

# SÍNTESE

Revista da Escola de Contas e Gestão do  
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro







TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

# SÍNTESE

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro  
volume 7, número 2, jul./dez. de 2012

ISSN: 1981-3074



Rio de Janeiro

2012

## Conselho Deliberativo

### Presidente

Jonas Lopes de Carvalho Junior

### Vice-Presidente

Aluisio Gama de Souza

### Conselheiros

José Gomes Graciosa

Marco Antonio Barbosa de Alencar

José Maurício de Lima Nolasco

Julio Lambertson Rabello

Aloysio Neves Guedes

### Procurador-Geral do Ministério Público Especial

Horacio Machado Medeiros

### Secretário-Geral de Controle Externo

Gino Novis Cardozo

### Secretário-Geral de Planejamento

José Roberto Pereira Monteiro

### Secretário-Geral de Administração

Marcelo Alves Martins Pinheiro

### Secretária-Geral das Sessões

Gardênia de Andrade Costa

### Procurador-Geral

Sergio Cavalieri Filho

### Chefe de Gabinete da Presidência

Ana Helena Bogado Serrão

### Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão

Paula Alexandra Nazareth

### Coordenadora-Geral de Comunicação Social, Imprensa e Editoração

Fernanda Pedrosa

Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro  
ISSN: 1981 - 3074 volume 7, número 2, jul./dez. 2012

A Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro 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. Disponível também em: [www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)

---

**Conselho Editorial:** Conselho Superior da ECG

**Supervisão Acadêmica:** Rosa Maria Chaise

### Comissão Científica

Cláudio Martinelli Murta, Elaine Faria de Melo, Fátima Cristina de Moura Lourenço, Flávia Andréa de Albuquerque Melo, Guilherme Pinto de Albuquerque, Jean Marcel de Faria Novo, Jorge Henrique Muniz da Conceição, Marcello Leoni L. de Arrufat Torres, Marcelo Franca de Faria Mello, Marcelo Martinelli Murta, Paula Alexandra C. P. Nazareth, Renata de Oliveira Razuk e Sérgio Paulo Vieira Villaça

**Editora Executiva:** Fernanda Pedrosa / **Editora Assistente:** Tetê Oliveira / **Projeto gráfico:** Inês Blanchart / **Diagramação:** Margareth Peçanha e Daniel Tiriba / **Fotografias:** Jorge Campos e Banco de imagens da CCS/TCE-RJ / **Arte e editoração:** Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração / **Revisão:** CCS, com colaboração de Luiz Henrique de Almeida Pereira (referências) / **Versão para inglês** (Abstracts e Keywords): ECG

**Foto da capa:** Giovanni de Oliveira Siciliano

Impressa na AMCS Gráfica

**Periodicidade:** Semestral

**Tiragem:** 500 exemplares – Distribuição gratuita

### Endereço para correspondência

Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ  
Avenida Jansen de Melo nº 3  
CEP 24030-220 – Centro – Niterói  
Tel.: (21) 2729-9534  
e-mail: [pesquisas\\_ ecg@tce.rj.gov.br](mailto:pesquisas_ecg@tce.rj.gov.br)

---

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas

Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – n 2 (jul./dez. 2012). Rio de Janeiro: O Tribunal, 2006- .

Semestral  
ISSN: 1981-3074

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

# SUMÁRIO

<b>4</b>	<b>EDITORIAL</b> PRESIDENTE JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR
<b>6</b>	<b>APRESENTAÇÃO</b> PAULA ALEXANDRA NAZARETH
<b>8</b>	<b>ESTUDOS</b>
<b>10</b>	O DIREITO À EDUCAÇÃO: um desafio para a gestão municipal LIA FARIA
<b>26</b>	EDUCAÇÃO INFANTIL - Universalização e qualidade das vagas que devem ser oferecidas por meio de creches pelo Poder Público MARCIO HENRIQUE RODRIGUEZ CATTEIN
<b>42</b>	FINANCIAMENTO E GESTÃO DA QUALIDADE DE ENSINO: limites e possibilidades na educação de jovens e adultos LUCIANA BANDEIRA BARCELOS E ANDREIA CRISTINA DA SILVA SOARES
<b>56</b>	A GARANTIA DA PARIDADE E AS PENSÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS APOSENTADOS pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 FERNANDO FERREIRA CALAZANS
<b>72</b>	O VETOR DESENVOLVIMENTISTA DO INSTRUMENTO LICITATÓRIO – Um estudo à luz da situação socioeconômica dos municípios fluminenses ADRIANA DA ROSA SILVA
<b>86</b>	EFICIÊNCIA DO RDC: Contratação Integrada ALBANO DA SILVA PINTO TEIXEIRA
<b>106</b>	DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO para o fortalecimento do controle social na Administração Pública LILIANA RIBEIRO NUNES MOREIRA
<b>124</b>	INDICADORES DE DESEMPENHO, uma ferramenta na gestão pública JOSÉ CARLOS JANNINI DE SÁ



JONAS LOPES DE  
CARVALHO JUNIOR

Presidente do Tribunal  
de Contas do Estado  
do Rio de Janeiro

Além de cumprir seu dever constitucional de fiscalizar, contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública e fornecer informações aos cidadãos, fomentando o controle social sobre a prestação de serviços públicos primordiais à sociedade, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por meio de sua Escola de Contas e Gestão, tem buscado trazer ao debate questões de primordial importância para o nosso estado.

Uma revista acadêmica, editada por uma instituição educacional do nível da ECG, precisa estar atenta com as ideias e reflexões que norteiam o mundo acadêmico, mas também com os anseios da sociedade como um todo. Assim, o tema Educação ganha destaque nesta edição da **SÍNTESE**, que traz relevantes contribuições de estudiosos do assunto.

Temos vivido, nos últimos meses, momentos de turbulência e, ao mesmo tempo, de grande profusão de propostas e reivindicações, entre as quais a qualidade da Educação ganha destaque. Eleita como um dos dois Temas de Maior Significância (TMS) a que o TCE dedicou grande parte de sua força de trabalho em

2012, com o objetivo de verificar as condições de funcionamento das unidades escolares dos 91 municípios jurisdicionados e do Estado do Rio de Janeiro, a Educação ainda está longe de atingir índices dos quais possamos nos orgulhar.

Nada mais oportuno, portanto, do que tratar desse tema sob vários enfoques.

O Brasil é hoje um país urbano, diversificado do ponto de vista social, econômico e cultural, que apresenta demandas crescentes por prestação de serviços públicos de qualidade em quase todas as áreas. Como resultado do processo de descentralização política e fiscal, consagrado na Constituição de 1988, os municípios se tornaram os principais agentes promotores das políticas públicas, em especial aquelas ligadas às áreas sociais.

Nos dias atuais, as instituições públicas brasileiras, em especial, as de controle, estão sendo cada vez mais exigidas para uma melhor governança. Nesse contexto, a atualização técnica e a educação continuada dos servidores públicos tornam-se fundamentais e constituem metas primordiais da área governamental.

Essa realidade reforça a importância do papel orientador do Tribunal de Contas, que vai além da fiscalização, da qual não podemos descuidar um minuto sequer e que temos buscado sempre aprimorar, para melhor cumprir nossa missão constitucional.

Nossas publicações – entre as quais destaco a **SÍNTESE** – são instrumentos valiosos nessa tarefa pedagógica, pois não só fornecem conteúdo elucidativo aos nossos jurisdicionados, como também servem de vitrine para apresentação de trabalhos do mais alto gabarito produzidos por alunos da Escola.

É mais uma vez com orgulho, portanto, que colocamos à disposição dos interessados na melhoria da prestação dos serviços públicos e na construção de um Estado mais eficiente, este conjunto de textos que, acredito, muito contribuirão para trazer luz a algumas questões que se encontram hoje sob o foco da população e dos governantes.

Boa leitura!

Paula  
Alexandra  
Nazareth

Com a proposta de aprofundar o debate acerca da melhoria dos serviços públicos oferecidos pelos órgãos e entidades do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios jurisdicionados ao TCE-RJ, a Escola de Contas e Gestão apresenta esta nova edição da revista **SÍNTESE**, que promove a multidisciplinariedade de enfoques, com um quadro plural de autores: alunos da pós-graduação, servidores do TCE-RJ e de outros órgãos públicos, além de acadêmicos, todos especialistas em temas vinculados à gestão pública.

Assunto da maior importância para a Escola, para a sociedade e para o país, a educação tem lugar de destaque nesta edição. O artigo de abertura é da professora doutora Lia Faria, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), que presidiu a comissão julgadora do Prêmio Ministro Gama Filho 2012, que propôs o tema. O texto versa sobre os desafios relativos ao provimento de Educação de forma coerente com o modelo de Estado a que se almeja, a partir de estudo de caso que relaciona a municipalização da educação à construção da democracia.

Marcio Henrique Cattein, servidor do TCE-RJ que foi aluno da pós-graduação da ECG, aborda a educação infantil, destacando a obrigatoriedade legal do seu oferecimento e reforçando a necessidade de avaliação tempestiva da qualidade dos serviços prestados e daqueles não oferecidos. Luciana Barcelos e Andreia Soares, alunas de mestrado em Educação da Uerj, analisam os desafios referentes ao financiamento e qualidade de ensino na educação de jovens e adultos depois da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Mestre em Administração Pública e assessor jurídico do município de Belo Horizonte (MG), Fernando Calazans discute a validade do parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional 47/2005. O autor discorre sobre essa proposta de alteração da Constituição Federal, que versa sobre a paridade entre pensões e aposentadorias de servidores públicos. Em outro instigante artigo, Adriana Silva, mestre em ciências jurídico-econômicas pela

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

Universidade de Coimbra, aponta questionamentos relacionados aos princípios e instrumentos inerentes à função regulatória dentro do processo licitatório do setor público e propõe a utilização desse instrumento como forma de ações afirmativas para a promoção do desenvolvimento.

Três servidores do TCE-RJ, alunos da pós-graduação da ECG, apresentam também artigos resultantes de suas pesquisas. Albano Teixeira trata da eficiência na administração pública à luz do Regime Diferenciado de Contratações, mecanismo que poderá ser utilizado nas contratações voltadas para os grandes eventos esportivos que acontecem no Brasil entre 2013 e 2016. O texto enfoca uma das principais novidades trazidas por esse novo regime, a Contratação Integrada, apontando vantagens e riscos de sua implementação, com base na experiência norte-americana.

O acesso à informação como contribuição para o fortalecimento do controle social, assunto do artigo de Liliana Moreira, e a análise dos indicadores como forma de mensurar o desempenho na gestão pública, no texto de José Carlos de Sá, evidenciam o papel estratégico que o controle externo pode desempenhar para promover a participação e o fortalecimento da cidadania em nosso país.

Por fim, gostaríamos de dedicar este número a um grande parceiro da ECG, que nos deixa muita saudade: o professor Lino Martins da Silva. Graduado em Contabilidade pela Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas Moraes Junior e Direito pela UERJ, e livre docente pela Universidade Gama Filho, foi professor e coordenador adjunto do curso de mestrado em Contabilidade pela Uerj. Consultor do Pnud e da embaixada britânica, exerceu inúmeros cargos na administração pública do estado e do município, destacando-se como o responsável pela implantação da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro e pela fusão da Contabilidade dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Na ECG, nosso querido professor Lino, incentivador de muitas iniciativas, foi palestrante em debates e seminários, contribuiu com a **SÍNTESE** e foi membro da comissão julgadora do Prêmio Ministro Gama Filho. Em resumo, o professor Lino representava o que a Escola busca construir: profissionais éticos e comprometidos, com sólida formação e com intensa atuação para fortalecer o serviço público.

# ESTU



**10**

O DIREITO À EDUCAÇÃO: um desafio para a gestão municipal

---

**26**

EDUCAÇÃO INFANTIL - Universalização e qualidade das vagas que devem ser oferecidas por meio de creches pelo Poder Público

---



**42**

FINANCIAMENTO E GESTÃO DA QUALIDADE DE ENSINO: limites e possibilidades na educação de jovens e adultos

---



**56**

A GARANTIA DA PARIDADE E AS PENSÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS APOSENTADOS pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005

---



# DOS

**72**

O VETOR DESENVOLVIMENTISTA DO INSTRUMENTO LICITATÓRIO - Um estudo à luz da situação socioeconômica dos municípios fluminenses

---



**86**

EFICIÊNCIA DO RDC: Contratação Integrada

---

**106**

DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO para o fortalecimento do controle social na Administração Pública

---



**124**

INDICADORES DE DESEMPENHO, uma ferramenta na gestão pública

---

A person with short dark hair, seen from the back, is writing on a light green chalkboard with a silver marker. The background is a soft, warm yellow gradient.

# O DIREITO À EDUCAÇÃO: um desafio para a gestão municipal



**Lia Faria<sup>1</sup>**

Professora Associada do Programa de Pós-Graduação em Educação da Uerj  
Pesquisadora Faperj/CNPq

**RESUMO:** A autora analisa até que ponto o paradigma da autonomia municipal contempla, na prática, os princípios inerentes ao ideário no que se refere ao direito à Educação. A investigação focaliza o processo de reforma do Estado no Brasil, tendo como hipótese um modelo de democracia meramente formal nas ações relativas à oferta da educação básica. Assim, na perspectiva de uma educação republicana, discute o fenômeno político da fragmentação municipal, relacionando-o às novas diretrizes definidas pela Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 1996). Por fim, conclui que o processo de municipalização do ensino depende não apenas das políticas governamentais, mas, sobretudo, de um efetivo movimento em direção à redemocratização da sociedade brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação republicana; autonomia municipal; direito à educação; federalismo.

**KEYWORDS:** *Republican education; municipal autonomy; right of education; federalism.*

<sup>1</sup> Coordenadora da linha de pesquisa - Instituições, práticas educativas e História.

**ABSTRACT:** *The author analyzes the extent to which the paradigm of municipal autonomy in providing the right to education takes into account the principles inherent in our republic ideals. The purpose of the paper is to identify the process of governmental reform in Brazil, starting from the hypothesis that there is a tendency toward a merely formal model of democracy in the actions related to the provision of basic education. With such a republic perspective of education, the paper discusses the political phenomenon of the breaking-down into municipal departments, relating it to the new directives defined by the Brazilian Federal Constitution of 1988 and by Federal Law 9.394 - The Directives and Bases of National Education – enacted in 1996. Finally, the article concludes that the local process of municipal depends not only on governmental policies but, above all, upon an effective movement toward the re-democratization of Brazilian society.*

## INTRODUÇÃO

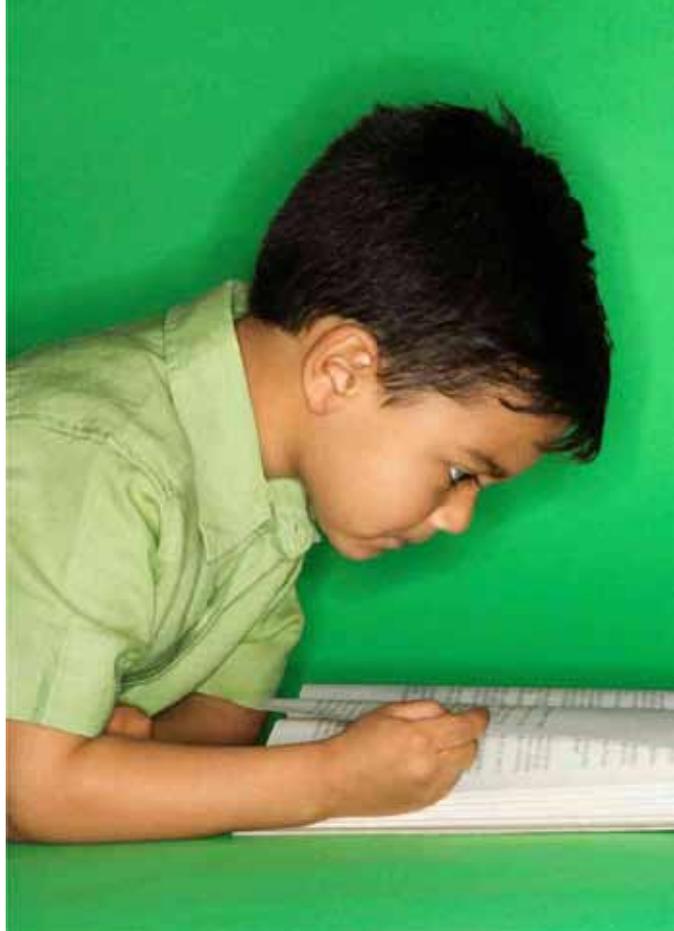
No ano de 2012 presidi a Comissão do Prêmio Ministro Gama Filho, concedido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). O convite feito pelas professoras Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth e Rosa Maria Chaise, da Escola de Contas e Gestão, muito nos honrou. A mim, ao saudoso professor dr. Aloísio Teixeira, ex-reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e à professora Ana Maria Monteiro, diretora da Faculdade de Educação/UFRJ.

O tema do concurso versou sobre Gestão Pública da/na Educação, sendo recebidos trabalhos de todo o território nacional. Há que se destacar nessa ocasião o alto nível dos estudos apresentados, sendo premiados apenas os três primeiros colocados.

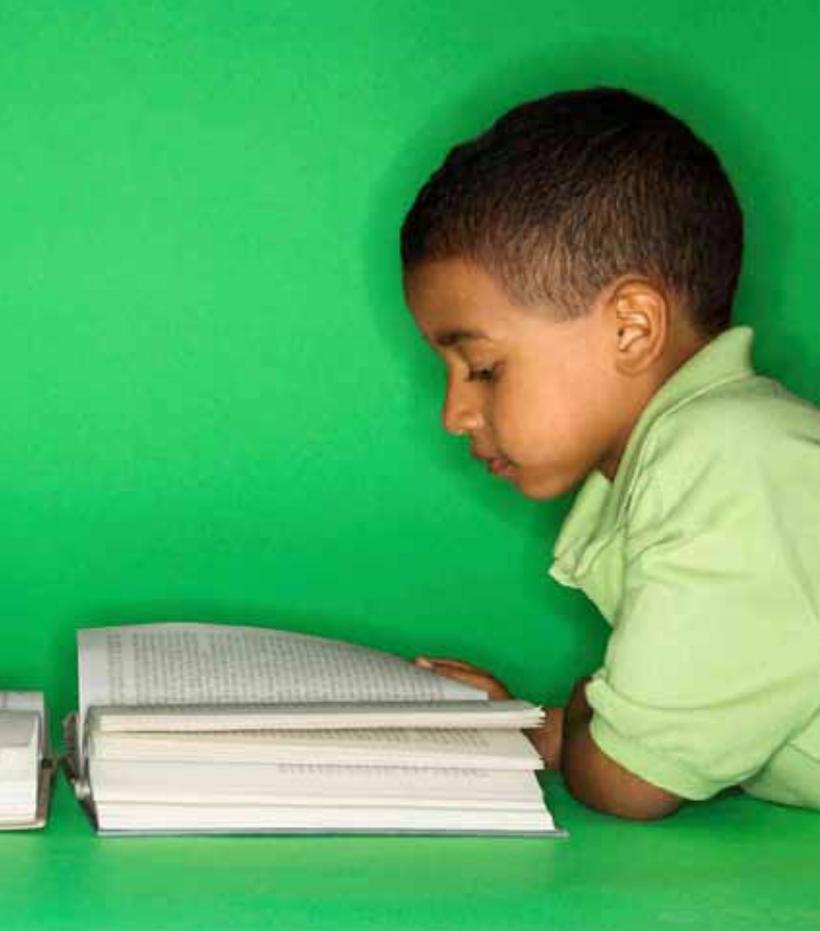
Assim, neste texto apresento algumas reflexões que nos remetem ao processo histórico de ordenação dos sistemas públicos de ensino em nosso país. Neste sentido, os anos de 1990 demarcam avanços e desafios, ditados pela nova Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases de 1996.

Por conseguinte, as determinações ditas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) redesenham não apenas as políticas de financiamento para a educação, mas sim toda uma concepção acerca do direito social à educação de qualidade para todos, enquanto garantia de uma cidadania plena.

Deste modo, o processo de redemocratização brasileira na década de 1980 foi marcado por uma cultura política que associou democratização à descentralização, ocasionando assim uma reorientação da estrutura federativa nacional. A redefinição do papel institucional dos dife-



rentes níveis de poder – União, Distrito Federal, Estados e Municípios – regulamentada pela Constituição Federal de 1988, dita CF/88, inaugura um novo ordenamento jurídico, instituindo também outro pacto federativo. De acordo com Tomio (2002), esta redefinição da competência política dos entes federados notabilizou-se pela ampliação da atuação dos estados e municípios, sendo que os últimos conquistaram a mais ampla autonomia política da história republicana. Conseqüentemente, o processo de descentralização política se fez então acompanhar de arranjo tributário e fiscal, consolidando assim o processo de descentralização fiscal, iniciado na década de 1970 e, finalmente, normatizado pela CF/88, que regulamenta a oferta de recursos fiscais e as competências tributárias específicas no âmbito estadual e municipal. Embora a Constituição Federal de 1946 já conferisse alguma autonomia aos municípios, só a partir



[...] neste texto apresento algumas reflexões que nos remetem ao processo histórico de ordenação dos sistemas públicos de ensino em nosso país

da última é que foram definidos mecanismos que podem vir a garantir efetiva autonomia política ao poder local.

No período de 1988 a 2000, surgiram em torno de 1.438 municípios (25% de todos os municípios) no Brasil, acelerando o fenômeno político da fragmentação municipal, o que veio a ser estimulado justamente pelo processo da descentralização política e fiscal em curso.

Em relação especificamente à educação, as modalidades introduzidas pela CF/88 elevaram o percentual de contribuição da União de 13% para 18%, não obstante só com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, dita aqui LDBEN/96

é que foi claramente definida a aplicação dos recursos nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

#### AUTONOMIA MUNICIPAL

Historicamente observa-se a partir da década de 1940 uma intensa criação de municípios no Brasil, apontando para o fato de que nos últimos cinquenta anos, a quantidade de municípios foi quase quadruplicada. Tomio (2002)<sup>2</sup> destaca em suas análises que, no caso brasileiro, há uma associação entre os períodos democráticos e a tendência à descentralização política, institucional e fiscal, que contribui diretamente para

2 A CF/88 transfere o poder de regulamentação acerca das emancipações da União para os estados. Tomio (2002) identifica a presença de quatro atores políticos atuantes no processo de definição da criação de novos municípios: as lideranças políticas locais; os eleitores que se manifestam no plebiscito; os deputados estaduais interessados numa possível construção de uma rede fisiológica com aliados políticos no novo município e o executivo estadual. Os dados verificados revelam que nos anos 1970-1980 a maioria dos municípios criados (em torno de 74%) tinham menos de dez mil habitantes.

as emancipações municipais, ressaltando, no entanto, as diferenças ocorridas ao longo desse processo no conjunto dos estados brasileiros.

O que se observa, portanto, é que o fenômeno político municipalista vem se concentrando mais em alguns estados, que revelam indicadores socioeconômicos diferenciados. Por exemplo, os estados que mais criaram municípios foram o Rio Grande do Sul e o Piauí, chegando a dobrar a quantidade anterior; o estado do Maranhão também apresentou um alto índice de emancipações; e os estados de Santa Catarina, Espírito Santo e Rio de Janeiro ficaram um pouco acima da média brasileira.

Apesar do surgimento de tantos municípios, não se pode afirmar que a questão da autonomia municipal esteja conquistada, pois, embora o município seja a mais antiga instituição que sobreviveu ao período colonial, muitos municípios brasileiros não possuem ainda condições econômicas mínimas, necessitando, portanto, de ajuda financeira da União e dos Estados, o que reduz consequentemente a sua autonomia política (SOUZA; BLUMM, 1999; MELLO, 2001). Em relação à participação direta da sociedade, a CF/88 estipula pela primeira vez em nível municipal a efetiva iniciativa popular através do referendo, do plebiscito e da contribuição no planejamento municipal. Mello (2001) critica, no entanto, o texto atual no que se refere à oferta dos serviços públicos locais, por não definir de forma clara quais seriam as competências em âmbito municipal, o que, em seu entendimento, estaria contribuindo para a manutenção da cultura política “competitiva” entre os diferentes entes federados, dificultando, assim, o pleno exercício do regime de colaboração introduzido pela nova Constituição.

A análise das implicações políticas e sociais que delimitam a questão local no Brasil está, portanto, diretamente associada ao modelo de federalismo adotado. Ao abordar a discussão sobre o federalismo brasileiro enquanto ide-

**Quando a CF/88 instituiu as novas relações de caráter solidário e não mais concorrentes entre os entes federados [...] significa que o pacto federativo pós-CF/88 não só apontou para a reengenharia da alocação de recursos financeiros como também para uma nova ordem de poder público**

ologia e política, as análises de Souza (1998) nos trazem algumas pistas no sentido de ultrapassarmos os simples aspectos formais e legais desse modelo de organização nacional. A autora afirma a esse respeito que a “razão de ser federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos confiantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais” (p. 574).

Desta forma, as reflexões de Souza (1998) contribuem para nos alertar para o fato de que caberia aos governos municipais a adoção de efetivas políticas públicas de inclusão social que fizessem um contraponto às políticas nacionais, pois só assim os municípios estariam promovendo uma real democratização das práticas públicas. Caminhando nessa mesma direção, ao analisar algumas experiências democráticas de gestão municipal nas décadas de 1980 e 1990, Lesbau-pin (2000) reforça o pensamento anteriormente colocado, destacando os modelos de democracia urbana das prefeituras de Lages (SC), Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e São Paulo (SP). Tais estudos registram alternativas para o enfrentamento do atual quadro de exclusão social, através da adoção de algumas políticas públicas,

como os programas de renda mínima (como o bolsa-escola), de orçamento participativo e do fortalecimento dos conselhos municipais (introduzidos na CF/88).

No entanto, ao focar o fenômeno da exclusão social devemos também pesquisar as suas determinantes nacionais e internacionais, associadas ao processo de reforma do Estado Brasileiro, principalmente na década de 1990, pois as soluções para essa problemática não residem apenas em nível local.

Ainda sobre a questão local, as contribuições da obra de Bourdin (2001) à discussão inserem novos aspectos ao aprofundamento teórico da concepção de territorialidade política; estes nos levam a crer que a busca de um melhor entendimento acerca do tema, em âmbito mundial, deve ser pesquisada nos fenômenos que vêm marcando a contemporaneidade dos países ocidentais. Como coloca Bourdin (2001, p. 52)

O interesse desse debate excepcional é mostrar como, através da definição de recortes que estabelecem os objetos locais, é ao mesmo tempo uma visão do mundo que se exprime e uma sociedade que se define. O local aparece como um meio de construir e tratar problemas de organização.

Portanto, ainda de acordo com o autor acima, o processo hegemônico da atual fase neoliberal do sistema capitalista trouxe no seu bojo a tendência mundial à descentralização, como um de seus paradigmas. Essa nova diretriz política, afirma, se dá a partir da “perda da eficácia, de dinamismo e legitimidade de uma forma de mediação típica das sociedades industriais e do Estado-providência” (idem, p. 54).

Assim sendo, podemos observar que são os problemas de governabilidade que impulsionam os sistemas político-administrativos dos países ocidentais a apontarem os governos locais como espaços privilegiados para viabilizar a mediação entre a sociedade civil e o Estado. Logo, a partir dessa ótica política, o local surge como o nível governamental mais adequado à organização da mediação social.

Porém, merece cuidado o excessivo elogio localista isolado, pois não se pode minimizar a necessidade das conexões com os contextos internacional e nacional, sem as quais se torna impossível realmente “pensar o local” em suas múltiplas relações e representações. Desta forma, o estabelecimento de políticas públicas locais vai exigir meios concretos para sua viabilização, assim como mudanças nas antigas estruturas da gestão política clássica.

Quando a CF/88 institui as novas relações de caráter solidário e não mais concorrentes entre os entes federados (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), que formam o sistema político brasileiro, significa que o pacto federativo pós-CF/88 não só apontou para a reengenharia da alocação de recursos financeiros como também para uma nova ordem de poder público. Portanto, os desafios que se colocam para as administrações municipais são sempre de dupla natureza: política e financeira<sup>3</sup>.

Tendo então em vista o modo como se materializa a revisão do papel do Estado no Brasil e suas influências no processo de descentralização, passamos a analisar as ações dos Organismos Internacionais e sua possível relação com as principais políticas educacionais efetuadas no período dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC - 1995-1998 e 1999-2002).

3 A CF/34 inaugurou a obrigatoriedade de vinculação constitucional de recursos para a educação (União - 10%, estados/DF - 20% e municípios - 10%), vinculação esta que só não constou das duas constituições dos períodos autoritários, em 1937 e 1967. Contudo, o movimento concreto em direção ao cumprimento deste dispositivo legal só tomou forma pelo Decreto n. 4.948, de 14/11/12, que criou o Fundo Nacional do Ensino Primário (Fnep), mas mesmo assim as medidas necessárias para sua execução só começaram a ser implementadas após a promulgação da CF/46.

A proposta oficial explicitada em documento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), "Subsídios para a reforma do Estado", prevê um processo de descentralização tanto no âmbito do aparelho do Estado (da União para os Estados ou dos Estados para os Municípios) como no interior de uma mesma esfera de governo, assim como apresenta também alternativas para a descentralização, via transferência de serviços até então estatais para a sociedade (PERONI, 1997, 2000a e 2000b).

Pode-se então constatar que a comunidade internacional de negócios e os organismos financeiros multilaterais, como o Banco Mundial (BM), encontram condições propícias para pressionar o Brasil, principalmente a partir do colapso financeiro em janeiro de 1999, considerando a desvalorização do Real e a mudança da política cambial.

Esta proposta do ideário mundial do Estado Mínimo se desdobra em dois estágios desenvolvidos através de reformas que garantam o cumprimento das exigências determinadas por aqueles órgãos.

Em um primeiro estágio, o conjunto de reformas pretendia facilitar a abertura de mercados, a desregulamentação e a privatização da economia, objetivando, através dessas medidas, garantirem a racionalização dos recursos fiscais. Já a segunda geração de reformas tem como objetivos: a construção da capacidade administrativa e institucional através de uma maior eficiência dos serviços públicos; a democratização a partir do envolvimento da comunidade; e a descentralização.

Como seria de se esperar, ocorre então o processo de descentralização vertical dos serviços sociais: educação, saúde, merenda escolar, assistência social, distribuição de remédios. No entanto, a grande contradição que se percebe é que, ao mesmo tempo em que esses serviços são transferidos para os municípios, se dá o aumento da carga tributária (Cofins, PIS-Pasep e outras fontes de receita) que mantém um sistema desigual em relação à partilha com as instâncias subnacionais, aumentando desta forma apenas os recursos da União (SOUZA; CARVALHO, 1996; KUGELMAS; SOLA, 2000).



Mais uma vez, o que se destaca é uma redução dos recursos disponíveis para os estados e os municípios, agravando ainda mais o quadro das desigualdades, através inclusive da não renegociação das dívidas municipais pelos estados, conforme havia sido acordado anteriormente nas negociações do novo pacto federativo.

Souza (1998) argumenta, a esse respeito, que embora a descentralização tributária e política tenham, por um lado, contribuído para democratizar as relações entre a União e as instâncias subnacionais, por outro, essa mesma “descentralização dificulta a redução das referidas desigualdades pelo enfraquecimento político e financeiro do governo federal, o que coloca novos desafios e tensões para o enfrentamento de velhos problemas como o das disparidades regionais” (idem, p. 570).

Ao longo dos estudos da pesquisa “Mapa Estadual das Reformas Educacionais Pós-LDB 9.394/96; leituras, posicionamentos e ações das Secretarias Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro (2001-2004)”<sup>4</sup> observamos que embora o Brasil, nos anos 1980, já orientasse as suas políticas a partir do ideário de organismos internacionais (BID e FMI), ainda assim se priorizava o projeto de “ampliação da democracia através de políticas sociais redistribuídas de habitação, saúde, saneamento, etc. – capazes de minimizar as mazelas geradas pelo efeito perverso da estagnação contínua durante a década” (SOUZA, 1997, p. 389).

No entanto, na década seguinte percebe-se claramente o deslocamento dessas intenções para as reformas neoliberais, norteadas pelos outros interesses ditados pela lógica de mercado. Tal movimento é acelerado, ainda segundo Souza (1997, p. 389), “por uma crescente reestruturação dos processos produtivos e das relações contratuais de trabalho, no sentido da flexibilização e da eficiência econômicas, bem como da financeirização”.

Martins (2002) também contribui com sua análise acerca da questão da municipalização, assinalando como um dos pontos centrais no processo de redefinição do papel do Estado a passagem de políticas públicas de integração para políticas públicas de inserção, ou seja, enquanto anteriormente a proposta de integração visava promover o acesso a todos os serviços públicos e, particularmente, à educação pública, as políticas de inserção se limitam somente a atender àquelas parcelas da população que historicamente vêm sofrendo “déficits de integração”.

Este enfoque nos alerta, portanto, para uma concepção bastante perigosa no sentido de que tais segmentos sociais não seriam “integráveis”, necessitando permanentemente de políticas de discriminação positiva.

A crítica desenvolvida nos estudos de Martins (2002) ao abordar as mudanças de rumo nas políticas sociais brasileiras se baseia, fundamentalmente, na percepção de que a proteção coletiva vem sendo cada vez mais substituída por teorias que defendem um “individualismo negativo” necessário ao atual contexto de desregulamentação do Estado Democrático.

## EDUCAÇÃO REPUBLICANA

Um marco importante que dá início a toda uma agenda de compromissos em direção a um novo paradigma na área de educação foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, patrocinada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pelo Banco Mundial (BM). Assim, um dos principais objetivos do Ministério da Educação (MEC), de acordo com aquela agenda, passa a ser então a municipalização e o acesso

| 4 Pesquisa realizada em coautoria com o professor doutor Donaldo Bello de Souza (Nuepe/Uerj-Faperj).

ao ensino fundamental, legitimado pela própria CF/88 que estabelece a oferta de matrículas no nível fundamental “preferencialmente” pelos governos municipais.

Ao realizar um balanço das políticas oficiais, podemos então afirmar que independentemente das decisões dos governos locais foi implementado um amplo projeto de descentralização das políticas sociais orientado pela União, como as seguintes ações levantadas por Arretche (2002, p. 46):

Aprovação de emendas à Constituição, portarias ministeriais, estabelecimento de exigência para a efetivação das transferências federais, desfinanciamento das empresas públicas, são expressão de diferentes recursos e estratégias empregadas pelo governo federal. Sua implementação revela que a capacidade de veto dos governos locais é bem mais reduzida do que supõe a teoria política sobre o federalismo.

Portanto, no que tange às diretrizes da política educacional e, especificamente, às orientações para o ensino fundamental durante os dois mandatos FHC, o governo federal buscou cumprir os compromissos assumidos pelo Brasil enquanto signatário dos documentos firmados, em cinco das 12 conferências promovidas pela ONU, na década de 1990.

A esse respeito, os estudos de Nogueira (2001) sobre a “Declaração Mundial da Educação Para Todos” assinalam que as políticas do MEC se fundamentam naqueles princípios das conferências mundiais, assim como também estão presentes nos dispositivos da LDBEN/96 em seu capítulo sobre Educação Básica, em que identificamos alguns daqueles objetivos.

No entanto, a autora conclui, analisando o Pronunciamento Latino-Americano, ocorrido no Fórum Mundial de educação em Dacar (2000), que o atual cenário da Educação nos países

não centrais ainda é desalentador, na medida em que os países signatários latino-americanos vêm questionando a apresentação de “resultados duvidosos e a ausência de uma política educacional que responda às reais necessidades e expectativas da sociedade, dos sistemas de ensino e dos professores, em particular” (p. 469). Desta forma, as abordagens dos principais pesquisadores sobre o tema da descentralização vêm sistematicamente levantando as contradições entre os modelos de um Estado centralizador e de um Estado ausente.

As pesquisas de Abreu (1998 e 1999) e Duarte (1999, 2000) quando abordam historicamente as relações intergovernamentais no Brasil denunciam a tendência à centralização das decisões, apontando a presença de uma cultura marcada pela dependência expressa, por exemplo, nos Planos Decenais de Educação, elaborados pelos municípios em 1994.

As autoras concluem então que, para o poder público desempenhar o papel de regulação social a contento, torna-se necessário manter certo grau de centralização por parte do Estado, respeitando, no entanto, as novas orientações da CF/88, na direção das relações cooperativas entre as instâncias federais.

Abreu (1999, p. 35), dando prosseguimento aos seus estudos, adverte que:

[...] um Estado centralizado pode corresponder a um Estado privatizado, como no regime militar, [assim] a descentralização pode ser desencadeada não como democratização, mas como estratégia de retirada do Estado da prestação de serviços públicos essenciais.

Nesta mesma direção, as pesquisas de Peroni (1997, 2000a e 2000b) evidenciam a tensão permanente entre centralização/descentralização, considerando que o nosso governo federal ainda mantém a centralização das “decisões de política e

gestão também no que se refere ao financiamento da educação, pois estabelece que não caiba mais, aos municípios, decidir sobre onde aplicar grande parte de seus recursos” (1997, p. 74).

O foco do presente texto é fundamentalmente discutir as principais análises acerca dos impactos ocorridos nas políticas públicas voltadas para a educação básica, no âmbito municipal, sobretudo no período 1996-2002, tendo em vista que o próprio conceito de educação básica, previsto na CF/88, confere um novo significado aos sistemas de ensino, resultando daí a possibilidade prevista na Lei nº 9.394/96 de os estados e municípios organizarem seus próprios sistemas autônomos (CURY, 2002).

Como outros autores até aqui citados, Cury (2002) também identifica dificuldades para o exercício desta cooperação entre entes federados, em consequência da tradição de uma cultura política centralizadora, agravada pelas disparidades regionais.

Torna-se importante destacar, como fator que tem muitas vezes inviabilizado avanços reais na implantação dessa nova escola pública municipal, as políticas públicas que desvalorizam os professores, cujos salários pertencem quase sempre a patamares indesejáveis (ABREU, 1998,

1999; DUARTE 1999a, 1999b, 2001 e 2002; MONLEVADE, 1997).

