dependência dos objetivos, os quais nem sempre eram claros e definidos ou, até mesmo, nem sempre explicitados *a priori.* Nesse clima, manifestou-se a necessidade do juízo de valor como elemento essencial e imprescindível no processo avaliativo. Vários modelos de avaliação foram sendo construídos, sempre com a preocupação de se contextualizar o objeto da avaliação e sobre ele emitir um juízo de mérito, no que se refere às suas qualidades intrínsecas, e um juízo de relevância, no que se refere a resultados, impactos ou repercussões.

Esta geração, intensamente vivida nos anos 60, 70 e 80, marcava o avaliador como juiz e se caracterizava como julgamento. Entrando pela década de 90, a quarta geração de avaliação revelava uma abordagem conceitual mais madura, mais democrática e mais participativa, uma vez que tanto os juízos de valor como todo o processo avaliativo eram impregnados pelo diálogo, permeados pela discussão e pelo intercâmbio. A avaliação deveria captar, numa dimensão mais ampla, os aspectos humanos, políticos, sociais, culturais e éticos, envolvidos no processo e, num consenso entre juízes interessados no processo, expressar os juízos de valor. É a forma responsiva de enfocar e um modo construtivista de fazer. É por esse movimento dialógico que a quarta geração se caracterizou como negociação. E foi assim que a avaliação entrou no século XXI.

"...uma nova maneira de descobrir a realidade é apreciar em vez de depreciar, ver mais longe e mais profundo em vez de ver apenas na superfície mais palpável..."

ESTUDOS
7 | AVANÇOS DA AVALIAÇÃO NO SÉCULO XXI



Os avanços mais recentes da avaliação evidenciam sua substancial mudança para um novo paradigma, no qual somos avaliados e avaliadores, trabalhando em parceria. Assim, a avaliação deixa de ser evento para ser processo; troca o medo pela coragem, substitui notas numéricas pelo registro de anotações, a imposição pela negociação, o autoritarismo pela participação, a atitude secreta pela transparência, o arbitrário pelo criterioso e o classificatório pelo ser promocional (Worthen & Sanders, 1987)[3]. Nessa concepção, não há espaço para discriminações, pressões manipulativas, competições e rotulações. Ao contrário, o processo avaliativo deve servir para consolidar entendimentos, apoiar necessárias atuações e ampliar comprometimento e aperfeiçoamento de indivíduos, grupos, projetos, programas, instituições e sistemas, enquanto permite a formulação de juízos e recomendações, que geram ações, políticas e conhecimento.

A definição de avaliação emerge naturalmente de nossa experiência de vida sempre que fazemos a apreciação de fatos, objetos, situações ou comportamentos. Nesse sentido, trazendo agora a definição do dicionário, diz-se que avaliar é "determinar a valia ou o valor de". Aqui, porém, sem o afastamento essencial dessa definição, buscou-se a palavra dos profissionais, para se utilizar uma definição mais completa e adequada do termo, entendendo também que entre esses avaliadores, embora exista uma certa variação no nível de explicitação dos termos da definição, não há distorção de seu significado essencial. Dentre essas definições se destacam a do *The Joint Committee* (1994)[4] e a de *Yarbrought et al*.(2011)[5] que se expressam como "julgar o valor ou o mérito de alguma coisa"; a de *Worthen, Sanders, Fitzpatrick* (2004)[6] como "o processo pelo qual se aplica critérios defensáveis para determinar o mérito e a relevância de um objeto" e a de *Scriven* (1991/2018)[7] como "o processo de determinação do mérito, do valor e da importância das coisas".

[3]WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. Educational Evaluation. theory and practice. Belmont. California: Wadsworth, 1987.
[4]SANDERS, James R. (ed.). The Program Evaluation Standards: how to assess evaluations of educational programs. 2. ed. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 1994. (The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation)
[5]YARBROUGH, D. B.; SHULHA, L. M.; HOPSON, R. R; CARUTHERS, F. A. The Program Evaluation Standards. 3. ed. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 2011.
[6]WORTHEN, B.R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. Avaliação de programas: concepções e práticas. São Paulo: Editora Gente, 2004.

Mais especificamente, mérito é a qualidade do objeto enquanto valor interno, implícito e independente de quaisquer aplicações; é o que representa as condições para se alcançar um determinado propósito inerente ao objeto sendo avaliado. Assim, quando se diz que um programa, ou curso, tem mérito significa que ele está equipado para cumprir seu papel e sua finalidade; por sua vez, a relevância ou o impacto significa mudanças, resultados, efeitos, alcance dos propósitos em relação ao objeto sendo avaliado, bem como ao contexto onde o objeto se insere. Um programa, curso ou sistema é relevante ou tem impacto quando evidencia resultados e repercussões, ou seja, quando revela mudanças e transformações. Importância, por sua vez, diz respeito ao significado do objeto de avaliação, no seu contexto, seja ele pessoa, político, literário, acadêmico, social, científico, educacional, profissional e intelectual, entre outros.

> "A definição de avaliação emerge naturalmente de nossa experiência de vida sempre que fazemos a apreciação de fatos, objetos, situações ou comportamentos."

A avaliação é, pois, um desafio na direção do mérito e da relevância ou impacto e, para alcançá-los, a criatividade, a sensibilidade, a objetividade e a subjetividade estão presentes e atuantes sempre que necessário, para responder com propriedade às indagações e facilitar a ação de aperfeiçoamento (Penna Firme, Tijiboy, Stone, 2007)[8]. Avaliar pode ser um empreendimento de sucesso, mas também de fracasso; pode conduzir a resultados significativos ou a respostas sem sentido; pode defender ou ameaçar. Ou avançamos na mudança de século, ou tropeçamos. A decisão clama pelo desafio porque as aceleradas inovações teórico-metodológicas na avaliação, como disciplina, estão em descompasso com a prática da avaliação que, lamentavelmente, salvo algumas exceções, se perde na contramão da trajetória ascensional das grandes tendências que os estudiosos apontam nesses 100 anos de história da avaliação, desde a simples mensuração à negociação de juízos de valor, critérios, procedimentos e resultados. Autores como Guba e Lincoln[9], Patton[10], Stufflebeam[11], Fetterman[12], Cronbach[13], Worthen, Sanders e Fitzpatrick[14] sustentam esses avanços.

[7]SCRIVEN, Michael. Evaluation thesaurus. 4. ed. Newbury Park, CA: Sage Publications,1991
SCRIVEN, M. Avaliação: um guia de conceitos. Tradução: Marília Sette Câmara. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2018.
[8]FIRME, T. Penna; TIJIBOY, J. A.; STONE, V.I. Avaliação de programas sociais: como enfocar e como pôr em prática. Belo Horizonte: Modus Faciendi, 2007. (no prelo).
[9]GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. Fourth generation evaluation. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1989.
[10]PATTON, Michael Q. Utilization focused evaluation: the new century text. 3. ed. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 1997
[11]STUFFLEBEAM, Daniel L.; MADAUS, George F; KELLAGHAN, Thomas. Evaluation models. Boston, USA: Kluwer Academic Publishers, 2000.
[12]FETTERMAN, David. Foundations of empowerment evaluation. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 2001
[13]CRONBACH, Lee. Designing Evaluations of Educational and Social Programs. San Francisco, California: Jossey-Bass, 1982
[14]WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R; FITZPATRICK, Jody L. Program evaluation: alternative approaches and practical guidelines. 2. ed. New York: Longman, 1997.

Dessa desafiadora concepção da avaliação resulta, como imprescindível, a capacitação de profissionais, líderes, dirigentes e profissionais, nos vários âmbitos disciplinares, para a melhor utilização da avaliação. Mais especificamente, a formação do avaliador é um desafio consequente para a avaliação do novo século. É, pois, na medida em que avaliados e avaliadores dialoguem, instituições e sistemas se sintonizem e inteligências múltiplas[15] se complementem, que a avaliação irá emergindo com as suas características mais notáveis de propulsora das necessárias transformações educacionais, sociais, políticas e culturais, como advogada na defesa dos direitos humanos.