O que podemos observar nos estudos recentes no campo das políticas públicas tem conferido bastante destaque à municipalização dos serviços educacionais, relacionando a descentralização da gestão à proposta da redistribuição mais eficiente dos escassos orçamentos públicos (FARIA, 2012). Duarte (2001) destaca ainda o contexto político em que é promulgada a nova LDBEN, como um momento marcado por uma grande preocupação nacional com a governabilidade, devido ao aumento cada vez maior de demandas sociais provocadas pela democratização do país nos anos 1980 e 1990. Para a autora,

Devido à sua história, o texto da LDB é a expressão de um duplo movimento presente na sociedade brasileira: descentralizador e multiplicador de sistemas locais de ensino com maior autonomia e diversidade, impulsionado pelos processos de reconstrução democrática e mundialização no país e recentralizador, voltado para integrá-los em uma proposta nacional, fortalecendo um projeto educacional para o país. (idem, p. 6).



Observe-se dentro deste contexto que a criação do Fundef funciona como estímulo à municipalização do ensino, pretendendo equacionar a redistribuição de competências e recursos entre os estados e municípios, porém “a discussão sobre a descentralização nem sempre leva em conta que o ensino municipal está mais municipalizado quanto mais pobre a região” (CARVALHO; VERHINE, 1999, p. 306).

No sentido posto acima, torna-se importante problematizar, portanto, a questão da municipalização do ensino, não apenas como medida administrativa, mas analisando-a no campo da contradição política inserida como parte de um projeto nacional maior.

Ao longo do processo de construção dos novos sistemas públicos de educação, Duarte (1999, p. 7) destaca a Emenda Constitucional n. 14 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), como os principais textos legais que

[...] reforçam o movimento de descentralização pedagógico-administrativa na organização da educação básica, alternando a composição do atendimento entre os sistemas públicos municipais e estaduais. Mas vêm contribuindo também para ampliar mecanismos de seletividade intersistemas – decorrentes nas diferenças de capacidade de atendimento em relação à demanda existente para reforçar as ofertas de modalidades de ensino, que apresentam menor custo de manutenção e desenvolvimento.

No cenário em questão, os estudos de Gracindo (2000) apontam a crescente tendência municipal em optar pelo próprio sistema de ensino, seguindo os passos exigidos para a implantação dessa nova estrutura educacional: primeiramente, elabora-se uma lei municipal de ensino; em seguida, definem-se as possíveis alterações na

Lei Orgânica Municipal (LOM); e, posteriormente, envia-se o comunicado da criação do sistema municipal de ensino ao Conselho Estadual de Educação.

Assim sendo, os municípios deverão estabelecer com os estados as formas de colaboração quanto à oferta de ensino fundamental, coordenando suas ações com aquelas desenvolvidas pelo seu estado. Portanto, somente a partir da CF/88 é que realmente o ensino municipal deixa de ser visto como um “subsistema”, dependente do estado, já que a Constituição de 1988 garante à União, aos estados, ao DF e aos municípios competências próprias para legislar e produzir normas específicas para a construção e reorganização administrativa e gerencial de seu respectivo sistema de ensino.

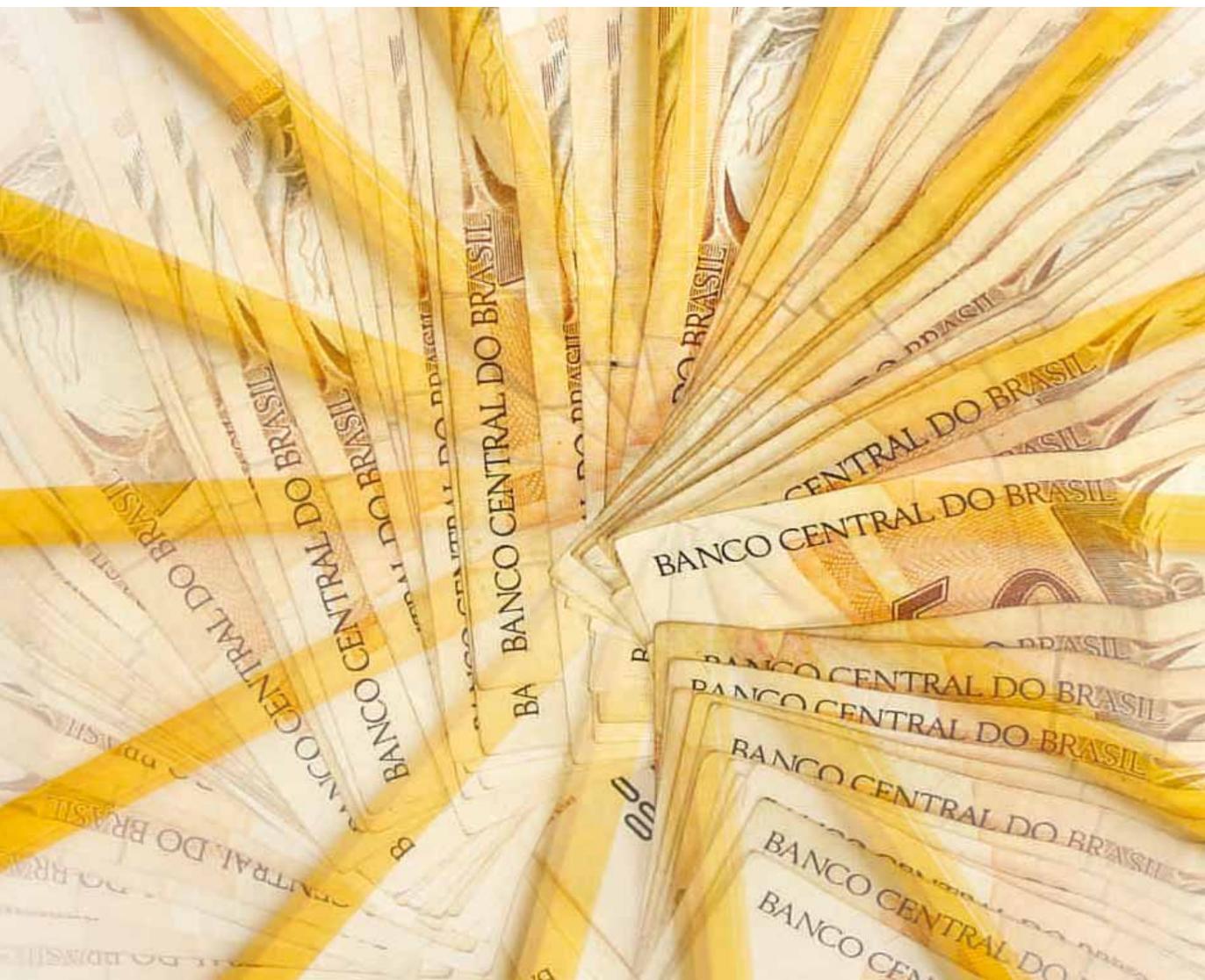
Torna-se importante destacar que o sistema municipal normalmente atua tanto na educação urbana, em parceria com as escolas estaduais, como no meio rural, usualmente mais restrito ao âmbito municipal. Tal aspecto merece destaque nos estudos de Boaventura (1996), que identifica a “presença da antiga escola primária municipal”, na CF/88, ao definir que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. Para este autor, “a aproximação maior da escola municipal com a comunidade torna-se quase obrigatória, ou insubstituível por outra entidade, no meio rural, distritos, subdistritos, ou subprefeituras em que são divididos os municípios” (p. 10).

No caso específico da educação no campo, portanto, o regime de colaboração solidário e não concorrente não está de fato ainda sendo executado em sua plenitude, devido às distorções citadas. O estudo em tela tentou levantar o conjunto de determinações apontadas para que a efetiva colaboração entre União, estados, DF e municípios na área da educação pública efetivamente se concretize, recuperando, assim, o caráter republicano da instituição escola.

Para Abreu e Sari (1999), os eixos que definem tais determinações se apresentam: em nível de divisão de encargos, principalmente a partir da repartição de responsabilidades entre estados e municípios na oferta de ensino fundamental; em nível de planejamento, ancorado na elaboração dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação (PNE, PEE, PME); e em nível do estabelecimento de normas, através dos respectivos Conselhos Nacional, Estadual, Municipal de Educação (CNE, CEE e CME). Desta forma, torna-se importante estabelecer condições efetivas para a implementação da colaboração entre os entes federados na oferta

da educação escolar, como um dos principais desafios para a verdadeira consolidação de um federalismo cooperativo entre os diferentes sistemas públicos de ensino.

Por seu turno, a capacidade dos sistemas municipais de ensino só se concretizará quando da implantação de suas propostas político-pedagógicas e de seus PMEs, vislumbrando-se, a partir daí, as reais condições de mobilização da comunidade escolar e de criatividade político-administrativa por parte das gestões locais para construir projetos educativos que estejam efetivamente adequados aos anseios da população local.



## CONCLUSÃO

Ao longo deste texto, analisamos as alterações ocorridas na educação básica no Brasil, pós-CF/88 e LDBEN/96, evidenciando o grande enfoque no ensino fundamental (faixa etária de escolaridade obrigatória) e destacando as principais determinantes dessas mudanças: o novo pacto federativo; a manutenção das desigualdades regionais; as pressões dos organismos internacionais; a nova concepção de educação básica delimitada por políticas públicas de avaliação, focalização e descentralização; a defesa de práticas participativas da comunidade escolar e da sociedade civil; e a proposta de descentralização da gestão financeira.

Portanto, como vimos anteriormente, os desafios que se colocam hoje à educação municipal são de grande complexidade, ocasionados pelas mudanças nas funções do Estado Brasileiro, dado seu caráter que vem sobrecarregando os governos locais, a partir de práticas descentralizadoras nas áreas das políticas sociais e, particularmente, da educação.

Alguns caminhos estão abertos para o fortalecimento da escola pública brasileira, como a criação dos conselhos fiscais e de controle, que apontam para a abertura de novas vias de exercício da cidadania, da democracia e do controle do Estado, na medida em que ampliam os espaços de fiscalização, além de horizontalizar o acesso às informações.

Por sua vez, os PMEs poderiam igualmente vir a significar uma promessa de melhoria da qualidade dos sistemas locais de ensino, se as secretarias municipais de Educação investirem em suas ações de cunho político-pedagógico, tendo em vista as grandes e rápidas mudanças ocorridas no mundo pós-moderno, que, muitas vezes, tornam certos modelos de escola obsoletos.

Vale registrar nessas considerações finais algumas ideias de Gadotti (2000, p. 172) que abordam esse tema específico:

O PME não deve ser apenas um instrumento formal [...] Ele só será eficaz na medida em que for elaborado com os principais agentes da educação no município sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, a partir do Conselho Municipal de Educação, a partir do conhecimento das reais necessidades locais [...].

Desta forma, o atual momento político no Brasil exige dos municípios capacidade de construção de uma nova identidade, articulando-se tanto com a sociedade civil como com os demais entes federados,

devido à urgência em dar respostas às novas e múltiplas demandas sociais do século XXI, já que de acordo com Bobbio (1987, p. 36),

Uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder... a ingovernabilidade gera crise de legitimidade.

Como revelam os estudos nesse texto abordados, os anos 1980 no Brasil foram marcados pelo movimento em prol da reorientação da direção política e redemocratização da sociedade. Já os anos 1990, apesar de apresentarem alguns avanços significativos nestas duas direções, registram também, contraditoriamente, recuos no que tange à concepção de democracia substancial<sup>5</sup> e não apenas formal. Nestas linhas finais, faço coro às indagações de Bobbio (1987), visto que nos trazem pistas para o desvelamento da problemática política da gestão local e, conseqüentemente, dos impactos nos novos sistemas municipais de ensino. Fica para a reflexão a pergunta: “É possível a sobrevivência de um Estado democrático em uma sociedade não democrática?”

5 Os estudos de Norberto Bobbio (1987) analisam as leis que regulam as relações entre governantes e governados, discutindo o conjunto de normas que constituem o domínio do direito público. O autor considera que o que mudou em relação ao Estado de forma significativa nas últimas décadas foi a relação entre Estado e sociedade, o que irá modificar também, no seu entendimento, a própria concepção de sistema social. Ele nos afirma que pode até “existir um estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições, da família à Escola, da empresa aos serviços públicos, não são governadas democraticamente [...] Assim foi introduzida a distinção entre democracia formal, que diz respeito precisamente à forma de governo, e democracia substancial, que diz respeito ao conteúdo desta forma” (p. 156-157).

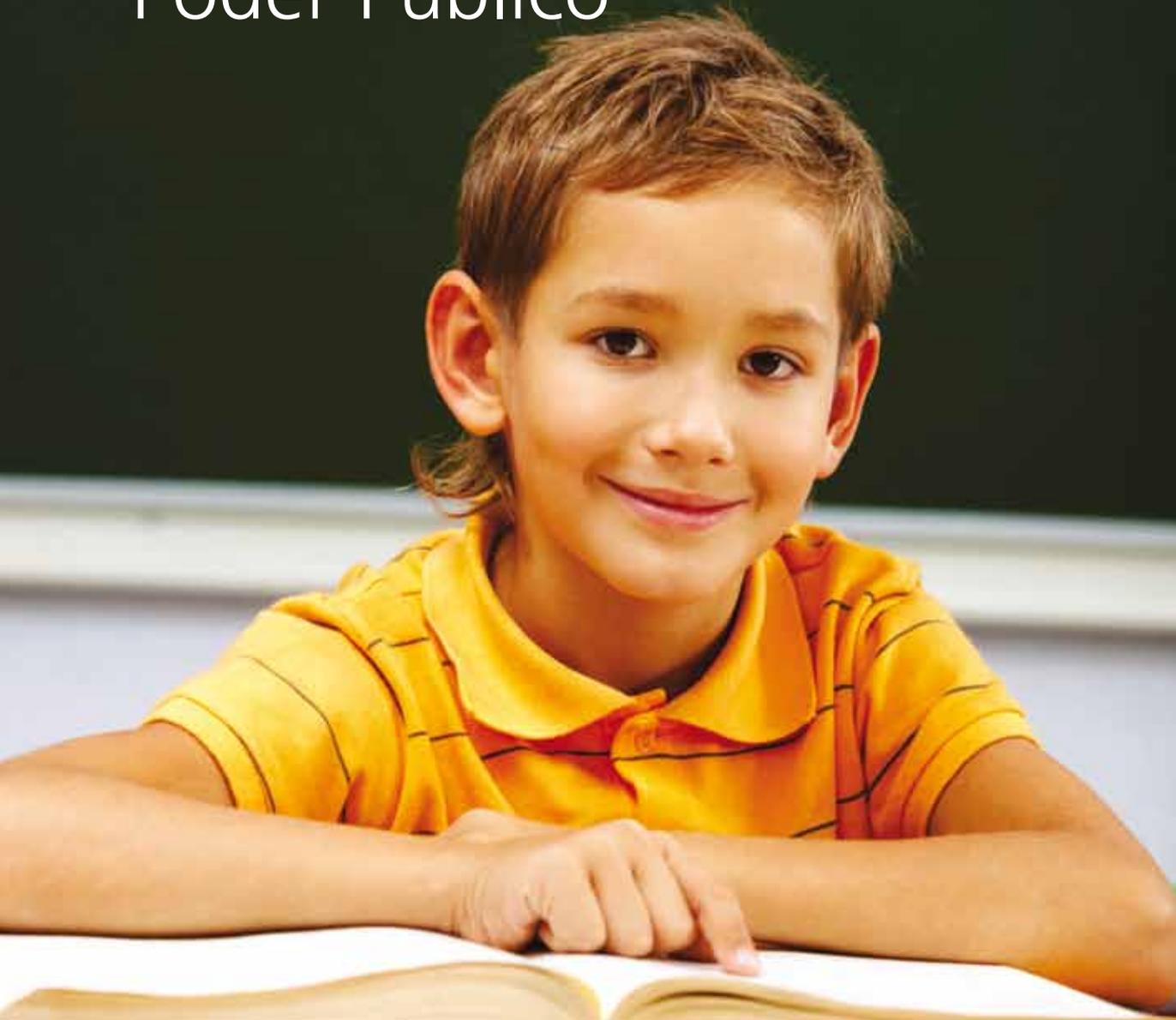
## REFERÊNCIAS

- ABREU, Mariza. A Constituição Federal e a nova LDB: responsabilidades e sistemas de ensino. *Cadernos Aslegis*, Brasília, DF, v. 2, n. 4, p. 44-56, jan/abr. 1998.
- \_\_\_\_\_. Descentralização e federalismo. *Cadernos Aslegis*, Brasília, DF, v. 3, n. 7, p. 30-35, jan./abr. 1999.
- ABREU, Mariza; SARI, Marisa Timm. Colaboração entre União, Estados/DF e municípios na área da Educação. *Cadernos Aslegis*, Brasília, DF, v. 3, n. 8, p. 9-15, maio/ago. 1999.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- \_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- BOAVENTURA, Edivaldo Machado. O município e a Educação. In: BOAVENTURA, Edivaldo Machado (Org.). *Políticas municipais de educação*. Salvador: Ed. UFBA, Fundação Clemente Mariani, 1996. p.9-30.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- CARVALHO, Inaiá Maria de Moreira de; VERHINE, Robert Evan. A descentralização da educação. *Sociedade & Estado*, DF, v. 14, n. 2, p. 299-322, jul./dez. 1999.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.
- DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Limites à educação básica: expansão do atendimento e relação federativa. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 22., 1999, Caxambu, MG. *Anais*. Rio de Janeiro: ANDEd, 1999a. 1 CD-ROM. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional no Brasil.
- \_\_\_\_\_. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (Orgs.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999b. P. 237-252.
- \_\_\_\_\_. Limites à municipalização na educação básica. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 224, p. 32-38, mar./abr. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999b. P. 237-252.
- \_\_\_\_\_. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. *Perspectiva: Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC, Florianópolis*, v. 20, n. 2, p. 303-327, jul./dez. 2002.
- FARIA, Roberto. *Educação municipal, a intervenção das políticas federais: reflexos na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Quartet: Cesgranrio, 2012.
- GADOTTI, Moacir. *Perspectivas atuais da Educação*. Porto Alegre: Artmed, 2000.
- GRACINDO, Regina Vinhaes. Novas prioridades, novas palavras-de-ordem e novos-velhos problemas. In: SIMPÓSIO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO NORDESTE, 1., 1996, Fortaleza. *Anais*. Fortaleza: ANPEd/ Seção Ceará, 1996. P. 17-27.
- \_\_\_\_\_. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI,

- Iria (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997. P. 173-194.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/ descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.
- LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARTINS, Angela Maria. *Autonomia na escola: a (ex) tensão do tema das políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MELLO, Diogo Lordello de. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 79-96, mar./abr. 2001.
- MONLEVADE, João Antonio Cabral de. Financiamento da educação na Constituição Federal. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997. P. 233-243.
- NOGUEIRA, Sônia Martins de Almeida. Década de 90, as diretrizes da política educacional e o ensino fundamental: uma abordagem. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 459-473, 2001.
- PERONI, Vera Maria Vidal. A centralização/ descentralização da política educacional nos anos 90 no contexto da proposta da reforma do Estado do Brasil. *Intermeio: Revista do Mestrado em Educação*, Campo Grande, v. 3, n. 6, p. 66-74, 1997.
- \_\_\_\_\_. Descentralização: racionalização de recursos ou maior controle social? *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, v. 9, n. 15, p. 101-116, jan./jun. 2000a.
- \_\_\_\_\_. O Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 23., 2000, Caxambu, MG. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPEd, 2000b. 1 CD-ROM. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional no Brasil.
- SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998.
- SOUZA, Celina; BLUMM, Márcia. Autonomia política e local: uma revisão de literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 48, p. 51-67, 2. sem. 1999.
- SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1996.
- SOUZA, Manoel Tibério Alves de. Argumentos em torno de um “velho” tema: a descentralização. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

# EDUCAÇÃO INFANTIL

– Universalização e  
qualidade das vagas que  
devem ser oferecidas por  
meio de creches pelo  
Poder Público



**Marcio Henrique Rodriguez Cattein**

Técnico de Controle Externo do TCE-RJ

Pós-graduado em Gestão Pública e Controle Externo pela ECG/TCE-RJ

**RESUMO:** A educação infantil é um direito social da criança. É a primeira formação e a que mais tem influência sobre o desenvolvimento do ser humano. A lei estabelece que para atuar em outras modalidades de ensino, o município deve atender plenamente o ensino fundamental e a educação infantil. É condição formal que determina a atuação do gestor. Ao administrador público municipal não é dada a opção de não acatar obrigação constitucional, nem conferida a discricionariedade de preterir o investimento em educação infantil para custear outros gastos que não sejam prioritários em detrimento desta. É necessário o cumprimento de metas quantitativas e qualitativas em oferecimento de vagas de educação infantil para a população, bem como consequente e tempestiva avaliação pelos governos e pela sociedade dos serviços prestados e dos serviços não oferecidos.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Educação infantil; creche; discricionariedade; vagas; qualidade; Plano Nacional de Educação; desigualdade social; gestão pública; governança; Lei de Responsabilização da Educação.

**KEYWORDS:** *Early childhood education; nursery; discretionarity; jobs; quality; National Education Plan; social inequality; public management; governance; Education Accountability Act.*

**ABSTRACT:** *Early childhood education is a social right of the child. It is the first formation and has the most influence on the development of human beings. The law stipulates that to operate in other learning modalities, the municipality must take full account of the elementary school and preschool. It is formal condition that determines the performance of the manager. To the municipal administrator is not given the option of not fulfilling this constitutional requirement, as the discretionarity of neglecting investment in early childhood education to cover other expenses that are not priority over this one. It is necessary to achieve quantitative and qualitative goals in offering posts for early childhood education for the population as well as consequential and in-time assessment by governments and society of services provided and services not offered.*

## INTRODUÇÃO

Primeira etapa da educação básica, a educação infantil no Brasil é oferecida em quantidade muito aquém de suprir a demanda, tendo em vista que a quantidade de vagas disponibilizadas não atinge nem a quarta parte do que seria necessário para universalizar o atendimento das crianças em idade de frequentar creches e pré-escolas, prejudicando, sobremaneira, as famílias que recorrem a este essencial serviço público. Tal situação agrava-se quando sabemos que a maior parte das vagas oferecidas ainda está longe de atender índices razoáveis de qualidade já estabelecidos pelo Ministério da Educação e que a fiscalização exercida pela sociedade neste quesito ainda se mostra incipiente.

Sabe-se hoje que a não disponibilização de vagas para a educação infantil é fator preponderante para a perpetuação da miséria e da desigualdade social. Pesquisa elaborada pelo Centro de Políticas Sociais, vinculado ao Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, intitulada “Educação da Primeira Infância”, realizada em 5.500 municípios do país em dezembro de 2005 (NERI, 2005), destacou, em linhas gerais, que a ausência de investimentos em educação infantil gera graves e danosos efeitos para a sociedade, além de aumentar, sobremaneira, os gastos governamentais futuros em programas de resgate social e econômico dos cidadãos desassistidos.

Outro estudo anterior realizado no Brasil, promovido pelo Banco Mundial e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea (BANCO MUNDIAL, 2001), utilizou dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE para calcular os efeitos da frequência à pré-escola. A pesquisa baseou-se em dados sobre a situação escolar de uma amostra da população entre 25 e 64 anos de idade, objetivando avaliar, retrospectivamente, os

efeitos dessa variável sobre a escolaridade, o emprego e o estado nutricional dos sujeitos. As conclusões apontaram para um efeito significativo da frequência à pré-escola sobre a escolaridade dos indivíduos (série completada e repetências), controladas as variáveis de origem socioeconômica.

O aumento da criminalidade e a má formação profissional são eventos identificáveis que poderiam ser minimizados com o adequado incentivo à educação infantil. Sem investimentos em educação infantil, o poder público arca com uma conta mais cara para cada geração de desassistidos, como, por exemplo, pesadas despesas com programas sociais de transferência de renda e de segurança pública, manutenção de presídios, importação de tecnologia, gastos com saúde (tanto pela não promoção do discernimento de cuidado com a saúde como pela elevação de níveis de acidentes por maior desconhecimento de causas e consequências – acidentes domésticos e de trânsito, por exemplo) e aumento da corrupção.

O poder público ainda não prioriza o atendimento da educação básica municipal quando formula suas políticas públicas, principalmente perante a reprimida demanda por educação infantil. Faz-se urgente o alcance da plena disponibilização de vagas em creches e pré-escolas para toda a população infantil, com níveis indispensáveis de qualidade e mediante fixação de metodologia transparente de avaliação quanto à eficiência, economicidade, eficácia, efetividade e equidade mediante ampla participação da sociedade, principalmente das famílias assistidas.

São necessárias ferramentas que possibilitem a participação de todos nas tomadas de decisão quando da execução e planejamento dos programas governamentais. Neste ambiente, o gestor público deve entender a essencialidade do adequado atendimento da demanda da educação infantil, devendo, inclusive, ser submetido ao cumprimento de metas



quantitativas e qualitativas, no papel de executor da real vontade e necessidade da população.

### MEIOS UTILIZADOS PARA QUE A EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS SEJA MINIMAMENTE ATENDIDA

A legislação brasileira por muito tempo vem exigindo do gestor municipal, que tem como obrigação o pleno atendimento da educação básica, a aplicação de um mínimo de recursos em educação. Há 50 (cinquenta) anos, aproximadamente, esta sistemática foi adotada com o intuito de assegurar que as políticas educacionais não sejam deixadas de lado pelos entes mediante a alocação de recursos em outras pastas orçamentárias.

A Constituição Federal de 1946 passou a estabelecer um limite mínimo de 20% (vinte por cento) a ser observado pelos municípios para aplicação em despesas em educação, adotando como base de cálculo a renda resultante dos impostos. Já a Carta de 1967 previa a intervenção do Estado nos municípios quando estes não aplicassem o mínimo de 20% (vinte por cento) da receita tributária municipal no ensino primário (art. 15, §3º, alínea f, da Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda nº 1/69), base de cálculo esta inferior à estabelecida na Carta de 1946 (renda resultante dos impostos). Em 1983, por meio da Emenda nº 24/83, foi incluído o §4º do art. 176, que diferenciava da base de cálculo pelo art. 15 da Constituição Federal de 1967,

retornando, então, a base de cálculo de receitas resultante de impostos (incluídas, portanto, as transferências constitucionais), mais ampla, além de majorar o percentual mínimo para 25%.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido um limite mínimo de recursos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, em nível municipal, correspondente a 25% da receita tributária arrecadada pelos municípios, repetindo, portanto, mecanismo bastante semelhante ao adotado desde a Constituição de 1946. Todavia, os recursos alocados em educação a partir de 1988 aumentaram, tendo em vista que a distribuição tributária estabelecida impactou muito positivamente as receitas dos municípios brasileiros.

Mediante a estabilização da moeda no país, a partir de meados de 1994, tal limite constitucional mínimo de gastos com educação passou a ganhar maior importância para a sociedade civil e para os órgãos de controle externo, haja vista que até então o aumento dos preços em ambiente inflacionário agudo prejudicava sobremaneira a verificação dos resultados de gestão dos entes públicos. Assim, passou-se a acompanhar com mais rigor o cumprimento do limite mínimo de gastos com educação no Brasil.

O cumprimento do limite mínimo de gastos com educação, entretanto, não resolveu o problema de vagas e da qualidade dos serviços oferecidos. Os municípios ainda persistem em apresentar níveis muito aquém do que se espera quando se trata da atenção à Educação Básica e,

principalmente, no que diz respeito à promoção da educação infantil. Problemas evidenciados na gestão pública educacional tornaram-se crônicos. Medidas mais efetivas precisam ser acolhidas pelos entes públicos, como, por exemplo, o pleno atendimento à demanda local por vagas, o acompanhamento da qualidade dos serviços de educação prestados à população e o cumprimento das metas fixadas para a educação infantil.

### A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

No Brasil, segundo a Constituição Federal, a educação infantil, apesar de não ser obrigatória até os três anos de idade, constitui-se direito da criança e da família e objetiva proporcionar condições adequadas para o desenvolvimento do bem-estar infantil, não se restringindo, portanto, à guarda da criança enquanto os pais estão em atividades laborativas. A educação infantil é ferramenta fomentadora do pleno desenvolvimento físico, motor, emocional, social, intelectual e da ampliação de experiências de seus assistidos. As crianças que vivenciam essa oportunidade, desde que oferecida em condições qualitativas satisfatórias, possuem mais chances de ingressar em condições evoluídas no processo de alfabetização.

Jaqueline Delgado Paschoal e Maria Cristina Gomes Machado<sup>1</sup> mencionam três importantes objetivos da educação infantil, citando Vital Didonet (2001). A vertente **social** tal qual o escopo **educativo** passam a ser acompanhados do objetivo **político**, a saber:

**Objetivo Social:** associado à questão da mulher enquanto participante da vida social, econômica, cultural e política;

**Objetivo Educativo:** organizado

para promover a construção de novos conhecimentos e habilidades da criança;

**Objetivo Político:** associado à formação da cidadania infantil, em que, por meio deste, a criança tem o direito de falar e de ouvir, de colaborar e de respeitar e ser respeitada pelos outros.

Matemático, economista, professor da Fundação Getúlio Vargas e coordenador do Grupo de Estudos de Aprendizagem Infantil da Academia Brasileira de Ciências, Aloísio Araújo ressalta a importância da educação de qualidade nos primeiros anos de vida das crianças, consoante entrevista dada ao jornal O Globo, por meio de telefone e publicada no dia 13 de dezembro de 2009 (ARAÚJO, 2009). Na referida entrevista, defende investimentos em educação infantil, especialmente nos primeiros anos de vida, quando o cérebro das crianças encontra-se em formação. Esclarece, ainda, que as crianças que recebem mais estímulos cognitivos até os quatro anos de vida acessam níveis posteriores do ensino obrigatório em melhores condições de aprendizado. Aloísio também defende a obrigatoriedade da frequência em creche para crianças oriundas de famílias em situação de risco social e econômico, sugerindo uma associação ao programa Bolsa Família do governo federal.

Após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei Federal nº 9.394/96, o Ministério da Educação expôs, em 1998, relevantes orientações que deveriam ser observadas pelas instituições educacionais que lidam com a educação infantil por meio dos trabalhos “Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de educação infantil” e “Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil”. Elaborado em três volumes, o referencial expõe em seus motivos:

<sup>1</sup> PASCHOAL, Jaqueline Delgado e MACHADO, Maria Cristina Gomes. **A História da Educação Infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional**. Revista HISTEDBR Online. Campinas, SP. n.33, p.78-95. mar.2009. ISSN: 1676-2584.

[...] a educação infantil, apesar de não ser obrigatória até os três anos de idade, constitui-se direito da criança e da família e objetiva proporcionar condições adequadas para o desenvolvimento do bem-estar infantil, não se restringindo, portanto, à guarda da criança enquanto os pais estão em atividades laborativas



Considerando a fase transitória pela qual passam creches e pré-escolas na busca por uma ação integrada que incorpore às atividades educativas os cuidados essenciais das crianças e suas brincadeiras, o Referencial pretende apontar metas de qualidade que contribuam para que as crianças tenham um desenvolvimento integral de suas identidades, capazes de crescerem como cidadãos cujos direitos à infância são reconhecidos. Visa, também, contribuir para que possa realizar, nas instituições, o objetivo socializador dessa etapa educacional, em ambientes que propiciem o acesso e a ampliação, pelas crianças, dos conhecimentos da realidade social e cultural.

Este documento é fruto de um amplo debate nacional, no qual participaram professores e diversos profissionais que atuam diretamente com as crianças, contribuindo com conhecimentos diversos provenientes tanto da vasta e longa experiência prática de alguns, como da reflexão acadêmica, científica ou administrativa de outros. Ele representa um avanço na educação infantil ao buscar soluções educativas para a superação, de um lado, da tradição assistencialista das creches e, de outro, da marca da antecipação da escolaridade das pré-escolas. O Referencial foi concebido de

maneira a servir como um guia de reflexão de cunho educacional sobre objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os profissionais que atuam diretamente com crianças de zero a seis anos, respeitando seus estilos pedagógicos e a diversidade cultural brasileira. (BRASIL, 1998)

No volume 1 do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, página 63, o Ministério da Educação expõe que as instituições de atendimento à educação infantil devem se organizar de forma a permitir o desenvolvimento das seguintes capacidades:

A prática da educação infantil deve se organizar de modo que as crianças desenvolvam as seguintes capacidades:

- desenvolver uma imagem positiva de si, atuando de forma cada vez mais independente, com confiança em suas capacidades e percepção de suas limitações;
- descobrir e conhecer progressivamente seu próprio corpo, suas potencialidades e seus limites, desenvolvendo e valorizando hábitos de cuidado com a própria saúde e bem-estar;
- estabelecer vínculos afetivos e de troca com adultos e crianças, fortalecendo sua auto-estima e ampliando gradativamente suas possibilidades de comunicação e interação social;

- estabelecer e ampliar cada vez mais as relações sociais, aprendendo aos poucos a articular seus interesses e pontos de vista com os demais, respeitando a diversidade e desenvolvendo atitudes de ajuda e colaboração;
- observar e explorar o ambiente com atitude de curiosidade, percebendo-se cada vez mais como integrante, dependente e agente transformador do meio ambiente e valorizando atitudes que contribuam para sua conservação;
- brincar, expressando emoções, sentimentos, pensamentos, desejos e necessidades;
- utilizar as diferentes linguagens (corporal, musical, plástica, oral e escrita) ajustadas às diferentes intenções e situações de comunicação, de forma a compreender e ser compreendido, expressar suas ideias, sentimentos, necessidades e desejos e avançar no seu processo de construção de significados, enriquecendo cada vez mais sua capacidade expressiva;
- conhecer algumas manifestações culturais, demonstrando atitudes de interesse, respeito e participação frente a elas e valorizando a diversidade. (BRASIL, 1998)

Mais recentemente, o Plano Nacional de Educação de 2001-2010 (Lei Federal nº 10.172/2001) determinou a adoção dos seguintes objetivos educacionais para a educação infantil (creches e pré-escolas):

Por determinação da LDB, as creches atenderão crianças de zero a três anos, ficando a faixa de quatro a seis para a pré-escola, e deverão adotar objetivos educacionais, transformando-se em instituições de educação, segundo

as diretrizes curriculares nacionais emanadas do Conselho Nacional de Educação. Essa determinação segue a melhor pedagogia, porque é nessa idade, precisamente, que os estímulos educativos têm maior poder de influência sobre a formação da personalidade e o desenvolvimento da criança. Trata-se de um tempo que não pode estar descurado ou mal orientado. Esse é um dos temas importantes para o PNE.

[...]

Para orientar uma prática pedagógica condizente com os dados das ciências e mais respeitosa possível do processo unitário de desenvolvimento da criança, constitui diretriz importante a superação das dicotomias creche/pré-escola, assistência ou assistencialismo/educação, atendimento a carentes/educação para classe média e outras, que orientações políticas e práticas sociais equivocadas foram produzindo ao longo da história. Educação e cuidados constituem um todo indivisível para crianças indivisíveis, num processo de desenvolvimento marcado por etapas ou estágios em que as rupturas são bases e possibilidades para a seqüência. No período dos dez anos coberto por este plano, o Brasil poderá chegar a uma educação infantil que abarque o segmento etário zero a seis anos (ou zero a cinco, na medida em que as crianças de seis anos ingressem no ensino fundamental) sem os percalços das passagens traumáticas, que exigem “adaptação” entre o que hoje constitui a creche e a pré-escola, como vem ocorrendo entre esta e a primeira série do ensino fundamental. (BRASIL, 2001)



Em 2006, o Ministério da Educação (MEC) sintetizou os principais fundamentos para o monitoramento da qualidade da educação infantil no documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, que expõe os padrões e referências (indicadores e parâmetros) de qualidade para a educação infantil a serem utilizados por todas as instituições afetas à educação infantil.

Em 2009, o MEC publicou uma cartilha intitulada “Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças” (CAMPOS; ROSEMBERG, 2009). Tal documento estabeleceu e reafirmou importantes pontos de referência em qualidade (indicadores) relacionados aos direitos das crianças sob o cuidado das creches, tais como:

- direito à brincadeira;
- direito à atenção individual;
- direito a um ambiente aconchegante, seguro e estimulante;
- direito ao contato com a natureza;
- direito à higiene e à saúde;
- direito a uma alimentação sadia;
- direito a desenvolver sua curiosidade, imaginação e capacidade de expressão;

- direito ao movimento em espaços amplos;
- direito à proteção, ao afeto e à amizade;
- direito a expressar seus sentimentos;
- direito a uma especial atenção durante seu período de adaptação à creche;
- direito a desenvolver sua identidade cultural, racial e religiosa.

No mesmo ano, o MEC publicou o projeto “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” (BRASIL, 2009). Consta proposta de autoavaliação dos seguintes aspectos (dimensão e indicadores) em tal trabalho:

### 1 – PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL

- 1.1. Proposta pedagógica consolidada;
- 1.2. Planejamento, acompanhamento e avaliação;
- 1.3. Registro da prática educativa.

### 2 – MULTIPLICIDADE DE EXPERIÊNCIAS E LINGUAGENS

- 2.1. Crianças construindo sua autonomia;
- 2.2. Crianças relacionando-se com o ambiente natural e social;
- 2.3. Crianças tendo experiências agradáveis e saudáveis com o próprio corpo;
- 2.4. Crianças expressando-se por meio de diferentes linguagens plásticas, simbólicas, musicais e corporais;
- 2.5. Crianças tendo experiências agradáveis, variadas e estimulantes com a linguagem oral e escrita;
- 2.6. Crianças reconhecendo suas identidades e valorizando as diferenças e a cooperação.

### 3 – INTERAÇÕES

- 3.1. Respeito à dignidade das crianças;
- 3.2. Respeito ao ritmo das crianças;
- 3.3. Respeito à identidade, desejos e interesses das crianças;
- 3.4. Respeito às ideias, conquistas e produções das crianças;
- 3.5. Interação entre crianças e crianças.

#### 4 – PROMOÇÃO DA SAÚDE

- 4.1. Responsabilidade pela alimentação saudável das crianças;
- 4.2. Limpeza, salubridade e conforto;
- 4.3. Segurança.

#### 5 – ESPAÇOS, MATERIAIS E MOBILIÁRIOS

- 5.1. Espaços e mobiliários que favorecem as experiências das crianças;
- 5.2. Materiais variados e acessíveis às crianças;
- 5.3. Espaços, materiais e mobiliários para responder aos interesses e necessidades dos adultos.