OS PADRÕES DE QUALIDADE DA AVALIAÇÃO

O grande desafio nesta era contemporânea da informação não é a capacidade de produzir, armazenar ou transmitir informações, mas sim reconhecer o que é importante saber e, de fato, utilizar essa informação[16].Nessa perspectiva, a questão crucial é descobrir o que é preciso fazer para criar e desenvolver avaliações que sejam realmente utilizadas para reduzir incertezas, melhorar a efetividade e tomar decisões relevantes. Por isso mesmo, a grande meta da avaliação é a ação. Seu significado maior está em fortalecer o movimento que leva à transformação, nele intervindo sempre que necessário.

A preocupação dos estudiosos da área em definir padrões de excelência para a avaliação[17] gerou um substancial conjunto de critérios agrupados em quatro categorias, encabeçadas pela dimensão utilidade, o que significa que uma avaliação não deverá jamais ser realizada se não o for para ser útil. Segue-se a dimensão viabilidade, segundo a qual ela terá que, além de útil, ser conduzida considerando aspectos políticos, práticos e de custo-efetividade. Em sintonia com tais características, e não menos importante, é a ética com que deve ser realizada, com respeito aos valores dos interessados, incluindo grupos e culturas. E, finalmente, se for possível desencadear uma avaliação útil, viável e ética, então será importante considerar a característica precisão, no que tange às dimensões técnicas do processo.

Mais recentemente, um novo critério ou *standard* emergiu. Trata-se da *accountability*, termo traduzido como prestação de contas, referindo-se à responsabilidade demonstrada no uso de recursos, atividades ou decisões, na realização da avaliação. Tais critérios de excelência clamam, portanto, por avaliações sensíveis à responsabilidade situacional, metodologicamente flexíveis, dinâmicas no entendimento político e substancialmente criativas para integrarem todas essas dimensões, na direção do desenvolvimento e do aperfeiçoamento de seu objeto, seja ele um projeto, um programa, uma instituição, um sistema ou indivíduos. Cada avaliação deve, pois, revestir-se de características próprias em sintonia com o contexto social, político, cultural e educacional onde se realiza e de forma tal, que o avaliador é essencialmente um historiado[18], que descreve, registra e interpreta a história singular de cada cenário.

[15]GARDNER, Howard. Multiple intelligences: the theory in practice. New York, USA: Basic Books, 1995
[16]PATTON, Michael Q. Utilization focused evaluation: the new century text. 3. ed. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 1997.
[17]SANDERS, James R. (ed.). The Program Evaluation Standards: how to assess evaluations of educational programs. 2. ed. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 1994. (The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation)
[18]CRONBACH, Lee et al. Toward reform of program evaluation. San Francisco, USA: Jossey-Bass, 1980.



Nessa concepção, que representa um enfoque mais amplo e amadurecido de avaliação, característico da década em que vivemos, são levados em consideração os valores, as preocupações e as percepções dos interessados em relação ao objeto da avaliação. É com essa abordagem que a avaliação atinge um clímax de responsabilidade e de participação, como facilitadora de um processo de fortalecimento do seu objeto de atenção. Nesse sentido, ela intervém para reforçar potencialidades e sucessos, em vez de meramente registrar dificuldades e fracassos.

No concerto dos vários atores e harmonizando a intersubjetividade na formulação dos juízos de valor, o processo avaliativo terá que adentrar o mérito de seu objeto enquanto valor interno, implícito e independente de quaisquer aplicações; e mais amplamente descobrir sua relevância , enquanto é útil nos seus resultados, repercussões e impactos. É também necessário levar em consideração a importância do processo em questão. A avaliação no significado mais amplo é, pois, um desafio e, para alcançá-lo, a criatividade e a sensibilidade, a objetividade e a subjetividade estão presentes e atuantes, sempre que necessário, para responder com propriedade às indagações e facilitar a ação de aperfeiçoamento.