#### 6 – FORMAÇÃO E CONDIÇÕES DE TRABALHO DAS PROFESSORAS E DEMAIS PROFISSIONAIS

- 6.1. Formação inicial das professoras;
- 6.2. Formação continuada;
- 6.3. Condições de trabalho adequadas.

#### 7 – COOPERAÇÃO E TROCA COM AS FAMÍLIAS E PARTICIPAÇÃO NA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

- 7.1. Respeito e acolhimento;
- 7.2. Garantia do direito das famílias de acompanhar as vivências e produções das crianças;
- 7.3. Participação da instituição na rede de proteção dos direitos das crianças.

Importante se faz destacar o que a Constituição Federal estabeleceu no parágrafo único do art. 211, quanto ao padrão mínimo de qualidade do ensino, assegurando que este ocorrerá, inclusive, “mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

O padrão de qualidade é assegurado também pelo art. 206 da Constituição Federal (“O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - garantia de padrão de qualidade”). Da mesma forma,

a Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabeleceu “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, nos termos do art. 4º, inciso IX e consoante estabelecido no art. 3º, inciso IX. O artigo 74 da LDB prevê que será estabelecido “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”, preconizando, ainda, que o custo mínimo será calculado pela União ao final de cada ano.

O Plano Nacional de Educação de 2001/2010, de que tratou a Lei Federal nº 10.172/01, expôs em várias metas o estabelecimento de padrões qualitativos mínimos, inclusive quanto à educação infantil. A Lei Federal nº 11.494/07, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), também criou a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, prevendo em seu art. 13, inciso I, como atribuição anual da referida Comissão:

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade: I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep.

O art. 30 da Lei Federal nº 11.494/07 prevê que o Ministério da Educação deve estabelecer valor de referência do custo mínimo por aluno, objetivando assegurar padrão mínimo de qualidade do ensino.

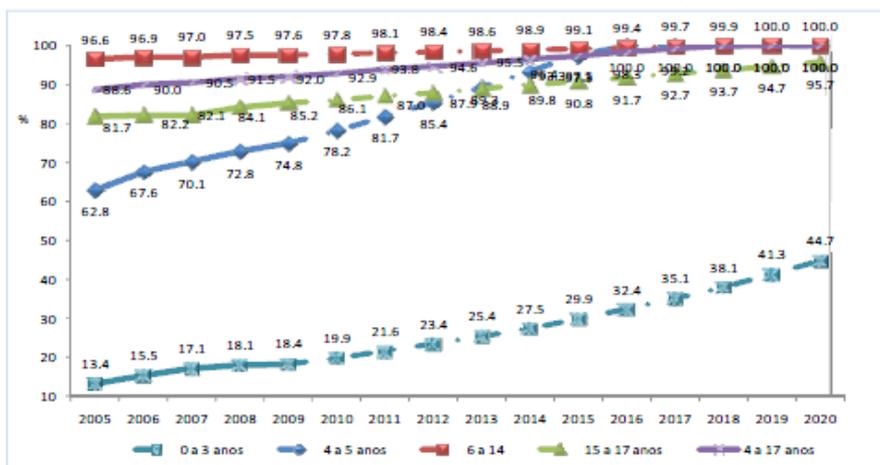
De acordo com o relatório de pesquisa da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime, 2012) em relação ao ano-base 2009, publicado em fevereiro de 2012, apesar dos dispositivos da lei do Fundeb ainda não estarem sendo cumpridos, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação aprovou, em 5 de maio de 2010, o Parecer nº 8/2010 (competência dada pela Lei Federal nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei Federal nº 9.131/95, art. 9º, §1º, alíneas a, b e g), que trata de padrões mínimos de qualidade, incorporando o estudo do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional

pelo Direito à Educação, de forma, ainda, a estabelecer normas para a aplicação do art. 4º, inciso IX, da LDB. O Conselho Nacional de Educação (2010), por meio do Parecer nº 8/2010, estipulou premissas para cálculo do CAQi, permitindo estimar o custo de implantação de unidades de atendimento à educação pelos entes governamentais nos moldes estabelecidos.

### O NÃO OFERECIMENTO DE VAGAS PARA A PRIMEIRA ETAPA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Segundo as Notas Técnicas do Ministério da Educação acerca do Plano Nacional de Educação – PNE<sup>2</sup> para a década 2011-2020, torna-se possível verificar que a expectativa para **atendimento de crianças em idade de creche (zero a três anos) alcançaria apenas 44,7%**

**Comportamento das taxas de frequência à escola ou creche por grupos de idade - Brasil 2005-2009 com projeções até 2020**



Fonte: Pnad/IBGE 2005-2009

<sup>2</sup> BRASIL, Fórum Nacional de Educação/Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Notas técnicas ao Plano Nacional de Educação – PNE (2011-2020)**. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas\\_tecnicas\\_pne\\_2011\\_2020.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2012.



**em 2020**, mantida a taxa atual de crescimento de vagas para creches, a saber:

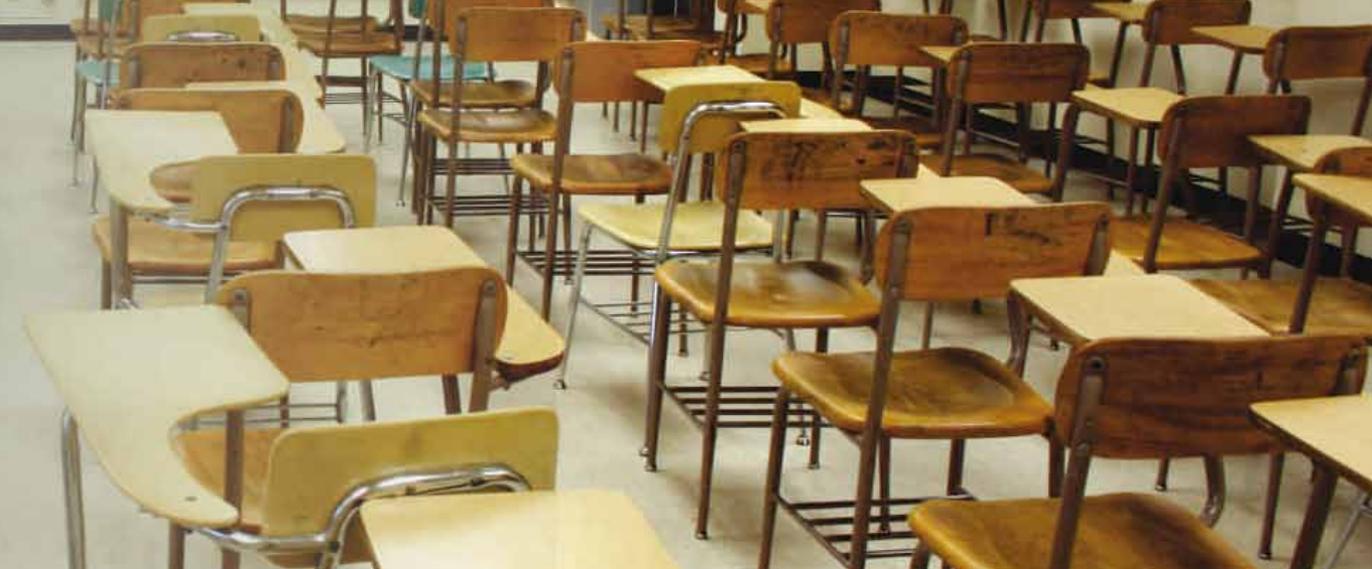
Nos municípios brasileiros, o atendimento da demanda por creches está longe de ser atingido. Vejamos o caso do município que possui a maior arrecadação do país: São Paulo. Recentemente, em entrevista dada pelo Secretário Municipal de Educação de São Paulo, Alexandre Schneider, ao Portal Aprendiz<sup>3</sup>, verificou-se que o município planejava o atendimento de apenas 12% da demanda de creches em 2012, correspondente a 18 mil crianças, quando o déficit de vagas em creches alcança 147 mil vagas.

Mediante essas observações, uma questão surge: as despesas com educação infantil podem ser preteridas quando da formulação das políticas públicas ou devem ser atendidas como obrigação constitucional? Não parece ser razoável a escolha do administrador público municipal, fundamentado na discricionariedade, de promover despesas menos prioritárias que a obrigação constitucional da educação básica, tais como: cobertura de transporte escolar universitário; concessão de ajuda de custo/bolsas para alunos de ensino superior; contratação de shows; e dispêndio em gastos com publicidade governamental.

Ocorre que o não atendimento prioritário à demanda em educação infantil não exorbita apenas a razoabilidade, mas fere a Constituição Federal e normas federais que tratam sobre a matéria. A Constituição Federal (art. 206, inciso VII) passou a estabelecer que todo cidadão, independentemente do município em que reside ou em qual rede escolar estude, deve ter direito a uma educação com garantia de padrão de qualidade. O Estado deve garantir a educação infantil em creche e pré-escola às crianças até cinco anos de idade. É dever do poder público. É um direito da criança.

O não atendimento da demanda educacional por meio de creches afronta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, haja vista dar as costas aos munícipes que necessitam de tal serviço básico, tendo em vista o disposto no art. 3º, incisos I, II e III da Constituição Federal. À criança, tal como ao adolescente é assegurado “o acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência”, consoante reza o disposto no art. 53, inciso V, da Lei Federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). O Estatuto ainda prevê “ações de responsabilidade por ofensas aos direitos assegurados à criança e ao adolescente quando do não atendimento da demanda de educação infantil”.

<sup>3</sup> LUISE, Desirée e RIBEIRO, Raiana. **Entrevista com Alexandre Schneider, Secretário Municipal de Educação de São Paulo**, Portal Aprendiz. 04 out. 2011. Disponível em: <http://portal.aprendiz.uol.com.br/2011/10/04/municipio-de-sao-paulo-promete-atender- apenas-12-da-demanda-de-creches>. Acesso em: 10 mar. 2012.



O município não pode negar ao cidadão local os direitos sociais à educação e à infância e à assistência aos desamparados, haja vista se encontrarem garantidos no *caput* do art. 6º da Constituição Federal. O §2º do art. 211 da CF define como prioridade que os municípios atendam o ensino fundamental e a educação infantil. Ademais, os municípios não podem atuar em outra esfera de ensino se não “estiverem atendidas plenamente as necessidades da sua área de competência”, consoante reza o art. 11, inciso V, da Lei Federal nº 9.394/96 (LDB). Portanto, não basta apenas a aplicação do percentual mínimo estabelecido na Carta Magna de 25% das receitas de impostos (art. 212), mas o atendimento pleno em quantidade de vagas e na qualidade do atendimento e com qualidade mediante o cumprimento mínimo de indicadores preestabelecidos.

O poder público não pode negar vagas para atendimento da educação infantil. Sobre o tema, citamos, oportunamente, o Acórdão do Supremo Tribunal Federal acerca do RE 436996/SP<sup>4</sup>, sendo relator o Ministro Celso de Mello, que sintetiza a obrigatoriedade do ente municipal em atender a demanda da educação infantil:

**E M E N T A:** RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças de zero a seis anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades

<sup>4</sup> MELLO, Celso de. **Acórdão do Supremo Tribunal Federal acerca do RE 436996/SP**. Informativo STF nº 407, de 24 de out. a 4 de nov. 2005.

de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.

- A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

- Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.

- Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos

encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina

A referida decisão também expõe a legitimidade do Poder Judiciário, em caráter excepcional, de determinar que sejam realizadas pelos órgãos estatais inadimplentes as políticas públicas definidas pela Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal identifica claramente a obrigação constitucional do Poder Público em disponibilizar vagas em creches a quem demanda por elas. Reza que o atendimento da educação infantil não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública. Assim, os municípios não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado, representando fator de limitação da discricionariedade político-administrativa. A Suprema Corte enuncia que as ações dos gestores municipais, "tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social". A não atuação dos Poderes Executivo e Legislativo é revelada nesses casos de não disponibilização de vagas em creches. Infelizmente o Poder Judiciário é obrigado a intervir nesse processo, pois não há outra saída perante a não observância dos preceitos constitucionais. É um caso de exceção, mas de justiça, de modo a garantir que a criança não terá negado um direito constitucional básico quando da não execução das políticas públicas educacionais.

## CONCLUSÃO

A educação no Brasil, por mais que se tenha avançado em organização e alocação de recursos no decorrer dos últimos quinze anos, está longe de alcançar níveis razoáveis de atendimento, tanto na qualidade como na quantidade de vagas oferecidas. Não basta somente assegurar uma aplicação mínima de recursos. Faz-se necessário exigir o cumprimento de metas quantitativas e qualitativas em oferecimento de vagas para a população, bem como promover a avaliação tempestiva pelos governos e pela sociedade das políticas educacionais de atenção à educação infantil. O alcance do limite mínimo com gastos em educação fixado hoje pela Constituição Federal em 25% das receitas de impostos (art. 212) não pode ser considerado único indicador de que o gestor municipal está cumprindo seu dever perante a educação. A efetiva avaliação do cumprimento do dever do gestor perante a educação reside em saber se tais gastos estão garantindo a quantidade de vagas necessárias à satisfação da demanda educacional, bem como a qualidade do ensino mediante indicadores preexistentes, ou seja, se há o pleno atendimento da educação básica por parte dos municípios. Existindo a universalização e a observância aos parâmetros de qualidade pode-se considerar que a gestão dos recursos públicos direcionada à educação é satisfatória sob o prisma da eficácia, da efetividade e da equidade.

São necessários meios mais eficientes de obstrução de maus gestores, de modo que os recursos não sejam desviados para outros programas não prioritários sem que a educação básica esteja plenamente atendida nos municípios. Neste sentido, atualmente tramita no Congresso Nacional a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), o Projeto de Lei nº 7.420/2006, que dispõe sobre o atendimento da qualidade da educação básica e acerca da responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção, assim como estabelece alguns critérios de avaliação. Não há dúvidas de que se trata de um importante instrumento que impactaria positivamente a gestão educacional brasileira. O problema é que, passados aproximadamente seis anos, tal projeto não apresenta sinais de que será aprovado em breve. Mecanismos concretos e factíveis de acompanhamento e instrumentos efetivos de participação e decisão da sociedade devem ser criados, para que os objetivos planejados e estabelecidos no âmbito das políticas educacionais sejam alcançados. Instrumentos estes concomitantes e não a posteriori, haja vista que o estrago causado pelo não atendimento da demanda educacional infantil não há como ser corrigido ou indenizado, tal como um paciente que necessita de um procedimento médico urgente e este não é feito, sendo, por conseguinte, fator determinante do seu consequente falecimento.

A necessidade do pleno atendimento da educação básica é urgente.

Um país não consegue formar bons profissionais técnicos ou de nível superior mediante a precariedade crônica a que estão relegados o ensino fundamental e, principalmente, a educação infantil. É notória a insuficiência de conhecimentos primários da maioria dos estudantes que alcançam o ensino superior, causada pela falta de investimento nos níveis básicos de ensino. Os esforços deveriam ser concentrados na educação básica, a começar pela educação infantil, como medida eficaz de correção de tal distorção.

As famílias mais desfavorecidas economicamente apresentam maior risco de não lograr êxito na formação de seus filhos. A creche, como sabemos, deveria acompanhar a criança e respectiva família em suas necessidades assistencial, educacional e política. Dessas famílias não há como aguardar o custeio de caras mensalidades por vagas em estabelecimentos particulares de ensino, pois não há condições financeiras para tanto. Um sistema governamental lastreado em pesada carga tributária deve oferecer o essencial serviço de educação pública de forma plena. Não há mais como condenar gerações futuras a frustrações econômicas, sociológicas, científicas e em âmbito de justiça social. Trata-se, na verdade, de investimento imprescindível e inadiável. Não se pode aceitar que governos sejam omissos, morosos, ineficazes e não efetivos no atendimento das políticas públicas, principalmente as relacionadas à educação infantil.

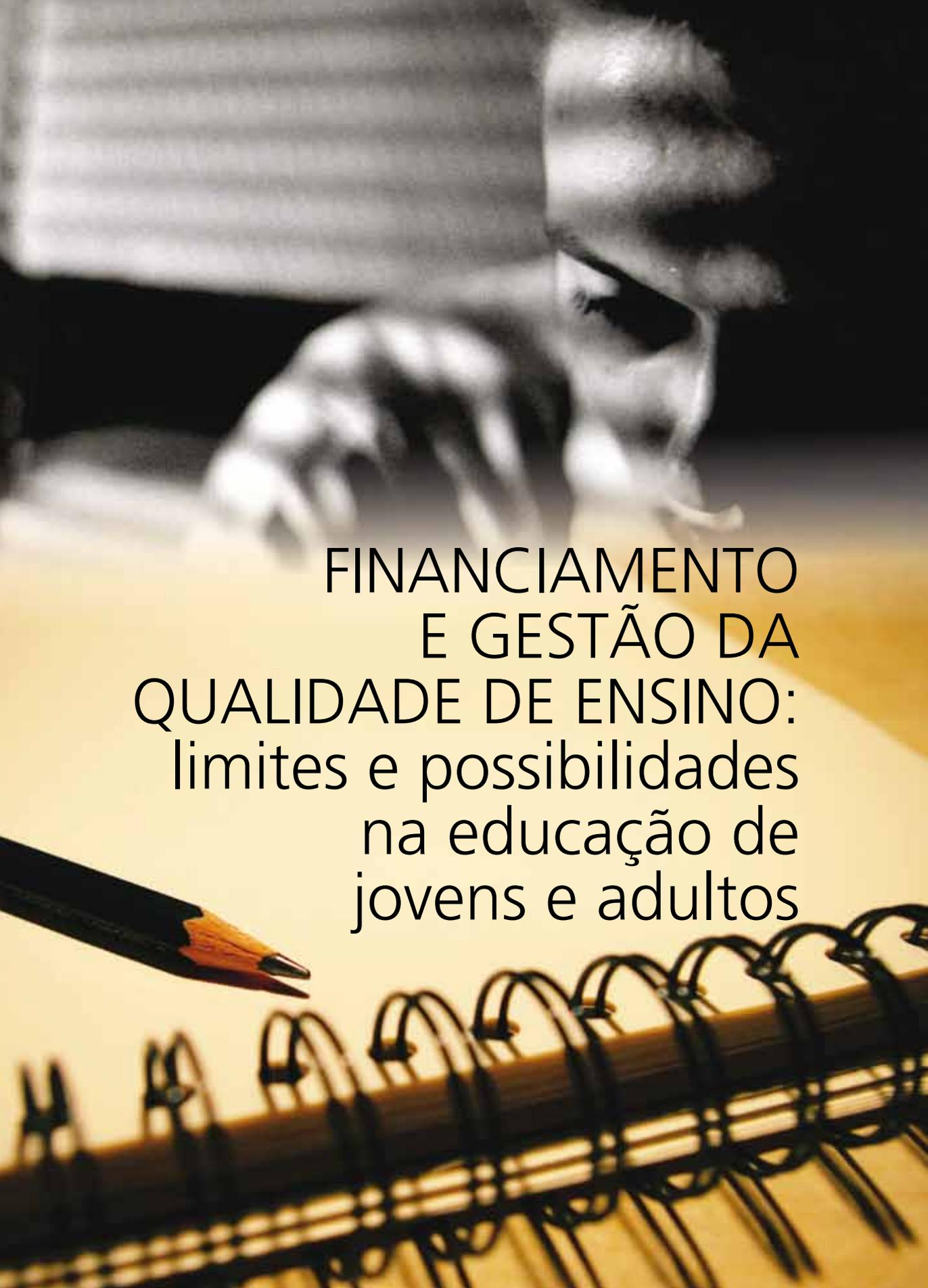
As metas do Plano Nacional de Educação (PNE) precisam ser atingidas, pois representam, em relevante parte, metas modestas, como a do atendimento de apenas 50% da demanda de vagas em creche até o ano de 2020, quando se deveria buscar a universalização em sua plenitude, ou seja, 100% da demanda. Revela-se grave o fato de que tal meta, não cumprida no plano educacional anterior, iniciado em 2001 e vencido em 2010, provavelmente não será atendida até 2020 dentro do que está sendo proposto no novo plano decenal educacional.

A educação infantil deve ser oferecida a todos que a demandarem, ou seja, em quantidade adequada, bem como assegurados todos os instrumentos por meio dos quais as crianças possam desenvolver seu aprendizado e alcançar o pleno desenvolvimento. O atendimento deve ser completo, inclusive com disponibilização, por meio de programas suplementares, de incentivos mediante fornecimento satisfatório de material, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde, nos termos do disposto no art. 208, inciso VII, da Constituição Federal.

A educação infantil é um direito social da criança. É a primeira formação e, segundo educadores, a que mais tem influência sobre o desenvolvimento do ser humano. É uma forma de possibilitar a plena formação do cidadão. Ao administrador público não é dada a opção de não atender esta obrigação constitucional e nem oferecida a discricionariedade de executar gastos contingenciáveis ou despesas supérfluas em preterição do investimento em educação infantil.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Aloísio. Depois de 4 anos, a escola não recupera mais. *O Globo*, Rio de Janeiro, 15 maio 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/blogs/educacao/posts/2009/12/15/depois-de-4-anos-escola-nao-recupera-mais-250279.asp>>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil early child development: a focus on the impact of preschools*. Report n. 22841-BR. 2001. Disponível em: <[www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/10/12/000094946\\_0110030400452/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/10/12/000094946_0110030400452/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>. Acesso em: 6 mar. 2012.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. *O PNE 2011–2020: metas e estratégias*. 2010. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas\\_tecnicas\\_pne\\_2011\\_2020.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2012.
- BRASIL. Secretaria de Educação Básica. *Indicadores da qualidade na educação infantil*. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic\\_qualit\\_educ\\_infantil.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. *Referencial curricular nacional para a educação infantil*. Brasília, 1998.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 436996/SP. Relator: Ministro Celso de Mello. *Informativo STF*, Brasília, n. 407, 24 out./4 nov. 2005. Disponível em: <[www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo407.htm#transcricao1](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo407.htm#transcricao1)>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia. *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*. 6. ed. Brasília: Ministério da Educação, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Câmara de Educação Básica. *Parecer nº 8, de 05 de maio de 2010*. 2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=5368&Itemid=>](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>)>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- DIDONET, Vital. Creche: a que veio, para onde vai. 2001, apud PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. A História da Educação Infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. *Revista HISTEDBR Online*, Campinas, v. 9, n. 33, p. 78-95, mar. 2009. Disponível em: <[www.fae.unicamp.br/revista/index.php/histedbr/article/view/4023/3332](http://www.fae.unicamp.br/revista/index.php/histedbr/article/view/4023/3332)>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- NERI, Marcelo; CUNHA, Flávio; HECKMAN, James. *Educação da primeira infância*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. Disponível em: <[www.cps.fgv.br/cps/simulador/infantil/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Quali\\_SumarioPreEscola.pdf](http://www.cps.fgv.br/cps/simulador/infantil/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Quali_SumarioPreEscola.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2011.
- SCHNEIDER, Alexandre. *Município de São Paulo promete atender apenas 12% da demanda de creches*. Entrevista concedida a Desiree Luíse e Raiana Ribeiro. 2011. Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/2011/10/04/municipio-de-sao-paulo-promete-atender-apenas-12-da-demanda-de-creches>>. Acesso em: 10 mar. 2012.
- UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *Relatório de pesquisa Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros: ano-base 2009*. Brasília, 2012.



FINANCIAMENTO  
E GESTÃO DA  
QUALIDADE DE ENSINO:  
limites e possibilidades  
na educação de  
jovens e adultos

**Luciana Bandeira Barcelos**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação/Uerj

**Andreia Cristina da Silva Soares**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação/Uerj

**RESUMO:** Este artigo tem por objetivo refletir sobre a relação entre financiamento e gestão da qualidade de ensino na educação de jovens e adultos (EJA), considerando-se limites e possibilidades decorrentes da disponibilidade e da gestão dos recursos destinados à manutenção dessa modalidade de ensino após a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). A educação, entendida como direito humano fundamental, tem como um de seus princípios, no país, a garantia de um padrão mínimo de qualidade de ensino. Essa qualidade não se deve reportar apenas à garantia da escolarização ou à inserção no mundo do trabalho, mas atender à sua finalidade máxima, a formação humana, requisito básico para a vida em sociedades aprendentes. O cumprimento dessa finalidade passa, obrigatoriamente, pela disponibilidade e gestão de recursos. Essa relação necessita permanente monitoramento em diferentes instâncias, a fim de que se possa garantir o *accountability* em educação.

*ABSTRACT: The aim of this paper is to provoke a reflection on the relationship between funding and teaching quality management in youth and adult education (EJA), considering limits and possibilities arising from the availability and management of the funds allocated to the maintenance of this modality of teaching after the implementation of FUNDEB<sup>1</sup>. Education, understood as a fundamental human right, has as one of its principles in this country to assure a minimum standard of teaching quality. This principle should apply not only to ensuring schooling or inserting students into the market, but also to meeting its highest expectations: human development, which is a basic requirement for living in learning societies. To achieve this goal, it is required that funds and their adequate management are guaranteed. Yet, the combination of these two factors demands permanent monitoring at various levels, in order to permit accountability in education.*

**PALAVRAS-CHAVE:**

Financiamento da educação;  
EJA; qualidade de ensino.

**KEYWORDS:** Education  
funding; EJA; teaching quality.

<sup>1</sup> - National Basic Education  
Development Fund.

## INTRODUÇÃO

O termo qualidade é uma palavra polissêmica, que comporta diversos significados e pode desencadear falsos consensos, devido a diferentes capacidades valorativas que lhe são atribuídas. (PAIVA, 2010, p. 23).

O artigo aqui apresentado é decorrente de discussões entabuladas no grupo de pesquisa “Aprendizados ao longo da vida: sujeitos, políticas e processos educativos”, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (ProPEd/Uerj), que atualmente desenvolve a pesquisa “Diagnóstico da qualidade de ensino na educação de jovens e adultos (EJA): um estudo de caso na cidade do Rio de Janeiro”.

Trata-se de estudo interinstitucional, que envolve os municípios de Campinas (SP), Juiz de Fora (MG) e Rio de Janeiro (RJ), e três universidades situadas nessas cidades, que tem por objetivo diagnosticar a qualidade de ensino no sistema público dos municípios envolvidos, identificando os determinantes da qualidade da EJA, como

concebida por gestores e atores das escolas.

Para isso, estabeleceram-se indicadores qualitativos para orientar a observação e coleta de dados, tendo em vista a multiplicidade de significados atribuídos ao termo qualidade. No decorrer das discussões referentes à definição dos indicadores, atraíram nossa atenção questões referentes ao financiamento da educação, e a relação entre financiamento e gestão da qualidade de ensino.

Partimos, portanto, de alguns conceitos-chave com os quais dialogaremos nesse texto, em busca de compartilhar, com leitores e pesquisadores, ideias aqui enunciadas, refletindo sobre limites e possibilidades que a relação financiamento e gestão impõe à educação de jovens e adultos, mesmo após a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), por tratar-se de oferta historicamente secundarizada em nosso país, apesar de reconhecida internacionalmente como “chave para o século XXI; [...] consequência do exercício da cidadania como condição para uma plena participação na sociedade” (UNESCO, 1997, p. 1).

Ao relacionarmos termos abrangentes e



complexos, como educação e financiamento, precisamos compreender que a definição escolhida dependerá do contexto político em que se estabelecerem as finalidades da ação educativa e suas concepções. Nesse sentido, relacionar a gestão da qualidade de ensino ao financiamento significa entender o financiamento da educação não apenas como um espaço de discussão técnica, mas como um espaço de disputa política.

## EDUCAÇÃO E QUALIDADE DE ENSINO

Educação e qualidade são sempre uma questão política, fora de cuja reflexão, de cuja compreensão não nos é possível entender nem uma nem outra. (FREIRE, 1992, p. 42)

Partindo da premissa enunciada na epígrafe, entendemos que conceituar educação e qualidade de ensino implica considerar fundamentos e concepções ideológicas subjacentes a ambos, visto que educar não é um ato neutro, mas sim permeado por intenções que, antes mesmo de ter-se iniciado o ato educativo, já definem por antecipação diretrizes, conformação e objetivos. No dizer de Freire (1997, p. 119-120), “não há educação sem objetivos, sem finalidades. É isto que a fazendo diretiva, não permite sua neutralidade ou a neutralidade do educador”.

A educação, como fazer humano, vivencia em seu interior os mesmos embates da sociedade da qual faz parte, constituindo-se ato político, cujo exercício encontra-se vinculado a concepções de mundo de cada indivíduo, que se revelam na prática diária.

Essas concepções, conforme destaca Portela (2006, p. 34), revelam-se até mesmo na escolha de palavras empregadas em sua definição, pois “as palavras, como depositárias de uma

concepção de mundo, são portadoras de significados”, que variam de acordo com o grupo que as utiliza.

Nesse sentido, o termo qualidade se torna polissêmico, pois é utilizado com diferentes sentidos, conforme a concepção de mundo de cada indivíduo/sociedade. Ainda segundo Portela (2006, p. 34), “o conceito de qualidade pode ser considerado construção ideológica [...] qualidade, depende do vasto e complexo código ideológico de quem a está empregando”.

Ao vincularmos educação e qualidade de ensino, termos abrangentes e complexos, precisamos considerar que sua definição dependerá do contexto político em que se estabelecerem as finalidades da ação educativa.

A educação, entendida desde a Declaração de Direitos Humanos como um direito fundamental da pessoa humana, tornou-se condição essencial para a vida em sociedades do conhecimento, as quais Assmann (2007, p.12) mais apropriadamente denomina sociedades aprendentes, em permanente transformação, em que o avanço tecnológico e as mudanças aceleradas evidenciam a necessidade de superação de um modelo educacional amparado apenas na transmissão de conhecimentos, que não consegue dar conta das necessidades dos indivíduos.

[...] relacionar a gestão da qualidade de ensino ao financiamento significa entender o financiamento da educação não apenas como um espaço de discussão técnica, mas como um espaço de disputa política

Pensar qualidade de ensino em uma sociedade assim conceituada implica a melhoria urgente de processos educacionais que a escola, como instituição para isso destinada, desenvolve, buscando adequá-los à finalidade máxima da educação: possibilitar, a cada indivíduo, condições de operar nesse mundo.

Podemos dizer que um dos maiores desafios da educação brasileira na atualidade é promover a melhoria da qualidade de ensino oferecido nas escolas públicas. Após um período inicial de expansão do sistema educacional, com a ampliação do acesso e a quase universalização do ensino fundamental (EF), estamos diante de novos desafios: continuar garantindo acesso; estender a obrigatoriedade às demais séries da educação básica e modalidades; possibilitar condições de permanência e de sucesso escolar — situações diretamente ligadas à qualidade de ensino oferecido pelos sistemas públicos.

Embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça no parágrafo VII do art. 206 “a garantia de qualidade” de ensino, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96 também o faça no art. 3º, inciso IX, ao declarar que “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios [...] garantia de padrão de qualidade” e no art. 4º, inciso IX, assegurar “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, não existem parâmetros nas leis que definam a qualidade em relação à educação brasileira.

A Constituição Federal garante ainda no art. 208, inciso VII, que esse atendimento deve ser efetivado “em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” e a LDBEN ratifica tal preceito nos mesmos termos, no art. 4º, inciso VIII.

Ambos são preceitos diretamente ligados ao financiamento da educação, cujo objetivo é possibilitar condições mínimas para viabilizar o ensino, que devem ser consideradas na definição do conceito de qualidade a ele aplicado, mas que não o definem por completo. Essa indefinição ou, melhor dizendo, essa “polissemia de sentidos” torna necessária maior compreensão do significado atribuído ao termo qualidade da educação e suas implicações nos processos escolares.

Podemos defini-la apenas por aspectos quantitativos — ligados à capacidade de acesso a matrículas, a condições mínimas de permanência e à terminalidade de processos de escolarização — ou por aspectos quantiquantitativos — que identifiquem não apenas condições de acesso, de permanência e de terminalidade, mas que analisem processos educacionais, resultados deles advindos e efeitos na vida cotidiana dos alunos.

Qualidade de ensino, nesses termos, “requer definir o que vai se acompanhar, quem vai



acompanhar e como. Assim, volta-se o debate aos elementos que compõem uma educação de qualidade: elementos quantificáveis e elementos subjetivos ou qualitativos” (CAMARGO, 2004, p. 1).

Conforme destaca Portela (2006, p. 37),

Qualidade é um processo de busca contínua, esforço cooperativo para adequar a estrutura e os processos [...] os objetivos previstos e a sua melhoria continuada, sempre em consonância com a missão da organização ou instituição.

Em se tratando de educação, a definição da qualidade escolar está ligada a dois aspectos fundamentais: ações ou estratégias que conduzam à permanência do aluno na escola e ações ou estratégias que possibilitem o sucesso de seu processo de ensino-aprendizagem, considerando-se não apenas a escolarização, mas a concepção de educação vigente, entendida como educação

que vai além da escolarização, que ocorre em diferentes espaços, incorpora o sentido de formação humana e tornou-se exigência para a vida atual.

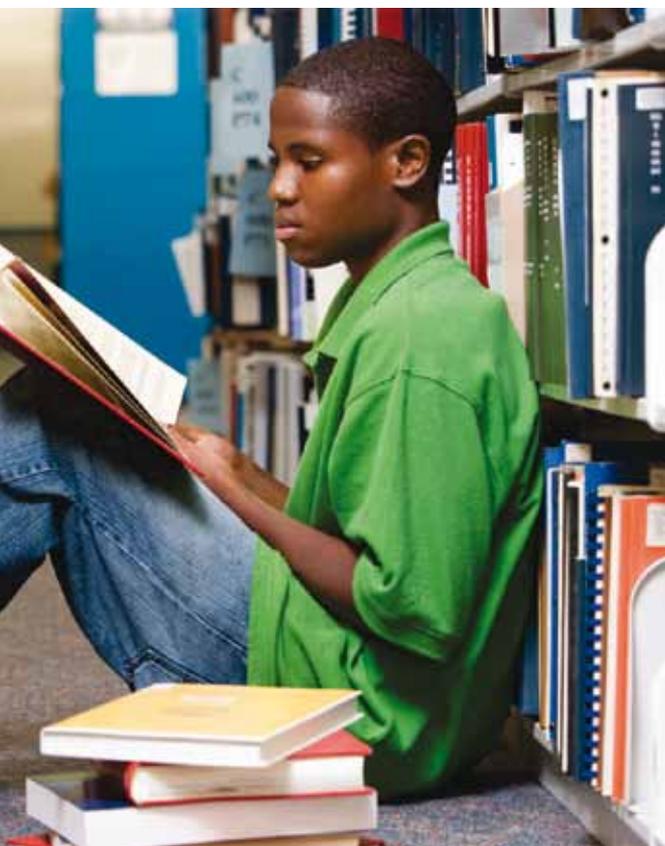
De acordo com Castro (2006, p. 17 *apud* ARAÚJO *et al.*, 2009, p. 3), podemos dizer que a qualidade da escola pode ser interpretada por meio de dois conceitos que se completam: qualidade da escola e qualidade do ensino.

A qualidade da escola representa a dimensão física — que remete aos recursos disponíveis [...] condições de manutenção física do prédio e limpeza de suas instalações. A qualidade do ensino refere-se à dimensão pedagógica — compromisso, capacitação e valorização dos professores, adequação dos conteúdos à realidade dos alunos, o efetivo processo ensino-aprendizagem, valorização das experiências individuais dos alunos.

A educação do momento presente está exigindo, certamente, mais do que tem sido oferecido pelos modelos escolares, diante da aceleração dos processos de produção de conhecimento. A promoção de ambos os conceitos — qualidade da escola e qualidade do ensino — envolve aspectos ligados ao financiamento e à atuação de gestores escolares, o que discutiremos a seguir.

## O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

O processo de descentralização de recursos financeiros para a educação iniciou no Brasil como resultado de diretrizes neoliberais, ditadas por organismos internacionais, que alegavam a necessidade de modernizar a gestão pública como forma de superar o déficit econômico



e retomar o crescimento, redefinindo o papel do Estado, delimitando suas funções, dividindo responsabilidades e descentralizando os serviços, a fim de otimizar recursos. Segundo Souza e Faria (2004, p. 566-567 *apud* YANAGUITA, s. d., p. 2):

No bojo de estudos e propostas elaboradas por esses organismos [...], apesar de distintos em termos de prioridades e focos, evidencia-se a defesa da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incremento nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração neoliberal.

Dessa concepção advém a ideia de autonomia da escola, com o incentivo a parcerias com instituições não governamentais, empresas privadas e comunidade e a implementação de política de autonomia gerencial escolar, que prevê o compartilhamento da gestão da escola como um todo e especialmente da gestão financeira, considerada fator fundamental para o sucesso escolar dos alunos e a melhoria da qualidade da educação. Conforme consta da LDBEN, no artigo 15:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Tratando de recursos públicos destinados ao financiamento da educação, a CF/88 no artigo 212, determina que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em 1996, a LDBEN ratifica no artigo 69 o que determina a CF/88 referindo-se à aplicação de recursos na educação e complementa no artigo 75:

A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

Tal ação destina-se a promover melhor distribuição de recursos no país, auxiliando municípios e estados cuja arrecadação não é suficiente para manter padrões mínimos de qualidade nas escolas. O objetivo é a melhoria da educação, com vista ao alcance de padrão mínimo de qualidade, conforme prescrito nos artigos 206 e 208 da Constituição Federal de 1988.

No Brasil, conforme destaca Callegari (2004, p.1),

[...] a obrigação atribuída ao Poder Público, na forma de imposição constitucional diferenciada, relativamente ao financiamento da educação, fez-se consolidada ao longo de décadas: primeiro, na Constituição de 1934; depois, na Constituição de 1946 e na de 1967 (com a Emenda nº. 24/83); por último, na Constituição de 1988, em seu artigo 212. A base dessa obrigação, alcançando os três níveis de governo, é a vinculação de parte da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino público. Obrigação que, descontados os

interregnos havidos durante os regimes de exceção de 1937 e de 1964, perdura há quase cinquenta anos, sem alteração significativa no enunciado normativo, mudanças ocorrendo apenas nos percentuais da vinculação.

Desde a promulgação da CF/88, 18% dos recursos de receitas de impostos da União e 25% das receitas de impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios encontram-se vinculados à educação. Nem sempre, entretanto, esse percentual de destinação de recursos foi mantido, por força da Desvinculação de Recursos da União (DRU), que desde 1994 permite ao governo federal gastar livremente 20% dos recursos orçamentários de qualquer área, subtraindo receitas vinculadas.

Até 2008, a DRU foi aplicada integralmente à educação. A partir de 2009, esse percentual foi gradativamente reduzido, para 12,5% em 2009 e 5% em 2010, e desde 2011 essas verbas não podem mais ser desvinculadas.

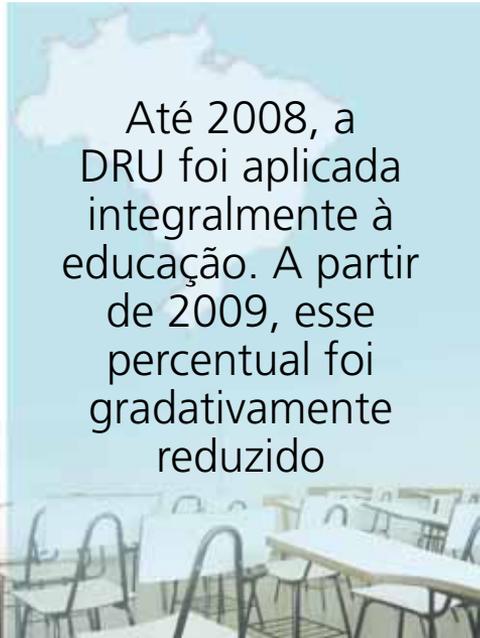
Na aprovação das Leis Orgânicas ("constituições" municipais), houve municípios que estabeleceram um percentual de recursos destinado à educação maior que o previsto na CF/88, seguindo o percentual mínimo fixado para os Estados. No entanto, alguns destes municípios já revogaram esse percentual, enquanto outros não o fizeram pela dificuldade de conseguir quórum qualificado na Câmara de Vereadores para derrubá-lo.

Quanto à correta aplicação, entretanto, tem sido a busca mais difícil de pesquisadores na área, na caixa de Pandora<sup>2</sup> em que se tornou o

montante da educação no Tesouro das diversas instâncias federativas.

A CF/88 estabeleceu ainda, em Disposições Transitórias, a subvinculação de 50% dos recursos provenientes da vinculação do art. 212, nos dez primeiros anos de promulgação da Constituição, à erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental.

A Emenda Constitucional nº 14/96 alterou essa vinculação de recursos estabelecendo que 60% dos recursos da educação passariam a ser subvinculados ao ensino fundamental<sup>3</sup> — ao longo dos dez primeiros anos de promulgação da CF/88, com a "criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do EF e de valorização do magistério, de natureza contábil".



Até 2008, a DRU foi aplicada integralmente à educação. A partir de 2009, esse percentual foi gradativamente reduzido

<sup>2</sup> Caixa de Pandora é a metáfora utilizada para exemplificar a dificuldade em se tentar identificar o destino dado aos recursos recebidos por estados e municípios para aplicação na educação. Caixa de Pandora é uma expressão utilizada para designar qualquer coisa que incita a curiosidade, mas que é preferível não tocar (como quando se diz que "a curiosidade matou o gato"). Tem origem no mito grego da primeira mulher, Pandora, que por ordem dos deuses abriu um recipiente onde se encontravam todos os males que desde então se abateram sobre a humanidade, ficando apenas aquele que destruiria a esperança no fundo do recipiente.

<sup>3</sup> 60% de 25% = 15% de 60% de impostos e transferências.

Com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que não era dinheiro novo na educação, mas um modo de destinar, vinculando, recursos da educação para a prioridade do ensino fundamental, com a meta de universalizá-lo, segundo a receita neoliberal que o governo federal cumpria, a partilha de recursos tinha como base o número de alunos do EF atendido em cada rede de ensino. Parte significativa dos recursos destinados à educação ficou nele concentrada, com aplicação prioritária no EF, excetuando-se a educação de jovens e adultos deste nível de ensino, por força de veto presidencial à Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou o Fundef. O Fundo, de natureza redistributiva, visava a apoiar municípios e estados mais pobres com mais recursos, para que pudessem ampliar matrículas e melhorar a qualidade.

Diversos mecanismos existentes funcionavam para isso, mas sempre sofrendo muitas críticas dos que “perdiam” recursos, para que outros ganhassem mais. Além disso, os reajustes previstos na contrapartida da União acumulavam perdas incomensuráveis, como denunciado pelo movimento Campanha pelo Direito à Educação<sup>4</sup>.

O financiamento da educação de jovens e adultos foi excluído, sob a alegação de ser temerário o estímulo ao crescimento de matrículas, que poderia o país não suportar. Optava-se por investir na educação de crianças e adolescentes, apoiando-se, conforme destaca Torres (2002, p. 1 *apud* DI PIERRO, 2010, p. 942), “no suposto caráter profilático das medidas que priorizavam a formação das novas gerações”.

O Fundef funcionou em todo o país de 1º de janeiro de 1996 até 31 de dezembro de

2006, quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), expandindo-o a toda a educação básica, incluía também a educação infantil e o ensino médio (EM), além das modalidades legalmente previstas, como a EJA. O Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, subvinculou, de forma gradual, 20% das receitas de impostos e transferências de estados, Distrito Federal e Municípios à educação básica, ampliando a área de atendimento do antigo Fundef.

Mesmo incluída por força legal, a EJA o foi progressivamente — 33% das matrículas ao ano — no período de 2007-2009, estabelecendo diferenças na distribuição proporcional dos recursos entre modalidades de ensino, por meio da aplicação de um fator de ponderação à modalidade, “inicialmente fixado em 0,7% e posteriormente ampliado para 0,8%”, conforme destaca Di Pierro (2010, p. 956), independentemente da etapa de ensino e determinando, ainda, um teto nas matrículas contadas para fins de financiamento, em 15%, conforme prescrito no art. 10, incisos I a XVII, parágrafos 1º, 2º e 3º e no art. 11.

Ambos os Fundos — Fundef e Fundeb — previam que 60% do total destinar-se-iam à valorização do magistério, no caso do primeiro, e dos profissionais da educação (o que incluía demais profissionais da escola), no segundo, o que significa dizer: melhoria salarial e formação continuada. Também sobre essa aplicação não há dados elucidativos nem de melhorias substantivas nas carreiras, nem de formação, nem de aplicação correta<sup>5</sup>.

4 Para mais informações, acesse o site da campanha: <http://www.campanhaeducacao.org.br>.

5 Ressalte-se que, desde a implantação do Fundef, havia a exigência legal de que só seria feito nas instâncias federativas que aprovassem, até a implantação, Planos de Carreira do Magistério. Essa Exigência foi “aliviada” pouco depois, já que a maioria não a cumpriu. O estado da carreira do magistério ainda em 2012 no país é de caos, mesmo com outras providências, como o piso nacional do magistério.

Ainda como recurso de financiamento à educação, há o salário educação, criado em 27 de outubro de 1964, pela Lei nº 4.440 e consolidado pela Lei nº 9.424/96 como recurso adicional destinado ao ensino fundamental, conforme prescrito no artigo 212 da CF/88<sup>6</sup>. A contribuição do salário educação é recolhida pelas empresas na forma da lei e distribuída proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes públicas de ensino e corresponde a 2,5% da folha de pagamento anual. Em 2006, com a Emenda Constitucional nº 53, sua distribuição foi estendida a toda a educação básica.

Em se tratando da educação de jovens e adultos, a inclusão no Fundeb foi “uma faca de dois gumes” no financiamento. Se por um lado, requeria-se esse reconhecimento à EJA como modalidade do EF e do EM, por outro, os recursos que desde 2003 vinham sendo destinados exclusivamente a esta modalidade deixaram de existir, “engrossando” o Fundo, mas passando a correr o risco de, na aplicação, ser preterida por níveis de ensino e públicos de maior prestígio na sociedade. Ressalte-se que o Fundo tem regras diferenciadas de captação, segundo matrículas, públicos, níveis e modalidades, área urbana e rural, mas não para aplicação, quando está no Tesouro das instâncias federativas, apenas guiada pelo planejamento da área, que pode definir prioridades diversas e hierarquizadas.

Além disso, a EJA ainda hoje enfrenta embates para que seja garantida a isonomia de tratamento na distribuição dos recursos do Fundeb —

equiparando-se o fator de ponderação utilizado para cálculo da distribuição dos recursos às demais modalidades da educação básica —, assim como a eliminação do teto de matrículas financiáveis estabelecido para a modalidade<sup>7</sup>.

Consideramos que tais embates ainda são necessários, pois conforme destaca Paiva (2006, p. 15), “a educação de jovens e adultos, como direito não-dado, mas arrancado do chão, não pode mais escapar das mãos dos que por ele têm despendido a vida”.

## FINANCIAMENTO E GESTÃO DA QUALIDADE, LIMITES E POSSIBILIDADES NA EJA

Embora se tenha tentado estabelecer, tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LDBEN nº 9.394/96, as condições mínimas para a garantia da qualidade de ensino, inclusive com o estabelecimento de percentual mínimo de recursos a ser aplicado pela União, estados e municípios na educação, de fato não há garantia de que esses recursos — embora cheguem regularmente às escolas — sejam aplicados de forma correta, seja por falta de conhecimento dos trâmites burocráticos de gestão de recursos, seja por indefinição do que de fato é qualidade de ensino, o que parece resultar na aplicação mal direcionada de recursos.

Poderíamos afirmar que, atualmente, o Brasil não gasta pouco em educação, mas gasta mal. Para uma correta aplicação de recursos financeiros, será necessária a formação

6 A CF/88 alterou o uso desses recursos, destinando-os apenas ao ensino público, conforme Emenda Constitucional nº 53, diferentemente do proposto na Lei nº 4440, de 27 de outubro de 1964, que isentava empresas privadas, com mais de 100 funcionários, do recolhimento desse percentual, desde que mantivessem: “serviço próprio de ensino primário [...] inclusive mediante convênio, sistema de bolsas de estudo no mesmo grau de ensino, um e outro, em termos julgados satisfatórios por ato da administração estadual do ensino, aprovado pelo Conselho Estadual de Educação, na forma do regulamento desta Lei” (Lei nº 4440, art.5º, inciso a).

7 Apesar dessa luta legítima, deve-se reconhecer que o número de matrículas na EJA não “explodiu” como temia o Fundef no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: até o fim de 2012, ainda estamos na ordem de 7% de matrículas, quando o teto questionado é de 15%, ou seja, nem chegamos a atingi-lo, apesar dos recursos disponíveis para a modalidade.

continuada de professores para a gestão escolar, o que implicará o conhecimento de base legal complexa, mas seguindo recomendação de Oliveira, Moraes e Dourado (s. d., p. 1):

A escola, enquanto instituição dotada de especificidades, que tem como principal objetivo a formação de sujeitos, deve ter a sua gestão pautada nessa especificidade, não devendo perder de vista que a sua administração é dotada de um caráter político-pedagógico.

Considerando-se intencionalidades do fazer educativo, a formação continuada volta-se não somente a aspectos burocráticos e materiais inerentes à gestão escolar, mas também a aspectos relacionais e político-pedagógicos, que perpassam esse ambiente.

Se o princípio básico da administração ou gestão é a “coerência entre meios e fins, a forma de gestão da instituição escolar não deve divergir das finalidades estabelecidas” (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, s. d., p. 2), isso significa que, se a escola é entendida como espaço de desenvolvimento humano, compartilhamento e construção de saberes, em que se necessita da participação efetiva de todos os envolvidos no processo, sua gestão deve pautar-se nos princípios de participação e compartilhamento, o que torna essencial a presença de um profissional capaz de fazer frente a essas demandas.

Para pôr em prática ações de gestão que objetivem melhoria na qualidade de ensino, conhecimento sobre uso público e prioridades na aplicação de recursos financeiros são requerimentos de qualquer formação continuada. Também a compreensão sobre processos que se desenvolvem no espaço escolar e sobre como utilizá-los em favor da melhoria da qualidade do ensino — parte do sucesso da gestão escolar passa pelo sucesso da gestão financeira —

poderá contribuir para o sucesso acadêmico e pessoal dos públicos atendidos.

Ao definir a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, a CF/88 e, posteriormente, a LDBEN referem-se a toda a população brasileira, incluindo-se jovens e adultos não escolarizados, parcela que por muito tempo se viu privada do que hoje é entendido como direito subjetivo à educação. Para esses, o direito também significa respeito a peculiaridades e necessidades, e vai além da escolarização formal — estende-se pela ideia do aprender por toda a vida.

Nesse sentido, pensar limites e possibilidades da gestão da qualidade de ensino na EJA implica considerar características dessa modalidade de ensino, dos sujeitos, e utilizar esse conhecimento em favor da melhoria da qualidade de ensino ofertada.

Além disso, apesar de mudanças de legislação e concepção, a EJA ainda é entendida por muitos como “ocupação de espaços ociosos” e “reposição de escolaridade” — diversamente da concepção de direito hoje estabelecida —, o que pode também se tornar um entrave na busca pela melhoria da qualidade de ensino.

A indefinição do termo qualidade de ensino, que provoca discussões em todos os níveis, na educação de jovens e adultos, em que o desconhecimento de concepções teóricas ainda é regra, pode ser um grave entrave. Se não houver clareza da finalística e dos objetivos da EJA, como promover a melhoria da qualidade de ensino?

A efetiva participação de sujeitos jovens e adultos no planejamento e em processos de ensino e aprendizagem, assim como em processos de controle social dos recursos financeiros, tem demonstrado, em algumas experiências, ser o conteúdo mais eficaz de sucesso e qualidade. O *accountability* em educação, considerando-se o público envolvido, com diversos saberes construídos ao longo da vida, pode representar um diferencial na busca pela qualidade de ensino.

## CONCLUSÃO

Refletir sobre a relação entre financiamento e gestão da qualidade de ensino na EJA, e possibilidades decorrentes da disponibilidade e da gestão de recursos destinados à manutenção dessa modalidade, implica considerar três aspectos fundamentais: finalidades da educação, concepções e respeito às características da modalidade.

A educação tornou-se condição essencial para a vida em sociedades aprendentes, em permanente transformação, em que o avanço tecnológico e as mudanças aceleradas evidenciam a necessidade de superação de um modelo educacional amparado apenas na transmissão de conhecimentos, que não consegue dar conta das necessidades dos indivíduos.

Pensar em qualidade de ensino em uma sociedade assim conceituada implica a melhoria urgente de processos educacionais que a escola desenvolve, buscando adequá-los à finalidade máxima da educação promovida, possibilitando, a cada indivíduo, condições de operar no mundo como cidadão cada vez mais humanizado.

Ao vincularmos educação e qualidade de ensino, termos abrangentes e complexos, consideramos que a definição escolhida dependerá do contexto político em que se estabelecerem finalidades da ação educativa e concepções subjacentes a ambos, pois o conceito de qualidade, como construção ideológica, varia conforme a sociedade e os indivíduos que dele se utilizam, produzindo atos de educação intencionais, mas permeados de ideologias e convicções dos sujeitos.

Entender o financiamento da educação como um “espaço de disputa política e não meramente técnica” (BARBOSA, 2008, p. 380) é essencial para que se busquem alternativas a propostas dos sistemas educacionais e se enfrentem obstáculos à efetivação de uma educação de qualidade, conforme estabelecido na legislação do país.

Para pôr em prática tais ações, evidencia-se a necessidade de um gestor com pleno conhecimento de como se administram recursos públicos, atuando como agente público, capaz de observar os princípios legais previstos na legislação e que compreenda que a qualidade da educação oferecida pela escola passa pela gestão financeira e pelo diálogo que sua implementação gera dentro da própria escola. A gestão pode, também, ser um ato pedagógico, que ensina e educa, ao possibilitar maior envolvimento e participação da comunidade e permitir a discussão sobre quanto custa manter a educação pública, efetivando-se o que entendemos como *accountability* em educação.

Ações de gestão pública, de certa maneira, encaminham o destino de uma escola, promovendo seu desenvolvimento ou permitindo sua estagnação, refletindo-se na qualidade do ensino oferecido por essa escola.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Fádyla Késsia Rocha de; SILVA, Priscila Ariana Costa da; FRANÇA, Magna. Gestão escolar democrática e a qualidade do ensino em escolas municipais do Natal e Paranamirim/RN. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Semana de Humanidades, 17., 2009, Natal. *Anais...* Disponível em: <[www.cchla.ufrn.br/humanidades2009/Anais/GT07/7.5.pdf](http://www.cchla.ufrn.br/humanidades2009/Anais/GT07/7.5.pdf)> Acesso em: 2 fev. 2012.

ASSMANN, Hugo. *Metáforas novas para reencantar a educação*. São Paulo: Editora Unimep, 1998.

BARBOSA, Andrea Gouveia. Políticas e financiamento na EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na EJA. *Eccos: Revista Científica*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 379-395, jun./dez. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

BRASIL. *Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007*. Dispõe sobre o Fundeb. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 56, de 20 de dezembro de 2007*. Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc56.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc56.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964*. Dispõe sobre o salário educação. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4440.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4440.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei que fixa as Diretrizes e Bases da Educação

Nacional. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundef. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundeb. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

CALLEGARI, César. *Financiamento da Educação Básica Pública: o Fundeb em substituição ao Fundef, alguns elementos para discussão*. Disponível em: <[www.cesarcallegari.com.br](http://www.cesarcallegari.com.br)>. Acesso em: 18 de out. 2011.

DI PIERRO, Maria Clara. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 112, p. 939-959, jul./set. 2010.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. *Política e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Conselho Deliberativo. *Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995*. Cria o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Disponível em: <[www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=11&data=23/05/1995](http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=11&data=23/05/1995)>. Acesso em: 18 out. 2011.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. *Gestão financeira descentralizada: planejamento, aplicação e acompanhamento de recursos*. Disponível em: <[http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4\\_sala\\_politica\\_gestao\\_escolar/pdf/gestao\\_fin\\_descentralizada.pdf](http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4_sala_politica_gestao_escolar/pdf/gestao_fin_descentralizada.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2011.

PAIVA, Jane. *Direito à educação de jovens e adultos: concepções e sentidos*. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 29., 2006, Caxambu. Disponível em: <[www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT18-2553--Int.pdf](http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT18-2553--Int.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *Projeto Diagnóstico da Qualidade de Ensino na Educação de Jovens e Adultos (EJA): um estudo de caso no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2010. (mimeo).

PORTELA, Eunice Nóbrega. *A política de descentralização de recursos públicos para o ensino fundamental e seus reflexos na gestão da qualidade do ensino público municipal*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.

UNESCO. Conferência Internacional sobre a Educação de Adultos, 5., 1997, Hamburgo. *Declaração de Hamburgo*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129773porb.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2011.

YANAGUITA, Adriana Inácio. A descentralização da gestão financeira para a escola. In: CONGRESSO IBERO-LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 6., 2010, Elvas. Disponível em: <[www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/3.pdf](http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/3.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2011.



A GARANTIA  
DA PARIDADE E  
AS PENSÕES DE  
SERVIDORES PÚBLICOS  
APOSENTADOS  
pelo art. 3º da Emenda  
Constitucional nº 47/2005

**Fernando Ferreira Calazans**

Professor de Direito Administrativo da UFMG  
Assessor Jurídico do Município de Belo Horizonte  
Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação  
João Pinheiro (MG)

**RESUMO:** Este artigo discute a validade do parágrafo único do artigo 3º da Emenda Constitucional (EC) nº 47, de 2005, que estende excepcionalmente a paridade, extinta em 31/12/2003, para pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47. Os resultados demonstram que esta regra é incompatível com a forma de cálculo do valor inicial da pensão fixada pela EC 41/03. Todavia, este debate deve ser travado noutras arenas, já que compete apenas ao Judiciário declarar a inconstitucionalidade dessa regra.

*ABSTRACT: This article discusses the validity of the sole paragraph of article 3º of the Constitutional Amendment (EC) nº 47/2005, which extends uniquely to parity, defunct as of 31/12/2003, pensions for retired employees by art. 3º of EC 47. The results show that this rule is inconsistent with the manner of calculating the initial value of the pension fixed by the EC 41/03. However, this debate should be conducted in other arenas, as it is solely for the Judiciary to declare the unconstitutionality of this rule.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Previdência;  
servidor público; pensão;  
paridade.

**KEYWORDS:** Welfare; public  
employee; pension; parity.

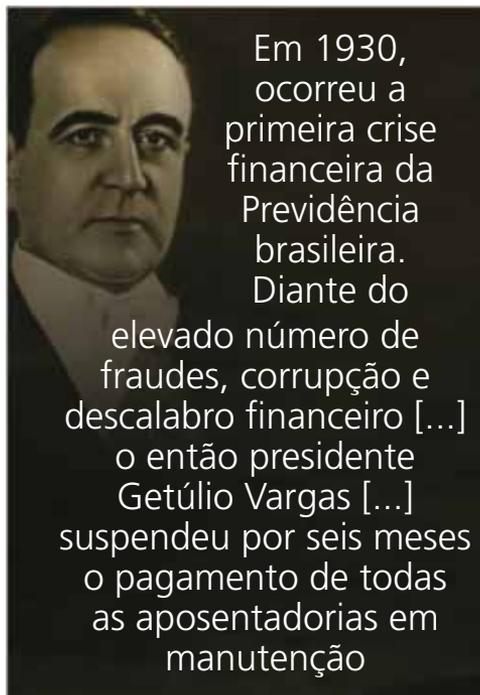
## INTRODUÇÃO

O tema deste artigo é o instituto da Previdência Social, questão atual e mundialmente debatida, inclusive no Brasil, que, em menos de dez anos, procurou reorganizar por três vezes (1998, 1999 e 2003) os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que beneficiam os servidores públicos efetivos, e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que ampara os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos não amparados por RPPS. A Previdência Brasileira, nela incluída o Regime Geral e os Regimes Próprios, possui atualmente 48 milhões de contribuintes, correspondentes a 52,1% da população economicamente ativa ocupada, cuja taxa de cobertura vem crescendo nos últimos anos (BRASIL, 2009).

Relativamente aos RPPSs, mais de 9,2 milhões de pessoas, entre servidores estatutários e militares ativos, inativos e pensionistas, encontram-se vinculados a algum dos 1.906 RPPSs existentes no país, com possibilidade de criação de mais 3.658, relativos aos municípios que não instituíram RPPS (BRASIL, 2009; IBGE, 2010).

Assim, devido à magnitude dessa política, especialmente a da previdência dos servidores públicos das três esferas de governo, e diante da necessidade de dar continuidade ao processo de ajuste fiscal, importante se faz verificar se a extinção da paridade<sup>1</sup> para as novas pensões, como fixado pela Emenda Constitucional (EC) nº 41, de 2003, pode ser excepcionalmente estendida às pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47, como quis o parágrafo único do art. 3º desta Emenda.

O artigo está estruturado em quatro seções. Após esta introdução, o texto apresenta uma



Em 1930, ocorreu a primeira crise financeira da Previdência brasileira. Diante do elevado número de fraudes, corrupção e descalabro financeiro [...] o então presidente Getúlio Vargas [...] suspendeu por seis meses o pagamento de todas as aposentadorias em manutenção

digressão no campo histórico-normativo da Previdência Brasileira e uma análise das razões que levaram às reformas previdenciárias de 1998 e 2003 (Seção 2). Na Seção 3, são analisados o conteúdo e alcance da regra do artigo 3º da EC 47/05 e construída sequência lógica de argumentos que confirmará a tese segundo a qual a extensão da paridade para pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 e falecidos a partir de 20/02/2004 é incompatível com a atual regra de cálculo do valor inicial da pensão. Por fim (Seção 4), ao se confirmar aludida tese, reconhece-se a necessidade de estender este debate para outras arenas, até porque compete apenas ao Judiciário declarar a inconstitucionalidade da regra da extensão da paridade para as novas pensões contida no parágrafo único do art. 3º da EC 47.

<sup>1</sup> A paridade estava prevista no § 8º do art. 40 da CF/88, com redação da EC 20/98, revogada pela EC 41/03, que dispunha que “os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade”. Após a EC 41, o dispositivo passou a ter a seguinte redação: “é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”.

## A BENEVOLÊNCIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA

Embora já existissem medidas de proteção social (sociedades de ajuda mútua) no Brasil colonial, criadas com o fim de “levar ao pobre socorro de dinheiro, ou ‘in natura’, ante uma necessidade imediata, segundo o sentimento de caridade” (COIMBRA, 1997, p. 21) e mesmo com a criação, em 1888, da Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império (Lei nº 3.397), somente se considera instituída a Previdência Social Brasileira com a edição do Decreto nº 4.682 de 1923 – a Lei Eloy Chaves, que determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) aos empregados de cada empresa ferroviária, para conceder os benefícios de aposentadoria e pensão, além de assistência médica e auxílio farmacêutico. Até então, os esquemas de proteção social eram restritos ao setor público: militares, funcionários civis e empregados de estatais - classes sociais com maior poder de barganha junto ao Estado. A gestão das CAPs era privada, não obstante a natureza compulsória de suas contribuições previdenciárias. Segundo o Livro Branco da Previdência (BRASIL, 1997),

A prodigalidade do passado foi realizada sem maiores preocupações com a sustentabilidade econômico-financeira da previdência. A falta de visão futura permitiu que as disponibilidades financeiras da época fossem utilizadas para a ampliação dos benefícios. Esse foi o grande erro estratégico dos sistemas de previdência.

Ainda nesse sentido, veja-se o diagnóstico dos RPPSs dos servidores públicos antes da reforma previdenciária de 1998, apresentado

no Livro Branco da Previdência (BRASIL, 2002). Segundo ele, uma das características dos RPPSs era a ausência de estudos atuariais na definição das alíquotas contributivas. “Na maioria dos casos, elas foram copiadas da União ou de estados e municípios vizinhos, sendo, portanto, desajustadas em relação às realidades locais” (BRASIL, 2002, p. 22).

Igualmente, as contribuições eram cobradas apenas para o custeio da pensão, ficando a cargo do Estado o ônus do pagamento das aposentadorias, encargo cuja origem deriva-se da existência da relação pro labore factio havida entre os servidores e o Estado. Nessa situação, o direito à aposentadoria não era condicionado ao caráter contributivo, mas à vinculação do funcionário ao ente federado, onde a aposentadoria era considerada uma benesse concedida ao servidor em virtude dos serviços prestados.

Com efeito, os servidores públicos tinham direito à aposentadoria como ampliação da política de recursos humanos do ente federado. Na ausência de contribuição definida para o custeio da aposentadoria do servidor, a alíquota média dos RPPSs (5% a 6%) era menor que a fixada para os segurados do RGPS (8% a 11%) (BRASIL, 2002).

Em 1930, ocorreu a primeira crise financeira da Previdência brasileira. Diante do elevado número de fraudes, corrupção e descalabro financeiro, este em decorrência da arbitrariedade na fixação das tábuas atuariais das CAPs, o então presidente Getúlio Vargas, por meio da publicação do Decreto nº 1.954, suspendeu por seis meses o pagamento de todas as aposentadorias em manutenção.

Nesse diapasão, em 1933, com a necessidade de uniformizar os planos de custeio e de benefícios então existentes, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) mediante a fusão das CAPs, que passaram a abranger os segurados por categoria profissional.

Entretanto, o acesso aos IAPs era restrito aos trabalhadores urbanos, o que, à época, garantiu ao sistema de proteção social brasileiro a alcunha de meritocrático e particularista. Ainda no ano de 1933, o Decreto nº 22.872 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos, considerado a primeira instituição de previdência de âmbito nacional com base na atividade genérica das empresas. A partir de então, foram criados outros IAPs<sup>2</sup>.

Sob o manto da Constituição outorgada de 1937, marcadamente autoritária, foi editado o Decreto-lei nº 7.526, de 1945, que determinou a criação de um só Instituto de Previdência, denominado Instituto dos Seguros Sociais do Brasil (ISSB)<sup>3</sup>, que não chegou a ser instalado em virtude de desinteresse político, haja vista a queda de Getúlio Vargas (quem idealizou a criação do ISSB) com o Golpe de 1945.

Em 1960, por meio da Lei Orgânica de Previdência Social, as CAPs e IAPs passaram por uma homogeneização de seus planos de custeio e benefício. Após o golpe militar, ao retomar a ideia de Vargas sobre a criação do ISSB por conta da disparidade das regras de acesso aos benefícios dos IAPs, estes foram unificados e transformados, em 1966, pelo Decreto-lei nº 72, no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com exceção dos servidores civis e militares, que mantiveram seus regimes especiais de proteção social.

Em virtude da unificação dos IAPs, enquanto o sistema previdenciário nacional ainda era jovem (o número de contribuintes era bastante superior ao de beneficiários), verificaram-se saldos de caixa que deveriam ser utilizados para viabilizar o funcionamento do sistema em conjunturas desfavoráveis. No entanto, os saldos foram utilizados, muitas vezes, para outras finalidades, tais como: a construção da cidade de Brasília, constituição e aumento de capital de várias empresas estatais, e manutenção de saldos na rede bancária como compensação pelos serviços

de arrecadação de contribuições e pagamento de benefícios (BRASIL, 1997).

Em 1977, foi promulgada a Lei nº 6.439, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), coordenado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável pela política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social.

Em 1988, com o advento da Constituição cidadã, cujo ponto central foi o resgate da dívida social, a Seguridade, pela primeira vez, foi disciplinada como o conjunto integrado de ações de iniciativa do poder público e da sociedade, destinadas a assegurar de forma segregada os direitos à saúde, previdência e assistência social (art. 194 da CF/88). Além disso, a CF/88 uniformizou as regras previdenciárias, passando a disciplinar as regras de acesso às aposentadorias e pensões do RGPS e dos RPPSs. Em 1990, o Decreto nº 99.350 criou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o INPS, responsabilizando-se pela arrecadação e pagamento dos benefícios do RGPS.

Com a reforma previdenciária de 1998, o RGPS e os RPPSs da União, estados e municípios submeteram-se a novos paradigmas, tais como a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, o caráter contributivo, a extinção da contagem de tempo de contribuição fictício

<sup>2</sup> Decreto 24.272/34 criou o IAP dos Comerciantes; Decreto 24.615/34, o dos Bancários, etc.  
<sup>3</sup> Cf. Malloy, 1986, p. 90-96.



## A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 1998 E O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

A necessidade de dar continuidade ao processo de estabilização monetária, iniciado com o Plano Real, em abril de 1994, exigiu um intenso esforço para equilibrar as contas fiscais do País, contemplando a adoção de medidas relacionadas às modificações nas áreas administrativa, tributária e previdenciária.

Tendo esse quadro em perspectiva, em 1995, o Executivo encaminhou ao Congresso Proposta de Emenda Constitucional para modificar a previdência geral, a dos servidores públicos e a complementar. Depois de três anos de discussão e após a promulgação da Lei nº 9.717, a aludida proposta foi aprovada e convertida na EC nº 20. Até o advento da Emenda 20 e da Lei 9.717, diante da complacência legislativa<sup>4</sup> e da ausência de lógica financeira e atuarial<sup>5</sup> aplicadas à gestão previdenciária dos servidores públicos, os RPPSs eram tratados como meros apêndices da política de pessoal dos entes federados.

Na ausência de critérios e requisitos que garantissem a viabilidade e sustentabilidade

financeira dos RPPSs, as despesas com aposentados e pensionistas dos entes federados passaram a comprometer cada vez mais o gasto com pessoal. Referida situação acarretou consideráveis déficits nos sistemas próprios de previdência das três esferas de governo.

Em 1998, enquanto no RGPS o déficit financeiro era de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB), nos RPPSs federal, estaduais e municipais, considerados conjuntamente, o déficit era de 3,7% do PIB (GIAMBIAGI, 2004). Esse foi o cenário que levou o legislador constituinte derivado a promulgar a EC nº 20/98.

Com a reforma previdenciária de 1998<sup>6</sup>, o RGPS e os RPPSs da União, estados e municípios submeteram-se a novos paradigmas, tais como a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, o caráter contributivo, a extinção da contagem de tempo de contribuição fictício e a vinculação da receita previdenciária. Daí, considerase institucionalizada a obrigatoriedade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários, ponto de partida deste ensaio para a discussão acerca do alcance da regra do parágrafo único do artigo 3º da EC 47.

<sup>4</sup> Cf. em Caetano (2006), a comparação internacional das regras de benefícios.

<sup>5</sup> Os benefícios dos RPPSs não guardavam correlação com a contribuição, mas com a remuneração. Até 1998, contava-se em dobro as férias-prêmio para aposentadoria.

<sup>6</sup> Esta reforma se deu com a vigência da Lei 9.717, de 27/11/98, e EC 20, de 15/12/98.

## A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2003 E A EXTINÇÃO DA PARIDADE

Considerando que inúmeras questões permaneceram intocadas pela reforma de 1998 e diante dos déficits até então expressivos dos RPPSs apontados pelo Ministério da Previdência Social (PINHEIRO, 2002), equivalentes a 61% do PIB, a Previdência do Funcionalismo Público foi objeto central de discussão na agenda política e econômica do governo em 2003.

Em razão disso, nesse mesmo ano, foi promulgada a EC 41, que tratou, em síntese, de criar: o caráter solidário mediante a taxação das aposentadorias e pensões dos RPPSs; o redutor de 30% para as pensões cujas remunerações superem o teto dos benefícios do RGPS; o cálculo das aposentadorias pela média; além de extinguir o direito à paridade para as novas pensões<sup>7</sup> e as aposentadorias concedidas pela regra da média.

Com vistas a dar operabilidade à nova forma de cálculo do valor das aposentadorias e pensões, em 20/02/2004, foi publicada a Medida Provisória nº 167, convertida, no mesmo ano, na Lei nº 10.887.

O direito à paridade (forma de reajuste) também foi extinto pela EC 41 e substituído pelo reajuste anual para recompor o poder de compra dos benefícios em virtude da inflação. Segundo o art. 40, § 8º, da CF/88, com redação da EC 41, é assegurado o reajuste dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios legais. Essa regra de reajuste foi dotada de eficácia com a publicação da MP 167, convertida na Lei 10.887.

De acordo com a redação originária do art. 15 da

Lei nº 10.887, “os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social”, restando omissivo em relação ao índice de reajuste a ser aplicado.

Por conta disso, o Ministério da Previdência Social editou a Orientação Normativa nº 03 de 2004. Referida Orientação, por seu art. 65, *caput* e parágrafo único, previu que as aposentadorias e pensões, não amparadas pela paridade, serão reajustadas para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS, de acordo com o índice definido em lei pelo ente, e, com fundamento no § 12 do art. 40 da CF/88<sup>8</sup>, previu que “na ausência de definição do índice de reajustamento pelo ente, os benefícios serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS”.

Em 2005, publicou-se a EC 47, que, em síntese, quanto aos RPPSs, não se traduziu em verdadeira reforma, estabelecendo poucos ajustes. Entre eles, a reforma manteve a paridade para os servidores aposentados pelo art. 6º da Emenda 41, criou regra de transição de aposentadoria para os servidores que ingressaram no serviço público até 16/12/1998 e reavivou a extinta garantia da paridade para as pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da Emenda 47 falecidos a partir de 20/02/2004, objeto deste estudo.

Já em 2008, a Medida Provisória (MP) nº 431 supriu a ausência de indicação do índice a ser utilizado pelos RPPSs para reajustar seus benefícios sem direito à paridade, dando nova redação ao art. 15 da Lei nº 10.887, de 2004<sup>9</sup>. Segundo esse dispositivo, as aposentadorias

7 Com exceção daquelas derivadas de óbito de servidor aposentado pelo art. 3º da EC 47/05.

8 Art. 40, § 12: Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

9 Foi concedida medida cautelar nos autos da ADI nº 4.582/RS para determinar a suspensão dos efeitos do art. 15 da Lei nº 10.887, com redação da Lei nº 11.784, por ferir a autonomia dos entes federados. Diante disso, como a suspensão dos efeitos de uma norma em sede de controle abstrato obriga a aplicação da legislação anterior (art. 11, § 2º, da Lei nº 9.868/99), deve-se aplicar a redação original do art. 15 da Lei nº 10.887. Logo, os estados e municípios deverão seguir a mesma data de reajuste dos benefícios do RGPS, cabendo a eles fixarem o índice de inflação que entenderem devido.



e pensões sem direito à paridade serão atualizadas, a partir de janeiro de 2008, nas mesmas datas e índices dos reajustes dos benefícios do RGPS.

Aludida MP foi convertida na Lei nº 11.784, de 2008, que deu nova redação ao citado dispositivo, preceituando que os proventos de aposentadoria e as pensões, não amparados pela paridade, serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS. Diante desse cenário, registre-se que, segundo Giambiagi (2007), apesar de os dados atuais apontarem desequilíbrios atuariais expressivos dos RPPSs, eles estão controlados devido à realização das reformas previdenciárias de 1998 e 2003.

## O CONTEÚDO DO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005

As origens e distorções dos RPPSs, situações que levaram o legislador constituinte derivado a promulgar as Emendas Constitucionais nº 20 e nº 41, foram: a benevolência das regras de elegibilidade e cálculo de aposentadorias e pensões, os déficits atuariais dos RPPSs e a falta

de gestão de longo prazo de seus recursos financeiros.

Com essas reformas, foram criadas regras eletivas menos benevolentes e dotadas de novos paradigmas, tais como a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial<sup>10</sup> e o caráter contributivo dos RPPSs.

Todavia, como as alterações de cunho previdenciário afetam a expectativa de dezenas de milhões de brasileiros, foram instituídas normas de transição para assegurar aos que acreditavam que seriam beneficiados pelas regras então vigentes (mera expectativa de direito) critérios mais amenos que os novos.

Ou seja, as regras de transição objetivam efetuar a transposição das situações jurídicas com expectativa de se consolidarem sob a égide do ordenamento jurídico anterior para a vigência do novo regramento sem a constrição de garantias individuais, em especial, a do direito adquirido. Em razão disso, no que concerne à matéria previdenciária, as citadas regras de transição devem levar em consideração necessariamente condições individuais dos sujeitos envolvidos, tais como idade e tempo de contribuição. Diante desse contexto, é que são instituídas as regras de transição, em especial a do artigo 3º da EC nº 47/05, cujo conteúdo e alcance serão adiante tratados.

<sup>10</sup> Art. 2º da Portaria MPS nº 403/08: equilíbrio financeiro é a garantia de equivalência entre receitas e obrigações do RPPS em cada ano; e equilíbrio atuarial, a garantia de equivalência, a valor presente, entre os fluxos das receitas estimadas e obrigações projetadas a longo prazo.

O art. 3º, *caput*, da EC 47 criou regra de transição de aposentadoria com proventos integrais para servidores com ingresso no serviço público até 16/12/1998 - a regra do 85/95<sup>11</sup>, segundo a qual para cada ano de contribuição que extrapolar 35 anos (se homem) ou 30 (se mulher) reduzir-se-á um ano na idade mínima de aposentadoria (60 anos se homem e 55 se mulher).

O ponto crucial do debate se refere ao contido no parágrafo único do citado art. 3º, segundo o qual a paridade, mesmo extinta pela Emenda 41 em 31/12/2003, foi estendida excepcionalmente às pensões derivadas de óbitos de servidores aposentados pela regra do mencionado art. 3º. Excepcionalmente porque as pensões, com óbitos a partir de 20/02/2004 (data de vigência da MP nº 167), não mais possuem o direito à paridade.

Em virtude de tal excepcionalidade, construir-se-á, em seguida, sequência lógica de argumentos com o intuito de confirmar a tese segundo a qual a extensão da paridade para pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 e falecidos a partir de 20/02/2004 é incompatível com a nova sistemática de cálculo do valor inicial da pensão trazida pela EC 41/2003.

Para que se possa discutir o tema com precisão, cumpre analisar, primeiro, a evolução da política salarial imprimida pelos entes federados aos seus servidores, variável que reflete diretamente na política de reajustamento dos benefícios dos RPPSs.

Até a publicação e entrada em vigor da EC 19/98 (que promoveu a reforma administrativa), segundo o que estabelecia o art. 37, X, da CF/88<sup>12</sup>, a revisão da remuneração dos

servidores seria feita em caráter geral, sempre na mesma data e sem distinção de índice entre servidores civis e militares.

Com a publicação dessa Emenda, tal dispositivo foi alterado e passou a prever que a remuneração dos servidores somente poderá ser fixada ou alterada “por lei específica de cada ente”, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Mediante consulta aos sítios eletrônicos dos entes federados, constatou-se que os entes, especificamente a União Federal<sup>13</sup> e o Estado de Minas Gerais<sup>14</sup>, vêm concedendo reajustes específicos para cada uma de suas carreiras. Ademais, em alguns casos, os reajustes são pontuais (apenas sobre certas parcelas) ou ainda feitos de forma indireta (quando leis mantêm inalterado o valor do vencimento básico e majoram tão somente o valor de gratificações não incorporáveis às aposentadorias e pensões). Isso tudo para aumentar os rendimentos dos servidores ativos e, ao mesmo tempo, diminuir o impacto financeiro de longo prazo sobre a folha de pagamento dos RPPSs.

No caso de Minas Gerais, por exemplo, o Estado optou por uma política salarial específica, parecida inclusive com a da União, proporcionando reajustes pontuais para cada categoria mediante criação de Planos de Cargos e Salários e promulgação de leis específicas de aumento, como forma de buscar negociação salarial aproximada, espelhando as condições peculiares de cada setor do aparelho estatal.

Por conta disso, a abordagem da regra insculpida no parágrafo único do art. 3º da EC 47 deve

11 O número “95” (homem) se refere à soma de 35 anos de contribuição com 60 anos de idade e “85” (mulher) é a soma de 30 anos de contribuição com 55 anos de idade.

12 “Art. 37 [...] X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data”.

13 Consulta à legislação de pessoal dos servidores da Administração federal direta disponível em: <[http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela\\_remuneracao/bol\\_remuneracao.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/bol_remuneracao.htm)>.

14 Consulta à legislação de pessoal dos servidores públicos de Minas Gerais dos três Poderes, disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>.

ser feita levando-se em consideração o cenário nacional: o da manutenção atual de políticas salariais pontuais dos servidores públicos, aplicável apenas às aposentadorias e pensões com direito à paridade, como forma de conduzir a máquina pública, ao longo dos tempos, de acordo com as realidades político-institucional-econômica de cada um de seus setores.

### A INCONGRUÊNCIA DA EXTENSÃO DA PARIDADE PARA AS PENSÕES DO ART. 3º DA EC Nº 47

Inicialmente, cumpre destacar a diferença existente entre “cálculo do valor inicial de pensão” e “cálculo de reajuste de pensão”. O primeiro se refere à regra do § 7º do art. 40 da CF/88 e o segundo, à do § 8º desse artigo, além de serem realizados em momentos distintos.

Para as pensões com óbito a partir de 20/02/2004, efetua-se o “cálculo do seu valor inicial” de acordo com o § 7º do art. 40 da CF/88, regulamentado pelo art. 2º da Lei nº 10.887/2004. Depois, noutro momento, para fins de “cálculo de reajustes anuais” (§ 8º do art. 40 da CF/88), aplica-se índice de inflação que preserve o valor real do benefício e não mais os aumentos salariais concedidos aos servidores ativos, como se vivos estivessem, devidos apenas às pensões com direito à paridade.

Com o intuito de testar a tese defendida nesta subseção, adotar-se-á o suposto de que a extensão da paridade remuneratória para pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 é “viável”.

Para que o suposto seja “verdadeiro” (o que refutaria a tese), todos os aumentos das pensões da Tabela 1 (a seguir descrita) deveriam ser possíveis de ser implementados. Isso porque, independentemente do valor dos proventos e/ou da remuneração (acima ou abaixo do teto do RGPS), será aplicada a

mesma regra de cálculo do valor inicial da pensão. Eis a redação atual dos incisos I e II do § 7º do art. 40 da CF/88, com redação dada pela EC 41/03:

Art. 40 [...] § 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

Assim, se, em qualquer uma das situações da Tabela 1, “não for possível” efetuar o aumento no valor da pensão, o suposto será considerado “inválido”, o que, por conseguinte, confirmará a tese defendida. A seguir, serão testadas todas as situações possíveis de aumento no valor da pensão.

A situação nº 1 é aquela em que a remuneração do servidor encontrava-se abaixo do teto do RGPS (na data do óbito) e a pensão recebe um aumento que abrange todo o valor do benefício. Nesta situação, para atualizar o valor da pensão, desde que o suposto fosse válido, bastaria aplicar o aumento sobre a totalidade do benefício.

A situação nº 2 (remuneração acima do teto do RGPS e aumento sobre toda a pensão) tem

Tabela 1: Hipóteses de aumento de valor de pensão de servidor aposentado pelo art. 3º da EC 47 e falecido a partir de 20/02/2004

Remuneração do servidor (R\$)	Valor inicial da pensão (R\$)
Vencimento base: 4.000,00	Pensão = 3.000,00 + 70% * (5.000,00 - 3.000,00)
Vantagem A = 900,00	VPensão = 3.000,00 + 70% * 2.000,00
Vantagem B = 100,00	Pensão = 13.000,00 + 1.400,00
Fonte: Elaboração do autor com base na legislação vigente. Observação: Teto fictício do RGPS corresponde a R\$ 3.000,00	

Tabela 2: Aumento sobre certa parcela de pensão com valor abaixo do teto do RGPS

Valor inicial da pensão (R\$)	Valor atualizado da pensão (R\$)
Vencimento base: 1.000,00	Vencimento base = 1.000,00
Vantagem A = 900,00	Vantagem A = 900,00
Vantagem B = 100,00	Vantagem B = 140,00 (aumento de 40%)
Fonte: Elaboração do autor com base na legislação vigente. Observação: Teto fictício do RGPS corresponde a R\$ 3.000,00	

Tabela 3: Cálculo do valor inicial da pensão do servidor com remuneração acima do teto do RGPS

Pensões	Remuneração do cargo efetivo com valor "abaixo" do teto so RGPS	Remuneração do cargo efetivo com valor "acima" do teto do RGPS
Aumento sobre todo o valor da pensão	Situação 1	Situação 2
Aumento sobre certa parcela de pensão	Situação 3	Situação 4
Fonte: Elaboração do autor com base na legislação previdenciária vigente.		

deslinda idêntico ao da anterior. Após o cálculo do valor inicial da pensão, desde que o suposto fosse válido, bastaria aplicar o aumento sobre o valor total da pensão.

Para a situação nº 3 (remuneração abaixo do teto do RGPS e aumento sobre parcela específica), desde que o suposto fosse válido, bastaria aplicar o índice sobre a aludida parcela. Neste caso, exemplificativamente, será aplicado aumento de 40% sobre a Vantagem B (vide Tabela 2).

Para a situação 4 (remuneração acima do teto do RGPS e aumento sobre vantagem específica), a incompatibilidade ora defendida é reconhecida no instante da tentativa de aplicação do aumento sobre certa parcela.

Exemplificativamente, considerar-se-á a concessão de aumento de 40% sobre a Vantagem B, componente de remuneração acima do teto do RGPS, que, no instante do óbito, era de fictícios R\$ 3.000.

Primeiro, veja-se abaixo como se dá o cálculo

do valor inicial da pensão, que deve levar em consideração a lei vigente à data do óbito<sup>15</sup>, que, no caso, se deu a partir de 20/02/2004. O próximo passo seria a aplicação do aumento de 40% sobre a Vantagem B. No entanto, note-se acima que o valor inicial da pensão (R\$ 4.400) não é mais o resultado do somatório das parcelas então devidas ao servidor na data do seu óbito (R\$ 5.000), haja vista a existência da figura do redutor de 30%. O valor da pensão, neste caso, é um valor “fechado” e não mais corresponde à remuneração do servidor tal como era até a data anterior à vigência da Emenda 41, que garantia o direito à paridade remuneratória com os servidores ativos.

Ora, se a pensão, na situação 4, que se constitui num valor único e fechado, não mais guarda estrita correlação com os rendimentos do servidor, o aumento deveria ser aplicado sobre qual base de cálculo, já que, neste caso fictício, deve ser concedido apenas sobre determinada vantagem?

Na verdade, não há como aplicar esse aumento, pois ele incide apenas sobre parcela específica e que, neste caso, não é mais devida e paga ao pensionista, já que o benefício é uma parcela fechada, devido à aplicação do redutor de 30%.

Nem pretexto alegar a possibilidade de se retomar a individualização das parcelas, revolvendo o cálculo do valor inicial da pensão (art. 40, § 7º, CF/88), como forma de encontrar

solução para aplicar aumento sobre parcela específica (art. 40, § 8º, CF/88), haja vista serem institutos jurídicos distintos. Enquanto aquele dispositivo refere-se ao valor inicial da pensão no instante da concessão, este, ao aumento da pensão em momentos subsequentes.

Assim, por conta da nova forma de cálculo do valor inicial da pensão (redutor de 30%), não há como estender, excepcionalmente, a garantia da paridade às pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 e falecidos a partir de 20/02/2004. Isso porque o redutor de 30% desvincula o valor da pensão ao da remuneração do servidor. Ou seja: o valor da pensão não mais corresponde ao da remuneração do servidor, tal como era garantido até a entrada em vigor da EC 41.

Como o aumento restou impossibilitado de ser aplicado na situação 4, o suposto (de que a extensão da paridade para pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 é “viável”) não foi confirmado. E, ao não ser confirmado, a tese ora defendida o foi.

Logo, é de se reconhecer a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 3º da EC 47/05, devendo-se aplicar, por consequência, a regra geral de reajuste prevista no § 8º do art. 40 da CF/88. Ou seja, as pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 e falecidos a partir de 20/02/2004 terão os seus valores reajustados segundo índices de inflação que preservem o valor real do benefício.

<sup>15</sup> Súmula nº 340 do Superior Tribunal de Justiça: “A lei aplicável à concessão de pensão previdenciária por morte é aquela vigente na data do óbito do segurado”.



## CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo foi o de confirmar a tese de que a extensão da paridade para pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47/05 e falecidos a partir de 20/02/2004 é incompatível com a nova sistemática de cálculo do valor inicial da pensão trazida pela EC 41.

Para isso, como forma de situar o leitor na discussão da matéria, fez-se breve incursão histórico-normativa no campo da Previdência Brasileira a fim de constatar a benevolência dos planos de benefícios dos RPPSs e as razões que levaram às reformas de 1998 e 2003 e suas regras de transição, em especial, a do parágrafo único do art. 3º da EC 47.

Inicialmente, o artigo tratou do teor da reforma de 1998 e do seu paradigma-chefe, o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência. Depois, analisou a reforma de 2003 e a intrigante questão da extinção da paridade e, ao final, abordou o alcance da regra do parágrafo único do art. 3º da EC 47, que excepcionou a regra geral de reajuste para as pensões, ao reavivar-lhes a garantia da paridade.

Após, chegou-se à conclusão de que a EC 47, ao estender a paridade (extinta pela EC 41) às pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 e falecidos a partir de 20/02/2004, feriu a nova regra de cálculo do valor inicial da pensão, pois não mais se relaciona *ipsis litteris* com a remuneração do servidor em virtude da aplicação do redutor de 30%.

Referida afirmação foi comprovada no instante da tentativa de se aplicar aumento sobre parcela específica (Tabela 3), sendo que o valor da pensão não mais detém vinculação estrita com a remuneração do falecido.

Tal resultado informa a conexão umbilical existente entre as novas formas de cálculo do valor inicial (redutor de 30%) e de reajuste (índice do RGPS) das pensões derivadas de óbito ocorrido a partir de 20/02/2004, o que, por consequência, afasta a possibilidade de aplicação da extinta regra da paridade para as novas pensões com fulcro no citado art. 3º da EC 47.

Por todo o exposto, entende-se que o debate aqui travado deve ser estendido a outras arenas, até porque cabe unicamente ao Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade da extensão excepcional da regra da paridade contida no parágrafo único do art. 3º da EC 47. Inconstitucional porque, repisa-se, restou comprovado ser impossível aplicar reajuste sobre determinada

parcela pontual para as pensões que sofrem o redutor de 30%. Todavia, diante das discussões que aflorarão a partir da divulgação dos resultados deste estudo e considerando que o debate de assuntos previdenciários se torna um grande desafio na medida em que vem acompanhado de forte carga emocional, resta difundi-lo como forma de ampliar a discussão e de pacificar o entendimento acerca da matéria, em especial, junto ao Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. 1988a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 12 set. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923*. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. 1923. Disponível em: <[www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm](http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933*. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências. 1933. Disponível em: <[www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30353](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30353)>. Acesso em: 7 jan. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990*. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, define sua Estrutura Básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais, e dá outras providências. 1990. Disponível em: <[www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1990/99350.htm](http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1990/99350.htm)>. Acesso em: 3 set. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Decreto-lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945*. Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. 1945. Disponível em: <[www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1945/7526.htm](http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1945/7526.htm)>. Acesso em: 7 jan. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966*. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. 1966. Disponível em: <[www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/24/1966/72.htm](http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/24/1966/72.htm)>. Acesso em: 7 jan. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. 1998. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em: 12 maio 2007.
- \_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003*. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. 2003. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)>. Acesso em: 12 maio 2007.
- \_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005*. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. 2005. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm)>. Acesso em: 12 maio 2007.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960*. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. 1960. Disponível em: <[www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1960/3807.htm](http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1960/3807.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977*. Institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência social, e dá outras providências. 1977. Disponível em: <[www81.dataprev.gov.br/SISLEX/PAGINAS/42/1977/6439.htm](http://www81.dataprev.gov.br/SISLEX/PAGINAS/42/1977/6439.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1988*. 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. 1988b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9717.htm>>. Acesso em: 12 maio 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004*. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. 2004. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCIVIL/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 167, de 19 de fevereiro de 2004*. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.783, de 28 de janeiro de 1999, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. 2004. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCIVIL/\\_Ato2004-2006/2004/Mpv/167.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2004/Mpv/167.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília, v. 14, n. 11, nov. 2009. Disponível em: <[www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423](http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423)>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Livro Branco da Previdência Social*. Brasília, 2002. Disponível em: <[www1.previdencia.gov.br/pg\\_secundarias/previdencia\\_social\\_14\\_06.asp](http://www1.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_14_06.asp)>. Acesso em: 15 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. *Por que reformar a previdência?* Livro Branco da Previdência Social. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PREBC.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PREBC.HTM)>. Acesso em: 15 ago. 2006.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos e comparações internacionais*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. (Texto para discussão, n. 1.226)

COIMBRA, José dos Reis Feijó. *Direito Previdenciário brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997.

GIAMBIAGI, Fábio et al. *Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2004. (Texto para discussão, n. 1.050) Disponível em: <[www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td\\_1050.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td_1050.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2007.

\_\_\_\_\_. *A reforma da previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

IBGE. *O Brasil município por município*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1)>. Acesso em: 10 jan. 2010.

MALLOY, James. M. *A política da previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

PINHEIRO, Vinicius Carvalho. *Previdência no Serviço Público: evolução recente*. *Informe de Previdência Social*, Brasília, v. 14, n. 7, p. 1-4, jul. 2002. Disponível em: <[www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-104510-076.pdf](http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104510-076.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

# O VETOR DESENVOLVIMENTISTA DO INSTRUMENTO LICITATÓRIO

– Um estudo à luz da  
situação socioeconômica  
dos municípios fluminenses



**Adriana da Rosa Silva**

Mestre em Ciências Jurídico-Econômicas pela  
Universidade de Coimbra – Portugal  
Pós-graduada em Direito Público pela Uerj

**RESUMO:** Esta pesquisa tem como objetivo identificar, à luz do referencial teórico, os princípios e instrumentos inerentes à função regulatória dentro do processo licitatório do setor público, utilizando-o sob a forma de ações afirmativas para o desenvolvimento de regiões degradadas ou em desvantagem socioeconômica, diante da situação de dependência de algumas municipalidades com os recursos dos outros entes da federação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regulação econômica; licitação pública; desenvolvimento econômico sustentável.

**KEYWORDS:** *Economic regulation; public procurement; sustainable economic development.*

**ABSTRACT:** *This research aims to identify, in the light of the theoretical framework, principles and instruments involved in regulatory function within the public sector bidding process, using it in the form of affirmative action for the development of degraded areas or in socioeconomically disadvantaged which face the situation of dependency with the resources of other federal agencies.*

## INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil é um Estado federal e, como tal, “[...] possui dentre suas características o processo de repartição de competências entre a União e os estados federados; a autonomia dos estados federados e a participação dos estados Federados nas decisões da União” (MELO, 1948 *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 38).

No Brasil, os municípios e o Distrito Federal são também pessoas políticas, dotadas inclusive de competências legislativas tributárias. A introdução do município como ente federado pela Constituição de 1988 deu origem a um federalismo inovador, vez que se trata de um federalismo de três níveis.

Neste sentido, a Constituição de 1988 “buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tentou refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais” (SILVA *apud* SOUZA, 2010).

A Constituição de 1988 buscou corrigir as desigualdades regionais prevendo nos artigos 157 a 162 a repartição de receitas como forma equilibrada de divisão do produto da arrecadação entre os diversos entes da federação. Neste sentido, a Carta Magna

estabeleceu a distribuição de percentuais da receita da União, conforme previsto no § 4º do art. 177, que é repassada aos estados e municípios a título de transferências constitucionais, contabilizadas como receitas de transferências.

Estudo elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em 2011, sob o título “Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro”, identificou a situação socioeconômica dos 91 municípios sob jurisdição do TCE-RJ e concluiu que grande parte deles depende dos repasses encaminhados pelos governos federal e estadual, ou seja, a maior parte da capacidade de investimentos dos municípios fluminenses está atrelada ao comportamento da arrecadação de outros governos, federal e estadual, em função das transferências de recursos, colocando em questionamento a autonomia financeira de alguns municípios em face de sua dependência das receitas de transferências.

Dados expostos no referido estudo mostram ainda que os municípios alocam, em média, para investimentos, recursos correspondentes a 12,3% da sua receita total. Tal quociente é identificado em 51 dos 91 municípios fluminenses, indicando que apenas uma



pequena parcela dos recursos públicos é direcionada ao desenvolvimento municipal e evidenciando falhas na política de desenvolvimento regional.

Adicionalmente, estudo realizado pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), vinculado à Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, publicado em 2011, sob o título “A importância da economia criativa no desenvolvimento econômico da cidade do Rio de Janeiro”, identificou alguns fatores que influenciam no desenvolvimento econômico da cidade do Rio de Janeiro.

Embora tal estudo tenha como foco apenas empresas localizadas na cidade do Rio de Janeiro, as conclusões ali obtidas são de natureza teórica, o que não impede sua aplicação a situações semelhantes encontradas em outras localidades.

O estudo identificou a localização das empresas e a proximidade destas com as redes técnicas (competências objetivas), redes sociais (competências subjetivas) e redes institucionais como fatores que influenciam o nível de competitividade das firmas.

A capacidade, portanto, das firmas de serem mais competitivas depende fundamentalmente da localização geográfica no interior dos territórios, onde os recursos mais importantes se constituem em bens públicos, como a força de trabalho (saber-fazer), as capacidades de aprendizagem e de inovação, bem como as relações entre os atores produtivos locais, estruturadas pelo ambiente institucional.

[...] A empresa deixa de ser o grande objeto de ação do Estado, que passa a atuar sobre o sistema produtivo localizado em uma base territorial

específica, visando fortalecer os recursos específicos necessários ao desenvolvimento de todo o complexo produtivo local. A partir disso, a trajetória da aglomeração e do território tende a se retroalimentar positivamente, através das economias de aglomeração e da valorização dos efeitos de proximidade, pois o adensamento das relações sociais, intelectuais e culturais é mais importante que os custos inerentes à localização metropolitana. (MEDEIROS JUNIOR; GRAND JUNIOR; FIGUEIREDO, 2011)

Para diminuir o abismo econômico existente em certas regiões do Estado do Rio de Janeiro importante ferramenta é a adoção, de ações que visem incrementar suas redes, utilizando, para isso, as diversas formas de fomento existentes no ordenamento pátrio como políticas públicas, focando suas ações no desenvolvimento econômico dessas regiões baseado em um plano que leve em consideração todas as variantes e peculiaridades do processo produtivo local.

## LICITAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO

Sendo o Estado agente normativo e regulador da atividade econômica, exerce ele as funções de planejamento, fiscalização e incentivo (art. 174 da CF/88). Assim, pode intervir na ordem econômica quando necessário, revendo as políticas públicas para a proteção de certos grupos, promovendo medidas de compensação e concretizando uma igualdade de oportunidades àqueles que se encontram em situação de desequilíbrio frente aos demais.

Confraria (2005, p. 21) afirma que:

[...] tradicionalmente, as intervenções do Estado na economia podem ser divididas em dois grandes grupos: i) orientadas para a promoção de eficiência e do aumento do rendimento da sociedade, e ii) visando sobretudo à promoção da equidade, da solidariedade entre indivíduos e entre regiões ou garantir direitos básicos de cidadania.

[...] as intervenções do Estado na economia são justificadas por motivos muito diferentes. Muitas intervenções motivadas por razões distributivas, ou não econômicas, se concretizam através de instrumentos como o controle de preços e da qualidade de serviço ou da entrada de novas empresas nos mercados.

Neste sentido, “a credibilidade de uma intervenção do Estado na economia será evidenciada através da apresentação de um argumento razoavelmente coerente, onde será possível se verificar os verdadeiros efeitos dessas políticas” (CONFRARIA, 2005, p. 21).

Para viabilizar um maior equilíbrio no mercado e fomentar o desenvolvimento de determinada região, o Estado possui um dos mais importantes meios de incentivo ou apoio à atividade econômica privada, a função de comprador de bens e serviços, que, pelo volume e montante das compras, pela posição que detém nos mercados e pelos tipos de bens adquiridos, opera como forma de o Estado influenciar os mercados por via do estímulo à produção e ao emprego, dos efeitos que tais encomendas provocam sobre os preços, etc. (SANTOS; GONÇALVES; MARQUES, 2010, p. 241). A utilização das compras públicas como meio de instrumentalizar o desenvolvimento econômico não tem finalidade de consumo, mas sim de regulação. Assim, o Estado pode induzir a

A utilização das compras públicas como meio de instrumentalizar o desenvolvimento econômico não tem finalidade de consumo, mas sim de regulação

inclusão, no setor das compras governamentais, de empresas que, por estarem localizadas em regiões desprivilegiadas, não conseguem atingir um patamar de igualdade de condições para concorrer em um mercado livre de regulação. O uso dessa ferramenta possibilitará ações outras que vão além da utilização dos contratos públicos para mera prestação de serviço, podendo usá-los também como instrumento fomentador do desenvolvimento de regiões.

Para Ferraz (2009), a Lei nº 8.666/93, que regulamenta as licitações e compras governamentais, embora possua, a princípio, basicamente, dois objetivos fundamentais – a busca da melhor proposta para a Administração Pública e a manutenção do princípio da isonomia entre interessados –, pode ser utilizada com objetivos lícitos outros que não os que lhe são tradicionalmente reservados.

A licitação pode ser usada como instrumento de regulação de mercado e como mecanismo de indução de determinadas práticas de mercado que produzam resultados sociais benéficos, imediatos ou futuros à sociedade (FERRAZ, 2009). Sendo a licitação o instrumento jurídico que regulamenta toda essa dinâmica de compras públicas terá ela, além da função de garantir a isonomia, a transparência e a livre concorrência, também a de regular o mercado.



## LICITAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO

Deve-se observar ainda que a Lei nº 12.349/2010 incluiu, no *caput* do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, como objetivo a ser perseguido pelo Estado quando da licitação e elaboração de contratos públicos, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

O termo desenvolvimento sustentável foi utilizado pela primeira vez, em 1983, por ocasião da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU, presidida pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Essa comissão propôs que o desenvolvimento econômico fosse integrado à questão ambiental, estabelecendo-se, assim, o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Na Agenda 21, os governos delinearão um programa detalhado de ação para afastar o mundo do atual modelo insustentável de crescimento econômico, direcionando para atividades que protejam e renovem os recursos ambientais, dos quais o crescimento e o desenvolvimento dependem.

Para Moreira e Guimarães (2012, p. 82):

[...] a introdução na Lei 8.666/93 do dever de promover o desenvolvimento nacional sustentável fez surgir uma “nova configuração do processo licitatório”, a qual não envolve apenas a inserção de outro objetivo, mas sim, a compreensão mais abrangente e integrada dos fins da licitação – isto é, o dever de ser instalada a escolha pública que traga a promoção do desenvolvimento nacional respeitoso da sustentabilidade.

Os autores expõem ainda que este dever de promover a sustentabilidade “não se reporta a qualquer forma de desenvolvimento econômico, e sim àquele comprovadamente instalador das três ordens de sustentabilidade: sociopolítica, ambiental e econômica” (MOREIRA e GUIMARÃES, 2012, p. 82).

Segundo Moreira e Guimarães (2012, p. 86), esses três elementos da sustentabilidade precisam ser compreendidos de forma sistêmica e integrativa, resguardando o equilíbrio de forças entre as razões primárias de cada um deles (equidade social, proteção ao meio ambiente e crescimento econômico). Note-se que o conceito de sustentabilidade vai além do ecologicamente correto, precisa englobar, simultaneamente, o desenvolvimento social e econômico, pois esta é a orientação do Relatório Brundtland<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> O Relatório Brundtland, concluído em 1987, é o resultado dos trabalhos realizados pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, contendo um diagnóstico dos problemas globais ambientais.

Regiões que se encontram subordinadas a outras devido ao poderio econômico e financeiro, quer pela localização geográfica, quer por outros fatores, necessitam de uma política de desenvolvimento que permita sua real emancipação econômica e financeira, capacitando-as para o exercício de suas políticas locais sustentáveis sob o ponto de vista econômico, social e ambiental.

Do mesmo modo, um município cujos recursos dependam fundamentalmente do comportamento das receitas e, conseqüentemente, dos repasses de outros entes da federação, não é sustentável sob a ótica econômica e, também, não terá condições de planejar suas políticas ambientais e sociais de modo a não impactar as gerações futuras.

Conforme já visto, o enfoque sustentável dado à licitação pública, pela Lei nº 12.349/2010, visa atingir o verdadeiro objetivo das contratações governamentais, que passa longe de ser apenas um instrumento inibidor de abusos e garantidor da livre concorrência. A licitação, para Moreira e Guimarães (2012), deixa de ser apenas um requisito para a celebração de negócios administrativos, e passa a desempenhar papel de definição e implementação de políticas públicas sustentáveis.

Ao introduzir tal conceito, o legislador ordinário não apenas viabilizou a necessidade de se estabelecer parâmetros mínimos que possam reduzir os danos ambientais, como também estabeleceu um vetor desenvolvimentista no instrumento licitatório.

Segundo Moreira (2012, p. 88-89), o desenvolvimento sustentável depende de

ações positivas dessa ordem. As chamadas “discriminações positivas” ou “ações afirmativas” (*apud* LENZA, 2007, p. 597) são políticas públicas que podem auxiliar a superar as desigualdades regionais existentes e a suplantar o culto absolutista aos princípios da igualdade, da livre concorrência e da legalidade.

## SUPERAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PELO PRINCÍPIO DA CONSTITUCIONALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO

As teorias levantadas por Rawls, Pareto e Becker sustentam a necessidade de trazer um olhar mais amplo aos princípios da igualdade, da legalidade e da livre concorrência.

Neste sentido, a concepção classificada de liberal-igualitária desenvolvida por John Rawls<sup>2</sup> considera que as instituições públicas devem ter um papel ativo na definição e proteção dos direitos sociais. Defende a igualdade de liberdades fundamentais para todos, bem como amplo direito à igualdade de oportunidades e a uma distribuição equitativa dos recursos disponíveis, revelando que as desigualdades sociais e econômicas só se justificam: (a) se estiverem vinculadas a posições e cargos abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; (b) se forem estabelecidas para o máximo benefício possível dos seus membros que se encontrarem na posição mais desfavorável, admitindo assim, o chamado princípio da diferença<sup>3</sup>.

2 A sua obra-prima “Uma Teoria da Justiça” é considerada um marco para a teoria política nos meados do século XX, pois condensa o exequível de ciências mais precisas e o desejável da filosofia.

3 O princípio da diferença não propõe uma isonomia entre todos os cidadãos no sentido de que todos devem possuir uma distribuição equânime de renda e riqueza, mas sim almeja uma situação de menor desigualdade. A situação de menor desigualdade possível é que ensejará a vantagem de todos cooperarem com o sistema social. Por mais que existam as desigualdades organizacionais e econômicas, elas devem ser tratadas e enfocadas de modo que venham beneficiar a todos os membros da sociedade (REIS e NASCIMENTO NETO, 2011).

O chamado ótimo social de Pareto se revela sempre que pelo menos um sujeito fique em melhor posição sem que nenhum outro fique pior. O Estado, ao intervir na economia e realizar operações de redistribuição de riqueza, desenvolve um papel relevante como garantidor dos equilíbrios gerais, admitindo-se assim a intervenção quando os desequilíbrios a justifiquem.

A Teoria da Interpretação Econômica desenvolvida por Becker, também denominada teoria da consideração econômica ou da preponderância do conteúdo econômico dos fatos, buscou o significado econômico das leis tributárias com base no princípio da igualdade e da capacidade contributiva. Assim, a interpretação econômica seria o instrumento de aplicação do princípio da igualdade, onde situações econômicas iguais devem ser tratadas de forma igual, independentemente da forma jurídica adotada na operação, visando a uma distribuição uniforme dos encargos sociais.

Di Pietro e Ribeiro (2010, p. 221-222) afirmam que:

O princípio da legalidade deve deixar de ser compreendido como mera vinculação positiva à lei formal para conter também preceitos fundamentais insculpidos na Constituição, que passam a ser vetores indicativos e interpretativos para a realização daquela atividade.

Ao tratar da submissão da atividade administrativa à lei formal, Di Pietro e Ribeiro (2010, p. 222) lembram que Eduardo Soto Kloss, Carmen Lucia Antunes Rocha, Paulo Otero, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Juarez Freitas e outros passaram a identificar em substituição ao princípio da legalidade, um princípio da jurisdição, da legitimidade ou da constitucionalidade da Administração, entendendo que “a mesma não está submetida



somente à lei formal, mas a todo o direito, incluindo as demais normas do ordenamento, notadamente a Constituição”.

Por essa nova concepção, os princípios constitucionais passam a ser vistos como coadjuvantes da legalidade, propondo a desnecessidade de regra geral específica para habilitar toda e qualquer ação administrativa, admitindo a substituição da lei pela Constituição como fundamento direto e imediato de qualquer ato ou ação administrativa. A Constituição atua assim como critério de orientação das decisões administrativas (DI PIETRO; RIBEIRO, 2010, p. 222-223).

Seguindo essa diretriz e vislumbrando a utilização das técnicas de ponderação dos princípios no planejamento do desenvolvimento econômico que vise ao aumento de receitas próprias em determinados municípios, devem-se levar em consideração outros valores contidos na ordem jurídica brasileira, em especial, os direitos fundamentais e sociais, ultrapassando a ideia de que a Administração Pública somente

deve agir sob o crivo do princípio da legalidade, “para que o Estado possa concretizar seus fins constitucionalmente delineados” (DI PIETRO; RIBEIRO, 2010, p. 227).

Deste modo, o princípio da livre concorrência e o da igualdade, princípios fundamentais da ordem econômica e financeira, não podem ser estudados à revelia de outros princípios.

A Lei de Licitações, Lei nº 8.666/93, já contém diversos dispositivos eminentemente regulatórios que relativizam o princípio da livre concorrência e da igualdade, criando regras de preferências, assumindo aqui um papel regulador e fomentador de determinadas atividades econômicas. No mesmo sentido, foram introduzidos no ordenamento pátrio os chamados regimes diferenciados de contratação (RDC), presentes em leis especiais visando à contratação de determinadas atividades de forma diferenciada (por exemplo: segurança e defesa nacional) e projetos especiais (Copa de 2014, Rio 2016 e Programa de Aceleração do Crescimento - PAC).

Retornando à situação de dependência econômica encontrada em diversos municípios do Estado do Rio de Janeiro, é importante observar que a licitação e os contratos públicos são algumas das ferramentas postas pelo ordenamento jurídico para fomentar a economia de determinada região, trazendo novas empresas para dentro do mercado, promovendo uma maior arrecadação municipal, aumentando o nível de empregabilidade da região, etc.

Assim, identificadas as falhas desequilibradoras do mercado em regiões de alta dependência de repasses constitucionais, baixa arrecadação de receitas próprias e baixo índice de desenvolvimento econômico, estas não devem, nem podem ser tratadas da mesma maneira que outras regiões mais desenvolvidas.

Empresas e indústrias pequenas cujas atividades são desenvolvidas nas regiões econômicas

que, pela sua localização, têm dificuldade de incrementar as redes técnicas, sociais e institucionais estão em situação de desequilíbrio frente às demais, seja pela dificuldade de escoamento da produção, pela falta de mão de obra especializada ou pela dificuldade de adensamento do mercado consumidor, etc., fatores estes que aumentam o custo da produção, encarecem o produto e inviabilizam a participação no mercado de compras públicas, apesar dos incentivos previstos na lei geral de licitação para empresas de pequeno porte.

A introdução de políticas afirmativas nessas regiões, com vistas à incorporação de empresas locais ao mercado de compras públicas, visando ao desenvolvimento de regiões hipossuficientes, criando as redes necessárias ao verdadeiro crescimento das empresas e indústrias locais, revelará o compromisso do Estado em agir como incentivador e motivador do empresário local e sinalizará o esforço para o cumprimento de agendas que programem, em toda a amplitude do termo, políticas de desenvolvimento sustentáveis.

Diante das dimensões continentais que o país apresenta, a busca do desenvolvimento nacional sustentável deveria sujeitar os contratos governamentais a regras outras que não apenas o melhor preço ou o mais econômico. Melhor do que isso, o olhar voltado para a sustentabilidade traz a necessidade de elaborar estudos sobre a situação econômica e social de cada ente da federação, com o objetivo de identificar zonas econômicas e sociais problemáticas cujos contratos públicos poderiam regular os planos de desenvolvimento, bem como serem usados como instrumentos fomentadores para o desenvolvimento de certas atividades locais. Com o intuito de diminuir as desigualdades entre regiões, o governo norte-americano implantou o chamado *HUBZone Program*<sup>4</sup>, que consiste

<sup>4</sup> *Small Business Administration* (SBA). Disponível em: <http://www.sba.gov/hubzone/> Acesso: em 25/09/2012.

em um programa de reforço econômico às chamadas Zonas de Negócios Historicamente Subutilizadas ou em desvantagem.

Tal programa de incentivo teve como base o estabelecimento de preferências para viabilizar as contratações com o governo federal de empresas localizadas nestas zonas, visando ao desenvolvimento econômico e ao crescimento do emprego nas áreas ali inseridas, fornecendo instrumentos facilitadores de acesso às oportunidades antes inatingíveis por este grupo. Para se qualificar para o programa, a empresa interessada deve atender a certos requisitos necessários para lhe garantir a certificação como integrante da *HUBZone*. São eles, entre outros:

1. deve ser pequena empresa nos padrões ditados pela Small Business Administration;
2. 51% das ações devem ser detidas e

controladas por cidadãos norte-americanos;

3. sua sede deve estar localizada dentro da zona de negócios historicamente subutilizada ou em desvantagem – *HUBZone* (assim definida em lei);

4. pelo menos 35% dos funcionários devem residir na área definida como *HUBZone*;

5. sócio majoritário deve residir na *HUBZone*.

Trazendo esta ideia para a atual situação de algumas cidades fluminenses, não é difícil acoplar esse programa à necessária delimitação de zonas que se encontram economicamente em desvantagem no Estado do Rio de Janeiro, visando ao maior desenvolvimento dessas regiões e, conseqüentemente, utilizando-se a nova dimensão dada ao instrumento licitatório, como forma de fomentar o crescimento e desenvolvimento da economia local.



## CONCLUSÃO

A licitação hoje propõe também o desenvolvimento nacional sustentável e, via de consequência, o conceito de sustentabilidade, conforme já visto, vai além do ambiental. Assim, o desenvolvimento de políticas visando à sustentabilidade deve, necessariamente, passar pelo crivo do aumento de receita própria das variadas regiões que compõem cada ente federado.