Lamentavelmente porém, a boa intenção de projetos e programas educacionais, sociais e culturais não basta para sustentar seu desenvolvimento e, mais crítico ainda, seus resultados mais relevantes. O campo é desafiador e clama por múltiplas inteligências, profunda sensibilidade e articulada comunicação entre os envolvidos nas complexas dimensões e implicações, que são a marca mais contundente dos problemas sociais que agridem todos os níveis e espaços de uma sociedade. E a nossa não está isenta.

Os estudiosos mais atualizados da avaliação têm sido pródigos e criativos na diversidade de concepções teóricas e metodológicas e na busca de abordagens mais capazes de análise, compreensão e intervenção, para o efetivo desencadeamento de impactos. Nessa gama de abordagens e modos de ver, a avaliação vai adquirindo diferentes enfoques sem, contudo, mostrar conflitos ou divergências substanciais.

Especificamente, com relação à avaliação de programas e projetos, vale destacar pelo menos, entre outras concepções recentemente discutidas nesse começo de milênio, o enfoque da transdisciplinaridade (Scriven)[19] que defende a presença da avaliação não somente como disciplina isolada, mas como aquela que atravessa áreas de conhecimento para as quais ela oferece significativa contribuição. Outro enfoque digno de atenção nesse panorama é a compreensão da avaliação como "empowerment"(Fetterman)[20], no sentido de considerá-la como facilitadora da autoavaliação, ou seja, o fortalecimento da autodeterminação no aperfeiçoamento de indivíduos e programas.

Numa visão sintonizada com a questão social, cabe ainda enfatizar a percepção de avaliação como inclusiva (Mertens)[21] na qual o envolvimento no processo avaliativo de grupos discriminados em termos de gênero, etnia, cultura ou nível socioeconômico, entre outros, seja o fator por excelência na garantia da autenticidade da avaliação. Sem esgotar a menção de outras importantes concepções de avaliação no contexto de programas e projetos, a abordagem naturalística, sem perder a conjugação com métodos convencionais, parte das preocupações e dos temas de conflito de todos os envolvidos no objeto-alvo da avaliação, para a construção do próprio processo avaliativo.

[19]SCRIVEN, Michael. Evaluation thesaurus. 4. ed. Newbury Park, CA: Sage Publications,1991.
[20]FETTERMAN, David. Foundations of empowerment evaluation. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 2001.
[21]MERTENS, D. M. The inclusive view of evaluation: visions for the new millennium. In: DONALDSOM, S. I; SCRIVEN, M. Evaluating social programs and problems: visions for the new millennium. New Jersey, USA: Lawrence Eribaum Associates Publishers, 2003.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, um fator sumamente crucial e que está presente neste atual momento de avanços na avaliação é o respeito à participação efetiva de todos os interessados no processo ou stakeholders e que independente de sua condição social, econômica ou acadêmica. São elementos fundamentais que devem atuar no processo, desde sua concepção até seus resultados. Somente assim, a avaliação será útil nas necessárias transformações que os programas e projetos sociais, educacionais, políticos, culturais e outros pretendem alcançar.

Estudos sobre autoestima[22] e a experiência profissional têm destacado o papel crucial dessa apreciação do autoconceito, no ajustamento pessoal e no desenvolvimento harmonioso dos grupos humanos e das organizações, enfatizando que autoestima está relacionada à autoconfiança e tolerância à autocrítica e à frustração. O aumento da autoestima eleva o nível de aprendizagem e de competência profissional. Ao contrário, pessoas tendem a não atuar bem quando se espera menos delas.

É necessário, portanto, descobrir meios efetivos de levantar a autoestima dos profissionais, dos alunos, de todos os atores envolvidos no processo educativo e das organizações, simultaneamente tornando públicos os sucessos alcançados, o que, por certo, vai resultar em contínuo aperfeiçoamento. E, mais ainda, quanto mais elevada for a autoestima de um indivíduo, mais positivos são seus sentimentos em relação a outros indivíduos e, mais positivamente, ele é capaz de perceber os sentimentos de outros a seu respeito. A avaliação apreciativa, nesse contexto tradicional e conservador da avaliação, é um desafio. É desfazer o bloqueio da decepção e da desesperança e abrir caminhos de crescimento individual e social.