Regiões econômicas que sobrevivem apenas devido aos repasses de outros entes ameaçam o desenvolvimento nacional sustentável, visto que o bom desempenho de um está atrelado ao desempenho de outro e vice e versa.

À parte desse processo, é importante frisar a necessidade de planejamento de políticas públicas que leve à diminuição do abismo existente entre a localização das empresas (distância dos grandes centros urbanos) e suas redes técnicas, sociais e institucionais, com a finalidade de aumentar o nível de competitividade.

Consequentemente, a mudança aqui visionada contribuirá para quebrar o paradigma generalizado de vedação a preferências ou distinções disposto no inciso I do art. 3º da Lei nº 8.666/93, que impede preferências ou distinções em razão da sede ou domicílio da empresa, limitando a concorrência àquelas firmas que possuem uma melhor rede social, institucional e técnica, excluindo do certame concorrencial empresas sediadas em regiões que pela localização geográfica e carência de infraestrutura e recursos se encontram em situação de desequilíbrio frente às demais.

A limitação conforme expressa na lei geral de licitações e contratos é, inevitavelmente, geradora de externalidades negativas para determinadas regiões, bloqueando seu crescimento, inibindo sua autonomia gerencial e descumprindo o princípio basilar da concorrência pública, qual seja, o princípio da igualdade, que no dizer de Rui Barbosa (*apud* RIGOLIN; BOTTINO, 1995, p. 90) “isonomia não é senão a igualdade entre iguais, e a desigualdade entre os desiguais na exata medida das suas desigualdades”.

## REFERÊNCIAS

- BASTOS, Celso Antônio Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-2000.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2012.
- BRASIL. Decreto nº 7.812, de 20 de setembro de 2012. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7812.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7812.htm)>. Acesso em: 30 set. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.816, de 28 de setembro de 2012*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7816.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7816.htm)>. Acesso em: 30 set. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2012.
- CONFRARIA, João. *Regulação e concorrência: desafios do século XXI*. Lisboa: Universidade Católica, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coords.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.
- FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 19, ago./out. 2009. Disponível em: <[www.direitodoestado.com/revista/REDAE-19-AGOSTO-2009-LUCIANO-FERRAZ.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-19-AGOSTO-2009-LUCIANO-FERRAZ.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2010.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MEDEIROS JUNIOR, Hélcio de; GRAND JUNIOR, João; FIGUEIREDO, João Luiz de. A importância da economia criativa no desenvolvimento econômico da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2011. Disponível em: <[http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/3067\\_A\\_importancia\\_da\\_economia\\_criativa\\_no\\_Rio\\_de\\_Janeiro.pdf](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/3067_A_importancia_da_economia_criativa_no_Rio_de_Janeiro.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2012.
- MELLO, Rafael Munhoz de. Atividade de fomento e o princípio da isonomia. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 21, fev./abr. 2010. Disponível em: <[www.direitodoestado.com/revista/REDAE-21-FEVEREIRO-2010-RAFAEL-MUNHOZ-DE-MELLO.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-21-FEVEREIRO-2010-RAFAEL-MUNHOZ-DE-MELLO.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2012.
- MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Licitação Pública: a Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- NAÇÕES UNIDAS. *A ONU e o meio ambiente*. Disponível em: <[www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente](http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente)>. Acesso em: 5 set. 2012.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- REIS, Luciano Elias; NASCIMENTO NETO, José Osório do. O princípio da diferença da Teoria da Justiça de Rawls face às transferências voluntárias e à gestão associada de serviços públicos pela Administração Pública: análise indispensável para distribuição justa de recursos públicos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <[www.](http://www.)>

publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/1219>. Acesso em: 3 out. 2012.  
RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. *Manual prático das licitações*. São Paulo: Saraiva. 1995.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. Secretaria-Geral de Planejamento. Estudos socioeconômicos. 2011. Disponível em: <[www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1](http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1)>. Acesso em: 22 jul. 2012.

SANTOS, Antônio Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *Direito Econômico*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e. A origem do federalismo brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2642, 25 set. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17486>>. Acesso em: 17 jul. 2012.



# EFICIÊNCIA DO RDC: Contratação Integrada



**Albano da Silva Pinto Teixeira**

Analista de Controle Externo do TCE-RJ  
Engenheiro de Sistemas e Computação pela UERJ  
Bacharel em Direito pela Faculdade Moraes Junior  
Especialista em Gestão Pública e Controle Externo pela ECG/TCE-RJ

**RESUMO:** A promulgação da Lei Federal nº 12.462/11 veio introduzir no sistema normativo brasileiro o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), o qual poderá ser utilizado nas contratações pertinentes aos futuros eventos esportivos da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo FIFA de 2014, e das Olimpíadas e Jogos Paraolímpicos de 2016. Os gastos dali decorrentes deverão envolver uma soma muito alta de recursos públicos e privados, a serem despendidos em um curto intervalo de tempo, em especial pelos governos dos estados que os sediarão e pela União. Este artigo objetiva focar o estudo na Contratação Integrada, uma das principais novidades trazidas pelo RDC, de forma a investigar se sua implementação poderá ou não trazer celeridade e custos mais baixos para a Administração Pública, a fim de atender ao princípio da eficiência.

*ABSTRACT: The enactment of Federal Law nº 12.462/11 introduced in the Brazilian regulatory system of Differential Scheme Signings (RDC), which can be used in the next hiring on future sporting events of the 2013 Confederations Cup, the FIFA World Cup 2014 and the Olympics and Paralympics in 2016. The ensuing costs must involve a very high amount of public and private resources, to be spent in a short time interval, in particular the governments of the States who are going to host the events and the Federal Government. This article aims to focus the study on Integrated Hiring, one of the main novelties brought by the RDC in order to investigate whether its implementation may or may not bring speed and lower costs for public administration in order to meet the principle of efficiency.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Regime Diferenciado de Contratações; contratação integrada; princípio da eficiência.

**KEYWORDS:** *Differential Scheme Signings; integrated hiring; principle of efficiency.*

## INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, veio instituir o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), bem como estabelecer outras disposições, alterando a organização da Presidência da República e seus Ministérios, adaptando a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e o Programa Federal de Auxílio a Aeroportos, definindo os cargos decorrentes da reestruturação da Secretaria de Aviação Civil – o pessoal destinado ao controle de tráfego aéreo – e criando o Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC).

O RDC foi criado alternativamente para aplicação específica nas licitações e execuções de obras, compras e serviços destinados à realização da Copa das Confederações em 2013, da Copa do Mundo FIFA de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Constitui-se de uma opção para o gestor, que pode escolher entre adotar tal regime ou utilizar a convencional Lei Federal nº 8.666/93, e afigura-se como um potencial conjunto normativo que poderá vir a ser repetido em eventual e futura legislação destinada a substituir a Lei Federal nº 8.666/93, a qual já vem sendo utilizada por quase duas décadas.

O objetivo do RDC é propiciar à Administração Pública maior celeridade na celebração dos contratos destinados a viabilizar a realização dos eventos esportivos, de forma a eliminar os riscos da ocorrência de eventuais atrasos que possam comprometer a realização dos mesmos. No entanto, embora se vislumbre benefícios a serem obtidos, várias críticas vêm sendo efetuadas por observadores que acreditam que o novo regime permite afrouxar os controles sobre os gastos públicos.

## BREVE HISTÓRICO DO ATUAL REGIME DE LICITAÇÕES NO BRASIL

O regime de contratações no Brasil vem acompanhando, embora com certa defasagem, a evolução do regime de contratações dos Estados Unidos da América (EUA). O art. 139 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, já previa a divisão do procedimento de seleção da empresa a contratar com a Administração Pública em dois momentos: o da elaboração de um anteprojeto e o da licitação para o projeto executivo e a execução propriamente dita.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, estabeleceu o projeto básico como item obrigatório e necessário à realização do certame licitatório para a escolha da empresa a ser responsável pela execução, mas proibindo que deste certame participasse a empresa que o tivesse elaborado.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que revogou o Decreto-Lei nº 2.300, manteve a referida proibição, a qual se encontra disciplinada nos artigos 9º e 40. Mais precisamente, ficam impedidos de participar direta ou indiretamente da licitação ou da execução da obra ou serviço, o autor do projeto básico ou executivo, a empresa responsável pela elaboração do projeto, bem como a empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado.

Permitiu a lei, entretanto, a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o supracitado art. 9º, tanto na licitação quanto na execução, mas como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada, ou seja, o autor do

projeto posicionado ao lado da Administração, defendendo os interesses desta.

No dia 5 de junho de 1998, foi publicada no Diário Oficial da União a Emenda Constitucional nº 19, a qual nos artigos 1º e 22, em especial, veio estabelecer alterações no art. 22, inciso XXVII, e art. 173 e parágrafos, da Constituição Federal de 1988, disciplinando novas regras para as empresas públicas, e para as sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. Nesse novo cenário, normas gerais de licitação e contratação para tais empresas seriam definidas em estatuto jurídico próprio sob a forma de lei ordinária, a qual deveria dispor, dentre outros assuntos, sobre licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações.

Logo em seguida, no dia 24 de agosto de 1998, foi exarado pelo Presidente da República o Decreto nº 2.745, disciplinando o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, e introduzindo a contratação integrada no conjunto normativo de licitações daquela companhia. Embora haja questionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a constitucionalidade formal do referido decreto, defendendo que o procedimento licitatório da Petrobras deveria ser formalmente estabelecido por lei em sentido estrito – Decisão 0663/2002 ATA 21 – Plenário (BRASIL, 2002) – a norma disciplinadora lá contida vem sendo normalmente aplicada.

## O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES

Nos últimos anos, a Lei Federal nº 8.666/93 vem sendo considerada pelos administradores como um entrave à máquina pública, ao buscar atender as demandas da sociedade. Dizem que

os gestores ficam engessados a formalidades desnecessárias, sem que haja na lei um conjunto de critérios que minimize as fraudes e garanta a execução dos programas governamentais, com eficiência.

Nesse diapasão, sob o manto dessa premissa e justificando a imperiosa necessidade de garantir a satisfatória realização dos futuros eventos esportivos, o Governo Federal deu início à tarefa de inserir a contratação integrada no contexto normativo vigente.

Inicialmente, o Poder Executivo editou a Medida Provisória (MPV) nº 489, em 2010, a qual perdeu a eficácia por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional no prazo constitucional. Posteriormente, quando da discussão sobre a MPV nº 503/2010, tentou se resgatar algumas disposições da MPV nº 489.

Já na tramitação da MPV nº 521/2010, houve a apresentação de Projeto de Lei de Conversão (PLV nº 11/2011). Segundo a relatora, deputada Jandira Feghali, o RDC possuía como base conceitos da lei antifraude do Reino Unido adotados nas Olimpíadas de 2012. No entanto, outro PLV retirou tais dispositivos e a MPV nº 521 também perdeu a eficácia, antes da apreciação no Senado Federal.

Por fim, na quarta tentativa, por ocasião da tramitação da MPV nº 527/2011, foi aprovado o RDC em conjunto com os demais temas já citados e contemplados no capítulo II da referida Lei nº 12.462/11.

O RDC prevê delegação de maior responsabilização às empresas contratadas, utilizando-se a contratação integrada, objeto deste trabalho.

## O MODELO DE CONSTRUÇÃO *DESIGN-BID-BUILD*

A legislação brasileira sobre licitações e contratos, representada pela Lei Federal nº 8.666/93, utiliza o modelo de construção *design-bid-*

*build*. Neste modelo, majoritariamente utilizado nas contratações públicas dos EUA a partir da década de 1940, até meados dos anos 80, o Poder Público realiza ou contrata a elaboração do projeto de engenharia que será executado. Com base no projeto elaborado, comumente chamado de projeto básico, passa-se à fase de licitação para escolha da empresa que irá materializar a ideia dos projetistas. Há, portanto, uma clara separação entre os responsáveis pela elaboração do projeto e os responsáveis pela sua execução.

Após quatro décadas de predominância nos EUA, esse modelo começou a sofrer críticas, que o qualificavam como um modelo que vinha promovendo uma deficiente interação entre os responsáveis pelo projeto e os responsáveis pela construção, o que resultaria em projetos ineficientes, erros e, conseqüentemente, custos mais elevados e cronogramas de execução mais longos (KONCHAR, 1997).

## O MODELO DE CONSTRUÇÃO *DESIGN-BUILD*

O *design-build* é o modelo de construção no qual a elaboração e a execução do projeto são reunidas num único contrato, combinando

as tarefas de projetar e construir sob uma única responsabilidade, permitindo uma estreita integração entre ambas, minimizando incompatibilidades entre o projeto e sua execução. Sua existência parece remontar às antigas culturas construtoras do Egito e da Grécia, e a algumas construções nos EUA do início do século XX (WILLIS, 2003), onde ainda havia a figura do mestre construtor que dominava todas as etapas construtivas, desde a ideia inicial até a conclusão. Entretanto, com o passar do tempo, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, as construções ficaram mais complexas e os mestres construtores passaram a ser substituídos por especialistas em planejar, projetar, contratar e construir, fragmentando o processo em projeto (*design*) e tarefa de construir (*build*).

Nessa linha de tendência, o *design-build* perdeu espaço para o *design-bid-build*, o qual consistia na contratação de uma empresa para a tarefa de construir (*build*), a partir da oferta (*bid*) de um projeto (*design*) já pronto, ou previamente contratado de outra empresa. O *design-bid-build* emergiu como modelo padrão no mercado de construção dos EUA, e começou seu período de supremacia de quase quatro décadas, vindo a ser adotado pelo governo federal daquele país.



A partir da década de 1980, o modelo *design-build* voltou a ganhar destaque no cenário de construções dos EUA, visto que o *design-bid-build* passou a mostrar suas limitações, principalmente quanto à deficiente integração entre projetista e executor durante a fase de elaboração do projeto, resultando em projetos ineficientes, erros, custos mais elevados e prazos mais longos.

Em 1996 foi relatado um aumento de custo médio de 8%, desde 1988, nos projetos militares que utilizaram o *design-bid-build* (POCOCK, 1996 *apud* MOORE, 1998), contrastando com a procura de métodos mais eficazes de entrega de projetos em face da escassez de recursos (ICHNIEWSKI, 1998 *apud* MOORE, 1998).

Tudo isso favoreceu o modelo *design-build*, que já tinha encontrado solo fértil para seu desenvolvimento nos EUA do início do século XX, nas obras particulares, ganhando algum espaço no setor público norte-americano após 1960, e chegando a ser mais significativo nas décadas de 1980 e 1990, período no qual passou a ser adotado em diversas construções públicas, após anos de predominância do *design-bid-build*.

Nesse período, os projetos eram apoiados por legislações especiais, haja vista que o *design-build* não era aceito como regra pela legislação então vigente. Com o *design-build* o construtor passou a se envolver antecipadamente no processo de concepção do empreendimento. A empresa contratada assumia maior responsabilidade perante o contratante no que diz respeito à existência de omissões e falhas do projeto constatadas durante a fase de construção.

Esse ponto possui implicações importantes para o mercado brasileiro de obras públicas, pois as inovações trazidas pelo RDC têm potencial para causar impactos positivos ou negativos no atingimento do princípio da eficiência.

## OS RESULTADOS ALCANÇADOS NOS EUA

Ao longo do século XX, os modelos *design-build* e *design-bid-build* conviveram no mercado americano de construções, com preponderância de um sobre o outro variando no decorrer das décadas.

Em 1997, Mark Konchar, do *Department of Architectural Engineering da Pennsylvania State University*, concluiu seu trabalho que consistia na comparação dos três principais modelos existentes nos Estados Unidos da América. O terceiro modelo, chamado *Construction Management at Risk* ou gerenciamento da construção em risco, o qual implica numa distorção do *design-bid-build*, não é aqui abordado por não guardar correspondência com o previsto no RDC.

O trabalho de Konchar, segundo o próprio, foi a primeira comparação empírica entre os principais sistemas de entrega de projetos vigentes nos EUA, descrevendo as relações específicas de custo, cronograma e qualidade, de forma imparcial, permitindo que futuros interessados pudessem selecionar o sistema de entrega de projeto que adotasse o modelo mais adequado ao seu objetivo específico.

Naquela ocasião, o referido autor asseverava que o modelo *design-build* já era adotado em mais da metade dos 50 estados americanos e responsável por mais de 24 por cento dos 286 bilhões de dólares aplicados nas construções não residenciais no ano de 1996 (KONCHAR, 1997). Observava ainda que o próprio Congresso americano terminara por promulgar autorização específica que permitia contratações pelo sistema de entrega de projetos *design-build* no setor público federal (KONCHAR, 1997), e que a indústria civil e a de infraestrutura haviam desenvolvido novas aplicações de *design-build* para a aquisição de grandes rodovias e projetos de pontes (KONCHAR, 1997).

Levando em conta o crescimento da utilização do *design-build*, Konchar considerava necessário que as condições contratuais e operacionais desse e dos demais principais sistemas de entrega de projetos construtivos dos EUA fossem devidamente estudadas e comparadas quanto ao custo, cronograma e qualidade.

A pesquisa de Mark Konchar foi dividida em quatro fases distintas, iniciando com o desenvolvimento de um instrumento de coleta e análise de dados abrangente, incluindo dados de custo, cronograma e qualidade a serem testados com um grupo de trabalho de especialistas.

Na segunda fase, foram coletados dados do projeto da indústria de construção dos EUA; na terceira, usadas técnicas de verificação dos dados obtidos, o que permitiu melhorar a consistência e precisão dos mesmos; e na quarta, testadas várias hipóteses para distinguir diferenças significativas na performance de entrega.

Após as quatro fases, os seguintes resultados foram obtidos (KONCHAR, 1997, p. 9):

- O desenvolvimento de um método eficaz para a obtenção de custos, quantitativos, cronograma e dados de qualidade da indústria de construção nos EUA;
- A execução de um estudo, sem resposta, para verificar a adequação das amostras coletadas, para a indústria da qual foram retiradas;
- Uma comparação direta dos modelos de gestão de construção em risco, *design-build* e *design-bid-build* nos sistemas de construção e entrega de projetos, através da avaliação de 351 projetos dos EUA;
- A identificação e descrição das características do projeto que explicam a maior proporção de variação nas medidas de desempenho do projeto.

As comparações do resultado do estudo revelaram que o modelo *design-build* demonstrou ser melhor que o *design-bid-build* em quase todas as instâncias significativas. A única exceção ocorreu no setor público de instalações de habitações de vários andares, onde os projetos utilizando o *design-build* apresentaram um custo unitário superior aos projetos do *design-bid-build*, mas em condição específica do estudo, no qual foram efetuadas comparações em tipos de instalações diferentes para cada proprietário.

Em linhas gerais, o custo unitário no *design-build* foi pelo menos 6% menor que o *design-bid-build*. Quanto à velocidade, o modelo *design-build* foi mais rápido do que o *design-bid-build* em 12% na construção e 33% na entrega do projeto, no mínimo.

Não foram identificadas diferenças significativas no que tange à qualidade de cada um dos subprojetos que compõem todo o projeto de construção. Entretanto, o *design-build* apresentou qualidade significativamente melhor quando analisada a integração de cada um dos subprojetos, no conjunto total da construção.

No ano seguinte, com base na referida pesquisa de Mark Konchar, inclusive quanto aos dados e estudos de casos ali coletados, Shawn D. Moore formulou sua tese de mestrado em engenharia arquitetônica na *Pennsylvania State University*, na qual procurou estabelecer comparações específicas do projeto, licitação e construção entre os sistemas *design-build* e *design-bid-build*, de forma a fornecer informações objetivas sobre o desempenho real do projeto.

A partir de comparações abordando custo, cronograma e qualidade, foram identificadas várias diferenças nos desempenhos dos projetos públicos e privados. De uma forma geral, com base no custo dos 273 projetos e dados selecionados da pesquisa anterior,

A contratação integrada, outrossim, é o regime de contratação baseada no modelo *design-build*, que compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo; a execução de obras e serviços de engenharia; a montagem e a realização de testes

aqueles que utilizaram o modelo do *design-build* foram significativamente mais rápidos que os do *design-bid-build*, desconsiderando algumas inconsistências de dados quanto ao início para 43 cronogramas.

Comparações das avaliações da qualidade após um ano, medidas a partir de dados que demonstram a satisfação do proprietário contratante, forneceram resultados bastante consistentes para os dois sistemas de construção ao longo do tempo. Entretanto, quanto ao custo de manutenção, outra vez o *design-build* teve um desempenho superior ao do *design-bid-build*.

Quanto ao tempo de entrega, o estudo apurou uma diferença de apenas 1,1% entre os dois modelos de contratação, índice insignificante quando comparado à diferença encontrada na pesquisa do Dr. Mark Konchar. Entretanto, o autor apontou quatro possíveis causas, dentre as quais duas merecem destaque, não por serem as mais prováveis causadoras do resultado, mas por consistirem em pontos importantes a serem observados quando da implementação da contratação integrada no Brasil: o financiamento do projeto e o projeto conceitual.

Os projetos de construção federais dos EUA são financiados separadamente e

sequencialmente com base em dotações do Congresso americano (ENLOE, 1997 *apud* MOORE, 1998), e os fundos necessários são aprovados no início de cada ano fiscal. Sendo assim, tal ciclo de financiamento poderia ter feito com que os responsáveis não dessem importância, ou celeridade, à elaboração do projeto de conceito inicial, o qual, ao invés de começar imediatamente, poderia ter sido executado a um ritmo lento até que fosse concedido o financiamento.

O outro motivo pode ter decorrido da própria imprecisão do projeto conceitual, razão pela qual, asseverou o autor, o uso do *design-build* requer capacidade do contratante na elaboração do projeto conceitual, no estabelecimento da estimativa paramétrica e na programação para desenvolver solicitação de propostas.

## A CONTRATAÇÃO INTEGRADA

Inicialmente deve ser ressaltado que a contratação integrada difere da empreitada integral de que trata o art. 6º, inciso VIII, alínea 'e' da Lei nº 8.666/93. Na empreitada integral, não cabe à contratada a elaboração dos projetos básico ou executivo. Sua aplicação é observada em projetos no qual grande parte dos investimentos é representada por equipamentos de grande porte, como os usados nos empreendimentos petrolíferos ou de geração de energia, que exigem harmonia plena entre fabricação e montagem. Outro exemplo seria um projeto de hardware e software, conjugado e sincronizado para uma determinada finalidade.

Na concepção de Marçal Justen Filho (2010, p. 131), empreitada integral trata-se de regime adequado

[...] nas hipóteses de objetos dotados de elevada carga de complexidade, em que a Administração não dispõe



de condições de identificar, de modo preciso e exato, as etapas, as tecnologias e os custos mais adequados. A empreitada integral propicia, nesses casos, que a Administração atribua aos licitantes uma margem mais ampla de autonomia para conceber soluções complexas e heterogêneas.

A contratação integrada, outrossim, é o regime de contratação baseada no modelo *design-build*, que compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo; a execução de obras e serviços de engenharia; a montagem e a realização de testes, bem como a pré-operação e todas as demais operações necessárias à entrega final do objeto – art. 9º, § 1º, da Lei nº 12.462/2011.

Consoante prevê o art. 9º, § 2º, inciso I, da referida lei, o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo:

a) a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão

global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;

b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 6º da referida Lei;

c) a estética do projeto arquitetônico; e

d) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade.

Segundo estabelece o inciso II do art. 9º da Lei nº 12.462/2011, o valor estimado da contratação será calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela Administração Pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica, e será adotado o critério de julgamento de técnica e preço.

Prevê ainda o § 4º do art. 9º que na contratação integrada é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados, exceto nos seguintes casos:

I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; e

II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Depreende-se daí que o RDC transfere à empresa contratada o ônus decorrente de falhas ou omissões no projeto por ela elaborado, excetuando-se apenas os casos de desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior, e por necessidade de alteração do projeto ou das especificações por solicitação da Administração Pública, casos já previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/93.

Nos dois casos o ônus financeiro resultante da recomposição será integralmente assumido pela Administração; entretanto, no segundo caso o ônus estará associado a uma nova contraprestação de serviços ou bens, limitada aos percentuais de 25% e 50% definidos no § 1º do art. 65, da referida lei.

Tais percentuais muitas vezes foram manipulados para fraudar as contratações, em prejuízo do erário público, seja aditando valores em face de falso aumento do objeto, seja manipulando as planilhas de composição num ardid denominado jogo de planilhas, já engendrado desde o início da fase licitatória.

O jogo de planilhas ocorre quando a empresa utiliza-se de artifícios para alterar, a seu favor, a equação econômico-financeira fixada inicialmente na contratação, apresentando uma planilha com preços reduzidos para alguns serviços ou itens, e preços acima de mercado

para outros serviços ou itens, de forma que sua proposta fique com preço mais reduzido do que o das demais licitantes, garantindo-lhe a vitória no certame por apresentar menor preço global.

Posteriormente, quando da execução contratual, os itens superfaturados inicialmente colocados com quantitativo reduzido têm seu quantitativo aumentado, enquanto os itens com preços baixos são reduzidos, aumentando assim o valor da contratação, e implicando na celebração de um termo aditivo ao contrato original.

Um prognóstico do impacto dos custos das obras e serviços de engenharia, com a implementação da contratação integrada, pode ser observado a partir da própria comparação do sistema adotado pela Lei nº 8.666/93, no caso em que envolve a empreitada por preços unitários e da empreitada global. Esta última, a princípio, reflete-se num regime de mais baixo risco para a Administração Pública quando comparado ao regime de empreitada por preço unitário. Já para o contratado o risco é mais alto.

Na empreitada por preço global, os pagamentos indicados no cronograma financeiro são efetuados à medida que são concluídas as etapas definidas no cronograma físico. Se houver a necessidade de execução de serviços adicionais para a conclusão de uma etapa, o contratado terá que arcar com este custo adicional, não podendo repassá-lo à Administração Pública.

Se ocorrer o contrário, ou seja, se não houver necessidade de execução de parte da obra ou serviço e, conseqüentemente, de dispender determinados gastos, haverá um ganho para a empresa, culminando com um gasto público que seria desnecessário caso o regime escolhido fosse o de empreitada por preços unitários.

É mais do que lógico deduzir que quanto maior for o risco, maior será a remuneração exigida pelo contratado. Ou seja, de uma forma geral, os preços cobrados por obras

executadas no regime de empreitada por preço global tendem a ser mais altos do que os cobrados no regime de empreitada por preço unitário. Nesse sentido, assim se pronunciou Altounian (2007, p. 140):

Claro se faz que o regime de preço global é aquele que, se materializado com base em um projeto básico bem elaborado, é o de menor risco e o de maior facilidade de gerenciamento pela administração, visto possibilitar o pleno conhecimento do valor final do empreendimento e o pagamento por etapa da obra concluída, enquanto o de preço unitário permite a variação do preço inicialmente previsto em face de alteração de quantitativos aferidos durante a medição. A constatação prática relativa a este regime demonstra que os valores finais são, na maioria dos casos, extremamente superiores aos previstos no projeto básico.

Na prática, a empreitada por preço global é recomendada para obras de menor complexidade e maior padronização. Nesse tipo de obra, há menor incerteza sobre os serviços que deverão ser executados, de forma que se espera que os quantitativos estejam sujeitos a poucas alterações.

A observação do TCU, ao longo dos seus anos de experiência, levou-o a editar a Cartilha de Obras Públicas, da qual se extraem sugestões nesse sentido, nas entrelinhas das seguintes definições:

**EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL.** É a modalidade de licitação onde se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total, sendo mais aconselhável no caso de empreendimentos comuns, como escolas, pavimentação de vias públicas,

edificações em geral. Durante a execução das obras, os critérios de medição para fins de pagamento são mais simples, feitos somente após a conclusão de um serviço ou etapa, pois seus quantitativos são pouco sujeitos a alterações.

**EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO.** É a modalidade de licitação onde a execução da obra ou serviço é contratada por preço certo de unidades determinadas, sendo a forma mais aconselhável no caso de empreendimentos especiais, em que determinados serviços de relativa representatividade no orçamento total não têm seus quantitativos previstos com exatidão. Há a necessidade de se estabelecer todos os serviços e insumos relativos ao empreendimento, pois não pode ser incluído o fornecimento de materiais ou serviços sem a previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo. Por isso, os projetos básico e executivo devem retratar, com adequado nível de precisão, a realidade da obra. Ressalta-se aqui a importância do acompanhamento permanente da fiscalização para que as medições dos serviços executados apresentem-se corretas. (BRASIL, 2009)

Cautela, portanto, deve-se ter em mente quando se tratar de obras relacionadas aos futuros eventos esportivos, as quais não podem ser consideradas comuns, porquanto apresentam características próprias, tanto esteticamente quanto aos processos construtivos que poderão ser utilizados.

Na mesma linha de raciocínio, o regime de empreitada integral da Lei Federal nº 8.666/93 apresenta riscos para o contratado,

semelhantes ou até maiores do que o de empreitada por preço global, quando comparado com o regime de empreitada por preços unitários, eis que envolve projetos mais completos e complexos. No regime de empreitada por preço unitário, eventuais necessidades de execução de serviços em quantidades superiores às inicialmente previstas ensejariam correspondentes repasses de custos ao Poder Público. Na realidade, pode-se dizer que a empreitada integral é uma espécie de empreitada por preço global, definição defendida por Justen Filho (1999, p.102):

A empreitada integral é uma espécie de empreitada por preço global. O que a peculiariza é a abrangência da prestação imposta ao contratado, que tem o dever de executar e entregar um 'empreendimento' em sua integralidade, pronto, acabado e em condições de funcionamento.



Entretanto, consoante assevera Justen Filho (1999, p. 100), não há consenso ou rigor absoluto quanto à responsabilidade da assunção de riscos ilimitados pelo contratado nos casos de empreitada por preço global e empreitada integral:

Outra questão problemática envolve o risco assumido pelo particular. Pretende-se que a empreitada global imponha ao particular o dever de realizar o objeto, de modo integral, arcando com todas as variações possíveis. Vale dizer, seriam atribuídos ao contratado os riscos por eventuais eventos supervenientes, que pudessem elevar custos ou importar ônus imprevistos inicialmente. Essa concepção é equivocada, traduz enorme risco para a Administração e infringe os princípios fundamentais da licitação. Quando promove a licitação, a Administração necessita cotejar propostas equivalentes, versando sobre a execução do mesmo objeto. Se a Administração não definir precisamente o objeto que será executado, cada licitante adotará interpretação própria e assumirá uma configuração distinta para tanto. Logo, as propostas não serão comparáveis entre si e a Administração não poderá selecionar uma como a mais vantajosa. Não se contraponha que o dever do particular é entregar o objeto perfeito e acabado, correndo por conta dele os riscos com a elaboração. Não é possível assumir riscos por eventos desconhecidos ou imprevisíveis, não cogitados nem mesmo pela própria Administração. Uma situação dessa ordem acabaria desaguando em uma de duas alternativas. Poderia imaginar-se que todos os licitantes incluíam em suas propostas verbas destinadas a fazer face a essas eventualidades. Logo, todas as

propostas teriam valor mais elevado. Por resultado, se nenhum inesperado viesse a ocorrer, a Administração teria pago valor superior ao necessário. Outra alternativa é que todos ou alguns dos licitantes resolvessem correr o risco e formulassem proposta não comportando imprevistos. Se esses viessem a ocorrer, a execução do objeto se tornaria inviável ou o particular acabaria por adotar execução de péssima qualidade.

A questão pode se tornar ainda mais complexa quando o aumento de custos for decorrente do retardamento do início das obras ou de paralisações na execução, em face de greves de funcionários ou imposições dos órgãos ambientais – muitas vezes criminosas –, os quais têm por competência analisar os projetos básicos de alguns empreendimentos, bem como acompanhar o cumprimento de algumas normas pelas empresas executantes.

No Brasil, ocorrências como essas têm sido muito frequentes e, sabendo disso, as licitantes provavelmente irão contemplá-las em seus orçamentos de custos, atitude que poderá majorar as propostas de preços, impactando os valores a serem pagos pela Administração Pública.

Ainda sobre o tema em comento, monografia elaborada por analistas de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a qual tinha por finalidade avaliar qual seria a melhor escolha entre os regimes de empreitada por preço global e o de empreitada por preço unitário para o caso específico de obras públicas de reformas de edificações, terminou por concluir que:

O Regime de execução de empreitada por preço unitário é recomendado para obras de reforma, adaptações e servi-

ços de engenharia. Obras de reforma e adaptações possuem, durante sua execução, alterações devido a interferências e dificuldades operacionais, somente constatadas durante sua execução, impossibilitando o estabelecimento de preço certo e total como prevê a definição de empreitada por preço global (Lei 8.666/93, art. 6º, VII-a), bem como fica dificultado o total e completo conhecimento do objeto licitado, através de projeto básico, conforme disposto no art. 47 da Lei nº 8.666/93, pelo que entendemos que obras de reformas e adaptações devem ser executadas em regime de empreitada por preço unitário, para que possam ser medidos e efetivamente pagos os quantitativos realmente executados. (CROCE; MELLO; AZEVEDO, 2008)

A conclusão acima é de relevante importância, a ser considerada quando da realização das licitações para as obras destinadas aos próximos eventos esportivos, utilizando-se o RDC, porquanto, a princípio, também nesse caso poderá se repetir um possível sobrepreço na contratação, visto que a contratação integrada assemelha-se ao regime da empreitada por preço global, com a agravante de abranger ainda o projeto básico elaborado a partir de anteprojetos que poderão não refletir a realidade.

Utilizar a contratação integrada para obras de reformas em aeroportos, estádios ou outras construções já existentes, sem a existência em arquivos da documentação referente aos seus projetos originais, poderá fazer com que as empresas licitantes superestimem suas cotações, tentando, assim, eliminar as possibilidades de prejuízos, em face do maior grau de incerteza e desconhecimento dos detalhes intrínsecos das construções a serem reformadas.

## SIGILO DO ORÇAMENTO

No regime atual da Lei Federal nº 8.666/93, as empresas executantes preparam suas propostas com base no projeto básico fornecido pela Administração Pública. Assim, as propostas apresentadas pelas empresas executantes terão seus valores situados num determinado entorno do valor estimado a partir de um preciso orçamento detalhado em planilhas de quantitativos.

Utilizando-se a contratação integrada, as próprias empresas executantes passarão a elaborar o projeto básico, a partir de um valor estimado com base em valores praticados pelo mercado, em valores pagos pela Administração Pública em serviços e obras similares ou de avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica.

Esse procedimento, além de dar margem a uma maior imprecisão quanto ao custo real do empreendimento, pode ensejar a apresentação de propostas muito mais moldadas para a obtenção do máximo lucro possível do que adequadas ao cumprimento da finalidade pública pretendida.

Objetivando dificultar essa prática nociva, já detectada no mercado de contratações públicas brasileiro, e que poderia ser agravada com a adoção da contratação integrada, a Lei nº 12.462/2011 estabeleceu o sigilo do orçamento, exceto aos órgãos de controle externo e interno:

Art. 6º Observado o disposto no § 3º, o orçamento previamente estimado

para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

[...]

§ 3º Se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno. (BRASIL, 2011)

O dispositivo em questão poderá não ter a efetividade esperada nos casos em que os regimes de execução escolhidos forem os elencados nos incisos I a IV do art. 8º da Lei 12.462/2011 – já previstos na Lei nº 8.666/93 –, pois se os custos unitários constarem dos sistemas oficiais de referência de preços definidos nos parágrafos 3º, 4º e 6º do mesmo artigo, o sigilo poderá não ocorrer na prática, visto que as empresas poderão multiplicar tais custos pelos quantitativos informados e chegar a um valor aproximado do orçamento da obra a ser licitada. Entretanto, no caso da contratação integrada (inciso V do art. 8º), possui vital importância o sigilo da estimativa do orçamento, pois esta passará a ser obtida a partir de parâmetros muito mais imprecisos ou impregnados de subjetividade, o que daria mais margem para a ocorrência de propostas desarrazoadas ou especulativas, anulando o benefício deste regime de contratação quanto à redução de custos.



## CONCLUSÃO

Durante duas décadas de vigência da Lei Federal nº 8.666/93, esta não foi suficiente para eliminar as fraudes nas licitações e contratações da Administração Pública. Alguns gestores a acusam de ter dificultado e emperrado o procedimento de contratação, tornando-o mais lento e inviabilizando-o algumas vezes.

Entretanto, esses problemas parecem não estar associados à Lei nº 8.666/93, mas a uma deficiência nos controles internos e externos, e na pouca habilidade dos administradores públicos e seus comandados em administrarem com eficiência os recursos públicos, respeitando as normas legais e utilizando-se de um bem elaborado planejamento prévio das contratações.

O que se espera do RDC, em especial da contratação integrada, é que justamente essa falta de habilidade gerencial inerente à grande maioria dos gestores públicos possa ser suplantada pelos integrantes da administração privada, muito mais experientes em atuar num mercado altamente complexo e competitivo.

Nesse sentido, consoante demonstrado na pesquisa de Mark Konchar, e na dissertação de mestrado de Shawn D. Moore, elaboradas a partir do mercado privado de contratações e do mercado de contratações públicas dos Estados Unidos da América, os cálculos matemáticos e os índices de celeridade parecem indicar uma vantajosidade quando escolhido o modelo da contratação integrada, lá denominado design-build; vantagem que até poderá ser repassada aos cofres públicos caso os envolvidos – contratante e contratado – atuem respeitando os princípios legais e morais.

Deve ser observado, todavia, que o mercado do Brasil difere daquele, eis que apresenta diferenças quanto a alguns fatores, tais como o quantitativo de profissionais qualificados, os encargos sociais das empresas, as alíquotas de impostos incidentes e os diferentes níveis de corrupção, os quais seriam capazes de modificar as variáveis e os resultados obtidos nos supracitados trabalhos de pesquisas. Tudo isso sem contar a maior instabilidade econômica apresentada no Brasil e o grande conteúdo inercial psicológico, que, por um bom tempo, ainda forçarão as empresas que aqui atuam a procurarem lucros excessivos, buscando retorno de investimentos em intervalos de tempo curtíssimos, quando comparados aos prazos de retorno de investimentos verificados nos EUA e nos países desenvolvidos da Europa.

O sigilo temporário da estimativa do orçamento, previsto no artigo 6º do RDC, poderá vir a ser benéfico ao interesse público, visto que há um consenso entre os especialistas de controle de que as empresas

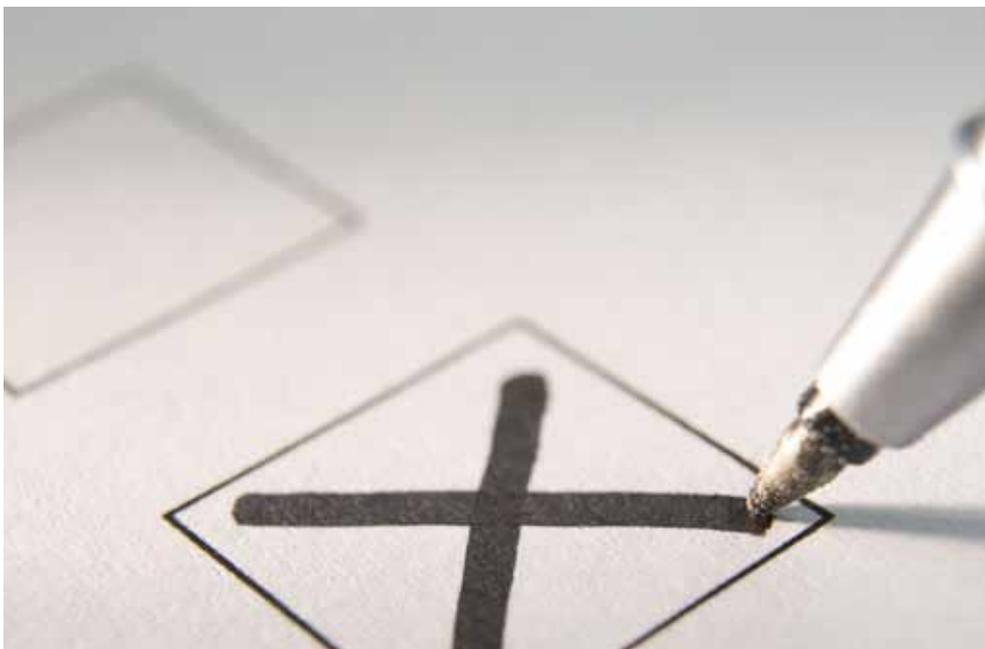
vinham se utilizando do orçamento elaborado pela Administração para auferirem vantagens.

A prática sempre demonstrou que a própria pesquisa de preços que a Administração executa junto aos fornecedores, prestadores de serviços e construtoras, objetivando subsidiar a elaboração das estimativas de preços do certame licitatório, muitas vezes vem com preços irrealistas, acima do ideal.

Na verdade, é significativo o número de ocorrências onde as empresas blefam, fornecendo propostas prévias com altos preços de cotação, e depois apresentam propostas mais competitivas. Pior ainda quando, sob a forma de cartel, tentam lucrar bem mais sobre o fornecimento ou serviço a ser prestado, elevando os preços de suas propostas, numa combinação ardilosa e criminosas.

Sendo assim, não há como negar que o princípio da publicidade poderá sofrer limitações quando visar ao interesse público. A rigor, a expressão sigilo parece ser demasiadamente pejorativa no caso em questão, porquanto sua temporariedade descaracteriza-lhe o grau de inconstitucionalidade ou ilegitimidade, a ele atribuído nas precipitadas críticas dos desconhecedores da realidade praticada por licitantes e administradores coniventes e de má-fé, no curso de muitas licitações públicas.

Ademais, não excluindo dos órgãos de controle interno e externo o acesso às informações relativas ao orçamento estimado, o sigilo, em



sua concepção semântica, constitucional e doutrinária, sequer chega a materializar-se.

Quanto à restrição à celebração de termos aditivos, imposta pelo RDC, poderá colaborar com a diminuição das fraudes que vêm ocorrendo, em especial as que envolvem o jogo de planilhas – a intenção parece ser a de eliminá-las.

Entretanto, como na contratação integrada a empresa será responsável pela elaboração do projeto básico, do projeto executivo e da própria execução da obra ou serviço, formulados a partir de anteprojetos que poderão não refletir a realidade, e ainda que a fiscalização dos controles seja eficiente de tal sorte a eliminar as fraudes retrocitadas, surge a impressão de que:

- Em virtude da substituição do orçamento detalhado em planilhas outrora utilizado, por um orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica, possivelmente surgirão propostas com muita margem de segurança para o lucro, em face do maior risco desse tipo de contratação. O custo final do empreendimento ou serviço poderá ficar muito maior do que aquele que seria despendido na forma tradicional de contratação pela Lei nº 8.666/93, não sendo possível atingir-se o princípio da eficiência, porquanto a economicidade ficaria assim comprometida; ou
- O custo final do empreendimento ou serviço poderá ficar muito menor do que aquele que seria despendido na forma tradicional de contratação pela Lei nº 8.666/93. Neste caso, a incerteza contida no risco dessa modalidade de contratação poderia afetar os preços para baixo, gerando pouco lucro ou prejuízo à empresa contratada, inviabilizando assim a execução do objeto contratual, já que a empresa contratada não irá poder ou querer adimplir a sua parte contratual. Com isso, não estaria sendo atingido o princípio da eficiência, porquanto a eficácia teria ficado comprometida.

Nesse sentido, torna-se imperioso que os órgãos fiscalizadores, mormente os Tribunais de Contas, acirrem suas fiscalizações, no intuito de impedir que os administradores, em combinação com as empresas contratadas, celebrem termos aditivos desacompanhados da incontestável demonstração da exclusiva ocorrência dos casos previstos nos incisos I e II do § 4º do art. 9º da Lei nº 12.462/2011.

Indispensável também que os Tribunais de Contas Estaduais envolvidos, em conjunto com o TCU, ajudem a coibir excessos praticados sob o manto do art. 4º, § 1º, da Lei nº 12.462/2011. Para

isso, devem efetuar o controle operacional dos órgãos e secretarias que fiscalizam e emitem licenças ambientais, visto que as ações por estes desempenhadas, quando desacompanhadas da devida celeridade, razoabilidade, legitimidade ou legalidade, poderão interferir no andamento dos empreendimentos, impactando seus custos, os quais direta ou indiretamente serão repassados ao Poder Público e, por conseguinte, aos cidadãos contribuintes.

Atenção especial deve ser também dada ao controle dos pagamentos às empresas contratadas, pois atrasos nos pagamentos das empresas, sejam decorrentes de retenções de pagamentos indevidas ou criminosas, sejam por atraso de repasses de recursos financeiros dos órgãos ou entes financiadores, poderão aumentar o grau de desconfiança sobre a Administração Pública, induzindo as empresas contratadas a aumentarem seus preços nas próximas licitações ou a retardarem seu adimplemento contratual.

No tocante a obras que objetivem reformar as estruturas existentes, seria desaconselhável a adoção das regras do RDC, pois é praticamente certo que nesses casos as empresas licitantes irão superestimar as suas cotações, tentando assim eliminar as possibilidades de prejuízos, em face do maior grau de incerteza e desconhecimento dos detalhes intrínsecos das construções a serem reformadas.

Adotando-se essas recomendações a fim de atingir a eficácia, acredita-se que serão evitados maiores dispêndios pelo Poder Público, possibilitando o atendimento do princípio da economicidade e, por conseguinte, do princípio da eficiência.

## REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986*. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998*. 1998a. Aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS previsto no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2745.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2745.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. 1998b. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei 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. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011*. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC... Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em: 18 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 663, de 3 de julho de 2002*. Auditoria. Petrobras. Área de licitação e contratos. Aplicação ilegal do regulamento do procedimento licitatório simplificado. Disponível em: <[www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Dec/20020705/TC%20016.176.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Dec/20020705/TC%20016.176.doc)>. Acesso em: 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*. 2. ed. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058946.PDF>>. Acesso em: 18 out. 2011.

CROCE, Júlio César Bastos; MELLO, Sérgio Moura Costa di Cavalcanti; AZEVEDO, Walter Augusto de. *Decisão por empreitada global ou unitária em obras públicas de reformas de edificações*. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Auditoria de Obras Públicas)–PUC, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/08CEAOP\\_CroceJulio.pdf](http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/08CEAOP_CroceJulio.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2012.

ENLOE, James. Military Construction Program Manager, Office the Civil Engineer, United States Air Force. 1997. Entrevista a Shawn D. Moore, publicada em MOORE, Shawn D. *A comparison of project delivery systems on United States Federal Construction Projects*.

ICHNIEWSKI, Tom; WINSTON, Sherie. Clinton Budget Hammers Industry. *Engineering News Record*, New York, v. 240, n. 6, p. 12-13, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

KONCHAR, Mark. *A comparison of U.S. project delivery systems*. Computer Integrated Construction Research Program, Department of Architectural Engineering, The Pennsylvania State University. 1997. Disponível em: <[http://www.engr.psu.edu/ae/cic/publications/TechReports/TR\\_038\\_Konchar\\_Comparison\\_of\\_US\\_Proj\\_Del\\_Systems.pdf](http://www.engr.psu.edu/ae/cic/publications/TechReports/TR_038_Konchar_Comparison_of_US_Proj_Del_Systems.pdf)> Acesso em: 17 out. 2011.

MOORE, Shawn D. *A comparison of project delivery systems on United States Federal Construction Projects: a thesis in architectural engineering*. The Graduate School College of Engineering, The Pennsylvania State University. 1998. Disponível em <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA350776>> Acesso em: 14 out. 2011.

POCOCK, James B. Construction: alternative approaches to projects: better or worse? *The Military Engineer*, Alexandria (USA), n. 578, p. 57-59, 1996.

TEIXEIRA, Albano da Silva Pinto. *Inferências sobre o atingimento da eficiência na Administração Pública, quando utilizada a contratação integrada prevista no Regime Diferenciado de Contratações – RDC*. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação (Especialização em Gestão Pública e Controle Externo)–Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Niterói, 2012.

WILLIS, Alfred. Design-build and building efficiency in the early twentieth century United States. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON CONSTRUCTION HISTORY, 1., 2003, Madrid. *Proceedings...* Madrid: Instituto Juan de Herrera, 2003. Disponível em: <[http://gilbert.aq.upm.es/sedhc/biblioteca\\_digital/Congresos/CIHC1/CIHC1\\_198.pdf](http://gilbert.aq.upm.es/sedhc/biblioteca_digital/Congresos/CIHC1/CIHC1_198.pdf)> Acesso em: 18 out. 2011.

# DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO para o fortalecimento do controle social na Administração Pública



**Liliana Ribeiro Nunes Moreira**

Técnica de Controle Externo do TCE-RJ

Bacharel em Matemática pela Universidade Estácio de Sá

Pós-graduada em Gestão Pública e Controle Externo pela ECG/TCE-RJ

RESUMO: O presente artigo trata, de forma abrangente, da temática da informação, da democratização, da transparência e do controle social, apresentando a noção de cidadania como forma de geração da necessária conscientização política e os mecanismos de controle social da gestão pública. Versa sobre a era do conhecimento, na qual as tecnologias de informação e comunicação têm papel crucial no modo como o Estado cumpre suas principais funções, abordando o conceito emergente e em evolução de governo eletrônico e apresentando o conceito de accountability e a necessidade de maior transparência na relação sociedade-governo. O estudo pretende angariar diferentes tipos de informações que permitam caminhar pelo tema, possibilitando o incremento do debate já existente, a criação de novos pontos de discussão e, se possível, auxiliando na minimização de arestas sem encerrar o assunto, e sim instigando a busca de alternativas para responder as questões divergentes.

*ABSTRACT: This article deals with the issue of information, democratization, transparency and social control, comprehensively presenting the notion of citizenship as a way of generating the necessary political awareness and the mechanisms of social control of public management. Focuses on the knowledge age, in which information and communication technologies play a crucial role in how the state fulfills its main functions, addressing the emerging concept and evolving e-government and presenting the concept of accountability and the need for greater transparency in relationship between society and government. The study aims to gather different types of information to go by theme, allowing the increase of the existing debate, creating new points of discussion and, if possible, assisting in minimizing edges without ending it, but instigating search alternatives to meet the divergent issues.*

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; controle social; transparência; informação; accountability.

KEYWORDS: Citizenship; social control; transparency; information; accountability.

## INTRODUÇÃO

Na sociedade atual, o capital, a terra e o trabalho não são mais considerados os únicos fatores de produção. A informação e o conhecimento tornaram-se elementos primordiais na economia contemporânea. Isso originou uma revolução econômica de grande monta, pois, hoje, o fator de produção mais importante, o conhecimento, não é tão facilmente gerido como os anteriores. Em decorrência dessa mudança, um tema que vem sendo bastante discutido, tanto no meio acadêmico como no contexto organizacional, é a gestão da informação e do conhecimento e sua importância nas organizações públicas. De acordo com Silva e Alfradique (2006, p. 5):

No contexto de uma economia informacional, na qual a produtividade e a competitividade dependem da capacidade de geração, processamento e aplicação da informação, é fundamental a valorização do conhecimento. Portanto, na sociedade contemporânea, como a fonte da inovação se encontra na aplicação do conhecimento e da informação para a geração de conhecimentos, configura-se uma nova lógica organizacional que, conforme Castells, "requer a participação intensa de todos os trabalhadores no processo de inovação, de forma que não guardem seus conhecimentos tácitos apenas para o benefício próprio".

O avanço na tecnologia de informações e a maior transparência da gestão pública favorecem a implementação de um sistema de informação que tenha como objetivo tanto a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas quanto o fortalecimento do controle social.

O controle social pode ser entendido, assim, como um instrumento que garante aos cidadãos, individualmente, em grupo ou através de entidades juridicamente constituídas, o poder de fiscalização sobre o poder político do Estado. Enfim, uma ferramenta que visa garantir os direitos fundamentais de todo cidadão e, como tal, um pressuposto fundamental da democracia.

Silva e Alfradique (2006) afirmam que, quando a sociedade realiza o controle das ações públicas, ela o faz em razão de dois pressupostos: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático.

Nos últimos anos, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, os conceitos que consideravam a necessidade de melhor gestão dos recursos públicos e de melhor controle da sociedade sobre as políticas públicas passaram por sucessivas transformações e evoluções. Nesse ponto, o controle social foi incluído, com maior ênfase ao debate, procurando-se dar espaços à participação de entidades de classe, movimentos sindicais e, principalmente, da própria população, de tal modo que consentisse o exercício da cidadania em um quadro de maior aprofundamento do ambiente democrático.

A necessidade de ser exercido um controle social por parte da sociedade fez surgir uma questão fundamental: a transparência na administração pública. Essa transparência consiste em verificar e cobrar a aplicação efetiva dos recursos públicos nas áreas com necessidades mais emergentes, exigindo dos gestores uma administração que otimize a aplicação desses recursos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) foi um marco no processo de transparência e responsabilização na administração pública brasileira, porém, além da normatização, é necessário também prover-se de um conjunto de indicadores

que viabilizem o acompanhamento de uma política pública mais transparente. Selecionar esses indicadores é tarefa imprescindível, pois eles contribuem com a etapa de avaliação no ciclo das políticas públicas.

## CIDADANIA

A cidadania é caracterizada pela relação entre iguais, e destes com o poder, remontando aos tempos da Grécia Antiga. Sendo assim, só existe de forma coletiva e em comunidades que possuam sujeitos portadores de direitos (BODSTEIN, 1997).

A história da cidadania confunde-se com a história das lutas pelos direitos humanos. A cidadania está em constante construção. É um referencial de conquista da humanidade. Ser cidadão é ter ciência de que se é sujeito de direitos. Direitos à igualdade, à liberdade, à vida, à propriedade, enfim, direitos políticos, civis e sociais. Porém, a cidadania pressupõe também deveres, responsabilidades, enquanto parte integrante de uma coletividade, onde todos têm que dar sua contribuição, para se chegar assim ao objetivo final: o bem comum.

O cidadão como portador de direitos leva a uma demanda por igualdade entre os indivíduos, não sendo os direitos de cidadania exclusivos de um determinado grupo social, nem podendo sofrer restrições fundadas em bases étnicas, culturais, religiosas, de gênero ou de nacionalidade (VAZ, 2003).

Assim, a cidadania deve ser compreendida sob

aspectos mais amplos, que extrapolem o atendimento apenas dos direitos políticos, civis e sociais. Deve-se buscar compreendê-la sob a perspectiva de inclusão do cidadão a uma sociedade aberta às diferenças e à igualdade de oportunidades para todas as pessoas.

A cidadania é, portanto, uma condição sine qua non para que um indivíduo seja incluído e participe da vida pública, sendo um meio de proteção e uma condição para exercer os seus direitos, mas também deveres (SILVA *et al.*, 2005).

Para Bobbio (1992), os direitos são construídos através da emancipação e das transformações das condições de vida provenientes de lutas sociais travadas pelo homem no decorrer da história. Desta forma, enquanto direitos históricos e socialmente construídos, são sujeitos à mudança, suscetíveis à transformação e à ampliação.

A mudança do conceito de cidadania é percebida desde o início da sociedade organizada, porém, em razão das adequações às demandas do mundo contemporâneo, essa mudança atingiu ritmos alucinantes. Nesse contexto, é necessário um novo modelo de cidadania, que forneça aos cidadãos a capacidade de interpretação da realidade, tornando-os construtores de significados.

Para Araújo (1999), o acesso e o uso da informação são fundamentais na construção da cidadania, estando pautada neles a conquista de direitos políticos, civis e sociais e a implementação dos deveres do cidadão. A autora



acrescenta ainda que a informação é um bem social e um direito coletivo equiparado ao direito à educação, à saúde, à moradia, à justiça e tantos outros direitos do cidadão.

A mutabilidade do conceito de cidadania, baseada nas conquistas dos direitos provenientes das lutas travadas pelo homem, leva à certeza de que cada sociedade terá peculiaridades na construção de sua cidadania. Desta forma, o caso brasileiro apresenta-se bastante peculiar e quando confrontado com o esquema de Marshall revela um percurso diferente.

Carvalho (2002), em seu estudo sobre o caso da construção da cidadania e controle social no Brasil, aponta que o modelo de colonização escravocrata, onde negros e índios não possuíam os direitos individuais básicos, não propiciava um ambiente favorável para o desenvolvimento de uma cidadania plena. Importantes acontecimentos da história do país, como a libertação dos escravos e a proclamação da República em 1888 e 1889, respectivamente, não contaram diretamente com a participação popular.

Ainda segundo Carvalho (2002), grandes conquistas na área social, como direitos tra-

balhistas e previdenciários e organização sindical, foram alcançadas no período de 1930 a 1945; entretanto, estas conquistas foram outorgadas pelo Estado ao povo, seguindo o caminho inverso das conquistas através das lutas sociais. Neste caso, os direitos sociais adiantam-se aos políticos e civis, e estes últimos só se consolidam e tendem a se fortalecer na condição de valores universais absorvidos por uma comunidade cívica após a Constituição de 1988.

Avanços mais significativos nos direitos políticos e civis no Brasil aconteceram de 1945 a 1964, quando houve uma maior participação popular em fatos importantes da política nacional. No entanto, de 1964 a 1985, o país conheceu um grande retrocesso dos direitos civis e políticos, em contraposição ao crescimento das garantias dos direitos na dimensão social (CARVALHO, 2002).

Em razão de todas estas características da trajetória da cidadania no Brasil, Dias (2007, p. 6) observa que “há que se analisar a cidadania à luz da experiência de cada povo e de seus valores cívicos, a par de se lhe fornecer conteúdo amplo, coerente com as novas gerações de direitos”.

**O controle social é um instrumento eficaz de parceria e compromisso entre o cidadão e o poder público, sendo capaz de garantir o desenvolvimento econômico e social do país. Um exemplo positivo diz respeito ao orçamento participativo**

## CONTROLE SOCIAL

O termo controle social só passou a ser utilizado após o término do governo militar, na década de 1980, com o início do processo de redemocratização do país. Com a reforma e modernização do Estado tornou-se possível a criação de mecanismos que viabilizaram a integração da sociedade nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

O chamado controle social é aquele exercido por completo pela sociedade, sendo a mais efetiva forma de controle, uma vez que quem usufrui do benefício é ela própria. Segundo Assis e Villa (2003, p. 377):

Nesse sentido, o controle/participação social é entendido como um espaço de representação da sociedade, onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem o indivíduo, família e grupos da comunidade.

O controle social é um instrumento eficaz de parceria e compromisso entre o cidadão e o poder público, sendo capaz de garantir o desenvolvimento econômico e social do país. Um exemplo positivo diz respeito ao orçamento participativo, que vem sendo ampliado de forma crescente.

O controle social pressupõe a descentralização do Estado, de forma que este possa atender efetivamente os anseios e necessidades da sociedade, buscando a primazia na qualidade dos serviços, a economicidade, a transparência, a publicidade e facilitando o combate à corrupção.

O Estado descentralizado cede espaço para que a sociedade exerça controle sobre a aplicação dos recursos públicos e a qualidade dos serviços prestados, dividindo a tarefa de fiscalização, o que faz surgir um novo modelo de relacionamento entre Estado e sociedade. Oferecer controle social à população é exercer o governo de forma interativa, harmonizando forças e interesses e gerando maior organização das diferentes camadas da sociedade na busca da igualdade social.

A maior finalidade do controle é assegurar a adoção dos princípios que regulam a boa gestão pública e, confirmando este pensamento, Silva (2002, p. 118) aponta:



A finalidade do controle é garantir que a administração atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal que são: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e, mais recentemente introduzido, o princípio da eficiência.

Assim, o controle social não é uma forma de o Estado manter ordem e coesão social em um projeto hegemônico, entretanto defende-se a participação efetiva da sociedade sobre as ações do Estado, concebida em última instância pelas instituições que são responsáveis pela gestão pública, cabendo, assim uma participação efetiva do cidadão na definição das políticas públicas no cenário local, regional e nacional.

O controle social tem fundamental papel enquanto princípio orientador da gestão pública,

possibilitando a participação da sociedade na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas.

Portanto, nos tempos atuais, o controle social e a democratização da informação se reforçam mutuamente. Neste ponto é essencial existir uma confluência entre o interesse do usuário em fiscalizar e exigir uma boa qualidade do serviço prestado pelo Estado, com o interesse do Estado em apoiar e ser informado sobre falhas e inadequações, no empenho para aprimorar cada vez mais suas ações, possibilitando visibilidade e transparência no exercício da prática cotidiana.

## INFORMAÇÃO, TECNOLOGIA E GOVERNO ELETRÔNICO

A sociedade da informação, anunciada por pensadores como Castells (1999) e Levy (1999), é, em razão do avanço acelerado das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e sua acessibilidade em todas as esferas da atividade humana, uma realidade em nossos dias.

No âmbito das esferas de governo, a inovação nos recursos tecnológicos que medeiam os processos informacionais e comunicativos

possibilita o controle do Estado pela sociedade civil, através da potencialização da criação de fluxos de informação bidirecional.

Na sociedade da informação, muitas foram as inovações e tecnologias que despontaram, modernizando as relações sociais e afetando a administração pública. Percebe-se que, quando se debate o contexto da sociedade da informação, na verdade, o grande foco é a comunicação, ou seja, a internet, o telefone, enfim, tecnologias que aproximam o homem da comunicação. Democratizar a informação é levar a todos conhecimentos sobre um determinado fator, que, no caso da administração pública, pode ser favorecido com instrumentos como o governo eletrônico.

Pinho (2008) observa que as tecnologias de informação e comunicação se apresentam nos governos por meio do que se convencionou chamar de e-gov ou governo eletrônico, “representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade” (PINHO, 2008, p. 473).

O autor acrescenta que portais governamentais na internet personificam esta informatização, podendo centralizar a disponibiliza-



ção de serviços e informações e aumentar a transparência e participação da sociedade nas ações governamentais.

Prado (2004, p. 16), lembrando que “uma das premissas fundamentais da democracia representativa é que ela deva ser o governo do visível e que, por princípio, nada deva permanecer escondido”, aponta para a possibilidade de os governantes se utilizarem da internet para publicar não só os próprios atos, mas também os da administração pública, de forma a tornar o governo cada vez mais transparente.

A democracia eletrônica é mais desafiadora e encontra-se ainda em estágio embrionário. Envolve conceitos como governança e mudanças estruturais no setor para dar suporte a novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o crescente setor voluntário ou terceiro setor.

Para Frey (2002), existe uma oportunidade única de ligar as estratégias para serviços *on-line* às mudanças, necessárias e prementes, na administração pública, a fim de poder lidar com os desafios de um ambiente cada vez mais complexo, incerto e mutante. Um desses desafios relaciona-se com a crise de legitimidade sofrida atualmente pela democracia e pelo governo e a busca de novas formas de cooperação entre governos, o setor privado e a sociedade civil. Seria necessário, então, oferecer possibilidades para sustentar novas formas de surgimento de redes sociais e políticas e novas maneiras de participação democrática (FREY, 2002).

O governo eletrônico deve proporcionar uma reestruturação dos processos da administração pública, a fim de modificar por inteiro a forma com que o cidadão interage com o governo. No governo eletrônico, as tecnologias de informação e comunicação são consideradas como indutoras e catalisadoras do processo de transformação do Estado.

Baseando-se na premissa de que o objetivo

fundamental do governo é prover serviços ao cidadão, Barbosa *et al.* (2004) propõem um modelo de referência de governo eletrônico que considera os contextos internos e externos. No contexto interno, o foco é a gestão da administração pública, fundamentando suas ações na desburocratização, transparência, desintermediação e eficiência operacional. O foco no cidadão abrange o contexto externo, e prevê eficácia e qualidade dos serviços públicos, estímulo ao desenvolvimento da sociedade da informação, inclusão digital e controle social.

Para Ruediger (2002, p. 30), o governo eletrônico, “mais do que um provedor de serviços *on-line*, poderá ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade”.

No Brasil, há de se relacionar as iniciativas de governo eletrônico com a reforma do Estado, iniciada a partir de sua crise nos anos 1980. O paradigma do modelo burocrático de administração pública, vigente até então, evidenciou-se insuficiente para responder satisfatoriamente às demandas da sociedade, sendo “necessário adotar formas alternativas de gestão que possibilitem ao Estado primar pela eficiência, eficácia e efetividade das ações, além de avaliar os processos e resultados” (RIBEIRO, 2005, p. 72).

Neste contexto, o governo eletrônico seria um poderoso instrumento de reforma administrativa do Estado, pois facilitaria a transparência, a eficiência na entrega de serviços públicos, a luta contra a corrupção e a individualização do atendimento aos cidadãos.

A democracia eletrônica é mais desafiadora e encontra-se ainda em estágio embrionário

Segundo Martinuzzo (2007), a recente história do governo eletrônico no Brasil tem ao menos três fases e duas políticas oficiais distintas. A primeira fase é datada de meados dos anos 1990 e é marcada por discussões sobre os potenciais do *e-gov* e o início de ações, ainda desconexas, de prestação de serviços e informações na Internet. As duas fases seguintes, que se confundem também com as políticas oficiais, são denominadas por Martinuzzo (2007) de a “era FHC” e a “era Lula”.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a “era FHC”, as discussões sobre a sociedade da informação são acentuadas, sendo estabelecida uma política de governo eletrônico baseada na reforma do Estado e no atendimento aos cidadãos.

Já em 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a “era Lula” reformula o discurso ideológico do *e-gov*, sendo visto “como uma oportunidade de inclusão social e democratização do acesso aos benefícios da tecnologia por parte das classes empobrecidas” (MARTINUZZO, 2007, p. 21).

Chahin *et al.* (2004) consideram que, no âmbito do governo federal brasileiro, o ponto de partida para uma política sistemática de *e-gov* se deu com a publicação, em setembro de 2000, do Livro Verde (TAKAHASHI, 2000). Este documento trouxe uma compilação de estudos sobre a Sociedade da Informação no Brasil em diversos temas, entre os quais o da administração pública.

Apesar de a política federal para *e-gov* já estar institucionalizada, deve-se procurar ainda mais a sua estruturação, de modo a torná-la menos vulnerável a algumas decisões de governo, de caráter passageiro. Além disso, uma ação maior por parte do governo federal para o estímulo de políticas de *e-gov* nas esferas de governo estadual e municipal faz-se necessária, tendo em vista a grande disparidade de maturidade na matéria entre os entes federados. A política de

*e-gov* não deve ser proposta exclusiva de um ou de outro governo, pois deve ser tratada como política de Estado (CHAHIN *et al.*, 2004), e deste modo procurar atingir um *status quo* em que não seja mais possível admitir a possibilidade do seu retrocesso.

Um ponto comum e importante entre pesquisadores do tema é a preocupação com a exclusão digital, que deixa de fora, principalmente nos países em desenvolvimento em que o próprio mercado não consegue resolver esta demanda, uma grande parcela da população que, a princípio, deveria ter o direito de consumir estes serviços de forma igualitária.

Para Chahin *et al.* (2004), a informação é um recurso social e econômico básico. “Sua produção, armazenamento e processamento constituem produtos de grande valor agregado”; desta forma, o combate à exclusão digital irá promover também “o crescimento econômico [...] e o desenvolvimento com distribuição de renda e justiça social” (CHAHIN *et al.*, 2004, p. 58).

No capítulo intitulado “Universalização de Serviços para a Cidadania”, do Livro Verde (TAKAHASHI, 2000), o acesso universal aos serviços de informação e comunicação é tratado como uma condição fundamental, porém não única, para inserir os indivíduos no contexto da cidadania.

Por mais estimulantes que possam ser as potencialidades do uso das TIC para o acesso amplo e democrático ao Estado, deve-se levar em conta os fatores limitantes da exclusão digital e não deixar que o principal potencial do governo eletrônico – acesso democratizado a serviços e informação – passe a ser, também, sua principal restrição.

## ACCOUNTABILITY

A expansão e consolidação dos regimes democráticos em todo o mundo e a reforma da administração pública vêm promovendo prá-



ticas democráticas – mesmo que lentamente em alguns casos – como a obrigação por parte dos governos de prestar informações sobre suas contas públicas e ações a quem lhe delegou o poder.

A terminologia deste conceito é apresentada na língua inglesa mesmo aqui no Brasil, por não haver até hoje uma única palavra que a represente em nossa língua. Mais que isso, Campos (1990) entende que falta não apenas a palavra em nosso vocabulário, seja ela escrita ou falada, mas, sobretudo, nos falta o próprio conceito.

Para Akutsu e Pinho (2002, p. 731), o conceito de *accountability* envolve duas partes: “a primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos” e complementam o conceito indicando que é obrigação da segunda parte gerir eficientemente estes recursos e prestar contas de sua gestão. Segundo Campos (1990), o desenvolvimento da consciência popular e o sentimento de comunidade são pré-requisitos para que se tenha uma democracia participativa e, por meio desta, se atinja a *accountability* do serviço público. O amadurecimento da democracia faz com que o cidadão, individualmente, passe de

mero consumidor de serviços públicos e alvo de decisões de políticas públicas a sujeito ativo neste processo, enquanto que a cidadania organizada é capaz de identificar necessidades, canalizar demandas e cobrar melhor desempenho do serviço público.

O autor crê que o real controle sobre as ações do governo, seja ele o Executivo, Legislativo ou Judiciário, só acontecerá efetivamente quando for executado pelos cidadãos, na forma de controle social. O exercício ativo da cidadania por partidos políticos, sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada, irá assegurar a legitimidade do poder delegado pelo povo ao Estado (CAMPOS, 1990).

Entretanto, para efetivar o controle social e fazê-lo funcionar é necessário criar instrumentos de participação, divulgá-los amplamente, deixá-los ao alcance de todos e conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle (AKUTSU e PINHO, 2002). Os autores argumentam ainda que “enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes” (AKUTSU e PINHO, 2002, p. 731).

A afirmação da democracia como um valor universal vem pressionando formas mais tradicionais de dominação a adotarem formas mais democráticas de governo. A *accountability* na sociedade brasileira é um processo ainda em construção e não se deve esperar que mudanças nos processos e na cultura política de um país aconteçam de forma tão abrupta.

## TRANSPARÊNCIA

Conforme visto no tópico anterior, um regime que pretenda alcançar maior *accountability* deve ter um cidadão mais consciente e uma sociedade organizada mais participativa no controle das ações da administração pública. Ter acesso às informações dessas ações passa a ser uma condição básica e necessária para atingir esse objetivo. A transparência é, então, o conceito que comporta a relação entre a sociedade e o acesso às informações dos governos.

Paralelamente à necessidade de maior transparência, que vem aumentando nos últimos anos, o desenvolvimento de novas tecnologias da informação e comunicação ampliou as possibilidades e formas de disponibilização de informações públicas, o que relaciona, sem otimismo exagerado, a transparência ao governo eletrônico.

Para Platt Neto *et al.* (2007), a transparência é um conceito maior do que a publicidade, pois, mesmo pública, a informação pode não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível, condições que assegurariam, mais do que o atendimento às normas legais, o favorecimento do exercício da cidadania pela população.

Esses autores afirmam que a divulgação das contas públicas subentende a disponibilização de informações confiáveis e relevantes aos interesses dos usuários. No esquema proposto por eles, a transparência das contas públicas deve ser composta por três elementos. A publicidade, como primeiro elemento, compreende vasta divulgação das informações disponíveis ao público. Esta divulgação deve estar



atrelada a um grande número de meios de poder acessá-las a custos baixos e que sejam de domínio do público. O segundo elemento, a compreensibilidade, refere-se ao formato visual (demonstrativos, relatórios, gráficos, entre outros) e a linguagem que é usada para divulgação das informações. Quando o público-alvo é o cidadão comum, deve-se buscar simplicidade e linguagem acessível condizente com os usuários.

Como terceiro elemento é apontada a utilidade das informações para decisões. A utilidade e a relevância da informação dependerão do interesse de cada usuário. Os aspectos de confiabilidade (garantia de que a informação é verídica) e comparabilidade (informação referendada por outros períodos e entidades) são igualmente importantes na utilidade da informação para tomada de decisões (PLATT NETO *et al.*, 2007). Sobre a base legal que assegura aos brasileiros o acesso às informações do Estado, Prado (2004, p. 49) descreve que:

[...] o princípio básico da acessibilidade de informações deriva do habeas data, explicitado na Lei nº 9.505/97. Por este princípio, cada cidadão tem o direito de acessar, e eventualmente corrigir, as informações pessoais contidas nos arquivos governamentais [...]. A Constitui-

ção Federal de 1988 assegura também amplo acesso à informação pública, não só quanto ao direito de informar, como quanto ao direito coletivo de ser informado (art. 5º, incisos XIV e XXXIII). A Constituição Federal explicita também que a publicidade dos atos de governo deve se estender a todas as instâncias de governo, incluindo a administração direta, indireta e fundacional (art. 37).

A Lei Federal nº 8.159/91 estabelece o direito de pleno acesso a quaisquer documentos públicos, de arquivos públicos e privados, com restrição apenas aos considerados sigilosos, cuja divulgação possa pôr em risco a segurança da sociedade e do Estado.

Segundo Prado (2004), a crise fiscal dos anos 1990 fez com que o governo federal promulgasse alguns dispositivos legais – dos quais se destacam a Lei nº 9.755/98, ou Lei de Contas Públicas, e a Lei Complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – a fim de obter um maior controle do endividamento público e reverter parte do controle sobre as finanças públicas.

Estes dispositivos legais exigem dos entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – a publicação, inclusive na internet, de demonstrativos com informações sobre suas execuções orçamentárias e financeiras em determinados períodos de tempo.

A partir da publicação da Lei nº 9.755/98, o Tribunal de Contas da União (TCU) regulamentou a criação de uma homepage, intitulada Contas Públicas, para que os entes federados pudessem publicar na internet os demonstrativos previstos na legislação (PRADO, 2004).

A Lei Complementar nº 101/2000 obriga também os entes federativos a publicarem seus relatórios e demonstrativos fiscais em meio de amplo acesso público, dentre os quais a internet – apesar desta opção ser facultada ao ente.

Prado (2004) ressalta que, embora a publicação na internet dos demonstrativos da LRF fosse facultativa, a legislação intensificou o controle sobre as contas dos órgãos públicos, tendo em vista que outras instituições como o Ministério da Fazenda e o Ministério Público dos Estados, além dos Tribunais de Contas, passaram a analisar com mais detalhe a situação fiscal dos entes federados.

Mais recentemente foi promulgada a Lei Complementar nº 131/2009, que acrescentou à LRF o incentivo à participação popular no processo de elaboração dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e orçamento, através de audiências públicas e a determinação para disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Contudo, Akutsu (2005) faz duas importantes ressalvas quanto à limitação da transparência administrativa. A primeira seria referente à limitação da transparência para que não sejam violados os direitos individuais dos cidadãos, relacionando-se ao princípio da dignidade da pessoa humana, e que inclui o direito à privacidade. E a segunda seria para os casos em que é necessário limitar o princípio da transparência administrativa, em face da defesa da segurança interna e externa do Estado.

As possibilidades advindas do governo eletrônico para a promoção da transparência e, por conseguinte, da *accountability*, vão desde a simples publicidade de informações de ações e contas públicas de governo, até a participação dos cidadãos no controle efetivo dos gastos públicos e elaboração de políticas públicas. Entretanto, apenas o ferramental tecnológico não é o bastante para que estas possibilidades se concretizem. O desenvolvimento da consciência popular e a mobilização de cidadania organizada para o uso das ferramentas de e-governo adequadas farão o Estado adquirir mais *accountability*.

## CONCLUSÃO

Nos tempos atuais, não se concebe mais pensar a democracia apenas como um Estado em que os cidadãos pagam impostos e o governo os arrecada. A legitimidade da democracia atual pode ocorrer através da maior participação da sociedade, para que o controle social devolva aos cidadãos a confiança em seus governantes. O controle social não apenas serve aos cidadãos como também à própria legitimidade do Estado, sendo a fundamentação de sua existência.

Neste sentido, a transparência dos atos administrativos é fundamental para que sejam disponibilizadas informações essenciais, de forma que o controle social da administração pública seja efetivamente realizado. A transparência revela-se como uma ferramenta democrática que busca o fortalecimento da cidadania e serve de pressuposto para o controle social.

A Constituição Federal de 1988 trouxe vários dispositivos que contemplaram os direitos dos cidadãos e estenderam a participação da sociedade, que passou a manifestar desejo por maior transparência na gestão dos recursos públicos. A transparência é, seguramente, um dos pilares mais importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, revelando-se uma ferramenta democrática que corrobora para o fortalecimento da cidadania e serve de propósito para o controle social. Além disso, a entrada em vigor da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, estendeu, de forma quantitativa e qualitativa, as informações disponibilizadas aos cidadãos.

O avanço dos recursos tecnológicos e sua participação efetiva no cotidiano das pessoas já se caracterizam como sendo um novo estágio do desenvolvimento da sociedade – a sociedade da informação. Nela, mudanças fundamentais na sociedade acontecerão, como a substituição das variáveis básicas da sociedade industrial – trabalho e capital – pelas suas variáveis – informação e conhecimento.

A sociedade da informação traria, então, em seu leque de possibilidades, com o acesso às informações e aos conhecimentos mais abrangentes, rápido e de menor custo, a possibilidade de os cidadãos exercerem, de forma mais efetiva, a sua cidadania, sendo-lhes possível por meio destas informações acompanharem, participarem e avaliarem as administrações públicas, bem como provê-los do conhecimento necessário para a tomada de decisão na escolha de seus governantes.

A gestão pública vem se deparando com inúmeros desafios cau-

sados pelas profundas mudanças sociais, econômicas e políticas nas cidades de uma sociedade globalizada. Os avanços em tecnologias de informação e comunicação, ao mesmo tempo em que representam um desafio, podem alavancar mudanças significativas em uma reforma e democratização da gestão pública, na forma do que se convencionou chamar de governo eletrônico. As possibilidades do governo eletrônico, através do uso da tecnologia, vão desde a melhoria e automação dos processos de gestão das organizações públicas, em busca de maior efetividade, passando pela disponibilização aos cidadãos, por meios eletrônicos, de informações da administração pública e de serviços públicos, chegando até a melhor e mais completa hipótese, que é da participação democrática efetiva do cidadão comum nas decisões de governo. A era da informação representa um novo mundo repleto de informações que, na maioria das vezes, se apresenta não organizado e de forma desconexa. As ferramentas de portais corporativos têm auxiliado as organizações a coletarem, tratarem e disseminarem através de um canal central (portal) as suas informações. Este portal deve possuir um padrão de identidade que transmita os valores, missão e visão de futuro do governo. A disponibilização de informações sobre a gestão pública em um portal governamental gera transparência, uma possibilidade que pode ajudar a trazer *accountability* na relação entre os governantes e a sociedade.

## REFERÊNCIAS

- AKUTSU, Luiz. *Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. Anais... Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0052543.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2011.
- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governos no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723–745, set./out. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>>. Acesso em: 4 maio 2011.
- ARAÚJO, Eliany Alvarenga de. Informação, sociedade e cidadania: gestão da informação no contexto de organizações não-governamentais (ONGs) brasileiras. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 28, n. 2, p. 155-167, maio/ago. 1999. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/view/297/263>>. Acesso em: 4 maio 2011.
- ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Tereza Cristina Scatena. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, v. 11, n. 3, p. 376–382, maio/jun. 2003. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rlae/v11n3/16549.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rlae/v11n3/16549.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- BARBOSA, Alexandre Fernandes et al. Governo eletrônico: um modelo de referência para sua implementação. In: CONGRESSO ANUAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – CATI, 16., 2004, São Paulo. Anais... São Paulo: FGV-EAESP, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BODSTEIN, Regina Cele de A. Cidadania e modernidade: emergência da questão social na agenda pública. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, abr./jun. 1997. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1997000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1997000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- 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. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101 [...] a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991*. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista*

- de *Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHAHIN, Ali et al. *Governo eletrônico no mundo: e-gov.br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia, o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- DIAS, Wladimir Rodrigues. Sobre o conceito de cidadania e sua aplicação ao caso brasileiro. *Revista Digital da Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, 2007.
- DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- FREY, Klaus. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Orgs.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. P.141-163.
- LEVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- MARTINUZZO, José Antonio. Governo eletrônico no Brasil: paradigmas políticos da gênese. *Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 15-28, 2007. Disponível em: <[www.ip.pbh.gov.br/ANO9\\_N2\\_PDF/governo-eletronico-brasil.pdf](http://www.ip.pbh.gov.br/ANO9_N2_PDF/governo-eletronico-brasil.pdf)>. Acesso em: 2 maio 2013.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-93, maio/jun. 2008.
- PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007. Disponível em: <[web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320](http://web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320)>. Acesso em: 2 maio 2013.
- PRADO, Otavio. *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)–Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2432/127608.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 4 maio 2011.
- RIBEIRO, Carla Andréa. Governo eletrônico na Reforma do Estado: inter-relações e perspectivas. *Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 71-84, 2005. Disponível em: <[www.ip.pbh.gov.br/ANO7\\_N1\\_PDF/IP7N1\\_ribeiro.pdf](http://www.ip.pbh.gov.br/ANO7_N1_PDF/IP7N1_ribeiro.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. *Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 25, set./dez. 2002. Disponível em: <[www.revistaoes.ufba.br/include/getdoc.php?id=660&article=548&mode=pdf](http://www.revistaoes.ufba.br/include/getdoc.php?id=660&article=548&mode=pdf)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In: PRÊMIO Serzedelo Corrêa 2001: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. P. 21-72.
- SILVA, Gecilda Esteves; ALFRADIQUE, Cláudio Nascimento. *A importância da participação popular como forma de controle social de obras públicas e exercício da democracia*. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 11., 2006, Foz do Iguaçu. Anais... Disponível em:

<[www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Importância da participação popular.pdf](http://www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Importância da participação popular.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2011.

SILVA, Helena et al. Inclusão digital e educação para a competência informacional: uma questão de ética e cidadania. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 34, n. 1, p.28-36, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/view/611/544>>. Acesso em: 4 maio 2011.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). *Sociedade da informação no Brasil*: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <<http://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/434/1/Livro%20Verde.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2011.

VAZ, José Carlos. *Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação*. 2003. Tese (Doutorado em Administração de Empresas)–Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2479/Jose\\_Carlos\\_Vaz.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2479/Jose_Carlos_Vaz.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 4 maio 2011.



# INDICADORES DE DESEMPENHO, uma ferramenta da gestão pública



**José Carlos Jannini de Sá**

Analista de Controle Externo do TCE-RJ

Graduado em Ciências Matemáticas pela Universidade Estácio de Sá

Graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade São Paulo Apóstolo (Faspa)

Pós-graduado em Gestão Pública e Controle Externo pela ECG/TCE-RJ

**RESUMO:** O presente artigo pretende analisar a importância do uso de indicadores de desempenho para monitoramento das ações do gestor público, possibilitando a elaboração de diagnóstico na orientação da decisão, na implementação de indicadores no processo e na avaliação do resultado e do impacto das ações, buscando a gestão pública eficiente e comprometida com os resultados. Este estudo procura mostrar também a importância dos indicadores no acompanhamento das leis que regem o ciclo orçamentário (PPA, LDO, LOA), o monitoramento do Plano Plurianual (PPA), que é um plano de médio prazo que visa ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixadas, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tem como parâmetro o PPA, estabelecendo as metas e diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), verificando a execução dos programas públicos em benefício da sociedade.

*ABSTRACT: This article analyzes the importance of using performance indicators to monitor the actions of public managers, enabling the development of diagnostics, in guidance for decision, in implementation of indicators in the process, evaluates the result and the actions impact, seeking efficient public management and committed to the results. This article also seeks to show the importance of indicators for monitoring the laws that govern the budget cycle (PPA, LDO, LOA), multiannual plan monitoring (PPA), which is a medium-term plan which orders the government actions that lead to the achievement of the goals and targets set in the Budget Guidelines Law (LDO), has as parameter the PPA, setting goals and guidelines for the preparation of the Annual Budget Law (LOA), checking the implementation of public programs for the benefit of society.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Indicadores; monitoramento; gestor público; tomada de decisões.

**KEYWORDS:** Indicators; monitoring; public manager; decision making.

## INTRODUÇÃO

Desde o século XIX, tem-se empreendido esforços para a modernização da administração pública, buscando uma melhor atuação do Estado na prestação de serviços à sociedade. Modelos de gestão voltados para o resultado são aplicados com foco no impacto na qualidade de vida da sociedade, priorizando também a transparência, a maximização dos recursos e a responsabilização dos agentes perante a sociedade.

Considerando a importância das ações de governo no crescimento econômico e no desenvolvimento social do país, torna-se fundamental a construção e ampla utilização de medidas de desempenho que expressem o grau de alcance das metas e objetivos estabelecidos. A identificação dos resultados das ações por meio de medidas de desempenho se constitui em um fator importante de comunicação com a sociedade evidenciando a evolução de um plano, o que faz dos indicadores elementos essenciais para uma boa gestão das políticas públicas.

Princípios importantes como performance, transparência e *accountability*, viabilizados pelas medidas de desempenho, são essenciais para formação de um Estado moderno, pois essas medidas proporcionam elementos que norteiam as decisões e podem impulsionar uma reforma nos governos em direção a uma maior efetividade de suas ações.

Conseguir uma gestão eficiente e comprometida com os resultados, principalmente no serviço público, requer diversas transformações. O estabelecimento de metas é uma das mudanças necessárias para uma gestão de qualidade. Uma das ferramentas mais utilizadas no desenvolvimento desse tipo de gestão é o uso de indicadores para mensuração e avaliação do desenvolvimento institucional. Um sistema de informação sobre

Princípios importantes como performance, transparência e *accountability*, viabilizados pelas medidas de desempenho, são essenciais para formação de um Estado moderno

gestão e desempenho gera condições para uma maior eficiência na aplicação de recursos físicos, humanos e financeiros, aumentando a responsabilidade e a autonomia do gestor.

O sistema de informação é um importante instrumento para a avaliação da gestão pública. A tomada de decisões e a execução de ações devem estar baseadas na medição e análise do desempenho, levando-se em conta as informações disponíveis. Um sistema de informações e dados serve para definir tendências, projeções, causas e efeitos e deve servir de base para o ciclo, planejamento, avaliação, tomada de decisão e implementação de melhorias. Para se chegar a uma gestão de excelência, tornam-se necessários a obtenção e o tratamento contínuo de dados e informações de qualidade, possibilitando comparações.

Um sistema de indicadores bem planejado e estruturado pode elevar o grau de comprometimento com resultados, mediante a fixação de metas que mostrem os resultados esperados em termos de quantidade e qualidade dos serviços prestados e da eficiência e da efetividade com que são oferecidos à sociedade. De acordo com Silva e Cavalcanti (*apud* ARAÚJO; PEREIRA, 2011), a aplicação de indicadores na administração pública “atende

ao propósito de contribuir com o melhor gerenciamento dos recursos disponíveis, além da prestação de contas ou informação à sociedade sobre a utilização desses recursos”. Considerando os recursos financeiros, materiais, tecnológicos, físicos e humanos, medir é fundamental para as instituições que possuem metas a serem atingidas em um determinado período de tempo.

O gestor que precisa planejar e implementar uma política pública de forma adequada recorre a indicadores. Os indicadores servem para analisar determinada situação, identificar problemas, avaliar e monitorar o trabalho, além de serem fundamentais nas tomadas de decisões. Se o resultado está fora do previsto, deve-se procurar identificar as falhas no processo e saná-las, para que se alcance o desejado. A origem do enfoque de tomadas de decisão por meio de indicadores de desempenho começa com o fato, o fato gera dados, os dados são processados e transformados em informações, as informações geram o conhecimento e, finalmente, o conhecimento cria nova sabedoria.

## HISTÓRICO DOS INDICADORES

A ideia da construção de medidas que refletissem a realidade social teve início na década de 1920, quando foi criado nos Estados Unidos um comitê presencial com a finalidade de produzir um relatório, denominado “Tendências Sociais Recentes”, conceito bastante próximo ao que hoje denominamos indicadores (RUA, 2004).

Nas décadas seguintes, o modelo de desenvolvimento implantado nos países centrais (EUA, Europa e Japão), particularmente após a 2ª Guerra Mundial, levou à construção de indicadores econômicos, pois se acreditava que o nível de produção evidenciava o grau de desenvolvimento de um país (SANTAGADA *apud* BRASIL, 2010). Em 1960, nos EUA, começou a mudar este padrão quando se identificou que os índices de desenvolvimento econômico, como PIB per capita, não explicavam as falhas existentes no processo de desenvolvimento social. Em 1966 surgiu, na obra coletiva de Raymond Bauer, a expressão



“indicadores sociais”, cuja finalidade era estudar as transformações socioeconômicas na sociedade americana decorrentes da corrida espacial. Em 1969 o presidente Nixon criou o Serviço Nacional de Metas e Pesquisas, com o propósito de, anualmente, elaborar e divulgar informações acerca do estado social da nação (SANTAGADA *apud* BRASIL, 2010).

Em 1970, através de organismos nacionais e internacionais, ocorreu um grande avanço na produção de indicadores sociais, com a divulgação de índices regionais, nacionais e supranacionais, permitindo, inclusive, a comparação das condições de vida entre países. Os indicadores sociais sofreram certo desprezo em 1980 com a crise fiscal, junto com a visão de um Estado mínimo economicamente eficiente, adotada principalmente na Inglaterra e EUA. Após a década de 1990 os indicadores sociais e ambientais assumiram um papel de destaque, quando o governo da maioria das nações passou a dar importância a temas como desigualdade social, qualidade de vida, direitos humanos, liberdade política, desenvolvimento sustentável, responsabilidade social e biodiversidade.

## CONCEITO DE INDICADORES

Indicador é um número, porcentagem ou razão que mede o aspecto do desempenho, com a finalidade de comparar estas medidas com metas preestabelecidas, sendo considerado como um instrumento de mensuração quantitativa ou qualitativa de determinados aspectos do desempenho.

Segundo o TCU,

O indicador é uma forma de representar quantitativamente uma ou mais características ou requisitos de produtos e de processos para acompanhar e melhorar os resultados ao longo do tempo. Indicador é o modelo temá-

tico ou variável aleatória em função do tempo, parametrizando uma ou mais condições de contorno, características ou requisitos na identificação e avaliação sistemática dos valores esperados. (BRASIL, 2009)

Do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem ao gestor público, identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.

A literatura aponta diversas acepções acerca de indicadores, todas guardando certa similaridade conceitual. Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzáles (2009):

[...] indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

De acordo com Rua (2004), os indicadores são medidas que expressam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou desempenho de um processo, serviço, produto ou organização.

Segundo Brasil (2010), os indicadores são ferramentas constituídas de variáveis que, associadas a partir de diferentes configurações, expressam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem. Já segundo

Magalhães (*apud* BRASIL, 2010), “são abstrações ou parâmetros representativos, concisos, fáceis de interpretar e de serem obtidos, usados para ilustrar as características principais de determinado objeto da análise”. Jannuzzi (2003 *apud* BRASIL, 2010) diz que o registro de um determinado cadastro administrativo ou uma estatística produzida por uma instituição especializada não é necessariamente um indicador de desempenho; portanto, uma importante distinção precisa ser feita entre:

- Estatísticas públicas – representam ocorrências ou eventos da realidade social. São produzidas e disseminadas pelas instituições que compõem o Sistema Estatístico Nacional e servem de insumos para a construção de indicadores. Segundo Guimarães (*apud* BRASIL, 2010), o conceito de Sistema Estatístico Nacional está relacionado a duas dimensões distintas: (1) ao conjunto de informações estatísticas estruturadas de acordo com regu-

lamentos e procedimentos específicos que expressam as realidades social, ambiental e econômica de um país; e (2) a atuação coordenada e eficiente das instituições nacionais e subnacionais que produzem e disseminam estatísticas públicas;

- Indicadores de desempenho de programas – permitem uma análise contextualizada e comparativa de registros e estatísticas, no tempo e no espaço;
- Sistema de indicadores – constitui um conjunto de indicadores que se referem a determinado tema ou finalidade programática. Tanto para a pesquisa social quanto para o desenho e a implantação de políticas públicas, planos e programas, os indicadores surgem como uma mediação entre a teoria e as evidências da realidade, gerando instrumentos capazes de identificar e medir algum tipo de fenômeno social, estabelecido a partir de uma reflexão teórica (CARDOSO *apud* BRASIL, 2010).



## Funções Básicas

Considerando uma visão mais agregada, pode-se dizer que os indicadores têm as seguintes funções básicas (BONNEFOY; ARMIJO *apud* BRASIL, 2010):

- Descritiva – tem como característica apontar informação sobre uma realidade empírica, situação social ou ação pública como, por exemplo, a quantidade de famílias em situação de pobreza;
- Valorativa – também chamada avaliativa, implica em agregar informação de juízo de valor à situação em foco, com a finalidade de avaliar a importância relativa de determinado problema ou verificar a adequação do desempenho de um programa como, por exemplo, o número de famílias em situação de pobreza em relação ao número total de famílias.

Essas funções permitem que indicadores sejam utilizados em diferentes etapas do ciclo de gestão de políticas públicas, no diagnóstico de situação, para subsidiar a definição de um problema, no desenho e na fixação das referências de uma política pública, que se deseja modificar, para monitoramento e avaliação da execução, revisão do planejamento e correção dos

[...] o processo de seleção de indicadores deve buscar se associar a algumas propriedades que caracterizam uma boa medida de desempenho

desvios, e para avaliação de alcance de metas, dos resultados no público-alvo e dos impactos na sociedade.

## Propriedades

Face à grande quantidade de medidas disponíveis, o processo de seleção de indicadores deve buscar se associar a algumas propriedades que caracterizam uma boa medida de desempenho. Na visão da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*apud* BRASIL, 2010), as propriedades dos indicadores se dividem em dois grupos distintos, essenciais e complementares.

As propriedades essenciais são aquelas que qualquer indicador de programa deve apresentar, sendo consideradas como critérios de escolha, independentemente da fase do ciclo, planejamento, execução e avaliação, de gestão em que se encontra o programa. São propriedades essenciais: validade, confiabilidade e simplicidade.

- Validade – seria representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja modificar. Um indicador deve traduzir o que está sendo medido e manter esse sentido ao longo do tempo;
- Confiabilidade – quer dizer que a origem das fontes dos indicadores deve ser confiável, utilizando metodologias reconhecidas e transparentes na coleta, processamento e divulgação;
- Simplicidade – os indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público interno ou externo.

As propriedades complementares – sensibilidade, desagregabilidade, economicidade, estabilidade, mensurabilidade e auditabilidade – também são muito importantes, mas, dependendo da fase do ciclo de gestão de programas, podem ser alvo de uma análise quando há conflito de escolha.

- Sensibilidade – capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das modificações realizadas;
- Desagregabilidade – capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos. Em virtude da dimensão territorial, representa um fator essencial na implementação de políticas públicas;
- Economicidade – capacidade de se obter os indicadores a custos baixos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios conseguidos, deve ser favorável;
- Estabilidade – representa a possibilidade de se estabelecer séries históricas, permitindo monitoramento e comparações;
- Mensurabilidade – capacidade de alcance e mensuração quando necessário, na sua versão mais atual, com maior precisão possível e sem duplo sentido;
- Auditabilidade – permite a qualquer pessoa sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores, obtenção, tratamento, difusão e interpretação.

Outras propriedades podem ser consideradas:

- a) Publicidade – os indicadores devem ser públicos, conhecidos em todos os níveis da instituição, bem como pela sociedade e demais integrantes da administração pública;
- b) Temporalidade – indica o momento em que se deve começar a medição, a disponibilidade de obtenção quando resultados diferentes acontecerem e possibilita um acompanhamento periódico do desempenho do programa;
- c) Factibilidade – significa que os dados necessários para as medições se constituem em informações que fazem parte dos processos de gestão da instituição.

## Taxonomias

A literatura aponta diversas formas e critérios de classificação de indicadores. Segundo Rua (2004), os indicadores podem ser classificados em estratégicos e de processos.

Indicadores estratégicos são voltados à visão e aos objetivos da organização. Informam o “quanto” a organização se encontra na direção de sua visão. Refletem o desempenho em relação aos objetivos estratégicos da organização. Sua formulação se dá segundo as dimensões e critérios estabelecidos no Planejamento Estratégico das organizações.

Indicadores de processo acompanham e avaliam o desempenho do processo, representação objetiva de características do processo que devem ser acompanhadas ao longo do tempo para avaliar e melhorar seu desempenho. Medem a eficiência e a eficácia dos processos e se dividem em:

- a) Indicadores de qualidade ou eficácia – são mais subjetivos; partem da observação. Não existem métricas exatas para medi-los, mas há metodologia. Servem para medir a satisfação do cliente com os produtos ou serviços oferecidos, bem como o grau de atendimento aos requisitos definidos;
- b) Indicadores de não qualidade – têm como objetivo mencionar o que deixou de ser feito ou mal feito.

Indicadores de produtividade ou eficiência avaliam a relação entre os recursos empregados e os produtos ou serviços produzidos. Medir o que se passa dentro dos processos e atividades permite identificar problemas e conseguir preveni-los, para que não tragam prejuízos.

Indicadores de desempenho permitem uma avaliação exata do esforço empregado para gerar os produtos ou serviços.

Indicadores de capacidade medem a capacidade de resposta de um processo, levando-se em conta as saídas produzidas por unidade de tempo.

Indicadores quantitativos são obtidos por meio de números e dados exatos, que são obtidos por meio de mensuração e tabulação de relatórios, entre outras ferramentas.



## Natureza do indicador

De acordo com o Sistema Estatístico Nacional, um dos principais sistemas idealizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que consolida os indicadores de algumas das suas principais publicações, dentro de uma perspectiva ampla e também a evolução histórica, os indicadores podem ser econômicos, sociais e ambientais.

Os indicadores econômicos espelham o comportamento da economia de um país. Por terem sido os primeiros a serem produzidos, possuem uma teoria geral mais consolidada. São utilizados no setor governamental na gestão das políticas fiscal, monetária, cambial, de comércio exterior, de desenvolvimento e outras. No setor privado orientam decisões do planejamento estratégico, investimentos, contratações, concorrência, entrada ou saída de mercados.

Os indicadores sociais apontam o nível de bem-estar geral e de qualidade de vida da população, principalmente em relação à saúde, educação, trabalho, renda, segurança, habilitação, transporte, aspectos demográficos e outros.

Os indicadores ambientais demonstram o progresso alcançado na direção do desenvolvi-

mento sustentável, que compreende, segundo as Nações Unidas, quatro dimensões: ambiental, social, econômica e institucional.

## Complexidade

Essa classificação permite compreender que indicadores simples podem ser combinados de forma a obter uma visão ponderada e multidimensional da realidade. Podem ser analíticos e sintéticos.

Os indicadores analíticos retratam dimensões sociais específicas, como, por exemplo, a taxa de evasão escolar.

Os indicadores sintéticos, também chamados de índices, sintetizam diferentes conceitos da realidade baseados em experiências. Diversas instituições nacionais e internacionais divulgam indicadores sintéticos, como PIB, Ideb, IPC e IDH<sup>1</sup>.

## Objetividade

Essa classificação tem proximidade com o caráter quantitativo ou qualitativo de um indicador. Na visão de Jannuzzi (2005 *apud* BRASIL, 2010), os indicadores podem ser objetivos e subjetivos.

<sup>1</sup> Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Os indicadores objetivos referem-se a eventos concretos da realidade social, geralmente são quantitativos, construídos a partir de estatísticas públicas ou registros administrativos disponíveis.

Os subjetivos são qualitativos, servem para captar sensações ou opiniões e utilizam técnicas do tipo pesquisa de opinião.

## Indicadores de gestão do fluxo de implementação de programas

De grande importância para gerenciar o processo de formulação e implementação das políticas públicas, essa classificação permite separar os indicadores de acordo com sua aplicação nas diferentes fases do ciclo de gestão. Segundo Bonnefoy e Armijo (2005 *apud* BRASIL, 2010) e Jannuzi (2005 *apud* BRASIL, 2010), os indicadores podem ser de insumo, processo, produto, resultado e impacto.

Indicadores de insumo estão ligados diretamente aos recursos a serem alocados, ou seja, à disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros a serem utilizados pelas ações de governo.

Indicadores de processo são medidas intermediárias que identificam o esforço empreendido na obtenção dos resultados. Medem o nível de utilização dos insumos no processo.

Indicadores de produto são aplicados para medir o alcance das metas físicas. Representam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo do programa.

Indicadores de resultado expressam, direta ou indiretamente, os benefícios obtidos pelo público-alvo decorrentes de ações empreendidas no programa e têm importância no contexto de gestão pública orientada a resultados.

Indicadores de impacto são mais abrangentes e multidimensionais. Estão relacionados com

a sociedade de um modo global e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazo.

## Indicadores de avaliação de desempenho

Essa classificação possui foco maior na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados. Por essa ótica, segundo o TCU (BRASIL, 2009), os indicadores podem ser de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Os indicadores de economicidade medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos, materiais, humanos e financeiros necessários às ações que produzirão os resultados planejados. Têm como objetivo diminuir os custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos e requerem um sistema que estabeleça referenciais de comparação e negociação.

Os indicadores de eficiência estão ligados à produtividade, ou seja, quanto se consegue produzir com os meios disponíveis. Utilizando um padrão, a eficiência de um processo será tão maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos ou serviços forem obtidos com menor quantidade de recursos.

Indicadores de eficácia apontam o grau com que um programa atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, estabelecido o referencial e as metas, utilizam-se indicadores de resultado para avaliar se estes foram atingidos ou superados.

Indicadores de efetividade medem os efeitos positivos ou negativos no processo que sofreu a intervenção; apontam se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa.

## Limitações

Apesar de o indicador ser uma excelente ferramenta para o gestor monitorar e avaliar o resultado de suas ações, existem situações em que sua utilização deverá ser bem avaliada para que demonstre a realidade, evitando distorções no resultado, como:

a) Indicadores, por definição, são abstrações, representações de uma realidade, portanto suscetíveis aos vieses de quem produziu, coletou ou interpretou. Desta forma, o gestor de uma política pública deve, periodicamente, realizar uma avaliação para verificação da conveniência dos indicadores utilizados no processo, estando atento ao surgimento de novos modelos, mais aperfeiçoados. O gestor deve confiar nas escolhas enquanto não surgem alternativas melhores, mais válidas e aprimoradas, desenvolvidas a partir de pesquisas e trabalhos metodologicamente confiáveis (MAGALHÃES *apud* BRASIL, 2010);

b) O indicador apenas aponta, assinala, indica. São comuns casos em que o foco das ações é deslocado da realidade com que se deseja trabalhar para o indicador escolhido para

representá-la. Em alguns casos os indicadores são escolhidos primeiro, para depois associá-los a uma determinada demanda. Em certas situações existe identificação entre o conceito e o indicador como, por exemplo, mortalidade ou morbidade por causas diversas, porém, em geral, esta não é a regra, principalmente para conceitos multidimensionais como desenvolvimento humano e qualidade de vida (JANNUZZI, 2002 *apud* BRASIL, 2010);

c) Devido à complexidade dos conceitos, não se pode restringir a gestão de uma política ou programa à simples apreciação de um indicador sintético. Por exemplo, o IDH é resultado da ponderação de três temas distintos (economia, saúde e educação). O gestor deve estar atento, pois uma variação positiva, decorrente de um aumento em uma dimensão, pode mascarar problemas nas outras, como um aumento do PIB per capita pode esconder problemas na educação ou saúde;

d) As metas são criadas para dirigir o foco da atenção às prioridades. No entanto, podem, inadvertidamente, induzir a desvios de conduta profissional ou distorções na análise do desempenho, caso o administrador não esteja alerta às demais atividades de seu órgão.



## INDICADORES NO ORÇAMENTO

### Conceitos e definições de orçamento público

Na visão de Fortes (*apud* ZAGO, 2006), o orçamento “é uma prévia autorização do Legislativo para que se realizem receitas e despesas de um ente público, obedecendo a um determinado período de tempo”. Define Fortes que o orçamento é um planejamento contínuo e dinâmico em que o Estado evidencia seus planos e programas de trabalho. Já Kohama (2003 *apud* ZAGO, 2006) vê o orçamento como “um sistema de planejamento integrado onde são utilizadas técnicas de planejamento e programação de ações condensadas visando o bem-estar da coletividade”. Ainda segundo Kohama, orçamento é um processo em que se elabora, expressa, executa e avalia o cumprimento do programa de governo, para cada período.

### Leis orçamentárias

O orçamento é regido por uma série de leis, que dão forma ao modelo de orçamento público aplicado atualmente no Brasil. A Constituição Federal, em seu artigo 165, prevê a necessidade de se estabelecer a Lei do Plano Plurianual, a Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual.

### Plano Plurianual (PPA)

O PPA foi instituído pela Constituição de 1988 e tem como função determinar as diretrizes, estratégias e metas da administração pública em médio prazo. O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O comprometimento do PPA com os resultados esperados exige um processo de monitoramento permanente e de avaliações periódicas, o que permite a verificação da eficiência, eficácia e efetividade da realização de suas ações, conferindo caráter gerencial ao instrumento. Um dos objetivos do PPA é criar condições para avaliação e mensuração dos produtos das ações do Governo e dos efeitos destas ações sobre a realidade, dotando o administrador público de instrumento gerencial estruturado e atualizado, visando facilitar a tomada de decisões, corrigir desvios e direcionar a aplicação de recursos para a realização dos resultados pretendidos.

### O ciclo de gestão do PPA

O ciclo de gestão de PPA é composto pelas etapas de elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão dos programas. Todo o processo é iniciado a partir da identificação de um problema ou demanda da sociedade.

### Indicadores no PPA

Os indicadores fazem parte do PPA e se constituem em instrumento para viabilizar a demonstração do desempenho do programa. Eles representam o meio de informação sobre o andamento do plano e se consolidam em um importante sistema de análise e avaliação.

Os indicadores se caracterizam como atributos gerenciais dos programas e, no PPA, são utilizados como índices de referência, índices previstos e índices parciais.

Os índices de referência servem de linha de base para verificar os resultados dos programas. Os índices previstos, utilizados no final do plano, retratam as mudanças esperadas no público-alvo e estão ligados aos objetivos do programa. Os índices parciais são necessários às ações de acompanhamento

gerencial periódico e, geralmente, são anuais. Os programas finalísticos do PPA devem ser mensurados por meio de um ou mais indicadores, capazes de avaliar o desempenho do programa, devem ser de fácil aferição e coerentes com os objetivos estabelecidos, e sensíveis à contribuição das principais ações e apuráveis em tempo oportuno.

### Pontos de destaque

Alguns aspectos são relevantes e devem ser considerados pelos gerentes do programa e demais envolvidos na construção e utilização de indicadores do PPA.

A qualidade de um indicador é uma forma de garantir métodos e critérios de escolha que sejam válidos e pertinentes. O gestor público deve ter em mente que o que se pretende com a utilização de indicadores de desempenho não é produzir números, mas aferir resultados. A quantidade de indicadores depende, basicamente, da complexidade do programa, das dimensões abrangidas pelo objetivo e também do contexto analisado. Em razão da diversidade que essas variáveis podem assumir, não existe uma regra definida, a não ser restringir o número de indicadores ao mínimo aceitável, desde que não se comprometa a detecção dos dados relevantes.

A fonte é um aspecto importante na seleção dos indicadores, deve se evitar “reinventar a roda”, pois existe uma grande variedade de indicadores disponíveis para uso. Somente após o gestor confirmar a indisponibilidade de medidas confiáveis, é que deve então construí-las no contexto do programa.

### Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO passa a ter, a partir da Constituição Federal de 1988 e mais recentemente

com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), um papel central e prévio de regulação política e de normatização técnica dos principais aspectos do orçamento público anual, seja da União, dos Estados ou dos Municípios.

A LDO, conforme Kohama (2003 *apud* BRASIL, 2009), tem a finalidade de orientar a elaboração do orçamento anual, orçamento fiscal, investimento e da seguridade social, adequando-os às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no PPA, sendo então a LDO o elo entre o PPA e a LOA.

A Lei Estadual nº 6.010, de 18 de julho de 2011 (RIO DE JANEIRO, 2011), que dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei do Orçamento Anual para 2012, em seu artigo 42, seção III, prevê:

Para fins de acompanhamento das despesas com os produtos das ações realizadas e de avaliação de resultados dos programas implementados por meio da Lei de Orçamento Anual, a Secretaria de Planejamento e Gestão deverá produzir relatório quadrimestral cotejando os valores liquidados com o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 e suas revisões.

### Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA constitui o ponto central do ciclo de gestão dos recursos públicos, a partir do qual se dá a integração dos processos de planejamento, orçamento e execução orçamentária e financeira, contabilidade e controle na administração pública.

O orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e, provavelmente, o mais antigo da administração pública. A

administração, através do monitoramento e avaliação anual do orçamento, identifica as ações corretivas necessárias, reprioriza ou incorpora novas iniciativas, resultantes da dinâmica política e social, reiniciando um novo ciclo.

A eficiência e a eficácia, combinadas, têm por objetivo atribuir o maior valor possível a cada centavo arrecadado, obtendo como retorno o melhor resultado da sua aplicação; é a qualidade do gasto em ação.

## CONCLUSÃO

A busca por uma gestão pública eficiente e comprometida com resultados requer diversas transformações. Uma das ferramentas mais utilizadas em auxílio a essa gestão são os indicadores para a mensuração e avaliação do desempenho da instituição.

Um sistema de informação sobre gestão e desempenho possibilita uma maior eficiência na alocação de recursos, aumentando a autonomia e a responsabilidade dos dirigentes. Através de análise das informações disponíveis, é possível avaliar a gestão pública, suas decisões e a execução de suas ações, utilizando a medição e análise de desempenho.

A utilização das informações serve para subsidiar o planejamento, a avaliação, a tomada de decisão e a implementação de melhorias. Para o gestor público a excelência de sua gestão pressupõe a obtenção e tratamento sistemático de dados e informações de qualidade, um sistema de informações estruturadas e adequadas e a obtenção e uso de informações comparativas. Um sistema de indicadores de desempenho bem planejado e estruturado oferece a possibilidade de um grau maior de compromisso com resultado, através da determinação de metas de desempenho que expressem os resultados esperados, comprometidos com a quantidade e qualidade dos serviços prestados e da efetividade e eficiência com que são oferecidos.

Então medir é fundamental para se determinar aonde se quer chegar, assim como na condução de um cruzeiro em plena travessia de um oceano, em que os instrumentos de uma cabine de comando indicam ao comandante a velocidade, pressão do vento, nível do combustível, longitude, temperatura, etc., também os gestores necessitam de indicadores que mostrem como a organização está evoluindo.

## REFERÊNCIAS

- ANTICO, Cláudia; JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores e a gestão de políticas públicas*. 2005. Disponível em: <[www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao\\_de\\_Poi%C3%ADticas\\_Publicas/Indicadores\\_e\\_Gest%C3%A3o\\_de\\_Pol%C3%ADticas\\_P%C3%ABlicas.pdf](http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%C3%ADticas_Publicas/Indicadores_e_Gest%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- ARAÚJO, Maria Gilseclécia da Silva; PEREIRA, Clesia Camilo. Utilização de indicadores de desempenho no setor público: estudo realizado na Controladoria Geral da União. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 11., 2011, São Paulo. *Anais...* Disponível em: <[www.congressosp.fipecafi.org/artigos112011/502.pdf](http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos112011/502.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2011.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília, 2010. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324\\_indicadores\\_programas-guia\\_metodologico.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Indicadores de desempenho*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://listas.controlepublico.org.br/pipermail/gplan/attachments/20100818/528ff726/attachment-0001.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- \_\_\_\_\_. Técnica de indicadores de desempenho para auditorias. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 44, n. 3, 11 jan. 2011. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/tecnicas\\_anop/BTCU\\_indicadores\\_de\\_desempenho.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_anop/BTCU_indicadores_de_desempenho.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. *Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo*. Brasília: IPEA, 2009. (Textos para discussão, n. 1369). Disponível em: <[www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/123456789/136/texto%20avalia%E7%E3o%20pst.pdf?sequence=3](http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/123456789/136/texto%20avalia%E7%E3o%20pst.pdf?sequence=3)>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- KALIFE, Marco Aurélio. Uma proposta de adoção de indicadores de desempenho a partir do balanced scorecard na administração pública municipal: o caso da Secretaria da Educação do Município de Canoas-RS. 2003. Dissertação (Mestrado em Controladoria – modalidade profissionalizante)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. Disponível em: <[www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4002/000395896.pdf?sequence=1](http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4002/000395896.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 19 maio 2011.
- RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei nº 6.010, de 18 de julho de 2011*. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei do Orçamento Anual de 2012 e dá outras providências. Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/178331/DLFE\\_45584.pdf/LDO\\_2012.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/178331/DLFE_45584.pdf/LDO_2012.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2011.
- RUA, Maria das Graças. *Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores*. Brasília: ENAP, 2004. Disponível em <[www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraEstudoIndicadores-novo.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraEstudoIndicadores-novo.pdf)>. Acesso em 8 maio 2011.
- SILVA, Almir. *Estabelecendo indicadores de desempenho para uma organização pública: uma abordagem segundo os preceitos do “balanced scorecard”*. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia – modalidade profissionalizante)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <[www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3884/000345134.pdf?sequence=1](http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3884/000345134.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 10 jul. 2011.

SILVA, Leandro Costa da. O balanced scorecard e o processo estratégico. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v.10, n. 4, p. 61-73, out./dez. 2003. Disponível em: <[www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/v10n4art6.pdf](http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/v10n4art6.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2011.

SOUZA, Antônio Marcos. *Painel de indicadores de desempenho de processos: uma proposta para empresas do ramo de administração de condomínios*. 2006. Disponível em: <[www3.mg.senac.br/NR/rdonlyres/euhwnz3ykdtz6yzzgfwldkxyf5eja76ulua6pmjjmuinjtkkuuobvhux7kwmpyk45eu-jipz3e5flxg/Painel+de+Indicadores+Desempenho+de+Processo.pdf](http://www3.mg.senac.br/NR/rdonlyres/euhwnz3ykdtz6yzzgfwldkxyf5eja76ulua6pmjjmuinjtkkuuobvhux7kwmpyk45eu-jipz3e5flxg/Painel+de+Indicadores+Desempenho+de+Processo.pdf)>. Acesso em: 8 ago. 2011.

ZAGO, Silvio Luis da Silva. *Balanced scorecard como ferramenta na avaliação de desempenho da gestão do orçamento público: caso prático: DMAE*. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia – modalidade profissionalizante)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <[www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/10555/000595763.pdf?sequence=1](http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/10555/000595763.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 10 jul. 2011.