É preciso levar conosco o que foi deixado de lado, excluído, abandonado, e então resgatá-lo. É necessário incluir, apreciar e sobretudo amar, antes de ensinar e de formar. Avaliação é isso.

ESTUDOS
7 | AVANÇOS DA AVALIAÇÃO NO SÉCULO XXI

REFERÊNCIAS

COOPERSMITH, S. Studies in self-esteem. Scientific American, 1968, v. 218, n. 2, p. 96-106, 1968

CRONBACH, Lee. Designing Evaluations of Educational and Social Programs. San Francisco, California: Jossey-Bass, 1982.

CRONBACH, Lee et al. Toward reform of program evaluation. San Francisco, USA: Jossey-Bass, 1980.

FETTERMAN, David. Foundations of empowerment evaluation. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 2001.

FIRME, T. Penna. Effects of social reinforcement on self-esteem of mexican american children. 1969. 302 f. Tese (Doutorado em Educação) – School of Education, Stanford University, California, 1969.

FIRME, T. Penna; TIJIBOY, J. A.; STONE, V.I. Avaliação de programas sociais: como enfocar e como pôr em prática. Belo Horizonte: Modus Faciendi, 2007. (no prelo).

GARDNER, Howard. Multiple intelligences: the theory in practice. New York, USA: Basic Books, 1995.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. Fourth generation evaluation. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1989.

MERTENS, D. M. The inclusive view of evaluation: visions for the new millennium. In: DONALDSOM, S. I; SCRIVEN, M. Evaluating social programs and problems: visions for the new millennium. New Jersey, USA: Lawrence Eribaum Associates Publishers, 2003.

PATTON, Michael Quinn. Utilization focused evaluation: the new century text. 3. ed. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 1997.

PRESKILL, H.; CATSAMBAS, T. T. Reframing evaluation through appreciative inquiry. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 2006.

SANDERS, James R. (ed.). The Program Evaluation Standards: how to assess evaluations of educational programs. 2. ed. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 1994. (The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation)

SCRIVEN, M. Avaliação: um guia de conceitos. Tradução: Marília Sette Câmara. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2018.

SCRIVEN, Michael. Evaluation thesaurus. 4. ed. Newbury Park, CA: Sage Publications,1991.

SEARS, P. S. SHERMANS, Vivian S. Case studies of self esteem. In: Pursuit of self-esteem. Belmont, California: Wadsworth Publishing Co., 1964.

STUFFLEBEAM, Daniel L.; MADAUS, George F; KELLAGHAN, Thomas. Evaluation Models. Boston, USA: Kluwer Academic Publishers, 2000.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. Educational Evaluation. theory and practice. Belmont. California: Wadsworth, 1987.

WORTHEN, B.R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. Avaliação de programas: concepções e práticas. São Paulo: Editora Gente, 2004.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R; FITZPATRICK, Jody L. Program evaluation: alternative approaches and practical guidelines. 2. ed. New York: Longman, 1997.

YARBROUGH, D. B.; SHULHA, L. M.; HOPSON, R. R; CARUTHERS, F. A. The Program Evaluation Standards. 3. ed. Thousand Oaks, USA: Sage Publications, 2011

ESTUDOS
7 | AVANÇOS DA AVALIAÇÃO NO SÉCULO XXI



A Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão é uma publicação do TCE-RJ e tem o objetivo de incentivar a produção de estudos, análises e pesquisas na área de gestão pública.
Os interessados em submeter trabalhos para publicação devem seguir as normas de edição da Revista Síntese disponibilizadas no site da ECG (www.ecg.tce.rj.gov.br/web/ecg) e enviá-los para pesquisas_ecg@tce.

Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Rua da Constituição, nº 44/46
CEP 20060-010 – Centro – Rio de Janeiro
www.ecg.tce.rj.gov.br/web/ecg

ECG ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ

TCE RJ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO