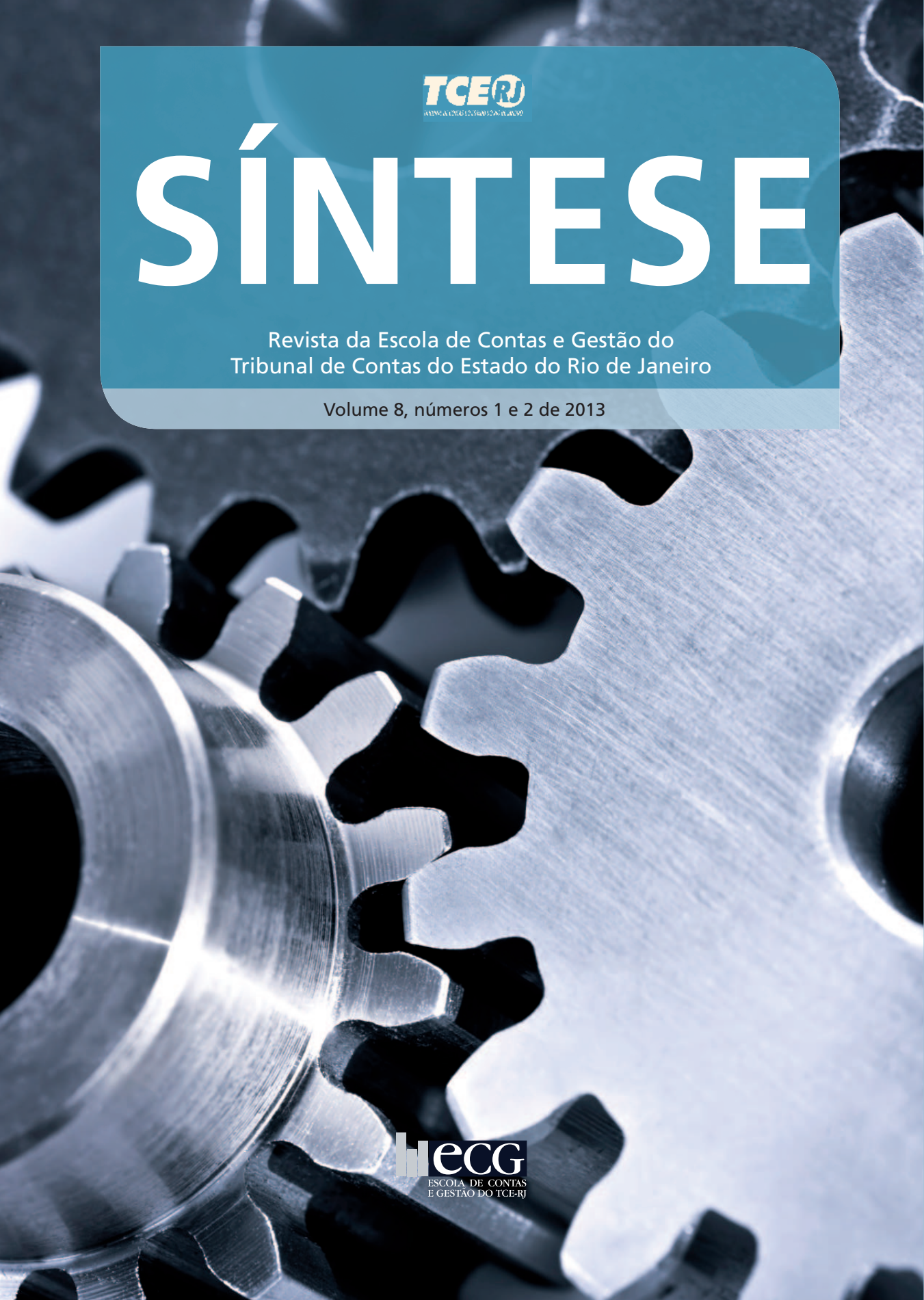


TCE RJ

SÍNTESE

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

Volume 8, números 1 e 2 de 2013

ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

TCE RJ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

ISSN: 1981-3074

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

volume 8, números 1 e 2, jan./dez. de 2013

ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

Rio de Janeiro
2013

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
Horácio Machado Medeiros

Secretário-Geral de Controle Externo
Carlos Roberto de Freitas Leal

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
Sérgio 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 8, números 1 e 2, jan./dez. 2013

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

Conselho Editorial: Conselho Superior da ECG

Supervisão Acadêmica: Rosa Maria Chaise

Comissão Científica
Cláudio Martinelli Murta, Elaine Faria de Melo, Fátima Cristina de Moura Lourenço, 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, Paulo Cesar Bessa Neves, Renata de Oliveira Razuk, Sérgio Lino da Silva Carvalho 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)

Impressa na AMCS Gráfica

Periodicidade: Anual

Tiragem: 500 exemplares – Distribuição gratuita

Endereço para correspondência
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Avenida Jansen de Melo n° 3
CEP 24030-220 – Centro – Niterói
Tel.: (21) 2729-9534
e-mail: 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.1 e 2 (jan./dez. 2013). 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

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

SUMÁRIO

4 **EDITORIAL**
Presidente JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR

6 **APRESENTAÇÃO**
Paula Alexandra Nazareth

8 **ESTUDOS**

10 BENEFÍCIOS POTENCIAIS DA NOVA CONTABILIDADE PÚBLICA PARA A GESTÃO GOVERNAMENTAL: um estudo de caso das demonstrações contábeis do Incra
Autor: Laércio Mendes Vieira

30 CUSTOS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL: a utilização prática do custo de oportunidade no cálculo do resultado econômico de uma instituição federal de ensino superior de Pernambuco
Autor: Robson Bento Santos

46 JOVENS E O ENSINO MÉDIO NORMAL: forma(ta)ção docente
Autoras: Leny Cristina Soares Souza Azevedo
Ligia Karam Corrêa de Magalhães

66 RIO CAPITAL SUSTENTÁVEL: importância da política climática, da gestão dos recursos sólidos e dos recursos hídricos
Autores: Nelson Moreira Franco
Claudia Froes Ferreira
Alexandre De Bonis
Anna Saramago
Gabriela Caiuby

88 RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULARES PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: a persecução do corruptor e a efetividade do controle externo
Autor: Lucas de Andrade Cerqueira Monteiro

108 REFLEXÕES ACERCA DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE na construção da excelência da gestão pública no Brasil
Autor: Marcus Vinicius de Azevedo Braga

126 AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS para o Terceiro Setor no Estado do Rio de Janeiro
Autor: Mauro Caetano Rodrigues

144 O PAPEL DA ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ na promoção de culturas inclusivas na gestão municipal
Autoras: Paula Alexandra Nazareth
Sandra Cordeiro de Melo



JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR

Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

A Escola de Contas e Gestão (ECG) é motivo de grande orgulho para o TCE-RJ. Braço pedagógico deste Tribunal, vem desempenhando com louvor sua atividade-fim de colaborar para a capacitação e a formação contínuas dos servidores fluminenses, tanto no âmbito estadual como municipal, além do quadro de pessoal desta Corte. Em 2013, a Escola apresentou números expressivos: 9.187 agentes públicos participaram de suas atividades, que envolvem cursos regulares, de pós-graduação, do projeto TCE-Escola Itinerante, seminários, palestras e oficinas, entre outras.

Mas a atuação da escola vai muito além dessas ações. Esta nova edição da **REVISTA SÍNTESE** exemplifica bem o compromisso da instituição de alcançar novos públicos e conscientizá-los da necessidade de se discutirem temas plurais do dia a dia da administração pública, promovendo a troca de experiências entre gestores, estudiosos e acadêmicos, e contribuindo para o aprimoramento dos serviços prestados à sociedade.

Nas páginas seguintes, o leitor poderá se informar a respeito de experiências e estudos sobre temas como sustentabilidade, educação, custos na administração pública, terceiro setor e verbas públicas, atuação dos órgãos de controle. E, em especial, terá a oportunidade de conhecer um pouco melhor a

própria Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, que é tema de artigo assinado por sua diretora-geral, Paula Alexandra Nazareth, em coautoria com a professora da UFRJ Sandra Cordeiro de Melo, que também foi assessora pedagógica da ECG.

O artigo destaca ações como o Projeto TCE-Escola Itinerante, que leva a Escola para o interior do Estado do Rio, propiciando aos servidores dos 91 municípios jurisdicionados participarem de cursos em municípios-polo, próximos às suas residências e locais de trabalho. Parodiando o sucesso de Milton Nascimento, a Escola deve ir – e vai – aonde o jurisdicionado está.

Também ressalta o Projeto Incluir, uma iniciativa educacional pioneira dentre as escolas de governo do País, num trabalho voltado a promover e estimular a inclusão cidadã. O projeto é desenvolvido em parceria com o Instituto Benjamin Constant, referência em educação para deficientes visuais, e o Instituto Nacional de Educação de Surdos.

Na gestão pública, assim como em outras áreas, a troca de experiências e ideias facilita – e muito – a realização de um trabalho de excelência. Afinal, todos sempre têm algo a aprender e a ensinar, ou, melhor ainda, a compartilhar. É com base nessa premissa que o TCE-RJ e, consequentemente a Escola, valorizam as parcerias institucionais.

Assim, para apresentar à sociedade os resultados das auditorias do Tema de Maior Significância – TMS 2012, na área de Resíduos Sólidos, realizadas por este Tribunal, a Escola promoveu um seminário dentro da programação do Projeto Tardes do Saber, evento que conta com a participação de técnicos do TCE-RJ e especialistas convidados.

As auditorias revelaram a grave realidade encontrada nos 91 municípios jurisdicionados: em 91,2% deles não havia plano de gerenciamento dos resíduos de serviços de saúde e, em 86,8%, foi observado controle inadequado do serviço de coleta de lixo.

Seguindo à risca essa política de compartilhamento, a ECG ainda promoveu o curso "Principais Aspectos da Gestão do Sistema Único de Saúde", para técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU), da Controladoria-Geral da União (CGU), da Auditoria-Geral do Estado (AGE), do Ministério Público Estadual (MPE), do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) e do próprio TCE.

São vários os exemplos de ações da ECG. Mas todos resultam do comprometimento deste Tribunal em contribuir para que a Administração Pública seja cada vez mais eficiente, eficaz e comprometida com aquele que é a razão maior de sua existência: o cidadão. Este é, em síntese, o nosso compromisso.

Paula Alexandra Nazareth

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

A revista SÍNTESE tem como principal propósito disseminar e incentivar a produção de estudos, análises e pesquisas técnicas e científicas, relacionados aos temas da gestão pública nas diversas áreas de governo.

Cumprindo este objetivo, esta edição contempla trabalhos de autoria de técnicos do TCE-RJ e de outros Tribunais de Contas, além de autores convidados de instituições públicas e da academia, professores e pesquisadores. Colaboraram ainda representantes de instituições parceiras do Tribunal e da Escola de Contas e Gestão em atividades acadêmicas e em iniciativas na área educacional, sempre voltadas para a melhoria da administração pública em nosso estado.

Abrimos a revista com três artigos selecionados pela Comissão Científica da SÍNTESE dentre os trabalhos vencedores das edições 2012 e 2013 do Prêmio Ministro Gama Filho – concurso realizado anualmente pela ECG com a finalidade de estimular a produção de trabalhos científicos –, cujos temas foram " Políticas Públicas em Educação" e " A importância da Nova Contabilidade Pública para a Gestão Governamental", respectivamente.

Os dois primeiros artigos são " Benefícios Potenciais da Nova Contabilidade Pública para a Gestão Governamental: um estudo de caso das demonstrações contábeis do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)", de Laércio Mendes Vieira, do Tribunal de Contas da União (1º lugar/2013) e " Custos no Serviço Público Federal: a utilização prática do custo de oportunidade no cálculo do resultado econômico de uma instituição federal de ensino superior de Pernambuco", de Robson Bento Santos, da Universidade Federal Rural de Pernambuco (2º lugar/2013). O terceiro artigo, " Jovens e o Ensino Médio Normal: forma(ta)ção docente", é uma coautoria de Leny Cristina Soares Souza Azevedo e Ligia Karam Corrêa de Magalhães, ambas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2º lugar/2012).

Como mencionado, os artigos são resultantes de trabalhos premiados e foram selecionados por sua relevância e alinhamento aos temas estratégicos para o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas. Vale destacar a importância das análises ali contidas, bem como das recomendações de seus autores, que, sem dúvida, contribuirão para o debate dos temas e para o desenvolvimento de iniciativas exitosas em suas respectivas áreas.

Demonstrando a importância conferida pelo TCE-RJ e pela ECG à articulação com outras instituições de controle e escolas de governo,

esta edição traz artigos elaborados por técnicos de instituições que são parceiras em convênios e no Grupo de Trabalho para o Fomento do Controle Social no Rio de Janeiro.

Ilustrativo dessa diretriz é o artigo "Rio Capital Sustentável: importância da política climática, da gestão dos resíduos sólidos e dos recursos hídricos", assinado por um grupo de técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (SMAC), tendo à frente o Gerente de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável, Nelson Moreira Franco. A SMAC tem sido importante parceira do TCE-RJ em debates e cursos, buscando atuação conjunta para a discussão de políticas públicas e impactos ambientais que são hoje da maior relevância para o Estado e os Municípios do Rio de Janeiro.

Seguindo essa mesma linha, trazemos a contribuição "Reflexões acerca da atuação dos órgãos de controle na construção da excelência da gestão pública no Brasil", de Marcos Vinícius de Azevedo Braga, da Controladoria-Geral da União no Rio de Janeiro, instituição que também é parceira em inúmeras atividades, incluindo a realização de eventos para técnicos do controle interno e externo, bem como em palestras, cursos e seminários para a sociedade civil, no âmbito do Grupo de Trabalho de Controle Social.

Os artigos "Responsabilização de Particulares pelos Tribunais de Contas: a persecução do corruptor e a efetividade do controle externo", de Lucas de Andrade Cerqueira Monteiro, juiz de Direito no Estado da Bahia, que já foi servidor do TCE-RJ, e "As transferências de recursos públicos para o terceiro setor do Estado do RJ", de Mauro Caetano Rodrigues, técnico de Controle Externo do TCE-RJ, apresentam reflexões muito oportunas de questões de grande atualidade e importância, cuja discussão é fundamental para o aperfeiçoamento do exercício da fiscalização e da orientação pedagógica, desafios dos órgãos de controle externo.

Fechamos esta edição com o trabalho intitulado "O papel da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ na promoção de culturas inclusivas na gestão municipal", assinado por mim em coautoria com Sandra Cordeiro de Melo, professora adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – universidade que é nossa parceira no projeto "Incluir: pensando a inclusão no TCE-RJ", em conjunto ainda com o Instituto Benjamin Constant, de educação de cegos. A iniciativa visa incorporar os princípios da inclusão, por meio de uma visão mais complexa da inclusão, que vai além da deficiência, ao conjunto de valores já presentes na cultura da ECG, de modo a contribuir para trazer para a centralidade das ações governamentais o cidadão, e, dessa maneira, incentivar políticas públicas mais inclusivas.

Boa leitura!

ESTU



10
BENEFÍCIOS POTENCIAIS DA NOVA CONTABILIDADE PÚBLICA PARA A GESTÃO GOVERNAMENTAL: um estudo de caso das demonstrações contábeis do Incra

30
CUSTOS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL: a utilização prática do custo de oportunidade no cálculo do resultado econômico de uma instituição federal de ensino superior de Pernambuco





46
JOVENS E O ENSINO MÉDIO: forma(ta)ção docente

66
RIO CAPITAL SUSTENTÁVEL: importância da política climática, da gestão dos recursos sólidos e dos recursos hídricos



DOS

88

RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULARES PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: a persecução do corruptor e a efetividade do controle externo





108

REFLEXÕES ACERCA DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE na construção da excelência da gestão pública no Brasil

126

A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS para o Terceiro Setor no Estado do Rio de Janeiro





144

O PAPEL DA ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ na promoção de culturas inclusivas na gestão municipal



BENEFÍCIOS POTENCIAIS DA NOVA CONTABILIDADE PÚBLICA PARA A GESTÃO GOVERNAMENTAL:

um estudo de caso das demonstrações contábeis do Incra*

Laércio Mendes Vieira

Auditor federal de controle externo do Tribunal de Contas da União
Mestre em Economia pela Universidade de Brasília

RESUMO: O objetivo deste trabalho é apresentar os principais benefícios para a gestão governamental de um sistema de informações contábeis no modelo defendido pela chamada "nova contabilidade pública". Defende-se que a implantação deste novo modelo é variável importante para promoção do fortalecimento de sistemas de controles internos gerenciais e para a produção de informações para tomada de decisão. De modo a exemplificar as afirmativas, as conclusões foram tomadas a partir do estudo de caso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) partindo de uma análise exploratória das demonstrações contábeis.

PALAVRAS-CHAVE: Nova Contabilidade Pública; regime de competência; sistemas de controles internos; sistemas de custos; Incra.

ABSTRACT: The proposal of this paper is to present the most important benefits for the government management of an accounting information system in the model called "the new government accounting". It is important to implement the model for strengthening internal management controls systems and to produce information for decision making. In order to demonstrate these assertions, conclusions were taken from the case study of Incra.

KEYWORDS: Government accounting; accrual; internal control systems; cost systems; Incra.

* Artigo originado da monografia contemplada com o 1º lugar do Prêmio Ministro Gama Filho 2013.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a sociedade brasileira vem requerendo a prestação, por parte dos gestores públicos, de serviços com mais qualidade e eficiência, fato que vem constantemente colocando governos em xeque.

Reformas administrativas ou choques de gestão são denominações genéricas para modificações no *modus operandi* das entregas das administrações públicas para a sociedade. Diversas técnicas (*balanced scorecard*) ou ênfases (redução de custos, eficácia) são dadas a cada uma delas. A maioria contempla, essencialmente, a necessidade de estabelecimento de indicadores de desempenho, que, em última instância, significa necessidade de sistemas de informações gerenciais.

Em grande parte dos casos, no entanto, qualquer discussão sobre sistemas de informações contábeis para fins de transparência e de apoio à tomada de decisões gerenciais, inclusive quando se destaca a questão do sistema de custo, é superficialmente abordada ou mesmo unicamente tangenciada, sem maiores justificativas.

Com o intuito de melhorar a qualidade das informações contábeis, um movimento mundial, ainda silencioso, vem sendo conduzido pela International Federation of Accountants (IFAC)[1] no sentido de adoção das International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)[2].

Em paralelo a este movimento mundial, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) no Brasil editou as denominadas Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) da série 16. Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) vem se engajando na expedição de manuais e na implementação de sistemáticas que contribuam decisivamente para melhoria nas políticas contábeis governamentais.

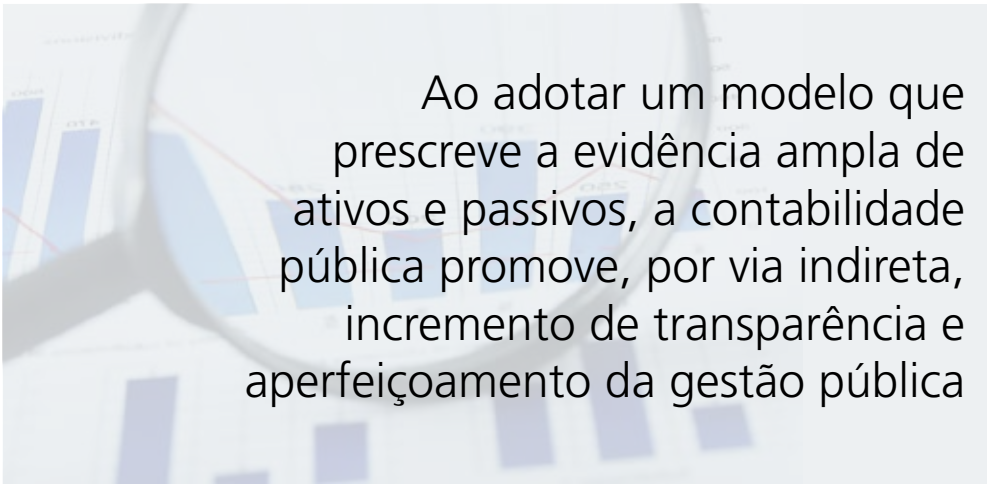
Em comum, as normatizações internacionais e nacionais prescrevem a aplicação do regime de competência sob o chamado "enfoque patrimonial" (em contraponto ao "enfoque orçamentário") tanto para a receita quanto para a despesa e o consequente reconhecimento, mensuração e divulgação, derivado daquela aplicação, do conjunto de ativos e passivos do ente governamental.

O conjunto dessas normatizações é o que se vem denominando "nova contabilidade pública" (NCP). A essência desse movimento é a renovada ênfase na dimensão patrimonial do reconhecimento de receitas, despesas, ativos e passivos, e a busca por uma visão mais completa das variações patrimoniais e mais íntegra do conjunto de ativos e passivos vis-à-vis àquela unicamente decorrente da ênfase culturalmente praticada baseada na dimensão orçamentária.

Isso, no entanto, não é propriamente uma novidade. A prática atual de evidenciação de demonstrações contábeis no setor público é resultado mais de hermenêuticas jurídicas parciais do que de prescrições normativas cogentes, já que a própria Lei nº 4.320/1964 já previa o uso do enfoque patrimonial (integral) ao dispor sobre a necessidade de a contabilidade evidenciar "os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial" (art. 89).

O chamado regime misto (caixa para receita e competência para despesa) é o exemplo mais destacado desta interpretação parcial (mais conveniente e menos trabalhosa) da Lei nº 4.320/1964. A receita e a despesa as quais se aplica tal regime misto são aquelas que resultam de variações de natureza estritamente orçamentária. A preponderância da dimensão orçamentária (mais restrita) sobre a dimensão patrimonial (mais ampla) não é, no entanto, prática exclusiva brasileira e é, antes de qualquer

1 Federação Internacional de Contadores.
2 Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.



Ao adotar um modelo que prescreve a evidência ampla de ativos e passivos, a contabilidade pública promove, por via indireta, incremento de transparência e aperfeiçoamento da gestão pública

outra consideração, fruto da própria preponderância do orçamento público no contexto das finanças públicas de um país.

Ao adotar um modelo que prescreve a evidenciação ampla de ativos e passivos, a contabilidade pública promove, por via indireta, incremento de transparência e aperfeiçoamento da gestão pública ao incentivar o estabelecimento de controles internos gerenciais (momento *ex-ante* à existência de informações contábeis estruturadas) e a produção de informações mais completas, íntegras e fidedignas (momento *ex-post* à existência de informações contábeis estruturadas). Além disso, a literatura especializada entende que a adoção do regime de competência é pré-requisito para a implantação de sistemas de custos (MACHADO; HOLANDA, 2010).

O objetivo deste artigo é apresentar os potenciais benefícios para a gestão governamental de um sistema de informações contábeis no modelo da "nova contabilidade pública" em termos de fortalecimento de sistemas de controles internos (*ex-ante*) e de produção de informações para tomada de decisão (*ex-post*), levando em consideração o estudo de caso das demonstrações contábeis do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

A hipótese é que é possível identificar fragilidades nos sistemas de controles internos da organização a partir da análise comparativa entre as demonstrações contábeis levantadas sob o modelo da contabilidade pública com viés orçamentário-financeiro e o da "nova contabilidade pública" com viés contábil-patrimonial. Este hiato gera lacuna de transparência e compromete a produção de informações gerenciais e de custos. Uma vez identificados esses hiatos, o modelo da "nova contabilidade pública" pode funcionar como indutor do aperfeiçoamento dos sistemas de controles internos e também como provedor de informações relevantes para a construção de indicadores de desempenho, em especial de custos.

O artigo está dividido em quatro seções. Além desta introdução, na seção 2 é apresentado um referencial teórico sobre contabilidade, seus objetivos e usuários, bem como sobre os princípios e normas da "nova contabilidade pública". Na seção 3 é feita uma análise exploratória das demonstrações contábeis do Incra publicadas sob o modelo orçamentário-financeiro, identificando as principais fragilidades deste modelo para o caso concreto e apresentando inferências sobre possíveis benefícios para a autarquia advindos da adoção do modelo da "nova contabilidade pública". Na seção 4 são apresentadas as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

CONTABILIDADE: USUÁRIOS E OBJETIVOS

Como é de amplo conhecimento, o negócio principal da contabilidade é o fornecimento de informações para os seus diversos usuários tomarem decisões.

Os usuários são partes interessadas que demandam a divulgação de informações sobre a gestão financeira (em sentido lato) dos administradores das entidades que gerem recursos. A teoria da contabilidade prescreve a existência de dois tipos principais: a) usuários externos; e b) usuários internos.

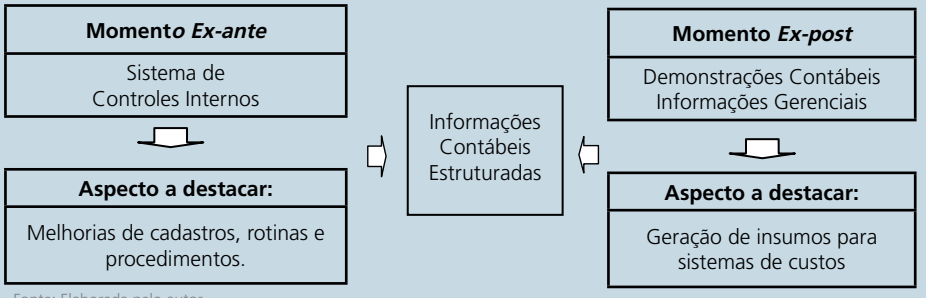
São usuários externos aqueles situados fora da organização (principalmente investidores e credores) e fortemente interessados em relatórios financeiros das empresas onde investirão. Tais relatórios devem possuir características (padronização, generalização, regulamentação) que permitam a comparabilidade com outras empresas e setores (HENDRIKSEN, 1999). Este enfoque é chamado contabilidade financeira.

São usuários internos aqueles situados dentro da organização (administradores), mais interessados em relatórios gerenciais menos padronizados e mais específicos. Este enfoque é denominado contabilidade gerencial e incorpora as informações advindas da contabilidade de custos. A contabilidade gerencial é livre de regulamentação.

Os usuários podem atender às suas necessidades de informação tanto por meio de relatórios financeiros gerados pela contabilidade financeira quanto pela contabilidade gerencial. As regulamentações de órgãos nacionais e internacionais se voltam essencialmente para a contabilidade financeira, tendo em vista os efeitos que esta informação pode gerar sobre seus usuários. Contudo, a existência de informações íntegras e fidedignas, conforme prescrevem tais regulamentações, constitui também a base para a produção de informações gerenciais.

Para alcançar informações com a qualidade que as políticas e práticas contábeis requerem, é necessário que alguns requisitos sejam alcançados. É possível destacar dois momentos relevantes no processo contábil de produção de informações: a) um momento *ex-ante* à existência das informações estruturadas; e b) um momento *ex-post* à existência das informações estruturadas.

Figura 1 - Momentos no Processo Contábil de Produção de Informações



Fonte: Elaborada pelo autor.

Entende-se por "informações contábeis estruturadas" o registro contábil de fenômenos patrimoniais com todos os requisitos que lhe são correlatos e exigidos (incluindo integridade e fidedignidade, conforme referido na Resolução CFC nº 1.132/2008) de modo a alcançar a qualidade desejada.

É requisito para a existência de informações contábeis estruturadas (momento *ex-ante*) o estabelecimento de um robusto sistema de controles internos, nos moldes apregoados pelo *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO)[3]. Ou seja, quando uma organização se propõe a apresentar demonstrações contábeis (contabilidade financeira) íntegras e fidedignas, indiretamente deve estar amparada em um sólido e robusto sistema de controles internos estruturados *ex-ante* a esta divulgação. Dessa forma, a contabilidade auxilia a gestão ao incentivar a estruturação de sistemas de controles internos que contribuirão para que os objetivos da entidade sejam atingidos (HOLANDA; VIEIRA, 2009).

Após divulgadas as informações ou, em certos casos, mesmo antes de sua divulgação, mas após efetuados os registros contábeis, as informações poderão ser utilizadas para a tomada de decisão gerencial (momento *ex-post*). É o caso das informações necessárias para a produção de indicadores de desempenho baseados em matéria-prima contábil (exemplo: sistemas de custos).

Sistema de gestão de custos é um conjunto de ferramentas e técnicas que, em primeiro lugar, mensura os custos dos recursos consumidos na realização das atividades da organização e, posteriormente, avalia os efeitos sobre os custos das mudanças naquelas atividades (HORNGREN; SUDEN; STRATTON, 2004).

Em ambos os casos, é requisito que as informações devam ser íntegras, completas e fidedignas e, principalmente, que as diversas transações sejam reconhecidas e registradas integralmente no momento em que ocorrerem, característica operacionalizada pelo regime de competência.

O regime de competência registra a ocorrência dos fluxos econômicos independentemente da ocorrência dos fluxos financeiros, permitindo, assim, o reconhecimento e, principalmente, a mensuração dos ativos e passivos de uma entidade. O registro das transações pelo regime de competência é, portanto, aspecto essencial para o conhecimento da integralidade das diversas ocorrências que afetam o patrimônio. A adoção do regime de competência é imprescindível para a existência de contabilidade fidedigna.

A "NOVA CONTABILIDADE PÚBLICA": PRINCÍPIOS E NORMAS

O conhecimento sobre as informações contábeis e financeiras dos governos é prerrogativa do sistema democrático e se insere no amplo conjunto de informações a que o cidadão pode ter acesso. A contabilidade no setor público, contudo, possui particularidades que a distinguem da contabilidade aplicada a organizações com finalidades lucrativas. Segundo Vieira (2010, p. 12):

> Ao menos três visões condicionam a definição, a forma de cálculo e

3 O COSO é uma entidade sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros através da ética, efetividade dos controles internos e governanças corporativas. É patrocinado por cinco das principais associações de classe de profissionais ligados à área financeira nos Estados Unidos, a saber: *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA), *American Accounting Association (AAA), Financial Executives Internacional* (FEI), *The Insititute of Internal Auditors* (IIA) e *Institute of Management Accountants* (IMA).

> a caracterização de um passivo no Setor Público. A visão orçamentário-financeira, na qual os preceitos, princípios e aspectos relacionados ao orçamento público preponderam. A visão estatístico-fiscal, na qual os conceitos de estatísticas fiscais para fins de política econômica ganham importância. E a visão contábil-patrimonial, na qual os princípios e doutrinas contábeis ganham relevo.

A emergência da chamada "nova contabilidade pública" (NCP) ocorre com o intuito de resgatar e fortalecer a visão contábil-patrimonial como contraponto às culturalmente prevalecentes visões orçamentário-financeira e estatístico-fiscal:

> [...], a visão orçamentário-financeira apresenta uma perspectiva parcial das [aplicações e] fontes de financiamento governamentais, por apresentar, em geral, o conjunto de [ativos e] passivos que tenham apenas relação mais próxima com a execução orçamentária.Por essa visão, é mais difícil antever crises de gestão dos financiamentos e impactos de passivos contingentes, bem como obter um painel integral das [disponibilidades e] exigibilidades do Setor Público.
>
> A visão contábil-patrimonial prescreve que [ativos e] passivos sejam reconhecidos no momento em que satisfazem sua definição, possam ser razoavelmente estimados ou passem nos testes de relevância. (VIEIRA, 2010, p. 12).

Corolário à adoção da visão contábil-patrimonial está a adoção do regime de competência integral. A despeito de certas controvérsias hermenêuticas, pelo menos as despesas (e por consequência os passivos) deveriam ser registradas e reconhecidas por regime de competência, conforme previsto desde a Lei nº 4.320/1964. Contudo, por razões essencialmente mais culturais e pragmáticas, a necessidade de adoção deste regime para a despesa foi mais uma vez consignada explicitamente na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

No entanto, ainda são diversos os fenômenos patrimoniais que não são contabilizados devido à utilização do viés orçamentário-financeiro, tais como provisão para férias e 13º salário de pessoal a pagar, passivos com fornecedores (quando não há orçamento para o pagamento) e provisão para créditos de liquidação duvidosa.

A adoção da visão contábil-patrimonial, portanto, é útil por permitir conhecer, de forma integrada, o universo de ativos e passivos do setor público, atualmente desconhecidos (ex. passivos contingentes) e/ou controlados de forma dispersa (exemplo: créditos a receber quando não reconhecidos como dívida ativa). Isso tem por consequência dois efeitos imediatos: a) incentivo ao estabelecimento de controles internos gerenciais; e b) produção de informações mais completas para medição de resultados do setor público (ex.: sistema de custos).

A adoção do regime de competência integral é a base das normatizações nacionais (CFC, STN) e internacionais (IFAC) que servem de subsídio para a NCP.

Internacionalmente, as IPSAS são normas que estão sendo desenvolvidas a partir



da adaptação das IAS/IFRS do IASB[4], originalmente escritas para empresas. O IFAC limita o alcance de suas prescrições normativas à informação financeira de propósito geral sobre o consolidado das transações governamentais para usuários externos sob o regime de competência. Não prescreve, por exemplo, mudanças no orçamento público ou na administração financeira pública e aceita os modelos de contas nacionais (IPSAS 22) e do orçamento público (IPSAS 24) como modelos coexistentes.

Em nível nacional, o CFC emitiu, em 2008, as denominadas "normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público" (NBC SP). Sob a denominação NBC T 16, já foram emitidas onze normas, que se propõem a servir como contrapeso à persistente perspectiva orçamentária prevalecente sobre os princípios contábeis geralmente aceitos.

O CFC, portanto, destaca explicitamente em suas normas a importância de sistemas de controles internos contábeis e de sistemas de custos para a gestão governamental. Para fins deste artigo, é importante destacar duas normas do CFC: a) a NBC T 16.8 (trata de sistemas de controles internos contábeis); e b) a NBC T 16.11 (trata de sistemas de custos no setor público).

Em paralelo, a STN vem editando um conjunto de portarias anuais sob a denominação "Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público" que trata de procedimentos contábeis orçamentários, procedimentos contábeis específicos, plano de contas, demonstrações contábeis e demonstrações fiscais. Os normativos se referenciam na visão contábil-patrimonial.

Recentemente, por meio da Portaria STN nº 157/2011, o Governo Federal iniciou a implantação de seu Sistema de Informação de Custos (SIC), de modo a dar cumprimento ao disposto na Lei nº 4.320/1964 (art. 85) e na LRF (art. 50). O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público prevê a realização, em duas etapas, de ajustes contábeis para fins de apuração de custos:

a) o ajuste inicial consiste na identificação e carregamento de informações baseadas em registros contábeis que trazem a informação orçamentária e não orçamentária, ajustando-se por acréscimo ou exclusão os dados, conforme conceitos de contabilidade de custos;

b) a segunda etapa do ajuste consiste na exclusão de informações que estejam nas contas anteriores, mas que não compõem a informação de custo.

4 O *International Accounting Standard Board* (IASB) é uma organização radicada na Inglaterra que emite as chamadas *International Accounting Standard* (IAS), atualmente denominadas *International Financial Report System* (IFRS) para empresas.

Portanto, partindo-se da informação da execução orçamentária da despesa são realizados ajustes com objetivo de aproximá-la do regime de competência, conforme o modelo apresentado na figura 2.

Figura 2 - Modelo de ajustes necessários para a apuração de custos no SIC

Contabilidade Orçamentária	Despesa Orçamentária Executada
Ajustes Orçamentários	(-) Despesa Executada por Inscrição em Restos a Pagar Não Processados
	(+) Restos a Pagar Liquidados no Exercício
	(-) Despesas de Exercícios Anteriores
	(-) Formação de Estoques
	(-) Concessão de Adiantamentos
	(-) Investimentos/ Inversões Financeiras/ Amortização da Dívida
	Despesa após ajustes orçamentários
Ajustes Patrimoniais	(+) Consumo de estoques
	(+) Despesa Incorrida de Adiantamentos
	(+) Depreciação/ Exaustão/Amortização
	Despesa após ajustes patrimoniais
Contabilidade Patrimonial	Custos (Ideal)

Fonte Secretaria do Tesouro Nacional.

Finalmente, como forma de alinhamento institucional entre as normas da STN, do CFC e do IFAC, o Ministério da Fazenda expediu a Portaria nº 184/2008, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos e práticas para elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-las convergentes com as IPSAS.

Em todos estes normativos há algo comum: a adoção de uma base contábil mínima estabelecida no regime de competência integral de modo a reconhecer todas as transações que afetam o patrimônio público. Esta é a base conceitual e normativa da "nova contabilidade pública".

ANÁLISE EXPLORATÓRIA: O CASO DO INCRA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA

CONTEXTO

De modo a contextualizar o estudo de caso deste artigo, nesta subseção são apresentadas uma breve descrição do ambiente institucional no qual se encontra o Incra e as demonstrações contábeis da autarquia, de modo a relacionar as principais atividades desta entidade e sua apropriada evidenciação em relatórios financeiros.

O Ambiente Institucional

As políticas de reforma agrária no Brasil são conduzidas, primordialmente, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia federal integrante da estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A missão da autarquia é a de "implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural



sustentável". O Incra tem suas atividades principais disciplinadas essencialmente pela Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra).

As principais atividades empreendidas pelo Incra têm implicações contábeis relevantes. No tocante à atividade (1), o Incra deverá formar carteira de imóveis que será formada por aquisições, desapropriações ou desafetações que viabilizarão a política de reforma agrária. Após os imóveis serem incorporados à carteira da autarquia, o Incra intermediará o processo de assentamento junto ao beneficiário. No que se refere à atividade (2), com o objetivo de propiciar a sustentabilidade financeira do destinatário da política pública, o Incra garantirá o acesso a crédito financeiro por parte das famílias assentadas por meio de uma linha denominada "crédito de instalação" (Lei nº 8.629/1993, art. 17).

A par deste contexto, é necessário verificar se as demonstrações contábeis da entidade, tal como apresentadas segundo as práticas atuais de contabilidade pública (ainda sem incorporação das prescrições da NCP), refletem estes fenômenos patrimoniais apropriadamente.

Figura 3 - Principais Atividades do Incra x Implicações Contábeis

Atividades Principais do Incra	
Ordenamento da estrutura fundiária: (1) Obtenção e destinação de terras	**Assentamento dos beneficiários da reforma agrária e da colonização: (2) Desenvolvimento dos projetos de assentamento de reforma agrária**
Promover as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária e realizar outras formas de aquisição de terras necessárias às suas finalidades.	Garantir às famílias assentadas o acesso aos créditos, serviços e infraestrutura básica.
▼	▼
Implicações contábeis	
Implica incorporação de ativos fixos na carteira da autarquia.	Implica concessão de créditos (empréstimos) e consequente incremento da carteira de ativos a receber (direitos).

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em informações extraídas do Relatório de Gestão do Exercício de 2011. (INTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2012).



As Demonstrações Contábeis

O balanço patrimonial[5] da autarquia para o exercício de 2012 apresentava os valores indicados a seguir.

O balanço patrimonial apresenta informações financeiras sobre as principais atividades do Incra. O ativo imobilizado (atividade 1) representa 7,06% do valor dos ativos reais. No caso dos créditos (atividade 2), os valores

Figura 4 - Balanço Patrimonial do Incra (exercício de 2012)

		Em mil	%		Em mil	%
	Ativo Financeiro	**4.364.633,12**	**18,8**	**Passivo Financeiro**	**4.343.749,23**	**597,29**
	Ativo Não Financeiro	**17.186.481,23**	**81,2**	**Passivo Não Financeiro²**	**-3.684.267,99**	**-497,3**
	Realizável a Curto Prazo	-1.491.951,62				
▼	Realizável a Longo Prazo	16.850.951,55	80,7			
▼	*Empréstimos*	*7.224.854,07*	33,8			
	Créditos a Receber	*9.160.724,92*	44,7			
	Dívida Ativa	*33.489,33*	0,13			
	Outros	*432.064,42*	2,13			
	Ativo Permanente	**1.827.481,31**	**7,06**	**Patrimônio Líquido**	**20.891.633,12**	
▲	Imobilizado	1.826.149,64	7,06			
	Intangível	1.331,67	0			
	Ativo Real	**21.551.114,36**	**100**	**Passivo Real**	**659.481,24**	**100**
	Ativo Compensado¹	**5.482.973,96**		**Passivo Compensado¹**	**5.482.973,96**	
	Ativo Total	**27.034.088,33**		**Passivo Total**	**27.034.088,33**	

Fonte: Incra (2012).
Notas: (1) o ativo compensado e o passivo compensado são retirados do somatório por serem constituídos de contas que registram atos administrativos que ainda não impactaram o conjunto de bens, direitos e obrigações da entidade; (2) critérios de provisionamento do passivo decorrente de restos a pagar fazem com que os valores do passivo financeiro sejam negativos, conforme explicado em Vieira (2010).

5 Os balanços patrimoniais desta seção serão apresentados ainda no modelo que estão sendo divulgados, ou seja, com a separação de grupos do ativo e passivo financeiros e não financeiros, quando os novos padrões normativos, tanto internacionais quanto nacionais, prescrevem que os grupos sejam divididos em circulante e não circulante.

das rubricas "Empréstimos" e "Créditos a Receber" totalizam 78,5% dos ativos reais da unidade jurisdicionada. Juntos, os dois grupos de contas são resultados das principais políticas empreendidas pelo Incra e representam mais de 85% dos ativos apresentados em valores históricos.

O balanço foi levantado segundo as prescrições da visão orçamentário-financeira. Os sinais ao lado das rubricas do ativo significam: a) os créditos (contas "Empréstimos" e "Créditos a Receber") apresentados no balanço podem estar apropriadamente reconhecidos, mas provavelmente não estarão bem mensurados, o que é indicado pelo sinal (▼) que significa que deve haver alterações significativas, a menor, no valor divulgado; b) os imobilizados não estão apropriadamente reconhecidos e tampouco bem mensurados, o que é indicado pelo sinal (▲) que significa que deve haver alterações significativas, a maior, no valor divulgado. Respectivamente, seria necessário retificar o valor dos créditos com uma provisão para créditos de liquidação duvidosa e o valor dos ativos fixos por reavaliações ou por depreciações (se for o caso). Esta análise é baseada nos preceitos da visão contábil-patrimonial da NCP e será melhor explicada na subseção seguinte.

A demonstração das variações patrimoniais (DVP) da autarquia para o exercício de 2012 apresentava os valores indicados a seguir.

Da mesma forma que o balanço patrimonial, a DVP é apresentada com base nas práticas da visão orçamentário-financeira. O sinal ao lado da rubrica "ajustes de créditos" significa que a contrapartida em termos de contas de resultado da provisão para créditos de liquidação duvidosa não existe, pois a provisão no ativo não existe. Esta análise é novamente referenciada nos preceitos da visão contábil-patrimonial a que se refere a NCP.

ANÁLISES

O pressuposto inicial das análises que serão promovidas nesta subseção é o de que os

Figura 5 - Demonstração das Variações Patrimoniais do Incra (Exercício de 2012)

	Em mil	%		*Em mil*	%	
Orçamentárias	**5.924.167,45**	**32,28**	**Orçamentárias**	**4.521.560,07**	**24,64**	
Extraorçamentárias	**12.429.040,79**	**67,72**	**Extraorçamentárias**	**12.611.786,53**	**68,72**	
Interferências	848.570,62	4,62	Interferências	1.685.951,90	9,19	
Acréscimos	11.580.470,17	63,10	Decréscimos	10.925.834,62	59,53	
Incorporações de Ativos	6.948.512,76	*37,86*	*Desincorporações de Ativos*	*6.861.163,07*	37,38	
Ajustes	*58.889,54*	*0,32*	*Ajustes de Créditos*	*14.350,83*	0,08	▲
Desincorporações de Ativos	*4.571.444,67*	*24,91*	*Incorporações de Passivos*	*4.049.971,03*	22,07	
Outros Ajustes	*1.623,18*	*0,01*	Outros Ajustes	*349,68*	0,00	
			Superávit	**1.219.861,64**	**6,65**	
Variações Ativas	**18.353.208,24**	**100,00**	**Variações Passivas**	**18.353.208,24**	**100,00**	
Fonte: Incra (2012).						



gestores se interessam por melhorar seus instrumentos e procedimentos de gestão. Trata-se, naturalmente, dos bons gestores comprometidos em coibir fraudes e melhorar o desempenho de suas organizações.

Aplicando as prescrições da NCP às demonstrações contábeis do Incra, é possível identificar hiatos de informação e extrair algumas constatações. Em virtude da delimitação do tema, essas constatações se subsumirão ao ativo de maior materialidade no balanço patrimonial do Incra, bem como aos reflexos patrimoniais na DVP deste ativo, quais sejam os empréstimos a receber decorrentes da concessão de crédito de instalação (contas "Empréstimos" e "Créditos a Receber"). Este ativo é resultado de um dos programas de maior expressividade daquela autarquia e pilar da política pública de reforma agrária.

De modo geral, deve-se destacar que, no balanço patrimonial, um ativo recebível decorrente de um empréstimo concedido deve ser mensurado conforme sua liquidez, pois, de modo geral, nem tudo que se espera receber de fato se concretizará. Assim, faz-se necessário que se registre uma provisão para créditos de liquidação duvidosa, de forma a ajustar o valor do ativo no balanço ao valor provável de recebimento no momento da divulgação[6].

No tocante ao ativo a receber decorrente da concessão do crédito de instalação do balanço do Incra, o ativo a receber (créditos a receber) está reconhecido (contabilizado), por se tratar de transação de natureza orçamentária, mas não está adequadamente mensurado, pois não há a respectiva constituição da provisão para créditos de liquidação duvidosa, já que esta é uma transação de natureza patrimonial[7].

Considerando que a legislação que regulamenta essa política pública trata a entrega desses recursos como crédito e não como subvenção, enquanto não ocorrer alteração normativa, essa transferência de recursos deve ser reconhecida e divulgada como um empréstimo a receber[8] , ou seja, um ativo.

A figura 6 apresenta cenários, probabilidades e forma de divulgação desse ativo e demonstra de forma esquemática os cenários, probabilidades e forma de divulgação do ativo decorrente da concessão de crédito de instalação. As letras B e C apresentam as situações mais prováveis de ocorrer, quando se encara a política como de concessão de empréstimo e não de subvenção.

6 O Conselho Monetário Nacional (CMN), por exemplo, determina, por intermédio da Resolução CMN nº 2.682/1999, que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar por aquela autarquia classifiquem suas operações de crédito em ordem crescente de risco em níveis que variam de AA a H.

7 A STN, em seu Manual da Dívida Ativa (Portaria STN nº 564/2004, atualizada pela Portaria STN nº 467/2009), já indicava, em 2006, a necessidade de contabilização de uma provisão para recebíveis dessa natureza.

8 Consultar a este respeito os Acórdãos 5269/2011-TCU-1ª Câmara, 5741/2011-TCU-1ª Câmara, 5940/2011-TCU-1ª Câmara e 6185/2011-TCU-1ª Câmara, entre outros.

Figura 6 - Cenários, Probabilidades e Forma de Divulgação do Empréstimo a Receber

Ativo: Empréstimos a receber decorrentes da concessão de crédito de instalação		
Cenário	**Probabilidade**	**Divulgação**
A - Todos os beneficiários pagam ou estão munidos de todas as condições para pagar	Pouco provável.	Não há necessidade de provisão. O valor divulgado atualmente representa o verdadeiro valor do ativo a receber.
B - Nenhum beneficiário paga ou detém condições para pagamento (a política, então, é, na prática, uma concessão de subvenção social e não de crédito)	Muito provável (já que se trata de uma política social para beneficiários de classe mais baixa).	O valor do ativo deveria ser integralmente provisionado gerando contrapartida em despesas.
C - Uma situação intermediária entre A e B	Muito provável (já que, a despeito do comentário no item anterior, há beneficiários dispostos a e em condições de pagar).	O valor do ativo deveria ser parcialmente provisionado gerando contrapartida em despesas.
Fonte: Elaborada pelo autor.		

Em qualquer caso, o modelo normativo atual não é suficiente para a prestação de informações de qualidade em termos de evidenciação das características e do *status quo* desta política pública. Há hiato de transparência que inviabiliza saber se haverá ou não o reembolso de valores para a União. Portanto, a aplicação dos novos padrões normativos contábeis no balanço do Incra incrementaria o nível de evidenciação (*disclosure*) da política pública de reforma agrária.

Não estando o ativo apropriadamente mensurado, a contrapartida em termos de variações patrimoniais - a despesa com a provisão para créditos de liquidação duvidosa - também não estará. Daí surge outro problema: qualquer levantamento de custos dos programas geridos pela autarquia não contemplará um dos seus maiores itens de despesas. Não havendo esta informação, o cálculo de custos por programas e, em último caso, o levantamento de indicadores de efetividade da política pública restam prejudicados.

O questionamento que se insurge aqui é se a não divulgação da provisão está relacionada à ausência de informações sobre os valores já ressarcidos ou em ressarcimento ou se essas informações existem, mas somente não estão sendo divulgadas nos relatórios financeiros.

Se a resposta for positiva para o primeiro caso, é plausível inferir que não há estruturas de governança (cadastros e demais sistemas de controles internos administrativos) capazes de possibilitar a fluência desta informação para as demonstrações contábeis. Ou seja, os controles internos devem ser aprimorados.

Se a resposta for positiva para o segundo caso, é possível que a informação esteja disponível em documentos diversos dispersos, não estando sujeita a uma apropriada política de divulgação. Ou seja, mais uma vez, os controles internos precisam ser aprimorados.

Há, portanto, indícios de fragilidades nos sistemas de controles internos da autarquia. Essas fragilidades serão mais visíveis quando da produção de informação para fins gerenciais

e de custos. As prescrições da NCP podem auxiliar a modificar este quadro. Este caso exemplifica que há, assim, evidentes ganhos de informação com a adoção do "novo modelo".

Esta afirmação é confirmada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme Acórdão 578/2010–Plenário do TCU:

> A gestão dos recebíveis é fundamental para o sucesso de uma política pública baseada em concessão de créditos pelos incentivos adversos que pode gerar. O empréstimo a beneficiários de assentamentos é um dos pilares da política de reforma agrária e uma das principais linhas de atuação do Incra.
> [...]
> O Incra deve registrar provisão para créditos de liquidação duvidosa, conforme dispõe a Portaria STN nº 564/2004, atualizada pela Portaria STN nº 467/2009 para os valores contabilizados em contas de ativo recebível, classificando os créditos conforme sua liquidez. (BRASIL, 2010)

Confirma-se, então, uma das hipóteses levantadas por este artigo: é possível identificar fragilidades nos sistemas de controles internos da organização a partir da análise comparativa entre as demonstrações contábeis levantadas sob o modelo da contabilidade pública com viés orçamentário-financeiro e o da NCP com viés contábil-patrimonial. Essas fragilidades comprometem a produção de informações gerenciais diversas, inclusive indicadores de desempenho e de custos.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

GENERALIDADES

O objetivo deste artigo era apresentar, a partir de um estudo de caso sobre as demonstrações contábeis do Incra, alguns dos potenciais benefícios para a gestão governamental de um sistema de informações contábeis implementado no modelo da "nova contabilidade pública". Esses benefícios se refletem em fortalecimento de sistemas de controles internos gerenciais e em produção de informações gerenciais para tomada de decisão.

Aplicando os referenciais normativos ao caso do Incra, em particular no tocante à questão da concessão de créditos de instalação, foi possível concluir que:

a) os valores do ativo recebível decorrente de crédito de instalação estão (com alta probabilidade) superavaliados, quando se utiliza como critério o modelo da "nova contabilidade pública";

b) os valores das despesas estão (com alta probabilidade) subavaliadas, pois a despesa com a provisão para créditos de liquidação duvidosa não está reconhecida, utilizando-se como critério o modelo da "nova contabilidade pública";

c) a ausência da informação sobre valores provisionados pode ser resultado (média probabilidade) da ausência de sistemas de controles internos (cadastros, procedimentos), também podendo ocorrer, caso a informação exista, devido ao desinteresse na publicação dos valores;

d) em qualquer caso, a obrigatoriedade de publicação deste ativo recebível com a provisão correlata, segundo o modelo da "nova contabilidade pública", induziria o gestor à criação de sistemas de controles internos (alta probabilidade);

e) a ausência desta informação obscurece as informações de custos do próprio órgão, de seus programas e de suas políticas públicas.

Conforme comentado, a "nova contabilidade pública" defende a adoção do regime de competência integral por prover informações sobre todas as variações patrimoniais e, por consequência, do universo de ativos e passivos do setor público.

Um aspecto importante é que talvez não se possa concluir peremptoriamente que a utilização do regime de competência é a variável que causa necessariamente o alcance de tais benefícios ou mesmo se tais benefícios podem ser alcançados sem a adoção do regime de competência. Se for este o caso, no entanto, um dos grandes objetivos do novo modelo contábil já terá sido alcançado, qual

seja: melhoria nos controles internos e conhecimento do universo de variações patrimoniais, que possibilitam a construção de indicadores fidedignos e íntegros. Por outro lado, havendo a informação, não há motivo para que esta não seja evidenciada por meio da contabilidade. Assim, o que se vê é que há evidentes ganhos de informação com a adoção do "novo modelo de contabilidade pública".

Confirma-se, portanto, uma das hipóteses levantadas por este trabalho, ou seja, é possível identificar indícios de fragilidades nos sistemas de controles internos da organização que comprometem a produção de informações gerenciais de custos a partir de uma análise comparativa entre as demonstrações contábeis levantadas sob os modelos "antigo" e "novo" de contabilidade pública.

SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO DO SISTEMA DE CUSTOS DA UNIÃO

Ao analisar o modelo do Sistema de Custos da União (SIC) a que se refere a Portaria STN nº 157/2011 comparativamente com o caso Incra, constatou-se que aquele modelo poderia ser aprimorado com informações adicionais.

No caso Incra, devido à relevância da política pública e à materialidade do ativo recebível, constatou-se que a ausência da provisão para créditos de liquidação duvidosa e sua correlata despesa impacta substantivamente os valores apresentados. No caso de qualquer apuração de custos, em especial, custos de programas ou da política pública, o valor da despesa com provisão para créditos de liquidação duvidosa do crédito de instalação concedido pelo Incra tem mais expressividade que qualquer outra despesa.

Contudo, no modelo SIC, os ajustes patrimoniais requeridos parecem se subsumir a ajustes no "consumo de estoques", na "despesa incorrida de adiantamentos" e na "depreciação/exaustão/amortização", conforme apresentado na figura 2.

Com ressalvas de que os ajustes apresentados podem ser meramente exemplificativos, talvez seja conveniente que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) contemple explicitamente, em seu modelo de custo, os ajustes de créditos (como os da provisão em referência).

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.* Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Prestação de Contas do Presidente da República*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/index.asp>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria nº 184, de 25 de agosto de 2008*. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, laboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/institucional/legislacao/2008/portaria184>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Portaria nº 157, de 9 de março de 2011*. Dispõe sobre a criação do Sistema de Custos do Governo Federal. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortSTN_157_09mar2011.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 578/2010*. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2013.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMISSION (COSO). *Internal control - integrated framework*. 1992.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (Brasil). *Resolução CFC nº 1.135/08*. Aprova a NBC T 16.8 - Controle Interno. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_1135.doc>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. *Resolução CFC nº 1.366/11*. Aprova a NBC T 16.11 - Sistema de Informação de Custos do Setor Público. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_1366.doc>. Acesso em: 12 jun. 2013.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. *Teoria da Contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.

HOLANDA, Victor B.; VIEIRA, Laércio M. Teoria do controle aplicada ao setor público. In: RIBEIRO FILHO, José F.; LOPES, Jorge; PEDERNEIRAS, Marcleide (Orgs.). *Estudando Teoria da Contabilidade*. São Paulo: Atlas, 2009.

HORNGREN, Charles T.; SUDEN, Gary L.; STRATTON, Willian O. *Contabilidade Gerencial*.12. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Brasil). *Relatório de gestão do exercício de 2011*. Brasília, 2012. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=2089385&seAbrirDocNoBrowser=1>. Acesso em: 12 jun. 2013.

MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor Branco de. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 791-820, ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a03.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2013.

VIEIRA, Laércio M. Nova Contabilidade Governamental brasileira e a evidenciação integral do valor dos passivos no balanço patrimonial federal: o caso dos restos a pagar não-processados, das despesas de exercícios anteriores e dos passivos reconhecidos por insuficiência de crédito. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *XV Prêmio Tesouro Nacional de Monografias*. Brasília, 2010.

CUSTOS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL: a utilização prática do custo de oportunidade no cálculo do resultado econômico de uma instituição federal de ensino superior de Pernambuco*



Robson Bento Santos

Técnico em Contabilidade na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)
Pós-Graduado em Controladoria Governamental pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

RESUMO: O estudo se propõe a calcular o resultado econômico de uma instituição federal de ensino superior (IFES) de Pernambuco a partir das informações do Relatório de Gestão 2011, que calculou o custo médio mensal por aluno segundo o modelo apresentado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Por meio da utilização da metodologia dedutiva, o estudo partiu de três pilares referenciais: as exigências formais de apuração dos resultados da gestão pública, o modelo de apuração dos custos no setor público desenvolvido pelo Doutor Nelson Machado e a metodologia de cálculo do resultado econômico desenvolvida pelo Doutor Walmor Slomski, apresentada pelo MCASP. Verificou-se que, por meio da utilização do custo de oportunidade e da variável de comparabilidade IGC/MEC (que se propõe a medir a qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação), a IFES analisada apresentou em 2011 um resultado econômico superavitário em relação às outras instituições de ensino superior de Pernambuco.
PALAVRAS-CHAVE: Custos no Serviço Público, Resultado Econômico, Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

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

ABSTRACT: The study aims to calculate the economic outcome of a Federal Higher Education Institution (IFES) in Pernambuco from information of the Annual Report 2011 which calculated the average monthly cost of the student according to the model presented by Accounting Manual Applied to Public Sector (MCASP). Through the use of deductive methodology, the study was based on three pillars referential: the formal requirements for reporting results of public management, the model of calculating costs in the public sector developed by Dr. Nelson Machado and economic outcome calculation methodology developed by Dr. Walmor Slomski, presented by the MCASP. It was found that, by using the opportunity cost and variable comparability IGC/MEC (which purpose is to measure the quality of undergraduate and graduate), the analyzed IFES in 2011 showed a surplus of economic outcome in relation to other institutions of higher education in Pernambuco.

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

* Artigo originado da monografia contemplada com o 2º lugar do Prêmio Ministro Gama Filho 2013.

INTRODUÇÃO

Toda a gestão pública no Brasil deve ser direcionada ao atendimento dos pleitos sociais por meio de ações planejadas com o foco em resultados, a fim de se verificar o nível de economicidade e qualidade dos produtos e serviços ofertados pelo Estado à sociedade.

Tanto os instrumentos normativos quanto os estudiosos corroboram que a informação de custos deve ser apurada com fins de se evidenciar os resultados da gestão pública e verificar o nível de eficiência, eficácia e efetividade dessa gestão:

> Os serviços públicos [...] manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeiro comum. (BRASIL, 1964)
>
> A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão. (BRASIL, 1967)
>
> A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. (BRASIL, 2000)
>
> O objetivo do sistema de custo do setor público [...] é prover informações que auxiliem a tomada de decisão do gestor público, bem como o controle e avaliação da eficiência, eficácia e efetividade. (MACHADO, 2002, p. 146)
>
> [...] a contabilidade de custos é um importante instrumento gerencial para a promoção da qualidade na gestão do serviço público, especialmente ao ser vista como subsídio metodológico para a concepção de um sistema de gestão que considere a eficiência dos gastos da Administração Pública sempre aliada à eficácia e à efetividade de suas ações. (FERNANDES; SLOMSKI, 2011, p. 2)

Tradicionalmente a contabilidade aplicada ao setor público teve seu foco mais voltado à gestão orçamentária e financeira do que ao controle patrimonial. Essa gestão se alicerça basicamente no tratamento dos fenômenos apenas sob aspectos meramente formais, sem levar em consideração a essência contábil. Esse fato levou a contabilidade a evidenciar, inadequadamente, os custos da gestão:

> A contabilidade orçamentária tradicional não gera informações adequadas para que se conheça o real custo dos bens e serviços produzidos por organizações governamentais. Em decorrência, não permite que os custos incorridos sejam comparados aos resultados obtidos e que seja possível avaliar a eficiência das ações governamentais para analisar alternativas que poderiam obter idênticos resultados com custos menores. (REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2010, p. 961)

Segundo o professor Bezerra Filho (2012), não interessa à sociedade o montante da despesa que foi empenhado ou o montante inscrito em restos a pagar não processados, essas informações são importantes para atender a uma demanda técnica como, por exemplo, os órgãos de controle interno e externo. A sociedade quer saber o custo de um paciente atendido, o custo da corrupção, o custo de um aluno, etc. Portanto, é dever da Contabilidade e

direito da sociedade a apuração e evidenciação da informação de custos no setor público.

Como a informação de custos é essencialmente contábil e nem sempre guarda uma relação direta com a gestão orçamentária e financeira, havia a necessidade de se estabelecer uma relação entre a execução orçamentária da despesa e a informação de custos. Essa relação foi estabelecida pelo Doutor Nelson Machado em 2002.

Machado estabeleceu uma relação conceitual entre os estágios da despesa pública e a essência contábil que circunda a informação de custos. A partir dessa relação, ele verificou que o estágio da liquidação é o que mais se aproxima da definição do professor Eliseu Martins para gasto:

> A fase de liquidação cria os "valores liquidados", significando que foi analisado o direito de receber do credor, bem como atestado que este cumpriu sua obrigação contratual. Essa fase equivale ao conceito de "Gasto", uma vez que a despesa liquidada representa o sacrifício financeiro da entidade para obter um produto ou serviço qualquer. (MACHADO, 2002, p. 120)

Uma vez definida essa relação conceitual entre a essência (contabilidade de custos) e a forma (contabilidade pública orçamentária), Machado apresentou como ponto de partida para a informação de custos a despesa orçamentária liquidada:

> As despesas orçamentárias liquidadas serão custo quando relativas a bens ou serviços utilizados e consumidos no exercício corrente, e investimento quando beneficiar exercícios futuros. O investimento, da mesma forma que no setor privado, transformam-se posteriormente em custos. (MACHADO, 2002, p. 121)

A partir dessa perspectiva, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), apresentou uma forma de migração da execução orçamentária da despesa para a informação de custos. Essa migração ocorre por meio de ajustes orçamentários, a fim de se eliminarem os efeitos exclusivamente legais que não se enquadram como despesa segundo a essência contábil, e de ajustes patrimoniais, a fim de se incluírem os registros que, por serem essencialmente contábeis, não foram reconhecidos na execução orçamentária.

De acordo com Machado e Holanda (2010, p. 806), "a necessidade de ajustes reflete em grande parte a atual fragilidade da contabilidade, ainda muito influenciada pelo controle do orçamento em detrimento do controle do patrimônio".

O mais adequado seria que a contabilidade reconhecesse as despesas contábeis (Variações Patrimoniais Diminutivas – VPD[1]) de forma plena, fato que tornaria desnecessários os ajustes da despesa orçamentária executada, uma vez que as Variações Patrimoniais Diminutivas seriam a fonte de dados (*input*) para a informação de custos.

> Com a implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e a separação entre a informação orçamentária e a patrimonial, os dados necessários à apuração de custos incluirão os extraídos dos

1 Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD): São transações que resultam em alterações patrimoniais da entidade do setor público, reduzindo o patrimônio líquido (despesa sob o enfoque patrimonial). (BRASIL, 2011, p. 131).

> registros patrimoniais, tornando desnecessários alguns dos ajustes [...]. (BRASIL, 2011, p. 213)
>
> Futuramente, a partir dos avanços na contabilidade pública, mediante a adoção do regime de competência, a implantação do sistema de custos permitirá, no médio prazo, o incremento das possibilidades de melhoria da eficiência do gasto governamental brasileiro. (MACHADO; HOLANDA, 2010, p. 817)

Oportunamente se verá uma aplicação prática da metodologia de cálculo da informação de custos do MCASP feita por uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) de Pernambuco, que calculou o custo médio mensal de seus alunos. A partir desse cálculo, será feita a medição do resultado econômico desta IFES, de acordo com a metodologia do MCASP de comparabilidade entre o custo de execução com o custo de oportunidade.

CÁLCULO DO CUSTO POR ALUNO

Partindo do modelo de apuração de custos do MCASP, uma instituição federal de ensino superior de Pernambuco (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO, 2011) apresentou em seu Relatório de Gestão 2011 o Relatório de Custos 2010-2011, que calculou o custo médio mensal por aluno nesses dois anos.

A Tabela 1 demonstra todas as etapas que a IFES analisada utilizou para migrar da despesa orçamentária executada para a informação de custos (custo do órgão). Como o objetivo deste trabalho é calcular o resultado econômico dessa IFES em 2011, foram extraídos apenas os dados de custos do referido exercício.

A partir dessa informação de custos, foi feito o cálculo do índice que mede o custo médio anual por aluno. O índice é composto pelo quociente entre uma variável contábil (custo do órgão)

Tabela 1: Cálculo do Custo do Órgão

	Descrição	2011
	Despesa Orçamentária Executada	**346.116.172,56**
Ajustes Orçamentários	(-) Crédito Empnhadp Executado por Inscrição de Recursos a Pagar	- 37,055.397,31
	+ Restos a Pagar Liquidados no Exercício	7.223.294,91
	(-) Despesas de Exercício Anteriores	- 542.537,23
	(-) Sentenças Judiciais	- 4.499.628,75
	(-) Formação de Estoques	- 1.274.842,35
	(-) Concessão de Adiantamentos	-22.491.685,83
	(-) Despesas de Capital	- 13.740.000,35
	= Despesas Após Ajustes Orçamentários	**273.735.375,65**
Ajustes Patrimoniais	+ Consumo da Estoques	3.028.562,80
	+ Despesa Incorrida de Adiantamentos	20.608.821,85
	Depreciação/Amortização	1.130.920,37
	= Despesa após Ajustes Patrimoniais	**298.503.680,67**
Ajustes exigidos pelo TCU	(-) Aposentadorias e Reformas	- 51.744.443,95
	(-) Pensões	- 26.667.784,52
	(-) Despesas Pessoal Cedido	- 5.420.283,07
	= CUSTO DO ÓRGÃO (custo corrente)	**213.847.750,53**

Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão 2011 UFRPE (2012, p. 292 3 294).

e uma variável física (Aluno Equivalente[2]). Já o índice que mede o custo médio mensal por aluno é resultado da divisão do custo médio anual por 12 (quantidade de meses do ano), como se pode verificar no Quadro 1:

Quadro 1: Cálculo do Custo por Aluno

Custo por aluno (anual) = $\frac{\text{Custo corrente}}{\text{Aluno equivalente}}$
Custo médio mensal por aluno = $\frac{\text{Custo p/aluno (anual)}}{12}$

Fonte: Adaptado de Universidade Federal Rural de Pernambuco (2012, p. 294).

Portanto, o índice de apuração do custo por aluno constitui-se, basicamente, no quociente entre o custo total apurado e o total de alunos matriculados na instituição.

Conforme visto anteriormente, o valor do custo total da IFES em 2011 foi de R$ 213.847.750,53 e o total médio de alunos matriculados no mesmo ano, segundo o Relatório de Gestão (2012; p. 224), foi de 16.650,60 alunos. A Tabela 2 demonstra os resultados dos cálculos desses índices:

Tabela 2:
Cálculo do Custo por Aluno da IFES

	2011
Custo corrente	213.847.750,53
Aluno equivalente	16.650,60
Custo por aluno (anual)	12.843,25
Custo médio por aluno (mensal)	1.070,27

Fonte: Adaptado de Universidade Federal Rural de Pernambuco (2011, p. 295).

De acordo com a Tabela 2, o custo médio mensal de um aluno em 2011 foi de R$ 1.070,27, ou seja, esse é o montante médio mensal de cada aluno da IFES que a sociedade custeou em 2011.

No entanto, essa informação não reflete, de fato, o custo de um aluno da IFES, uma vez que aglutina em um único índice o custo de todos os alunos, de todos os cursos de graduação e pós-graduação (especializações, mestrados e doutorados), conforme alertado no Relatório de Gestão:

> É importante frisar que o Custo do Aluno não revela o custo efetivo de um aluno [...], uma vez que cada curso tem suas peculiaridades e exige uma análise de custos particularizada, uma vez que há cursos que demandam mais custos que outros. Entretanto, ao calcular o Custo do Aluno, segundo as novas preconizações da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, tem-se um importante ponto de partida para uma verificação efetiva não só dos níveis de eficiência como, também, da eficácia e efetividade. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2012, p. 295)

Apesar desse fator limitante a informação do custo por aluno, apurado pela IFES, representa um grande avanço da contabilidade no sentido de se calcular e evidenciar o resultado econômico da gestão, uma vez que a informação de custos é um alicerce importante na efetivação da medição desse resultado.

> Com base nessas informações de custos [...] se dispõe de uma importante base para a medição dos resultados da gestão. Como a informação de custos no Setor Público Brasileiro ainda está em processo de implantação, a

2 Segundo o MEC, o indicador Aluno Equivalente determina o total de alunos matriculados em determinada instituição de ensino superior com base em uma fórmula matemática que equipara os alunos de cursos diferenciados (COSTA; RAMOS; SOUZA, 2010, p. 30).

> medição dos resultados da gestão [...] ainda depende de estudos mais aprofundados com o objetivo de se definir uma variável que consiga ser um item de comparabilidade entre o custo apurado e o resultado da gestão. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2012, p. 296)

Oportunamente será apresentada neste trabalho, a partir da informação de custos apurada pela IFES analisada, uma verificação prática da metodologia de cálculo do resultado econômico prevista no MCASP.

RESULTADO ECONÔMICO (METODOLOGIA DO MCASP)

Na iniciativa privada a verificação do nível de desempenho dos gestores já é uma prática bem consolidada, essa verificação tem por base a necessidade de saber se a entidade está atingindo seu objetivo maior: a geração de lucros.

A principal forma de medir o desempenho do gestor é a apuração do resultado econômico gerado, no intuito de se verificar se a gestão gerou lucros ou prejuízos à entidade. O demonstrativo contábil utilizado na apuração do resultado econômico é a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE). De acordo com Marion (2005, p.112) é na DRE que se verifica o indicador de eficiência da gestão.

> Na administração dos recursos escassos disponíveis na empresa, a gerência pode ou não ser eficiente. O sucesso dessa gestão, sem dúvida, será medido comparando-se o resultado do exercício (obtido pela Demonstração do Resultado do Exercício). (MARION, 2005, p.112)

Considerando que a eficiência da gestão é um princípio previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, e deve ser medida no serviço público, de forma a evidenciar o desempenho dos gestores públicos; e que a iniciativa privada já apresenta uma metodologia consolidada para a medição de desempenho, por meio da apuração do resultado do exercício, torna-se necessária a utilização dessa metodologia adaptada, evidentemente, à realidade do setor público brasileiro.

A Norma Brasileira de Contabilidade (NBC T 16.6 - Demonstrações Contábeis) prevê a evidenciação do resultado econômico da gestão pública por meio da DRE, formalizando, assim, a aplicação no setor público brasileiro da metodologia utilizada na iniciativa privada.

O MCASP, partindo das preconizações da NBC T 16.6, apresentou uma metodologia de apuração do resultado econômico, no sentido de se medir a eficiência e a eficácia da gestão pública.

> O Resultado Econômico Apurado (REA) é o incremento líquido de benefícios gerados à sociedade a partir da ação eficiente e eficaz do gestor público, calculado a partir da diferença entre a Receita Econômica e o Custo de Execução (CE) da ação [...] (BRASIL, 2011, p. 588)

A verificação do Resultado Econômico Apurado (REA) constitui-se numa diferença entre o custo de oportunidade e o custo de execução, conforme fórmula apresentada no MCASP (2011, p. 588), a partir do modelo proposto pelo Doutor Walmor Slomski:

REA = RE – CE ou REA = (N *CO) – CE

> Custo de Oportunidade (CO) – Valor que seria desembolsado na alternativa desprezada de menor valor entre aquelas consideradas possíveis para a execução da ação pública.
>
> Receita Econômica (RE) – Valor apurado a partir de benefícios gerados à sociedade pela ação pública, obtido por meio da multiplicação da quantidade de Serviços Prestados (N), bens ou produtos fornecidos, pelo Custo de Oportunidade (CO), daí: RE = N x CO.
>
> Custo de Execução (CE) – Valor econômico despendido pela Entidade na ação objeto da apuração do Resultado Econômico Apurado [...]. (BRASIL, 2011, p. 588)

De acordo com o MCASP, o resultado econômico é uma importante informação à sociedade uma vez que evidencia se efetivamente houve ou não economia na ação pública.

Entretanto, como se pode perceber, a medição do resultado econômico está condicionada à informação de custos. Logo, torna-se necessária a implementação efetiva dessa informação nas entidades públicas a fim de que no futuro se possa apresentar à sociedade os resultados econômicos da gestão.

Como a IFES em análise já evidencia a informação de custos no Relatório de Gestão, tem-se um alicerce importante para a verificação da eficiência e eficácia da sua gestão. Oportunamente, será feita uma aplicação prática da metodologia de cálculo do REA para essa IFES.

CÁLCULO DO RESULTADO ECONÔMICO

Conforme visto anteriormente, de acordo com o MCASP, a medição do resultado econômico é feita pela diferença entre o custo de oportunidade e o custo de execução do ente público. No caso específico da IFES analisada já se sabe o valor do custo de execução (custo por aluno), no entanto, é preciso que seja definido e calculado o custo de oportunidade.

CRITÉRIOS PARA O CÁLCULO DO CUSTO DE OPORTUNIDADE

Com base no que foi visto, o custo de oportunidade pode ser entendido como o quanto a sociedade precisaria investir de recursos em outra instituição de ensino para obter os mesmos serviços prestados pela IFES analisada, ou seja, o quanto a sociedade teria de custos se em vez de aplicar na IFES em análise utilizasse o recurso em outra instituição de ensino.

É importante que a medida do custo de oportunidade espelhe uma forma de comparabilidade dos custos da prestação de serviços de educação. Nesse sentido, o presente trabalho partiu de três critérios a fim de se encontrar uma informação de custos (custo de oportunidade) que possa ser utilizada para fins de comparabilidade com o custo do aluno da IFES analisada:

a) O custo de oportunidade será apurado a partir de outras instituições que prestem o mesmo serviço que a IFES analisada (educação superior) no estado de Pernambuco

Este critério foi utilizado para fins de se reduzir as distorções que as diferenças econômicas regionais poderiam trazer à análise dos resultados, por isso optou-se pela delimitação do estudo às instituições de ensino superior, públicas e privadas, em Pernambuco. No entanto, um fator limitante da pesquisa foi verificado: nenhuma instituição pública de ensino de Pernambuco publicou em 2011 informações de custos, segundo as preconizações do MCASP, em seus relatórios de gestão ou *websites*. Logo, a pesquisa se restringiu às instituições privadas.

b) É importante que a instituição de ensino tenha uma estrutura de cursos semelhante à da IFES analisada, ou seja, que oferte basicamente os mesmos cursos ou cursos semelhantes

Nesse ponto a limitação reside no fato da informação de custos apresentada pela IFES analisada, conforme alertado anteriormente, não evidenciar o custo do aluno por curso e sim uma média geral consolidada de todos os cursos. Logo, foi necessário o cálculo da média geral dos custos dos cursos das entidades privadas para que pudesse ser feita a comparabilidade.

O ideal seria que a IFES analisada tivesse a informação de custos em nível de curso, pois assim seria possível uma análise mais pormenorizada do desempenho, uma vez que a instituição pode apresentar excelência em alguns cursos e em outros uma situação de qualidade inferior, podendo comprometer a instituição quando feita uma análise geral dos cursos e penalizando os cursos de excelência.

Enquanto a informação de custos não for plenamente consolidada no setor público brasileiro é necessário que se façam análises possíveis dentro dos limites da informação disponível, conforme preconiza a STN nas Diretrizes para a Elaboração de Indicadores de Custos no Governo Federal:

> Raramente uma medida consegue atender a todas as propriedades dos indicadores como validade, confiabilidade, simplicidade, especificidade, disponibilidade, economicidade e outras. *Uma boa prática é trabalhar com aproximações a partir de dados já existentes.* (Grifo nosso) (SILVA, 2011, p. 42)

Portanto, neste estudo, o custo de oportunidade foi obtido a partir da média geral dos custos dos cursos das instituições de ensino selecionadas de acordo com os critérios estabelecidos anteriormente.

c) É necessário que o nível de qualidade dos cursos ofertados seja semelhante

Este é um ponto importante, uma vez que a comparabilidade da informação de custos e a análise dos resultados obtidos devem ser feitas com instituições que apresentem níveis de qualidade semelhantes ao da IFES analisada. Normalmente, resguardadas as especificidades da informação de custos, há uma relação direta entre custo e qualidade, ou seja, em princípio, um serviço de qualidade superior tende a ter um custo maior que um serviço de qualidade inferior.

Por isso este estudo selecionou instituições de ensino que apresentaram níveis de qualidade semelhantes ao da IFES analisada. A variável escolhida como parâmetro de qualidade foi o Índice Geral de Cursos (IGC), que é calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), órgão vinculado ao Ministério da Educação (MEC), e mede a qualidade tanto dos cursos de graduação como de pós-graduação das instituições de ensino do Brasil. Oportunamente essa variável será discutida de maneira pormenorizada.

VARIÁVEL DE MEDIÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Conforme discutido anteriormente, para fins de comparabilidade da informação, é necessário que as variáveis de custo envolvidas sejam oriundas de prestações de serviços com níveis de qualidade semelhantes, uma vez que há uma relação entre custo e qualidade que se for desprezada pode apresentar resultados distorcidos, quando comparados os custos.

Entretanto, embora se tenha a relação custo/qualidade como premissa, é preciso que se defina qual será a variável a ser utilizada como medidor do nível de qualidade das instituições de ensino superior.

Neste trabalho optou-se por utilizar o Índice Geral de Cursos (IGC), por se tratar de um índice oficial de responsabilidade do MEC, por meio do INEP, que mede num único índice a qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação.

> O Índice Geral de Cursos (IGC) é um indicador de qualidade das instituições de educação superior, que considera, em sua composição, a qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado). No que se refere à graduação, é utilizado o CPC (Conceito Preliminar de Curso) e, no que se refere à pós-graduação, é utilizada a Nota Capes. O resultado final está em valores contínuos (que vão de 0 a 500) e em faixas (de 1 a 5).
>
> O CPC é uma média de diferentes medidas da qualidade de um curso. As medidas utilizadas são: o Conceito Enade (que mede o desempenho dos concluintes), o desempenho dos ingressantes no Enade, o Conceito IDD e as variáveis de insumo. O dado variáveis de insumo – que considera corpo docente, infraestrutura e programa pedagógico – é formado com informações do Censo da Educação Superior e de respostas ao questionário socioeconômico do Enade [...].
>
> [...] A Avaliação dos Programas de Pós-graduação, realizada pela Capes, compreende a realização do acompanhamento anual e da avaliação trienal do desempenho de todos os programas e cursos que integram o Sistema Nacional de Pós-graduação, SNPG. Os resultados desse processo, expressos pela atribuição de uma nota na escala de 1 a 7 fundamentam a deliberação CNE/MEC sobre quais cursos obterão a renovação de reconhecimento, a vigorar no triênio subseqüente. A medida de qualidade da pós-graduação que compõe o IGC é uma conversão das notas fixadas pela Capes. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2009)

O IGC classifica o nível de qualidade das instituições de ensino de acordo com uma tabela com valores específicos (de 0 a 500) e faixas (de 1 a 5), conforme se pode verificar na Tabela 3[3]:

3 Por não ser o propósito deste trabalho, não haverá uma análise pormenorizada das expressões matemáticas utilizadas no cálculo do IGC, apenas será focada uma verificação conceitual para fins de entendimento básico acerca do significado dos resultados que podem ser obtidos. Para maiores detalhes sobre a metodologia de cálculo utilizada pelo INEP/MEC, indica-se a leitura da Nota Técnica e das Estatísticas dos IGC, disponíveis em <http://portal.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos>.



Tabela 3: Faixas do IGC

IGC - Faixas	IGC - Contínuo
1	0,0 a 94
2	94 a 194
3	195 a 294
4	295 a 394
5	395 a 500

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2009a).

De acordo com o IGC, quanto mais próximo de 500 estiver o valor contínuo e, consequentemente, quanto mais próximo da faixa 5, maior será o nível de qualidade dos cursos da instituição analisada. A Tabela 4 elenca as 20 instituições de ensino superior de Pernambuco mais bem classificadas pelo IGC, e que serão utilizadas como amostra para fins de cálculo do custo de oportunidade e, posteriormente, apuração do resultado econômico da IFES.

Tabela 4: As 20 Instituições de Ensino Superior de Pernambuco Mais Bem Classificadas pelo IGC 2010

Instituição (Sigla)	Dependência Administrativa	Cidade	IGC Contínuo	IGC Faixa
UFPE	PÚBLICA	Recife	3,69	4
UFRPE	PÚBLICA	Recife	3,34	4
FPS	PRIVADA	Recife	3,32	4
FADIC	PRIVADA	Recife	3,26	4
IFPE	PÚBLICA	Recife	2,93	3
UNIVASF	PÚBLICA	Petrolina	2,90	3
ESSA	PÚBLICA	Arcoverde	2,69	3
FAEST	PRIVADA	Timbaúba	2,68	3
FACET	PRIVADA	Timbaúba	2,67	3
SENACPE	PRIVADA	Recife	2,62	3
FBV	PRIVADA	Recife	2,59	3
FACOL	PRIVADA	Vitória de Santo Antão	2,48	3
ASCES	PRIVADA	Caruaru	2,47	3
FASC	PRIVADA	Recife	2,45	3
FMR	PRIVADA	Recife	2,42	3
FAEB	PÚBLICA	Belo Jardim	2,41	3
FMN	PRIVADA	Recife	2,34	3
UNICAP	PRIVADA	Recife	2,23	3
UPE	PÚBLICA	Recife	2,22	3
IF Sertão-PE	PÚBLICA	Petrolina	2,22	3

Fonte: Adaptada da Tabela IGC/MEC, disponível em: http://portal.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos.

A seguir será feita a apuração do custo médio dos cursos das entidades acima listadas, a fim de se conhecer o custo de oportunidade da IFES analisada. Como as entidades públicas, com exceção da IFES analisada, ainda não evidenciam a informação de custos segundo a metodologia preconizada pelo MCASP, a apuração dos custos limitou-se às instituições privadas de ensino, conforme se verá a seguir.

APURAÇÃO DO CUSTO DE OPORTUNIDADE

A partir das informações coletadas na Tabela 4, tem-se uma medida da variável de comparabilidade dos custos em relação à qualidade.

Com o objetivo de apurar o custo médio das instituições, foram feitas consultas aos *websites* e coletadas as informações dos valores das mensalidades de cada curso. Como os cursos de graduação da IFES analisada têm, no mínimo, duração de 4 anos, foram utilizadas as informações de mensalidades dos cursos que tenham, no mínimo, essa mesma duração. Para se chegar ao custo médio da instituição foi feito o cálculo da média aritmética simples entre o somatório das mensalidades de todos os cursos e o total de cursos ofertados, ou seja, foi utilizada a seguinte razão matemática:

$$\text{Custo Médio da Instituição} = \frac{\sum \text{Valor das mensalidades}}{\text{Total de Custos}}$$

Para fins deste trabalho, foi apurado o que chamamos de Custo Médio Equivalente, que se constitui no custo médio que a instituição de ensino teria se tivesse o mesmo nível de qualidade (IGC) da IFES analisada, ou seja, 3,34.

O cálculo desse custo constitui-se numa relação matemática de proporcionalidade, conforme apresentado a seguir:

$$\text{Custo Médio Equivalente} = \frac{(\text{Custo Médio da inst. Privada}) \times (\text{IGC da IFES analisada})}{\text{IGC da Instituição Privada}}$$

Das 12 instituições de ensino privadas apresentadas na Tabela 4, seis delas publicaram em seus *websites* (até 30/07/2012) os valores das mensalidades cobradas em seus cursos. Na Tabela 5 são apresentados os custos médios dessas instituições.

Tabela 5: Custo Médio dos Alunos das Instituições Privadas de Ensino Superior em Pernambuco

Instituição (sigla)	IGC Contínuo	Custo Médio (por aluno)	Custo Médio Equivalente (por aluno)
FPS	3,32	1.318,67	1.326,61
FBV	2,59	808,76	1.043,70
ASCES	2,47	922,39	1.247,28
FMR	2,42	627,53	866,99
UNINASSAU	2,34	760,70	1.087,67
UNICAMP	2,23	752,32	1.126,79
Média	**2,56**	**865,06**	**1.116,51**

Fonte: : http://portal.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos e websites das instituições.

Com base nos dados da Tabela 5, tem-se o valor do Custo Médio Equivalente em R$ 1.116,51, que representa, por partir da variável de comparabilidade (IGC), o custo de oportunidade da IFES analisada em relação às instituições de ensino superior em Pernambuco. A partir dessa informação, têm-se os subsídios necessários ao cálculo do resultado econômico da IFES analisada, que será apresentado oportunamente.

RESULTADO ECONÔMICO DA IFES ANALISADA

Conforme visto anteriormente, a apuração do resultado econômico, prevista no MCASP (2011, p. 588), deve seguir a estrutura abaixo:

REA = RE – CE ou REA = (N *CO) – CE

Para fins de aplicação dessa estrutura à realidade da IFES analisada, pode-se considerar o seguinte:

N (Quantidade de produtos fornecidos) = Aluno Equivalente
CO (Custo de Oportunidade) = Custo Médio Equivalente
CE (Custo de Execução) = Custo Médio do Aluno

Uma vez definidas e mensuradas as variáveis, tem-se condições de apurar o resultado econômico da IFES analisada, conforme os quadros 2 e 3:

Quadro 2: Apuração do Resultado Econômico da IFES

Aluno-Equivalente (N)	16.650,60
x Custo de Oportunidade (CO) (R$)	1.116,51
= Receita Econômica Mensal (R$)	**18.590.561,41**
x Quantidade de Meses do Ano	12
= Receita Econômica Anual (R$)	**223.086.736,90**
(-) Custo do Órgão (IFES) (R$)	(213.847.750,53)
= Resultado Econômico da IFES (2011)	**9.238.986,37**

Fonte: Elaborado pelo autor com base no MCASP (BRASIL, 2011).

Quadro 3: Apuração do Resultado Econômico Médio Mensal da IFES

1 Aluno-Equivalente (N)	1
x Custo de Oportunidade (CO) (R$)	1.116,51
= Receita Econômica Mensal por Aluno (R$)	**1.116,51**
(-) Custo Médio Mensal do Aluno da IFES (R$)	(1.070,27)
= Resultado Econômico Mensal da IFES (por aluno)	**46,24**
x Total Aluno Equivalente da IFES	16.650,60
= Resultado Econômico Médio Mensal da IFES	**769.923,74**

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no MCASP (BRASIL, 2011).

Portanto, com base nas informações obtidas no relatório de custos, que compõe o Relatório de Gestão 2011 da IFES analisada, e aplicando-se a metodologia de cálculo do resultado econômico, prevista no MCASP, pode-se afirmar que a IFES analisada dispõe dos subsídios básicos a uma análise sobre o seu nível de eficiência e eficácia na gestão dos recursos. Em princípio, percebe-se que a IFES analisada, com base no IGC/MEC, presta serviços de educação de boa qualidade, sendo essa informação um subsídio à verificação da eficácia. Também se verifica que essa prestação de serviços é feita com custos inferiores aos da iniciativa privada em Pernambuco, gerando à sociedade uma economia média de recursos públicos, em 2011, de R$ 769.923,74 por mês e R$ 9.238.986,37 no ano, sendo essas informações subsídios à verificação da eficiência.



CONCLUSÃO

O presente trabalho discutiu a importância da informação de custos na medição do resultado econômico da gestão pública e apresentou uma experiência prática de adoção dos novos procedimentos contábeis para o serviço público, preconizadas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), no sentido de se calcular o resultado econômico de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) de Pernambuco.

Verificou-se que a IFES analisada já evidencia a informação de custos da forma como prevê o MCASP. O Relatório de Custos 2011 da IFES trouxe inovações que foram o cálculo do custo do órgão e o cálculo do custo médio mensal por aluno.

A partir da definição de critérios específicos, este trabalho apurou o custo de oportunidade da IFES analisada e, com isso, pôde-se calcular o Resultado Econômico em 2011, que foi superavitário na ordem de R$ 9 milhões. Este resultado, apesar de ser genérico, por partir de uma informação de custos (custo por aluno) que ainda não leva em consideração as peculiaridades dos custos de cada curso, abre precedentes para que sejam estudados critérios de alocação dos custos, a partir do custo do órgão, a fim de se calcular um custo mais analítico (custos por curso) para que a análise comparativa seja mais pormenorizada.

Este trabalho também contribui para futuras pesquisas de verificação da viabilidade do Programa Universidade para Todos (ProUni), que financia estudantes com recursos públicos em cursos superiores de instituições privadas de ensino. Em decorrência da verificação de resultado econômico superavitário apresentado neste trabalho, em princípio, parece ser mais vantajoso aos cofres públicos investir nas instituições públicas de ensino superior do que nas instituições privadas.

REFERÊNCIAS

BEZERRA FILHO, João Eudes. *Orçamento aplicado ao setor público*: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 8 set. 2011.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 8 set. 2011.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*: válido para 2012. 4. ed. Brasília: 2011. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/manuais.asp>. Acesso em: 4 maio 2012.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (Brasil). *Resolução CFC n° 1.128/08, de 21 de novembro de 2008*. Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1128.doc>. Acesso em: 1° jun. 2012.

_____. *Resolução CFC n° 1.129/08, de 21 de novembro de 2008*. Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1129.doc>. Acesso em: 1° jun. 2012.

_____. *Resolução CFC n° 1.130/08, de 21 de novembro de 2008*. Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1130.doc>. Acesso em: 1° jun. 2012.

_____. *Resolução CFC n° 1.131/08, de 21 de novembro de 2008*. Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1131.doc>. Acesso em: 1° jun. 2012.

_____. *Resolução CFC n° 1.132/08, de 21 de novembro de 2008*. Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1132.doc>. Acesso em: 1° jun. 2012.

_____. *Resolução CFC n° 1.133/08, de 21 de novembro de 2008*. Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1133.doc>. Acesso em: 1° jun. 2012.

_____. *Resolução CFC n° 1.134/08, de 21 de novembro de 2008*. Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1134.doc>. Acesso em: 1° jun. 2012.

_____. *Resolução CFC n° 1.135/08, de 21 de novembro de 2008*. Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1135.doc>. Acesso em: 1° jun. 2012.

_____. *Resolução CFC n° 1.136/08, de 21 de novembro de 2008*. Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1136.doc>. Acesso em: 1° jun. 2012.

_____. *Resolução CFC n° 1.137/08, de 21 de novembro de 2008*. Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1137.doc>. Acesso em: 1° jun. 2012.

_____. *Resolução CFC n° 1.366/11, de 25 de novembro de 2011*. Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1366.doc>. Acesso em: 1° jun. 2012.

COSTA, Edward Martins; RAMOS, Francisco de Sousa; SOUZA, Hermínio Ramos de. Mensuração de eficiência produtiva das instituições federais de ensino superior – IFES. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *XV Prêmio Tesouro Nacional de Monografias*. Brasília, 2010.

FERNANDES, Julio Cesar de Campos; SLOMSKI. Valmor. A gestão de custos no contexto da qualidade no serviço público: um estudo entre organizações brasileiras. In: 8º CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 8., 2011, São Paulo.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

HOLANDA. Victor Branco de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando; GUIMARÃES, Fabrícia. (Orgs.). *Sistema de informação de custos na administração pública federal*: uma política de Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7725/CPDOC_SistemaDeInformacaoCusto.pdf?sequence=1>. Acesso em: 8 set. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Indicador de qualidade das instituições de educação superior*. 2009. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos>. Acesso em: 20 jun. 2012.

_____. *Índice Geral de Cursos* (IGC). 2009a. Nota técnica. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/areaigc/Downloads/nota_tecnica_IGC_2009.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2012.

MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 32. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

MACHADO. Nelson. *Sistema de informação de custo*: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. 2002. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fNelson_Machado_Tese_Doutorado.pdf>. Acesso em: 8 set. 2011.

MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor Branco de. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 791-820, ago. 2010. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a03.pdf>. Acesso em: 8 set. 2011.

MARION, José Carlos. *Contabilidade empresarial*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de custos*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NIYAMA, Jorge Katsumi; SILVA, César Augusto Tibúrcio. *Teoria da Contabilidade*. São Paulo: Atlas, 2008.

PIGATTO, José Alexandre M.; HOLANDA, Victor Branco de; MOREIRA, Cristiane R.; CARVALHO, Frederico A. A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 821-837, jul./ago. 2010. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a04.pdf>. Acesso em: 8 set. 2011.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 959-962, jul./ago. 2010. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a09.pdf>. Acesso em: 8 set. 2011.

SILVA, Lino Martins da. *Diretrizes para a elaboração de indicadores de custos no Governo Federal*. Brasília: STN, 2011. Disponível em: <www3.tesouro.gov.br/Sistema_Informacao_custos/downloads/Diretrizes_Elab_Indic_Custos_LinoMartins_VF.pdf>. Acesso em: 8 set. 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO. *Relatório de gestão TCU 2011*. Recife, 2012. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=4347491&seAbrirDocNoBrowser=1>. Acesso em: 1° jun. 2012.

JOVENS E O ENSINO MÉDIO NORMAL: forma(ta)ção docente*



Leny Cristina Soares Souza Azevedo
Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Doutora em Educação pela Unicamp

Ligia Karam Corrêa de Magalhães
Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Doutora em Educação pela UERJ

RESUMO: Com foco na formação de professores no Ensino Médio Normal no município do Rio de Janeiro, este artigo aborda as representações sociais de jovens alunas que estudam numa escola pública estadual, discutindo as trajetórias sociais e escolares associadas à escolha de um curso profissionalizante, bem como perspectivas de trabalho. Nossa análise aponta elementos constitutivos do cenário sociopolítico e econômico no qual se desenvolve a educação para jovens das classes subalternas. Organizado em partes integradas que conferem organicidade à reflexão, considera: as discussões a respeito de "ser jovem" referidas em estudos atuais acerca do conhecimento das realidades, práticas, questões políticas sobre jovens que frequentam o ensino médio; o questionamento das políticas para a formação docente no ensino médio; as contribuições da instituição investigada frente à formação. Finalizando, considera a necessidade de políticas consoantes com os princípios democráticos constituintes das práticas sociais emancipatórias, visando potencializar a influência da escola nas trajetórias sociais dessas jovens.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas para o Ensino Médio Normal; representações sociais; trabalho docente; Educação.

ABSTRACT: With a focus on teacher training at Normal School in Rio de Janeiro, this article discusses the social representations of young female students who study in a public school, discussing the social and academic trajectories associated with the choice of a vocational course and prospects work. Our analysis indicates essential elements of socio-political and economic scenario in which develops education for young subaltern classes. Organized into integrated parts that give organic reflection, considers: the discussions about "being young" specified in the current studies about knowledge of realities, practices, political issues about children who attend the school; questioning policies for training teacher in high school; investigated the contributions of the institution forward to training. Finally, consider the need for policies consonant with democratic principles constituents of emancipating social practices in order to enhance the influence of school social trajectories of these young people.

KEYWORDS: Policies for teachers training; high school; social representation; teaching; education.

* Artigo originado da monografia contemplada com o 2º lugar do Prêmio Ministro Gama Filho 2012.

INTRODUÇÃO

Falar e escrever sobre os jovens na atualidade é tarefa desafiante, considerando-se a população de aproximadamente 54 milhões de brasileiros na faixa etária compreendida entre 14 e 29 anos, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2006) e a enorme diversidade que permeia a juventude brasileira, concretizada nas condições sociais e econômicas, nas diferenças geográficas, de gênero, culturais, religiosas, dentre inúmeras outras.

Com base nas análises de Moraes e Alavarse (2011), o ensino médio (EM), parte importante da escolarização desses jovens, consiste em uma "etapa da educação básica que, de acordo com a Emenda Constitucional (EC) n. 59/2009, [...] tem sido objeto de um amplo conjunto de trabalhos, os quais revelam, [...] toda a sua complexidade social, política e pedagógica" (p. 808).

Para empreender a discussão desse nível de ensino, buscamos refletir sobre as representações sociais de jovens alunas que frequentam o ensino médio Normal na cidade do Rio de Janeiro, tomando por base uma pesquisa realizada em 2010 e 2011, em uma instituição pública estadual, envolvendo quarenta e oito entrevistadas. A discussão norteou as escolhas feitas por um curso profissionalizante, as políticas para o EM e as expectativas e perspectivas das jovens alunas para se desenvolverem no mundo do trabalho. Destacam-se estudos realizados sobre "ser jovem", a legislação e a formação das alunas na escola.

Nesse terreno, retomamos o amplo debate sobre a formação docente no EM, organizando o artigo em quatro tópicos: no primeiro, refletimos a instituição, evidenciando as particularidades, a organização do ensino e as condições materiais e sociais da escola; no segundo, discutimos sobre os significados de "ser jovem" no Brasil à luz de teorias que embasam os conhecimentos, atitudes e funções assumidas pelas jovens nos âmbitos social e produtivo; no terceiro, apontamos pendências políticas que interferem na formulação e condução do campo educacional para o EM; e, no quarto, trabalhamos as pendências pedagógicas, a partir da análise dos resultados obtidos na pesquisa realizada com base nas representações sociais que articulam um novo perfil de qualificação profissional, definindo impactos para o trabalhador docente, sua formação e capacidade de adaptação a novas situações, bem como a compreensão da lógica do aprender e ensinar. Por fim, tecemos considerações que remetem aos desafios e embates presentes na formação inicial docente.

Ressaltamos que o estudo com alunas concluintes do EM modalidade Normal justifica-se pelo fato deste momento se configurar historicamente como profícuo para as discussões acerca da retomada, no Estado do Rio de Janeiro, do EM para a formação de professores, trazendo suas "velhas" limitações e perspectivas, e pelas razões pelas quais essas jovens optam por um curso de profissionalização docente, pois é pertinente conhecer algumas das expectativas e projetos que as direcionam para essa formação, em vez do ensino médio regular.

Assim, buscamos a compreensão do complexo universo da cultura escolar que abrange a formação dos futuros profissionais da educação, articulada às análises sobre a necessidade de construir alternativas pedagógicas para os primeiros anos da Educação Básica, tendo em vista as continuidades e mudanças na carreira docente.

ESPAÇO ESCOLAR: lugar de trabalho e educação

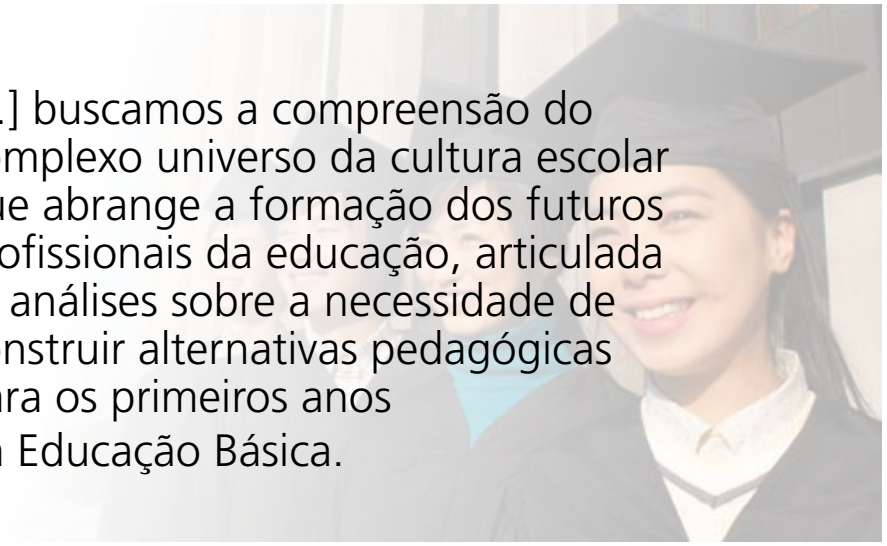
A escola pesquisada acolhe a 730 jovens do ensino médio, organizadas em seis turmas por série, sendo os 1º e 2º anos atendidos no turno da manhã e os 3º e 4º à tarde. Nas entrevistas realizadas com professores e coordenadores das alunas de 3ª série, onde a média é de 30 alunas por classe, foi declarado que boa parte das alunas são encaminhadas à escola por suas mães, que acreditam que o EM relacionado à formação profissional representa uma possibilidade concreta de inserção no mercado de trabalho.

O quadro de docentes e discentes trabalhando em 2010 e 2011 constava de 99 professores, 3 funcionários de apoio, 13 funcionários terceirizados para a limpeza, 1 diretora-geral, 2 diretoras adjuntas e 2 coordenadores pedagógicos. Essa equipe objetivava: (1) desenvolver estratégias político-pedagógicas para a organização do ensino, (2) garantir a qualidade educativa e (3) promover práticas de gestão que visassem estruturar a capacidade de decisão a respeito dos serviços essenciais da educação. Esses propósitos estão registrados no Projeto Político-Pedagógico construído em 2005, com a participação dos professores e coordenadores, e avaliado e ampliado no início de cada ano letivo, segundo depoimento da diretora.

Ao abordarmos questões relativas à profissionalização, 12% das alunas entrevistadas revelam insegurança e desconhecimento sobre os cursos oferecidos no ensino superior e dizem "não gostar e não querer ser professor", enquanto que para 22% dos jovens na 3ª série estudar no colégio pode ser a garantia para o ensino superior e desenvolvimento de uma profissão. Outros não sabem como o curso feito no ensino médio poderá contribuir para o ingresso numa universidade ou profissão.

Essas questões vão ao encontro das pesquisas e estudos realizados por Leão, Dayrell e Reis (2011, p.1.079) que, ao analisar os depoimentos de jovens pesquisados no Estado do Pará indica

> [...] que a constituição da condição juvenil vem ocorrendo de forma mais complexa, com o jovem vivendo experiências variadas e, às vezes,



[...] buscamos a compreensão do complexo universo da cultura escolar que abrange a formação dos futuros profissionais da educação, articulada às análises sobre a necessidade de construir alternativas pedagógicas para os primeiros anos da Educação Básica.

> contraditórias, expostos que estão a universos sociais diferenciados, a laços fragmentados, a espaços de socialização múltiplos, heterogêneos e concorrentes. Constitui-se como um ator plural, produto de experiências de socialização em contextos sociais múltiplos, expressando os mais diferentes modos de ser jovem.

Seja como for, cabe a pergunta: como a escola responde à formação e expectativas desses jovens?

O que foi possível perceber nessa pesquisa aponta para a constituição de um consenso entre os gestores e professores quanto à ênfase excessiva atribuída às notas dos alunos e ao lugar alcançado pela escola nas provas nacionais.

Murais colocados em diversos locais da instituição mostram os resultados alcançados e o incentivo à melhoria nas avaliações internas e externas, além do resultado de vestibulares anteriores e o número de alunos que ingressaram em universidades públicas. As propostas da gestão são sempre de recomendações quanto ao estudo, elaboração dos exercícios, e isso acaba acirrando a competição entre as classes.

A elaboração de murais com a exposição dos trabalhos e das médias alcançadas é incentivada por professores e coordenadores e realizada durante o período de aulas, o que causa dispersão, pois os alunos conversam enquanto os professores estão ministrando as aulas. Isso interfere negativamente na participação das atividades desenvolvidas, tanto em sala de aula quanto extraclasse, porquanto os alunos dedicam grande número de horas à montagem desses murais, o que os afasta da possibilidade de aprofundar o estudo para além da sala de aula. O incentivo ao estudo e à manutenção das médias foi considerado como um reforço na reprodução dos conteúdos e na manutenção do *status* da escola, por ser reconhecida, principalmente pelos pais, como uma "escola forte quanto ao ensino e à tradição", preservando o controle e a disciplina entre os alunos.

Os registros apontam o excessivo valor aos prêmios recebidos pela Secretaria Estadual, exibindo e reafirmando uma qualidade que é estimulada pela gestão pública. A qualidade vai se legitimando pelo horizonte restrito da competitividade, cuja medida é a colocação no ranking das avaliações externas.

É possível perceber que a lógica gerencialista imprime uma perspectiva empresarial, com o deslocamento do foco da qualidade para a eficácia do processo educacional, buscando-se o máximo de resultado com o mínimo de custo. A exposição dos resultados em atividades comemorativas realça as metas alcançadas, de acordo com estratégias dos gestores, que pretendem divulgar os "serviços" do colégio e, assim, dar conta dos serviços prestados. Com base em Castro Neto e Castro (2011), a reforma educacional no Brasil insere-se na lógica do processo de adaptação da força do trabalho às novas exigências do capital, ao mesmo tempo em que se articula com a necessidade de redefinição do papel do Estado, "a administração pública começa a se reestruturar levando em consideração, também, o processo e os resultados das políticas públicas, tomando como matriz os eixos da eficiência, da eficácia e da produtividade" (p. 748).

A quantidade e a qualidade do acervo foram apontadas pelos entrevistados como um aspecto positivo do trabalho da gestão da escola, embora os alunos declarem que, muitas vezes, o acesso à biblioteca é impossibilitado pela falta de funcionários que os atendam. O mesmo ocorre com os materiais destinados às práticas esportivas, na medida em que cabe aos alunos dirigir-se à coordenação para que os mesmos sejam liberados. Percebe-se, então, que o acervo nem sempre é viabilizado, comprometendo o aproveitamento pedagógico.

A escola possui, de acordo com os dados levantados: aparelhos de TV, VHS, DVD, de som; salas de informática; retroprojetores; mapas; material de laboratório; biblioteca com acervo atualizado para a consulta dos alunos; instrumentos musicais; e materiais para práticas esportivas.

Para a utilização desses materiais foi organizado um sistema de agendamento, já que a escola possui grande número de alunos, mas, segundo alguns professores, nem sempre é possível incluir o uso de recursos pedagógicos em seus planos de trabalho, pois os mesmos já se encontram reservados.

Cabe ressaltar que a manutenção e melhoria do acervo é resultado dos recursos destinados anualmente pela Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro e é complementada com a realização de bazares, festas e atividades que envolvem a comunidade escolar e seu entorno.

A participação dos alunos na organização, decoração e coreografias nestas festividades revela um aspecto importante na integração entre professores, alunos, gestores e funcionários. Nesse cenário, a busca da "qualidade educacional" pode ser identificada com "a permanência do aluno na escola e as medidas tomadas quanto ao processo ensino aprendizagem apontam para a preocupação com a melhoria da eficiência e eficácia do sistema de ensino" (COSTA, 2009, p. 47), como se houvesse o caminho a seguir, já dado, sem que professores e alunos exerçam o protagonismo que lhes cabe nesse processo de ensinar e aprender.

Observa-se, assim, que em geral as práticas pedagógicas desenvolvidas na escola de EM se apresentam eivadas por certo pragmatismo, apontando que há muito a ser investido para que se instaure um ensino de qualidade.



CONSTATAÇÕES INICIAIS: estudos contemporâneos sobre o ensino médio e pessoas jovens

Que significa ser jovem no Brasil hoje? Quem são os jovens brasileiros? Quais são seus modos de vida, gostos, projetos, sonhos? Que esperam do futuro?

Para dar conta dessas questões, esse artigo analisa as representações sociais dessas jovens, discutindo as trajetórias sociais e escolares associadas à escolha de um curso profissionalizante e as perspectivas de introdução no mundo do trabalho, explorando os sentidos atribuídos à educação, ao trabalho e à formação.

Freitas (2003) afirma que o tema da juventude tem tomado corpo no Brasil nos últimos anos, ampliando e diversificando os focos anteriormente existentes, colocando novas questões e desafios nas ações que tenham as pessoas jovens como alvo. As visões outrora predominantes concebiam o jovem como um problema social (SPOSITO, 2001), mas é a partir dos anos finais do século XX que esse panorama começa a se modificar – um novo olhar vai se construindo numa perspectiva política de compreensão da juventude, que passa a ser concebida como objeto específico de intervenção do Estado.

Para Sposito (2007), a crescente visibilidade da categoria juventude como alvo da ação pública remete para os episódios de natureza violenta envolvendo jovens e para os desdobramentos da conjuntura socioeconômica, provocando o debate do desemprego juvenil.

Brzezinski (2008) aponta que há uma crise na função da escola, uma vez que, ao longo do século XX, estiveram presentes duas funções: promover a apropriação do conhecimento considerado socialmente relevante e formar para a cidadania. Para a autora, as duas estão em crise, seja pela dificuldade em realizá-las, seja pelo anacronismo em relação aos tempos presentes.

Dessa forma, coloca-se em questão o direito à educação, o posicionamento do Estado frente à função da escola e a materialização de políticas educacionais que garantam às jovens alunas das camadas populares a ampliação da escolarização básica, com qualidade.



Estudos recentes sobre os tempos juvenis em disputa no espaço público têm mostrado que as análises convergem sempre para as dimensões do presente e do futuro: se o presente é marcado pela experimentação e pela aquisição de direitos que propiciam a vivência da condição juvenil (DAYRELL, 2001), o futuro é marcado pela preocupação com possíveis inserções na vida adulta, tendo o trabalho como categoria mediadora entre os dois tempos.

As múltiplas transformações no cenário econômico, político e social, a partir da década de 1970, intensificando-se nos anos de 1980 e 1990 até os dias atuais, provocam inúmeras mudanças no mundo do trabalho e repercutem diretamente no âmbito educacional, que se volta às demandas do mundo do trabalho, com a árdua tarefa de propiciar a aproximação dos seus sistemas de ensino às necessidades do mundo produtivo.

Nesse sentido, observamos a preocupação das mães com a escolarização de suas filhas ao buscar vaga numa escola que tenha boa visibilidade tanto em relação à "qualidade" do ensino quanto à segurança do espaço escolar. De acordo com as jovens entrevistadas, essas são as razões principais dos familiares que justificam a opção pela "escola boa" como uma estratégia de investimento futuro, na busca da "empregabilidade", conforme segue depoimento de uma aluna da 3ª série C/2010:

> É uma escola com regras como todo colégio deve ter, e o ensino é muito bom, até os professores, porque nós temos liberdade com diretores e professores, coisa que eu não tinha em outro colégio.
>
> Aqui não tem essa história de eu sou a diretora e você é a aluna, tem que baixar a cabeça. Não tem isso não, somos todos iguais. Eu já abandonei o estudo duas vezes e agora para ter minha carteira assinada preciso terminar o ensino médio e por isto estou aqui.

Discutir e investigar a percepção dessas jovens alunas, concluintes do curso Normal requer, segundo Gomes (2005, p. 278), "saber o que olhar, sob o risco de tudo olhar e nada ver", exigindo uma postura cuidadosa e atenta ao que dizem, sentem e questionam. Nesse contexto, o autor argumenta que, ao trabalhar as representações sociais, dois aspectos primordiais precisam ser considerados: (I) entendê-las como práticas sociais concretas; (II) entender, igualmente, que as representações sociais não são simplesmente os resultados dessas práticas, mas são as tramas do cotidiano, do mundo material e subjetivo, através dos quais indivíduos e grupos interpretam o mundo e dele se apropriam.

Para Moscovici (2009) pessoas e grupos criam representações no decurso da comunicação e da cooperação. Representações não são criadas por um indivíduo isoladamente. Uma vez criadas, elas "adquirem vida própria, circulam, se encontram, se atraem e se repelem e dão oportunidade ao nascimento de novas representações, enquanto velhas representações morrem" (p. 41). É nesse movimento que é possível estudar as representações, suas propriedades, suas origens e seu impacto.

Essa breve abordagem acerca da Teoria das Representações Sociais assinala parte importante do referencial que embasa nosso trabalho, cuja proposta epistemológica entende a realidade como constructo social e a temática do trabalho docente como objeto de diálogo entre pesquisadoras e jovens que escolheram a escola Normal para completarem sua formação no ensino médio.

A partir dessas considerações, surgem novos questionamentos:

• Como se delinearam a trajetória e as vivências de jovens alunas no espaço escolar?
• Qual têm sido a influência e a contribuição da instituição escolar para as jovens alunas em relação à entrada no mundo do trabalho?
• Quais as expectativas das jovens alunas no que tange à entrada e permanência no mundo do trabalho?

Acreditamos que a discussão acerca do trabalho seja uma das grandes preocupações no campo das políticas públicas para a juventude, com a necessidade de que haja projetos e ações concretas, tendo em vista o aumento da exclusão desse grupo social e a limitada oferta de oportunidades no mundo do trabalho.

Os estudos realizados sobre a formação do professor, de acordo com Gatti e Barreto (2009), sugerem que:

> [...] de um lado, a representação do magistério como vocação, quando evocada como substituta dos saberes especializados que informam a profissionalidade docente, tende a minimizar a importância do avanço dos conhecimentos e da pesquisa sobre os saberes dos professores e sobre os próprios conhecimentos das áreas de referência do currículo da educação básica. De outro, a persistência da representação do trabalho docente como vocação pode ser um indicativo de recontextualização dos atributos que acompanham o conceito, como a afetividade, a intuição e a criatividade do ato educativo. (p. 291).

No processo de formação do professor, percebe-se que há outras representações que permanecem subjacentes aos modelos de formação, com forte conotação histórica: por exemplo, as representações como "professora primária" e como "professora polivalente". Formar significa articular identidade pessoal e profissional, buscando-se compreender os significados dos projetos de vida dos jovens alunos em relação à entrada no mundo do trabalho.

Reconhecemos que o trabalho é importante, e não apenas sob a perspectiva da sobrevivência como, também, por possibilitar outras vivências da condição juvenil, tais como o acesso ao lazer, ao consumo e à realização, além de constituir componente essencial à formação do indivíduo como cidadão. Mas, as contradições e dilemas dessa oportunidade educacional no EM precisam ser investigadas, "visando ampliar a reflexão sobre as relações entre juventude, trabalho e educação e, sobretudo, sobre os princípios e fundamentos da formação" (FREITAS, 2007, p.150-152).

Compreender essa teia de relações sociais é importante para estabelecer o diálogo com as representações sociais elaboradas, pois estas se constituem como formas de conhecimento partilhadas na interação entre sujeitos e a sociedade em que estão inseridos, com o intuito de construir uma determinada realidade. Arruda (2002) toma a expressão "sábios amadores" em Moscovici para discutir que:

> [...] a representação social não é uma cópia nem um reflexo, uma imagem fotográfica da realidade: é uma tradução, uma versão desta. Ela está em transformação como o objeto que tenta elaborar. É dinâmica, móvel. Ao mesmo tempo, diante da enorme massa de traduções que executamos continuamente, constituímos uma sociedade de "sábios amadores" (MOSCOVICI, 1961) na qual o importante é falar do que

> todo o mundo fala, uma vez que a comunicação é o berço e desaguadouro das representações. (p. 135).

Outro ponto relevante diz respeito aos estudos sobre a juventude e as representações sociais que sinalizam para as políticas implementadas. Nessa linha de preocupação, Abramo (2005), em seu estudo "O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro", discute que, no Brasil, ações públicas dominaram dos anos 1980 aos 1990, constituindo-se em uma das principais matrizes por onde o tema da juventude, "principalmente a 'emergente' juventude dos setores populares, voltou a ser problematizado pela opinião pública e tencionou a criação de ações por parte tanto do Estado quanto da sociedade civil" (p. 21).

PENDÊNCIAS POLÍTICAS: direito à educação

Reformas educacionais, especialmente as relativas à formação de professores, vêm sofrendo profundas transformações desde a década de 1990, impulsionadas pelas recomendações dos organismos internacionais aos países periféricos, estabelecendo uma reestruturação em consonância com o processo de um "novo capitalismo" que, por sua vez, institui a necessidade de um novo perfil de trabalhador, a partir do qual se generaliza o movimento de implantação de um novo modelo de formação. A concepção de educação é a de um "novo homem", cujo mote de sua formação será a de assegurar flexibilidade, empregabilidade, multifuncionalidade e



polivalência, bases para a capacidade de adaptação do indivíduo à "nova morfologia do trabalho" (ANTUNES, 2005, p. 13), da abertura das economias, da mundialização do capital. Nesse sentido, a educação profissional promove a individualização da formação do trabalhador, pelo qual se indica que cada um é responsável na busca de competências a serem alcançadas, com o desenvolvimento de habilidades básicas e específicas, na procura de inserção no mercado de trabalho.

Recorrentemente, segundo Evangelista (2009, p. 409), encontramos em "documentos de agências multilaterais e estatais, bem como na produção acadêmica, a demanda pela formação docente indicada como crucial para a concretização da qualidade do ensino". Contribuem para tornar essa situação muito preocupante as notícias divulgadas pela mídia de que faltam, pelo menos, 30 mil professores no ensino fundamental (do 6º ao 9º ano) e em todo o EM.

A escassez de professores para a educação básica e a formação docente não podem, de acordo com Freitas (2007), ser caracterizadas como um problema conjuntural, nem mesmo exclusivamente emergencial, isso porque:

> O problema é estrutural, produzido historicamente pela retirada do Estado da responsabilidade pela manutenção da educação pública de qualidade e da formação de seus educadores. As alternativas conjunturais que vêm sendo apontadas para o enfrentamento deste problema – a complementação pedagógica em licenciaturas paralelas, a pressão da juventude pela profissionalização após o ensino fundamental que coloca um grande número de jovens no exercício do magistério e na expectativa da profissionalização, dentre outros, não equacionarão o problema, pelo contrário aprofundarão o quadro. (p. 145-146).

Neste sentido, as mudanças educacionais têm sido as palavras de ordem para o mundo vivido, e um dos exemplos disso pode ser constatado com o previsto na Lei nº 11.274/2006, que é motivo de preocupação e perplexidade, em face do despreparo do professor para atender às exigências da reestruturação do ensino fundamental para nove anos e às mudanças na educação infantil, instituídas formalmente em 2006 (BRZEZINSKI, 2008 p. 180).

Cabe alargar a abordagem, considerando os problemas concretos vivenciados pelas jovens que frequentam o EM e as reais possibilidades de inserção profissional que estes podem vislumbrar. Ainda que a Lei 11.274/2006 retrate a intenção do MEC/SEB/DPE/COEF[1] de construir políticas indutoras de transformações significativas na estrutura da escola, nas formas de ensinar, de aprender, de avaliar, implicando a disseminação das novas concepções de currículo, conhecimento, desenvolvimento humano e aprendizado, é preciso ter presente que a democratização do ensino não se dá somente pela garantia do acesso, pois a desigualdade e a exclusão ainda coexistem, principalmente a exclusão gerada pelo não aprendizado ou pelo aprendizado insuficiente. Portanto, a busca pela qualidade da educação requer medidas para além do campo do ingresso e da permanência, mas ações capazes de reverter a situação de baixa qualidade da aprendizagem na educação básica.

Quando a Lei 11.274/2006, de acordo com o Plano Nacional de Educação – PNE, institui o ensino fundamental com nove anos de duração,

1 Ministério da Educação - MEC; Secretaria de Educação Básica – SEB; Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental - DPE; Coordenação Geral do Ensino Fundamental – COEF.

[...] é preciso ter presente que a democratização do ensino não se dá somente pela garantia do acesso, pois a desigualdade e a exclusão ainda coexistem, principalmente a exclusão gerada pelo não aprendizado ou pelo aprendizado insuficiente.



atendendo crianças a partir dos seis anos de idade, fica estabelecida uma política pública afirmativa de equidade social implementada pelo Governo Federal, com intenção de "oferecer maiores oportunidades de aprendizagem no período da escolarização obrigatória e assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças prossigam nos estudos, alcançando maior nível de escolaridade"[2]. Tal implantação exigiu adequações na proposta pedagógica, no material didático, na formação do professor, bem como nas concepções de espaço-tempo escolar, currículo, avaliação, infância, aluno, professor, metodologias. Essas contradições e dilemas que marcam os antigos e novos arranjos sociais e educacionais necessitam ser observados e analisados, contribuindo para o debate político, no sentido de pensar os jovens e sua inserção no mundo do trabalho docente.

Com base nessas análises, interessa-nos aprofundar a pesquisa sobre as aspirações da juventude que escolhe esse curso profissionalizante para apreendermos o sentido dessa profissionalização e as políticas que assinalam uma lógica que ambiciona promover mudanças sociais através da educação, vinculando expansão do ensino a discursos de valorização na formação inicial docente. Para isso, faz-se necessário recorrer aos elementos que determinam as políticas de formação, entre estes as condições históricas de sua produção, as correlações de força em presença e as perspectivas teóricas partilhadas.

Consultando a Resolução SEEDUC (Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro) nº 4.376, de 18/12/2009, verifica-se que no corpo do texto é mencionada a apreciação e aprovação da adequação da Matriz Curricular do Curso para as escolas de ensino médio da Rede Pública Estadual de Ensino. A Matriz Curricular apresentada é o resultado do trabalho do Centro de Estudos instituído em 2008, nas unidades escolares, a partir do debate de temas voltados para a formação profissional do professor, as tendências do campo, a organização do currículo, a base nacional comum, a parte diversificada, a prática como espaço formativo.

Elencamos a seguir alguns pontos que merecem destaque acerca desses dispositivos legais para a formação de professores no EM Modalidade Normal, que se configuram como questão polêmica. Isso porque a Resolução do CNE/CEB[3] nº1, de 20/08/2003, que dispõe sobre os direitos dos profissionais da educação com formação de nível médio, é instrumento que reafirma e complementa o prescrito no art. 62 da Lei

2 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/noveanorienger.pdf>
3 Conselho Nacional de Educação - CNE; Câmara de Educação Básica - CEB.

de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, que admite como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro séries iniciais do ensino fundamental a oferecida em nível médio, na Modalidade Normal. (BRZEZINSKI, 2008).

Brzezinski discute que, sob a ótica do direito pessoal e intransferível, a resolução representa avanço, considerando que resguarda, por toda a vida, o direito do professor formado em curso profissionalizante do EM. Segundo a autora, sob a perspectiva do movimento que defende a formação em nível superior do professor nas séries iniciais do ensino, a resolução é um retrocesso. Esse nível de formação serve como obstáculo à busca, pelos jovens, do curso de Pedagogia.

Assim, ao focalizarmos a expansão, no Rio de Janeiro, de cursos EM Normal, pretendemos discutir a consolidação da formação nesse nível de ensino como política pública, não transitória. Nesse contexto, buscamos explicitar os sentidos do acesso e permanência nos cursos e a incorporação desses jovens alunos na luta permanente por novas oportunidades à educação.

Brzezinski (2008) ressalta que ações pontuais de formação de professores pouco resolverão a falta de docentes qualificados para a educação básica, principalmente para o desenvolvimento educacional nas séries iniciais do ensino. Simultaneamente, a história comprovará o alcance de indicadores de qualidade, já que "os resultados qualitativos divulgados nos dados oficiais sobre a escola pública, infelizmente, apontam para a desqualificação no ensino fundamental e, mais ainda, a falência do ensino médio". (p. 169).

Diante desse breve panorama acerca da situação de pessoas jovens frente ao mundo do trabalho, é inegável que este se configura como de suma importância para os segmentos juvenis. Coloca-se em debate o fato de que a manutenção do nível médio Normal reafirma-se como política, desconsiderando o Plano Nacional de Educação, que estabelece metas para a formação superior dos professores da educação básica.

Para Freitas (2007), com o oferecimento desse curso, evidencia-se o divórcio entre as necessidades atuais da educação infantil e ensino fundamental com a proposta de formação da juventude no ensino médio para a docência. Daí, a relevância de se discutir o trabalho que vem sendo realizado para fazer frente ao trabalho concreto para as séries iniciais do ensino.



PENDÊNCIAS PEDAGÓGICAS: a escola, as jovens alunas e as representações sobre a formação e o trabalho

Nos anos de 2010 e 2011 foram registrados os momentos de entrada na escola de EM pesquisada de uma expressiva maioria feminina que frequenta essa instituição. Em dias de

comemorações escolares, 92% das jovens que participam das festividades iam de saia azul marinho com pregas, meias brancas, camisa branca e sapato preto. Ao observarmos essas jovens vestidas com o uniforme, rememoramos as normalistas que marcaram com suas vestimentas o início do século XX. Muitas dessas jovens eram provenientes das classes médias e buscavam a formação de "professoras primárias", objeto de sonhos e de orgulho profissional nas capitais importantes do país. Assim, no imaginário da época foi-se construindo a protagonização da escola como lugar digno da instauração de uma nova ordem para efetuar o progresso – educar as crianças brasileiras.

Visualizamos a complexidade que envolveu as relações políticas, materiais e educacionais no passado e que deixou vestígios nas propostas, discursos, interesses, sonhos e sociabilidades na concretização da formação docente. Com toda a carga histórica, que motivos desencadearam a escolha pela escola de magistério na atualidade?

As jovens entrevistadas têm de 17 a 23 anos de idade e desenvolvem sua formação, como já mencionado anteriormente, em escola pública estadual que oferece o EM modalidade Normal. Nesta parte do texto, consideraremos três dimensões para análise: a influência da família e vizinhança na escolha da escola, os sentidos atribuídos ao trabalho e a formação pedagógica na escola.

Nas entrevistas realizadas com 48 jovens alunas, apuramos que 43% são provenientes das Zonas Norte e Oeste do município do Rio de Janeiro, das quais 22% trabalham nos seus bairros, próximo as suas residências, desenvolvendo atividades nos variados segmentos do comércio; enquanto que 37% trabalham no centro da cidade e costumam sair do trabalho no final da manhã, dirigindo-se à escola no centro da cidade, no horário vespertino. As demais alunas não trabalham.

A escolha pela escola teve como fator determinante as ponderações feitas pelas mães que defenderam a continuidade dos estudos, a terminalidade do ensino médio e a possibilidade de serem introduzidas num ambiente de trabalho com maiores vantagens que nas atividades que as jovens desenvolvem atualmente. Com base nos depoimentos, verificamos que 43% das mães finalizaram o ensino médio, 16% concluíram o ensino fundamental e as demais alunas não responderam sobre a escolaridade da mãe. É importante destacar que somente 8% das entrevistadas relataram que o pai também foi aliado da mãe pela escolha do magistério. Nas entrevistas, constatamos que 14% das jovens acreditam que será possível conciliar a vida doméstica, a criação de filhos no futuro e a carreira docente.

Para essas jovens, a vizinhança teve um papel importante na escolha da escola ao enaltecer aspectos positivos da Instituição: (1) as filhas já estudaram nessa Escola; (2) a localização no centro da cidade onde ônibus, trem e metrô facilitam o deslocamento; (3) a segurança, uma vez que não existe registro de violência na instituição; (4) a permanência do quadro docente e o registro de poucas faltas de professores; (5) a comunicação eficiente entre gestores e alunos e/ou famílias, que são recebidos e ouvidos; e (6) a prioridade conferida ao estudo e à disciplina.

Todos esses fatores motivam as famílias e evidenciam o envolvimento da comunidade escolar na instituição. As famílias participam das festividades, formaturas e existe representação de mães nos conselhos escolares. Segundo Ribeiro et al. (2010), adolescentes que residem em vizinhanças em que a maior parte das pessoas termina o ensino médio e alcança o ensino superior se sentirão compelidos a fazer o mesmo. Os estudos desses autores apontam que crianças e adolescentes aprendem sobre quais comportamentos são considerados aceitáveis

a partir do exemplo dos adultos com quem interagem nas vizinhanças, mostrando que o mecanismo de socialização está relacionado aos modelos de papel social e representações sociais que transitam em determinados locais.

Outro dado importante diz respeito ao sentido atribuído ao trabalho e à formação pelas jovens, famílias e escola. Os relatos abaixo mostram esse reconhecimento:

> Eu sou muito vaidosa e gosto de comprar roupas, sapatos e isso eu só consigo trabalhando. Também gosto de maquiagem e com o trabalho posso ser mais independente. Estar estudando é porque quero melhorar na vida, ter uma casa própria, poder viajar. Penso muito nisso. (Aluna da 3ª série B/ 2011).
>
> Todos na minha casa trabalham. Minha mãe trabalha na Zonas Sul do Rio há muito tempo numa casa de família. Eu trabalhei por lá um tempo ajudando a tomar conta das crianças, mas hoje eu estou numa loja vendendo roupas femininas. É puxado, porque tenho que trabalhar aos sábados, então o estudo, e o trabalho no futuro como professora poderá garantir eu ter folgas no sábado e domingo. (Aluna da 3ª série C/2010).
>
> Minha mãe e meu pai estudaram pouco e por isso repetem muito a importância de eu estar estudando. A escola me cansa um pouco, mas eu posso ter mais liberdade, viajar, comprar o que quero com o trabalho. (Aluna da 3ª série B/2011)
>
> Eu não sei se quero ser professora, mas quem sabe consigo depois ir para uma faculdade e vou melhorando e ter um trabalho mais remunerado? (Aluna da 3ª série A/2010).
>
> Não desejo seguir a carreira de magistério. Vim para essa escola por insistência dos meus pais, mas quero fazer Enfermagem. Na minha classe poucas colegas pensam em ser professoras. Vão fazer vestibular para Direito, Administração de Empresas, Psicologia. (Aluna da 3ª série B/2011).
>
> Para concluir o ensino médio é mais fácil aqui, porque as disciplinas matemática, química, física e outras não fazem parte do currículo do magistério. Essas disciplinas eu e minhas colegas temos mais dificuldades e nossas famílias acham importante fazermos o ensino médio. Eu quero arrumar um lugar melhor para trabalhar e fazer faculdade de Turismo. (Aluna 3ª da série B/2011).

De acordo com Sposito (2003), haveria nos dias atuais uma maior atração dos símbolos juvenis – marcas, roupas, músicas, etc. –, o que corresponde ao primeiro depoimento acima, de uma aluna da 3ª série B. Também está presente a representação de crescimento através do trabalho nos demais registros. Ao mesmo tempo, haveria uma certa decepção em relação ao universo escolar. Nos estudos de Madeira (1986) são citados a importância do trabalho entre as camadas populares como um valor cultural e as famílias como transmissoras de uma ideologia do trabalho, sendo este um provedor de *status* na hierarquia familiar. O trabalho estaria no centro dos projetos de vida e das estratégias de socialização e reprodução das camadas mais pobres.

Considerando os registros feitos pelas jovens alunas, podemos questionar os elementos que apontam substantivamente para o significado do trabalho e da formação. As representações acerca do trabalho para essas jovens direcionam-se para a necessidade, fonte de independência, crescimento e auto-realização. Quanto à formação, existe o forte ideal de continuar os estudos numa universidade. Consultando as professoras e os registros da escola dos egressos, as alunas







ingressam, ao saírem da escola de ensino médio Normal, em instituições públicas e privadas de ensino superior, e a maioria acaba fazendo a opção pelo ensino privado e consegue bolsas de estudo para esse fim. Em 2011, a escola computou que das 82 formandas no ano de 2008, 21% conseguiram acesso ao ensino superior na rede privada, tendo sido aprovadas nos seguintes cursos: Licenciaturas, 6%; Administração de Empresas, 9%; Turismo, 6%. Em instituições públicas, foram aprovadas 3% das formandas.

Seja como for, ao examinarmos os depoimentos das jovens alunas, identificamos:

a) a importância do trabalho entre as camadas populares, como um valor cultural; e as famílias, segundo Guimarães (2008), atuam como transmissoras de uma ideologia do trabalho, sendo este um provedor de *status* na hierarquia familiar. Para esta autora, o trabalho representa a possibilidade de um espaço de liberdade e de consumo, principalmente quanto à definição dos itens de consumo como disseminação de símbolos juvenis;

b) a vida escolar representa para as famílias um lugar de crescimento pessoal e profissional, podendo oferecer maiores chances de ocupação no mercado de trabalho, diferentemente dos seus pais que, de acordo com os depoimentos, tiveram a escolaridade inconclusa;

c) o entendimento de que o trabalho relaciona-se a uma fonte de independência, pois este significado é praticamente universal onde transparece em todo o tipo de jovem, de acordo com as análises de Branco (2008), que reflete acerca da atração que o trabalho exerce sobre o jovem;

d) o trabalho se expressa pela metáforas "crescimento" e "auto-realização", que envolvem as "transformações no aparato produtivo e seus elos com a dinâmica do mercado de trabalho" (Guimarães, 2008, p. 169). São fatores que explicam oportunidades preenchidas e percursos desenvolvidos nos diversos ambientes de trabalho;

e) as formas de conceber o curso de formação docente no ensino médio quanto às "facilidades curriculares", sejam pelas disciplinas consideradas como de exigências menores para a conclusão da escolaridade de nível médio, sejam pelas metodologias de trabalho pedagógico que privilegiam atividades em grupo. De certa forma, parece-nos que essas experiências em grupo não têm sido sólidas e reforçam a fragmentação. Nas pesquisas observamos que são distribuídas nos grupos diferentes funções entre os componentes, cumprindo-se a atividade solicitada pelo professor, onde uma das alunas digita o trabalho, outra apresenta, outra pesquisa e assim por diante. Essas atitudes revelam pouco investimento na autonomia intelectual e aprendizado coletivo.

Para De Rossi (2005), pensar sobre o cotidiano das escolas, pela via da organização da cultura escolar, significa reconhecer como o Estado utiliza a escola como recurso de convencimento e de emotividade bastante mobilizador para banir individualidades e para fazer a conversão pela subjetividade sem alterar as condições materiais dos sujeitos envolvidos. Dessa forma, a pesquisa realizada na instituição revela a priorização do produto em detrimento do processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além das discussões apresentadas nos tópicos anteriores, é fundamental apontarmos algumas questões que são inerentes aos desafios e embates da formação inicial docente desenvolvida no ensino médio.

A título de síntese, formulamos algumas considerações que se destacam como emergenciais e que instigam os modos próprios de conceber a formação, o trabalho e a condição juvenil. São eles:

a) a socialização do saber entre os professores requer sensibilidade para amadurecer o convívio, a troca de experiências, conhecimentos e a afetividade. Também exige a preparação para o trabalho em grupo, buscando vencer o desafio da elaboração individual e atualização ininterrupta. Esta qualidade do trabalho remete a uma autocrítica constante para encontrar subsídio e apoio didático para a garantia do investimento da gestão participativa;

b) pensar a educação numa perspectiva democrática requer, de acordo com Oliveira (2008), uma organização do trabalho pedagógico, visando à compreensão dos fenômenos históricos, científicos e sociais, onde as discussões entre gestores, professores, alunos e outros que integram a comunidade escolar poderão representar um acréscimo à formação dos jovens estudantes que cursam o ensino-médio Normal. Para o desenvolvimento dessas atividades educativas, é imprescindível dispor de tempo para reflexão das ideias dos diferentes professores e demais envolvidos no processo ensino-aprendizagem. Mas o que presenciamos é o dispersar entre as mil atribuições urgentes de uma escola, as funções burocráticas emperrando o pensar e fazer pedagógico.

Partindo das observações feitas na escola, questionamos que as tarefas administrativas vêm absorvendo cada vez mais o tempo do diretor e dos coordenadores pedagógicos, esvaziando espaços/tempos de discussões político-pedagógicas inerentes às práticas escolares. Dessa forma, ficam de fora as múltiplas possibilidades do fazer, organizadas a partir de contextos específicos em que se dá o processo de ensino-aprendizagem, do necessário rigor científico sobre os conteúdos a serem trabalhados, bem como da efetiva participação do corpo docente.

Diante do trabalho que vimos desenvolvendo, entendemos a escolha profissional na sua articulação com múltiplas relações sociais, estabelecidas desde cedo na vida de cada um de nós. Portanto, é produto da história de vida dos sujeitos engendrada a partir dessas relações, das práticas sociais intrínsecas à cultura, ao

meio econômico social, assim como às especificidades próprias dos contextos em que estamos inseridos.

Dessa forma, podemos dizer que essa escolha da profissionalização não é uma questão simples, na medida em que é atravessada por contradições: o desejo da família; a concretização da brincadeira infantil de "brincar de ser professor", reforçando o lugar social impresso na representação de "ser professor", ligado à profissão feminina, à maternagem, ao doar-se para o outro, à vocação, como chamamento; a "certeza" do emprego imediato; ao lugar do saber, encerrando significados sociais.

Para muitas dessas jovens, a condição socioeconômica impulsiona essa busca profissional que parece "exigir" menos, pois, como discute Saviani (2009), o modelo didático-pedagógico dos cursos de formação de professores que prevalece "nas Escolas Normais, ou seja, na formação de professores primários [...] virá em decorrência do domínio dos conteúdos do conhecimento logicamente organizado, sendo (a formação pedagógica) adquirida na própria prática docente ou mediante mecanismos do tipo 'treinamento em serviço' (p.149). Esse professor "treinado" é analisado por Kuenzer (1999) como aquele que precisa apenas cumprir tarefas, "a quem compete realizar um conjunto de procedimentos preestabelecidos" (p. 182), retirando de seu trabalho a dimensão de cientista e pesquisador de educação, e transformando-o em um profissional que a autora denomina como "professor tarefeiro".

Assim, podemos afirmar que o trabalho docente em estabelecimentos públicos não pode deixar de considerar que a escola, tal como existe hoje, está marcada por uma forma específica de organização e que esta reflete as grandes controvérsias sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: FREITAS, Maria Virgínia de (Org.). *Juventude e adolescência no Brasil*: referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa, 2005. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05623.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2012.

ANTUNES, Ricardo. *O caracol e sua concha:* ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

ARRUDA, Angela. Teoria das representações sociais e teorias de gênero. *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, n. 117, p. 127-147, nov. 2002. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n117/n117a07.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2012.

BRANCO, Pedro Paulo Martoni. Juventude e trabalho: desafios e perspectivas para as políticas públicas. In: ABRAMO, Helena; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (Orgs.). *Retratos da juventude brasileira*: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

BRASIL. *Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.* Altera a redação dos arts. 29, 30, 32, e 87 da Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 4 fev. 2012.

BRZEZINSKI, Iria. *LDB dez anos depois*. São Paulo: Cortez, 2008.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. *Educação & Sociedade*, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a08v32n116.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CBE nº 1, de 20 de agosto de 2003. Dispõe sobre os direitos dos profissionais da educação com formação de nível médio, na modalidade Normal, em relação à prerrogativa do exercício da docência, em vista do disposto na Lei n.9394/96, e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* Brasília, 22 ago. 2003, Seção 1, p. 12.

COSTA, Jurandir Freire. Perspectivas da juventude na sociedade de mercado. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. (Orgs). *Juventude e Sociedade:* trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

DAYRELL, Juarez Tarcísio. A escola como espaço sócio cultural. In: DAYRELL, Juarez Tarcísio (Org.). *Múltiplos olhares sobre educação e cultura.* Belo Horizonte: UFMG, 2001.

DE ROSSI, Vera Lucia Sabongi. Projetos pedagógicos no jogo da ilusão versus esquecimento. In: CORBALAN, Maria Alejandra (Coord.). *Enredados por la educación, la cultura y la política.* Buenos Aires: Biblos, 2005.

EVANGELISTA, Olinda. Sentidos da profissionalização docente. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTÍNEZ, Silvia Alicia. (Orgs). *Educação comparada:* rotas de além-mar. São Paulo: Xamã, 2009.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. *Educação & Sociedade,* Campinas, v. 24, n. 85, p. 1095-1124, dez. 2003. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v24n85/a02v2485.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2012.

_____. Dez anos de LDB: tensões e contradições na formação dos profissionais da educação. In: SOUZA, João Valdir Alves de. *Formação de professores para a educação básica:* dez anos da LDB. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá. *Professores do Brasil:* impasses e desafios. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001846/184682por.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2012.

GOMES, Alberto Albuquerque. Apontamentos sobre a pesquisa em educação: usos e possibilidades do grupo focal. *Eccos:* Revista Científica, v.7, n. 2, p. 175-190, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/715/71570203.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2012.

GUIMARÃES, Nadya Araujo. Trabalho: uma categoria-chave no imaginário juvenil? In: ABRAMO, Helena; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (Orgs.). *Retratos da juventude brasileira:* análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

KUENZER, Acacia Zeneida. As políticas de formação: a constituição da identidade do professor sobrante. *Educação & Sociedade,* Campinas, ano 20, n. 68, p. 163-183, dez. 1999. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v20n68/a09v2068.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2012.

LEÃO, Geraldo; DAYRELL, Juarez Tarcísio; REIS, Juliana Batista dos. Juventude, projetos de vida e ensino médio. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 117, p. 1067-1084, out./dez. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v32n117/v32n117a10.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2012.

MADEIRA, Felicia Reicher. Os jovens e as mudanças estruturais na década de 70: questionando pressupostos e sugerindo pistas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 58, v. 80, ago. 1986. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n58/n58a02.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2012.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Ensino médio: possibilidades de avaliação. *Educação & Sociedade,* Campinas, v. 32, nº 116, p. 807-838, set. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a11v32n116.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2012.

MOSCOVICI, Serge. *Representações sociais:* investigações em psicologia social. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

OLIVEIRA, Dalila. A educação básica na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: breve balanço sobre a organização e o trabalho docente. In: SOUZA, João Valdir (Org.). *Formação de professores para educação básica*: dez anos da LDB. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

RIBEIRO, Luiz Cesar et al. (Orgs). Desigualdades urbanas, desigualdades escolares. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2010.

SAVIANI, Dermeval. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Educação,* Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p. 143-155, jan./abr. 2009. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a12.pdf >. Acesso em: 11 mar. 2012.

SPOSITO, Marília Pontes. Juventude: crise, identidade e escola. In: DAYRELL, Juarez Tarcísio (Org.). *Múltiplos olhares sobre educação e cultura*. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

_____. Uma perspectiva não escolar no estudo sociológico da escola. *Revista USP*, São Paulo, n.57, p. 210–226, mar./maio 2003. Disponível em: <www.usp.br/revistausp/57/14-marilia.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.

SPOSITO, Marília Pontes (Org.). *Espaços públicos e tempos juvenis:* um estudo de ações do poder público em cidade de regiões metropolitanas brasileiras. São Paulo: Global, 2007.



RIO CAPITAL SUSTENTÁVEL: importância da política climática, da gestão dos recursos sólidos e dos recursos hídricos

Nelson Moreira Franco
Gerente de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável da SMAC[1]

Claudia Froes Ferreira
Coordenadora de Resíduos Sólidos da SMAC

Alexandre De Bonis
Coordenador de Recursos Hídricos da SMAC

Anna Saramago
Bióloga da Coordenadoria de Resíduos Sólidos da SMAC

Gabriela Caiuby
Engenheira ambiental da Gerência de Mudanças Climáticas da SMAC

RESUMO: A política climática da cidade do Rio de Janeiro, coordenada pela Gerência de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, vem sendo implementada por uma moderna, ágil e intensificada atuação que envolve a transversalidade entre as diversas áreas da administração municipal e sólidas parcerias com instituições acadêmicas de excelência, através de ações compartilhadas, como projetos, pesquisas, e atividades inovadoras nos diversos setores visando sempre a disseminação de conceitos e práticas de sustentabilidade e redução das emissões de gases de efeito estufa. Nesse contexto, também se insere a política de gestão de resíduos sólidos e de recursos hídricos da Prefeitura do Rio de Janeiro, dentro da estratégia de governo: Rio Capital Sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Política climática; descarbonização; resíduos sólidos; recursos hídricos; Rio Capital Sustentável.

ABSTRACT: The Rio de Janeiro city's climate policy, coordinated by the Climate Change and Sustainable Development Management Office of the Municipal Environment Department, is being implemented by a modern, agile and enhanced performance that involves intersections among the various areas of municipal administration and strong partnerships with academic institutions of excellence through shared actions, such as projects, research and innovation activities in various sectors aiming always at the dissemination of concepts and practices of sustainability and reducing emissions of greenhouse gases. In this context, the solid waste and water resources management is also part of the sustainable policy of the Municipality of Rio de Janeiro, in the government strategy: Rio Sustainable Capital.

KEYWORDS: Climate policy; decarbonizing, solid waste, water resources, Rio Sustainable Capital.

1 SMAC – Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

INTRODUÇÃO

Alcançar a sustentabilidade nas ações dos governos municipais e melhorar a qualidade de vida do cidadão exigem planejamento e integração dos órgãos municipais. A Prefeitura do Rio de Janeiro tem feito um grande esforço na superação de desafios ambientais para a administração de uma cidade com 6,3 milhões de habitantes, ressaltando a implantação e o gerenciamento de uma política carioca de mudanças climáticas.

Nas últimas quatro décadas, o Brasil viveu um processo de mudanças econômicas e sociais caracterizado pela modernização da economia e intenso fluxo migratório em direção aos principais centros urbanos do país, notadamente Rio de Janeiro e São Paulo. Entretanto, essa urbanização acelerada resultou na ocupação desordenada do espaço urbano através de intervenções desconexas com intensa verticalização, compactação e impermeabilização do solo, supressão de vegetação e cursos d'água e esse processo ainda teve outro agravante: não foi acompanhado de um planejamento de expansão de infraestrutura e de serviços, comprometendo tanto a qualidade de vida das populações quanto o ambiente natural.

É fundamental que uma metrópole como o Rio de Janeiro promova a transformação desse modelo de exploração desordenada do meio ambiente, que, além de produzir custos sociais danosos para a população e para o poder público, contribui de forma decisiva para o aumento dos impactos resultantes das mudanças climáticas na cidade. Neste sentido, a atual administração municipal tem envidado esforços para a execução de projetos e programas direcionados principalmente ao enfrentamento das mudanças climáticas, considerando, além da dimensão ambiental, tecnológica e econômica, a dimensão cultural e política, que exige a participação democrática de todos os segmentos da sociedade.

A política climática da cidade, coordenada pela Gerência de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável (GMCDS) da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) vem sendo implementada por uma moderna, ágil e intensificada atuação que envolve a transversalidade entre as diversas áreas da administração municipal e sólidas parcerias com instituições acadêmicas de excelência, através de ações compartilhadas, como projetos, pesquisas, e atividades inovadoras no setor de gestão de resíduos sólidos, recursos hídricos, transportes, urbanismo, energia e defesa civil, entre outros, visando sempre a sustentabilidade com foco na descarbonização das atividades da Prefeitura do Rio e na mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Em se tratando da gestão de resíduos sólidos da cidade, a adoção de práticas sustentáveis é inquestionável quando se observam os investimentos para remediação de áreas degradadas e para melhoria na coleta, transferência e disposição final dos vários tipos de resíduos gerados, acarretando na redução dos gastos relacionados à saúde pública, à conservação urbana e à preservação dos ecossistemas.

Quanto à gestão dos recursos hídricos, as construções e os modelos de urbanização levaram ao aumento da impermeabilização do solo, ao acréscimo de efluentes e de resíduos sólidos, resultando na redução da oferta e comprometendo a qualidade dos recursos hídricos. As alterações rotineiras nas regras dos usos do solo também impactam o balanço de energia entre superfície e atmosfera. Esses fatores conjugados tendem a produzir variações nos ecossistemas e microclimas,

proporcionando temperaturas locais mais altas e favorecendo a ocorrência de chuvas intensas nos conglomerados urbanos, prejudicando também a flora, a fauna e os agroecossistemas. Grandes cidades, como o Rio de Janeiro, refletem vários traços dessa questão, com enchentes recorrentes, comprometimento da qualidade das águas fluviais, insuficiência do sistema de abastecimento de água e uma descoordenada exploração dos mananciais subterrâneos.

POLÍTICA MUNICIPAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO RIO DE JANEIRO

A Lei Municipal n° 5.248/2011 tem como objetivos a estratégia para redução das emissões e política de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas; o estímulo à modificação dos padrões de produção e de consumo, atividades econômicas, transporte e uso do solo; e o aumento das fontes renováveis nas matrizes energéticas.

As principais diretrizes que levaram à criação da lei foram, entre outras: o estabelecimento de objetivos qualificáveis, reportáveis e verificáveis de redução de emissões, atualizando e publicando a cada quatro anos, o Inventário Municipal de Emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE); e a promoção de pesquisas, produção e divulgação de conhecimento sobre mudanças climáticas.

Para que a lei possa ter um efeito mais concreto, foram estipuladas, pela primeira vez no Brasil, metas de redução de GEE da cidade, ficando determinada a redução de 8% dos gases em 2012, 16% em 2016 e 20% em 2020, com relação às emissões registradas em 2005. Isso mostra o comprometimento da Prefeitura com a causa climática. Para que isso seja viável, todas as obras, programas, ações e projetos da Prefeitura devem considerar as metas de redução estabelecidas.

> A política climática da cidade [...] vem sendo implementada por uma moderna, ágil e intensificada atuação que envolve a transversalidade entre as diversas áreas da administração municipal e sólidas parcerias

Outros importantes instrumentos de combate às mudanças climáticas foram criados, tais como: o Fórum Carioca sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável, composto por segmentos representativos dos setores público, privado e da sociedade civil, tendo um papel de consultoria para as ações de mitigação e adaptação do Executivo Municipal; e o Fundo Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável, que irá direcionar aplicações públicas e privadas.

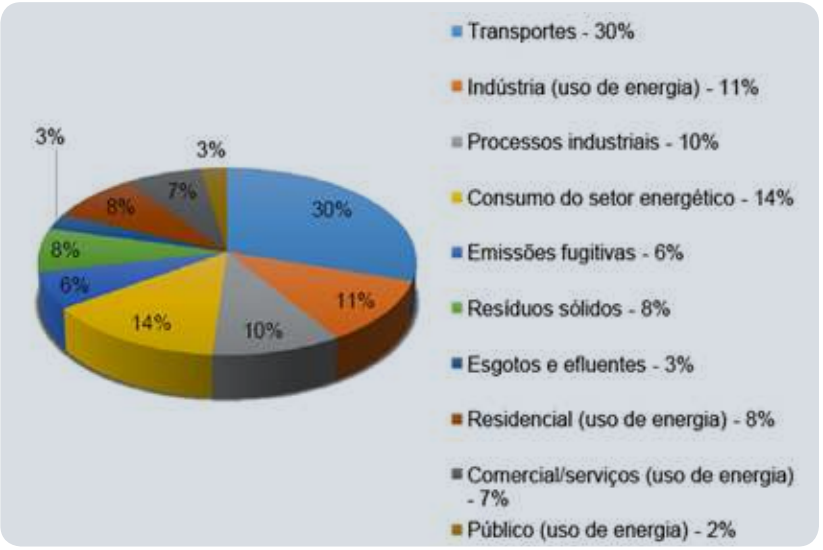
Para o êxito do cumprimento da lei, na busca da aprovação de uma regulamentação eficiente, foram feitas articulações entre a SMAC e outras dez secretarias municipais, seis órgãos da administração indireta e três instituições da sociedade civil, por meio de 74 técnicos participando ao longo de mais de quatro meses, e a realização de 30 reuniões técnicas, *workshops*, palestras, visitas técnicas e seminários.

INVENTÁRIO E CENÁRIOS DE EMISSÕES DOS GEE DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

O inventário, principal norteador da política climática, revela o estado atual dos níveis de emissão de GEE decorrentes das atividades socioeconômicas no município, a partir da análise das diversas fontes de emissões de GEE. Um inventário de GEE bem estruturado e gerido serve a vários objetivos: desde a gestão de risco de emissões de GEE até a identificação de oportunidades de redução, incluindo programas voluntários de redução ou remoção de GEE, aprimoramento regulatório, reconhecimento de pioneirismo e antecipação de medidas.

O Rio de Janeiro foi a primeira cidade da América Latina a elaborar um inventário e em 2013 publicou seu terceiro inventário, através de um convênio com a COPPE/UFRJ[2]. Assim, foram identificados os níveis de emissões considerando o ano de 2012 e atualizado o Plano de Ação para Redução de Emissões do Município do Rio de Janeiro. De acordo com os resultados do último inventário, o Município do Rio de Janeiro emitiu 22,6 milhões de toneladas (Mt) de CO2 equivalente. Considerando os setores de atividade econômica, transportes foi o que mais emitiu em 2012, respondendo por 30% das emissões, seguido pela indústria (11+10=21%), pelo setor de produção e transformação de energia (14+6=20%) e pelo tratamento de resíduos (8+3=11%), conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1: Participação dos subsetores nas emissões de GEE totais do Município do Rio de Janeiro em 2012



Fonte: SMAC/COPPE.

2 Coppe/UFRJ - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia

Os demais setores – uso de energia na agropecuária, uso de produtos industriais, mudança de uso do solo e atividades agropecuárias – somados, não chegam a 1% das emissões.

POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA CIDADE

Buscando reduzir as emissões do setor de resíduos, a Lei da Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável também estabeleceu estratégias de mitigação e adaptação para as ações referentes ao gerenciamento de resíduos, sendo os resíduos sólidos urbanos (RSU) responsáveis por 71% da geração de GEE no setor, em 2012, conforme a Figura 2.

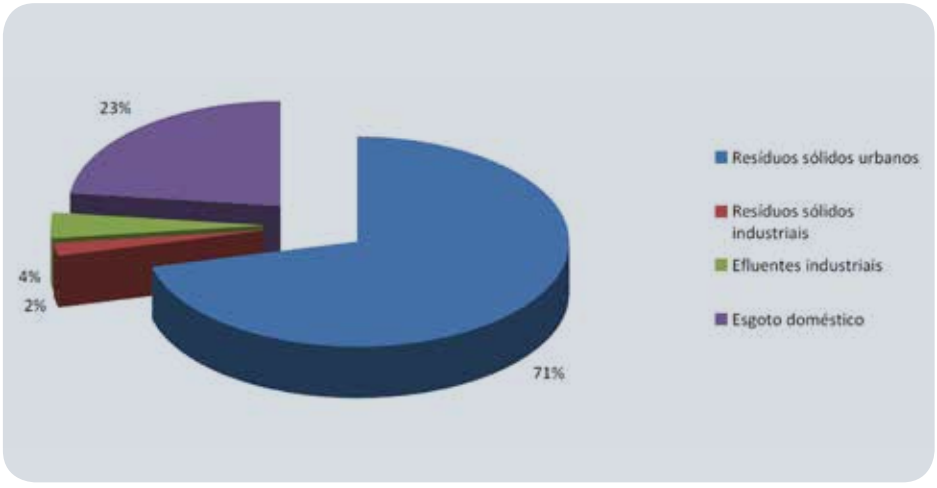
GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O município gera aproximadamente 10.000 toneladas diárias de resíduos sólidos urbanos, entre outras tipologias de resíduos sólidos.

A evolução da gestão de resíduos sólidos no município começou em 2010, com a construção da nova Central de Tratamento de Resíduos (CTR-Rio), no município vizinho de Seropédica/RJ. Isto representou um marco para a sustentabilidade na política pública municipal, qualidade e proteção ambiental do Rio de Janeiro.

A CTR-Rio foi construída de forma ambientalmente correta para recebimento e disposição dos resíduos sólidos em aterro projetado com alta tecnologia. Na construção

Figura 2: Participação nas Emissões de GEE do Setor de Resíduos



Fonte: SMAC/COPPE.

do aterro sanitário foi empregado um moderno sistema de impermeabilização inferior com mantas reforçadas de polietileno de alta densidade (PEAD) e argila compactada, além de redes de sensores para identificação imediata de vazamentos; sistemas de drenagem de chorume; queima do biogás em flare (em altas temperaturas) e a previsão de uma unidade de tratamento com geração de energia, que venha a receber pelo menos 10% dos resíduos sólidos urbanos.

O AMJG, desde seu encerramento em junho de 2012 vem mantendo os sistemas de tratamento de chorume, de monitoramento ambiental e geotécnico em operação com o compromisso de estender estes controles por um período de 15 anos e de funcionar como um polo de extração de biogás para fins energéticos. De fato, desde 2010, o biogás, rico em metano da decomposição do lixo, é captado no aterro, através de uma rede dotada de 301 poços de captação, e queimado em altas temperaturas.

Figura 3: CTR-Rio, em Seropédica/RJ



Fonte: Ciclus.

A entrada em operação progressiva da CTR-Rio em 2011, quando passou a receber 1.150t resíduos/dia, permitiu a desativação gradual do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (AMJG), maior aterro da América Latina, em Duque de Caxias/RJ, no decorrer do ano de 2012.

Esse processo de queima, que transforma o metano em gás carbônico, é responsável pela redução significativa de GEE, uma vez que o metano é 21 vezes mais poluente que o dióxido de carbono (COPPE/UFRJ).

A partir de novembro de 2013, o biogás captado

Figura 4: AMJG – Estação de Tratamento do Chorume



Fonte: Comlurb.

no AMJG vem sendo utilizado pela Reduc[3] como fonte combustível, após passar por uma complexa unidade de purificação, permitindo a redução do consumo de gás natural, combustível fóssil, no processo operacional da refinaria e contribuindo sensivelmente para a redução de emissões de GEE. Vale também destacar que, para viabilizar o encerramento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho, após 34 anos de operação ininterrupta, foram indenizados 1.709 catadores cadastrados ao longo desses anos.

IMPORTÂNCIA DO MARCO REGULATÓRIO NO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Importantes iniciativas e ganhos ambientais significativos são registrados com o cumprimento dos dispositivos legais recentemente aprovados no município, como:

- *Obrigatoriedade de utilização de misturas asfálticas contendo borracha de pneus inservíveis na pavimentação das vias expressas e rodovias no município (Decreto Municipal nº 34.873/2011)* - Vem permitindo o reaproveitamento mensal de cerca de 15.600 pneus inservíveis, que equivalem a 78 toneladas de borracha que deixam de ser lançadas no meio ambiente. A prefeitura consome atualmente cerca de 520 toneladas de asfalto borracha contendo 15% de borracha de pneus que necessitam de descarte adequado (Fonte: Secretaria Municipal de Obras - SMO).

- *Obrigatoriedade de utilização de agregados reciclados de resíduos da construção civil (RCC), em obras e serviços de engenharia realizados pelo município (D.M. nº 33.971/2011)* - Tem permitido o reaproveitamento, no próprio local de geração, dos RCC gerados pelos grandes empreendimentos em implantação na

| 3 Reduc – Refinaria de Duque de Caxias, da Petrobras.

cidade, tais como: a reforma do Maracanã; a remodelagem do sambódromo com a demolição da Cervejaria Brahma; a renovação da área do Porto com suas inúmeras demolições e obras viárias. Com isso grande quantidade de RCC deixou de ser disposto no meio ambiente e o seu reaproveitamento in loco contribuiu também para a não emissão de GEE decorrentes de seu transporte até os pontos de disposição final.

A Prefeitura do Rio, através da SMAC, também vem viabilizando projetos que incentivem a cadeia produtiva da reciclagem, visando reduzir esse tipo de resíduo nos aterros. O Projeto Coco Verde desenvolvido nos verões de 2011 e 2012 em articulação com outros órgãos municipais e parceiros da iniciativa privada, foi um exemplo que estimulou outras ações, como a confecção de papeleiras para parques públicos municipais. Da mesma forma, a Prefeitura do Rio vem estudando diferentes alternativas sustentáveis para o reaproveitamento da poda da arborização urbana, com o objetivo de gerar benefícios econômicos e ambientais, avaliando as respectivas viabilidades econômico-financeiras para a sua implementação, evitando o encaminhamento de 30 a 40t/dia de resíduos oriundos da poda da arborização pública a aterros.

Outro resultado interessante decorrente dos estudos relacionados às atividades de reflorestamento da SMAC é a utilização, com regularidade, do composto orgânico oriundo de resíduos sólidos urbanos (Fertilurb), produzido pela Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (Seconserva), através da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb), o que promove o reaproveitamento de fração orgânica dos resíduos sólidos da cidade, garantindo a prática de soluções sustentáveis.

[...] a Prefeitura do Rio vem estudando diferentes alternativas sustentáveis para o reaproveitamento da poda da arborização urbana, com o objetivo de gerar benefícios econômicos e ambientais.

AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA DE COLETA SELETIVA DA CIDADE

Tendo por objetivo atender à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010), o Programa de Coleta Seletiva desenvolvido na cidade desde 1993, em escala insuficiente frente à quantidade de lixo gerado, está sendo ampliado de forma a alcançar todos os bairros. Esse programa visa a reduzir o volume de resíduos nos aterros sanitários, com consequente aumento da vida útil dos mesmos, reduzindo também as emissões de GEE, melhorando o ordenamento urbano e minimizando o consumo de matérias-primas não renováveis.

Nesse sentido, a Prefeitura do Rio, através de um contrato com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de 52 milhões de reais, elaborou um projeto para que a fração de materiais recicláveis presente nos resíduos residenciais da cidade seja destinada a Centrais de Triagem de Recicláveis, contribuindo para a melhoria da qualidade ambiental urbana, garantindo a inclusão social e produtiva de até 1.500 catadores. O projeto permitirá o aumento, até o final de 2016, do atual percentual de cerca de 5% de coleta seletiva para 25% dos materiais potencialmente recicláveis.

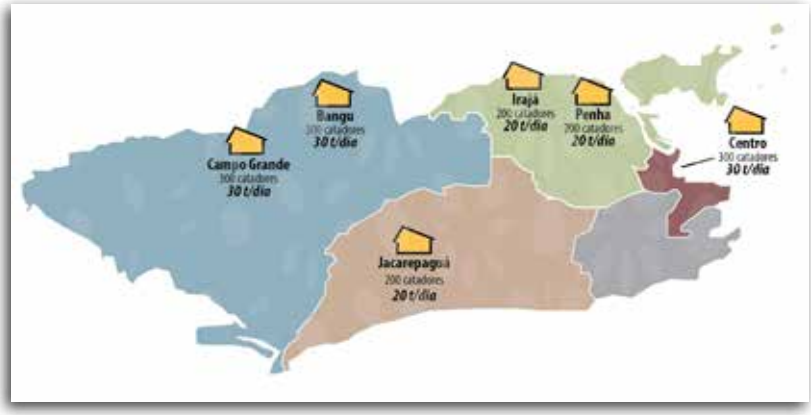
Figura 5: Coleta Seletiva Residencial



Fonte: Comlurb

Dentro desse programa, cabe à Prefeitura do Rio a cessão de seis áreas por 10 anos, renováveis por mais 10 anos, e a ampliação da coleta seletiva "porta-a-porta", duas vezes por semana, nos diferentes bairros do município com recursos estimados em cerca de 30 milhões de reais. O restante dos recursos (22 milhões) será destinado para a construção das seis Centrais de Triagem (CTs) (Figura 6) devidamente equipadas para recebimento, triagem, armazenamento temporário e comercialização dos materiais recicláveis provenientes da coleta seletiva domiciliar. Com os recursos do BNDES também estão previstos os projetos de capacitação das cooperativas de catadores que ocuparão as CTs, assessoramento na gestão das CTs e na comercialização em rede dos materiais recicláveis, projetos de educação ambiental e divulgação do programa.

Figura 6: Localização das Centrais de Triagem no Município do Rio



Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro.

Figura 7: Central de Triagem de Recicláveis de Irajá



Fonte: Comlurb.

A primeira Central de Triagem dos Recicláveis, localizada em Irajá (Figura 7) foi inaugurada em janeiro de 2014. Estão em construção as Centrais de Triagem de Bangu e do Centro, com previsão de entrada em operação em junho e outubro próximos, respectivamente. Estão previstas mais três unidades: Campo Grande, Jacarepaguá e Penha.

Projeto Alternativo de Coleta Seletiva em Comunidades

A coleta seletiva também chegou às comunidades, reduzindo o volume e a disposição inadequada dos resíduos, aumentando a qualidade de vida da população local. A SMAC, em parceria com outros órgãos da Prefeitura do Rio e a iniciativa privada, tem implantado ecopontos em comunidades, para a guarda de materiais recicláveis coletados antes de sua comercialização ou para atuarem como PEVs - Pontos de Entrega Voluntária de Recicláveis do projeto Light-Recicla. Este projeto já foi implantado na Zona Sul, nas comunidades de Santa Marta, Babilônia/Chapéu Mangueira, Chácara do Céu, Vidigal e Rocinha e proporciona desconto nas contas de luz proporcional ao volume de recicláveis apresentado por morador.

PLANO MUNICIPAL DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS – PMGIRS

O Município do Rio de Janeiro instituiu seu Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), nos termos da Política Nacional de

Resíduos Sólidos, através do Decreto Municipal nº 37.775 de 10.10.2013. O PMGIRS vem ratificar a Política Sustentável de Resíduos Sólidos da Prefeitura do Rio, num momento em que a cidade se organiza e moderniza para dar suporte aos megaeventos. Esse plano, parte integrante do Plano Municipal de Saneamento Básico de Água e Esgoto (PMSB-AE), estabelecido pelo Decreto Municipal nº 34.290/2011, contempla as metas de gestão de resíduos a serem alcançadas pelo município até o final de 2020, apresentadas na Tabela 1.

METAS A SEREM ALCANÇADAS	Até final de 2013	Até final de 2016	Até final de 2020
Desenvolver e implantar projetos de disposição final, ambientalmente sustentáveis, visando atingir o Índice da Qualidade de Aterros de Resíduos – IQR, maior ou igual a 8,1, correspondente a condições adequadas até 2013, conforme consta no Plano Plurianual 2010 – 2013 da PCRJ, adotando medidas preventivas e corretivas para garantir a manutenção do índice acima do estabelecido	100% dos resíduos sólidos de competência municipal encaminhados ao CTR-Rio, em Seropédica, garantido o IQR de seu aterro sanitário maior ou igual a 8,1 ou outra disposição equivalente	100% dos resíduos sólidos de competência municipal encaminhados ao CTR-Rio, em Seropédica, garantido o IQR de seu aterro sanitário maior ou igual a 8,1 ou outra disposição equivalente	100% dos resíduos sólidos de competência municipal encaminhados ao CTR-Rio, em Seropédica, garantido o IQR de seu aterro sanitário maior ou igual a 8,1 ou outra disposição equivalente
Garantir que os resíduos gerados nas atividades de poda da arborização municipal tenham destinação ambientalmente adequada, com ênfase na compostagem e no seu aproveitamento energético, desde que identificada alternativa técnica, econômica e ambientalmente viável	—	50% dos resíduos gerados	100% dos resíduos gerados
Realizar o mapeamento das áreas degradadas pela disposição irregular de resíduos sólidos urbanos, resíduos da construção civil - RCC, entre outros, providenciando o encerramento do vazamento irregular e responsabilizando o autor da degradação para recuperação da área	—	Realizar o mapeamento das áreas degradadas da cidade	Promover a recuperação/ remediação das áreas mapeadas
Garantir a utilização de agregados reciclados de Resíduos da Construção Civil – RCC em obras e serviços de engenharia do município, executadas diretamente pela administração pública, desde que técnica e ambientalmente viável	—	20% dos RCC gerados nas obras e serviços de engenharia executados diretamente pela A.P. no ano de 2015 sujeitos a apresentação de PGRCC (1)	40% dos RCC gerados nas obras e serviços de engenharia executados diretamente pela A.P. no ano de 2015 sujeitos a apresentação de PGRCC (1)
Garantir a utilização de agregados reciclados de Resíduos da Construção Civil – RCC em obras e serviços de engenharia do município, executadas indiretamente pela administração pública (licitações e concessões públicas), desde que técnica e ambientalmente viável	—	20 % dos RCC gerados nas obras e serviços de engenharia executados indiretamente pela A.P. no ano de 2015 sujeitos a apresentação de PGRCC (1)	40 % dos RCC gerados nas obras e serviços de engenharia executados indiretamente pela A.P. no ano de 2015 sujeitos a apresentação de PGRCC (1)

METAS A SEREM ALCANÇADAS	Até final de 2013	Até final de 2016	Até final de 2020
Garantir que a frota terceirizada de veículos de limpeza urbana da cidade operem com combustíveis renováveis ou híbridos, desde que identificada alternativa técnica, econômica e ambientalmente viável	10% da frota terceirizada	70% da frota terceirizada	100% da frota terceirizada
Coleta Seletiva da fração orgânica e respectivo tratamento, desde que identificada alternativa técnica, econômica e ambientalmente viável	—	10% da fração orgânica	100% da fração orgânica
Coletar os materiais recicláveis da cidade, conforme consta no Plano Plurianual 2013 – 2016 da PCRJ, com ênfase na identificação de alternativa técnica, econômica e ambientalmente viável	25% dos materiais praticamente recicláveis de origem domiciliar	25% dos materiais efetivamente recicláveis de toda a Cidade, incluindo as iniciativas públicas e privadas	30% dos materiais efetivamente recicláveis de toda a cidade, incluindo as iniciativas públicas e privadas
Garantir o cumprimento dos compromissos referentes à gestão de resíduos contidos no Dossiê de Sustentabilidade dos Jogos Olímpicos 2016: reutilização do RCC gerado nas obras, separação dos fluxos de resíduos nas grandes instalações olímpicas visando o reaproveitamento /reciclagem, elaboração de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos para todas as instalações esportiva	—	100% (até junho de 2016)	—
Garantir que, no mínimo, 10% dos resíduos sólidos urbanos do município sejam tratados por unidade de geração de energia	—	100%	—

(1) Tal exigência poderá constar da normatização para elaboração do PGRCC e dos editais da Administração Pública, bem como das diretrizes para obras públicas
Fonte: Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município do Rio de Janeiro (PMGIRS) .

RECURSOS HÍDRICOS

Apesar da privilegiada situação no Brasil, de uma forma geral, quanto à quantidade e à qualidade das águas, os recursos hídricos vêm sendo utilizados de forma indiscriminada. O aumento da contaminação da água é uma das consequências mais importantes do mau uso dos recursos hídricos em todo o mundo. Nos países em desenvolvimento, são poucas as cidades que contam com estações de tratamento para os esgotos domésticos, agrícolas e industriais, incluindo os biocidas.

A falta de preocupação com a preservação dos mananciais, a má distribuição dos recursos, a poluição dos mesmos, o desperdício da água potável, o desmatamento das matas ciliares, principalmente próximo às nascentes, são fatores que demonstram a falta de cuidado com esse valioso bem. O uso incorreto desse recurso põe em risco a vida de todos os seres vivos e afeta diretamente as diversas atividades humanas. A gestão ambiental de forma sustentável dos recursos hídricos é, na atualidade, a grande discussão nessa área.

GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

Apesar de muitas vezes os órgãos de planejamento urbano não levarem em conta os aspectos relacionados aos recursos hídricos, esses estão diretamente associados aos impactos urbanos relativos ao ciclo hidrológico, tais como: crescimento populacional, aumento das construções, dos efluentes e da demanda de água, provocando transtornos quase que insolúveis para sociedade. O Rio de Janeiro reflete vários traços dessa questão, com enchentes recorrentes, comprometimento da qualidade das águas fluviais, insuficiência do sistema de drenagem, lançamento inadequado dos efluentes e uma descoordenada exploração dos mananciais subterrâneos.

Dos 237 rios da cidade, mais de 80% se encontram com suas margens ocupadas pela urbanização. A limpeza mecânica e a manutenção adequada dos cursos d'água muitas vezes não são possíveis, pois os equipamentos não conseguem chegar ao leito dos rios. Na busca de remediar os problemas apresentados, os órgãos públicos municipais que participam da gestão, operacionalização e manutenção dos recursos hídricos na cidade, a Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro (Rio-Águas), a Coordenadoria de Recursos Hídricos e a Coordenadoria de Conservação atuam em conjunto, inserindo o conceito de sustentabilidade nas ações, projetos e obras da Prefeitura do Rio.

PROGRAMAS E PROJETOS

A seguir estão relacionados alguns programas, projetos e iniciativas relevantes que fazem parte do compromisso da Prefeitura do Rio de Janeiro para com os Jogos Olímpicos de 2016. São eles:

Programa de Recuperação Ambiental da Bacia do Canal do Mangue – Consiste em uma série de serviços de obras, revegetação das encostas, aumento dos serviços de recolhimento de resíduos sólidos e ações de educação ambiental.

Uma parte das obras visa à eliminação das enchentes na região da Praça da Bandeira, com a implantação de reservatórios de acumulação de água e a construção de um túnel de desvio do rio Joana. Os reservatórios também funcionarão como um grande retentor de resíduos sólidos, que são transportados pelos rios, evitando sua chegada à Baía da Guanabara.

As obras do "Porto Maravilha" preveem estações de tempo seco que conduzirão os efluentes para a estação de tratamento de Alegria, deixando de contribuir com o lançamento de esgoto sanitário na Baía da Guanabara.

A Bacia conta ainda com cinco áreas de reflorestamento e três rios beneficiados com o Programa Guardiões dos Rios.

Programa de Recuperação Ambiental da Bacia Hidrográfica de Jacarepaguá – Realiza obras de dragagem nos rios, além de prever a preservação da faixa marginal de proteção com realocação dos ocupantes, a implantação de um Centro de Educação Ambiental, que atua diretamente nas comunidades e escolas da Bacia; e ações locais de reflorestamento. O programa prevê investimentos na ordem de 340 milhões de reais.

Uma Unidade de Tratamento de Rio, na foz do Arroio Fundo, está em operação na Bacia, tratando cerca de 150 milhões de litros/dia de esgoto. A Prefeitura do Rio está construindo ainda outras quatro estações para ajudar a reduzir a poluição no sistema lagunar da Baixada de Jacarepaguá, nos rios do Anil, das Pedras, Pavuna e Pavuninha. A implantação está estimada com o custo de 65 milhões de reais.

Programa Guardiões dos Rios – Criado devido às grandes dificuldades de limpeza dos rios cariocas, o programa atua recolhendo sistematicamente resíduos urbanos ao longo

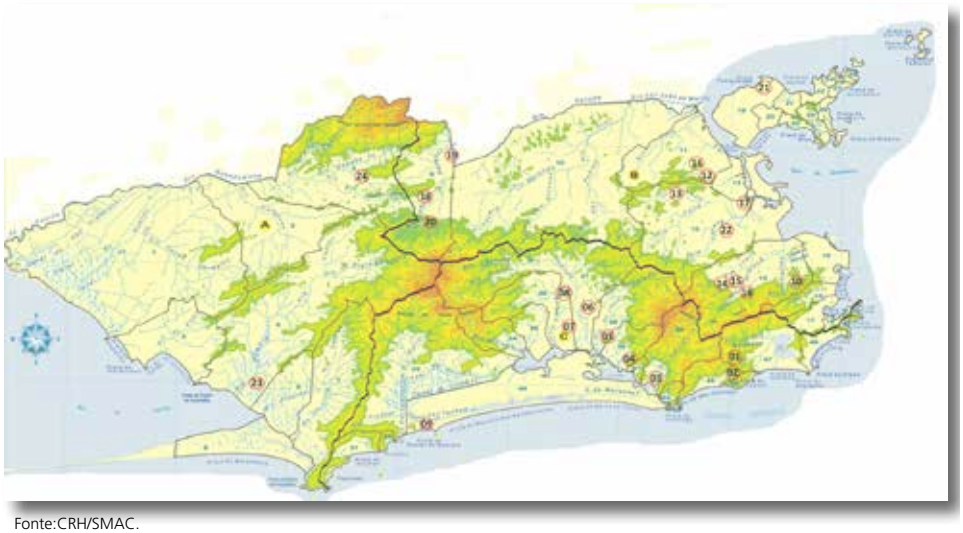
dos cursos, promovendo a conscientização ambiental das comunidades envolvidas e realizando a revegetação das margens com espécies de mata ciliar e de manguezal. Os Guardiões dos Rios são os maiores catalisadores da educação ambiental local, pois o seu contato direto com os moradores, suas associações e lideranças comunitárias propiciam uma integração mais imediata e efetiva no controle da poluição dos cursos d'água. São integrantes do Programa: a Comlurb, a Rio-Águas e as secretarias municipais de Meio Ambiente, Saúde, Educação, Assistência Social e Defesa Civil. O programa é desenvolvido em 24 trechos de rios, em 23 comunidades.

Figura 8: Retirada de resíduos dos rios



Fonte: CRH/SMAC.

Figura 9: Localização das equipes de Guardiões dos Rios



Fonte:CRH/SMAC.

Gestão da Lagoa Rodrigo de Freitas - A atuação da Prefeitura na gestão das águas da Lagoa Rodrigo de Freitas se dá, além do monitoramento físico-químico e biológico, pela operação constante das comportas que compõem o sistema lagunar, localizadas nos canais do Jardim de Alah, da Av. Visconde de Albuquerque e da Rua General Garzon. São realizadas vistorias diárias nas galerias de águas pluviais, acompanhamento da qualidade da água da lagoa e dos rios tributários, controle do nível d'água, e manutenção das comportas e elevatória da Av.Visconde de Albuquerque. Com base nas informações provenientes do monitoramento das águas, são tomadas decisões quanto ao controle das comportas.
O projeto visa a garantir sempre a qualidade da água e a balneabilidade das praias de Ipanema e Leblon.

Medidores de Consumo de Água - Esta iniciativa inovadora da prefeitura visa à redução do consumo de água na cidade. Para tanto foi elaborada a Lei Municipal nº 112/2011, que dispõe sobre a individualização dos medidores de consumo de água nas edificações multifamiliares, comerciais e mistas. Desta forma, desde 2011, todos os projetos construtivos novos para serem licenciados devem apresentar a individualização dos medidores de consumo de água.

PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

A Prefeitura do Rio, empenhada na busca da universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em conjunto com o Governo do Estado e a sociedade civil, elaborou o Plano Municipal de Saneamento Básico, caracterizando as intervenções e os investimentos com o intuito de prestação adequada dos serviços de água e esgoto no Município. Este plano tem como premissa básica o desenvolvimento de alternativas e indicação de soluções de engenharia para os sistemas de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário, em consonância com os demais equipamentos. Este planejamento, realizado para um horizonte de 20 anos, com projeções até o ano 2030, está alinhado com a Lei Federal de Saneamento Básico[4].

Tabela 2: Metas do Plano Municipal de Saneamento Básico

ANO	2008	2015	2016
Índice de Perdas (%)	32	20	20
Cobertura mínima abastecimento de água (%)	94	99	99
Cobertura mínima coleta de esgoto (%)	56		75

Fonte: Decreto Municipal nº 34.290/2011.

Na área de saneamento, a Prefeitura realizou a maior parceria público-privada (PPP) de saneamento do país, um consórcio privado com um investimento de R$ 2,4 bilhões, responsável pelos serviços de coleta e tratamento de esgoto da Área de Planejamento 5 (AP5), que compreende 21 bairros da Zona Oeste. O objetivo é reduzir em 70% o esgoto lançado na Baía de Sepetiba, que é onde deságua o sistema lagunar da Zona Oeste, e em 30% o esgoto lançado na Baía de Guanabara. Até 2016, a meta é passar dos atuais 4% para 40% de esgoto tratado na região.
A concessionária será responsável pelos serviços de coleta e tratamento de esgoto da área que compreende 48% do território do município. Serão mais de 2,6 milhões de habitantes com esgoto tratado (27% da população do Rio).

4 Lei nº 11.445/2007.

Figura 10: Mapa da Área de Planejamento – 5 (AP5)



Fonte: Foz Águas 5[5].

Com a inauguração da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Constantino Arruda Pessôa, em Deodoro, a rede existente, que já alcança cerca de 100 mil pessoas, alcançará até 320 mil, com a sua expansão, evitando o lançamento de 350 milhões de litros/ano de esgoto sanitário nos cursos d'água. O projeto inclui a remoção das edificações dentro da Faixa Marginal de Proteção e sua recomposição com mata ciliar, a relocação das famílias e a reutilização de agregados reciclados oriundos de resíduos da construção civil.

PARTICIPAÇÃO DA PREFEITURA DO RIO NOS COMITÊS DE BACIA

O Município abrange parcialmente duas regiões hidrográficas, de forma que o Rio de Janeiro participa de dois comitês de Bacias: o Comitê Guandu e o Comitê da Baía da Guanabara. Atualmente a participação no Comitê Guandu ocorre com a Prefeitura do Rio atuando em duas frentes: como poder público, através da Secretaria de Meio Ambiente, e como usuária, através da Fundação Rio-Águas.

O mesmo ocorre no Comitê da Baía da Guanabara, com a diferença de que, neste, na última gestão o diretor-geral foi o secretário municipal de Meio Ambiente, que levou a cabo a reforma do regimento interno, organizou as câmaras técnicas e também os subcomitês regionais, pois este comitê se divide em seis subcomitês, sendo dois inteiramente dentro do Município do Rio de Janeiro: o Subcomitê do Sistema Lagunar da Lagoa Rodrigo de Freitas e o Subcomitê do Sistema Lagunar das Lagoas da Baixada de Jacarepaguá.

5 Disponível em http://fozaguas5.com.br/fozaguas5/o-projeto/area-de-atuacao. Acesso em: 15 jan.2014.

PROGRAMAS E PROJETOS SUSTENTÁVEIS DA PREFEITURA

• **Mapa de Vulnerabilidades da Cidade do Rio de Janeiro** – O mapa foi elaborado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e coordenado pela Gerência de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável (GMCDS) da Prefeitura do Rio de Janeiro, com recursos do governo britânico, sendo publicado em 2011. Ele identifica os impactos sobre o meio físico e as respectivas vulnerabilidades socioeconômicas e dos sistemas naturais.

A análise de séries históricas na capital mostra que as chuvas intensas estão mais frequentes e os totais pluviométricos anuais estão em elevação. As projeções indicam aumento da temperatura máxima anual e da frequência de ocorrência de dias e noites quentes, redução de dias e noites frias e aumento da duração das ondas de calor, corroborando o cenário de aquecimento global.

Figura 11: Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Zonas Costeiras de Baixa Elevação (LECZ)



Fonte: SMAC/Inpe.

• **Protocolo Rio/Colônia – Alemanha** – Implantação de projetos sustentáveis nas áreas de Mudanças Climáticas e Resíduos Sólidos.

• **Encontro de secretários de Meio Ambiente das capitais brasileiras** – Coordenação do II Encontro de Secretários de Meio Ambiente em Porto Alegre, em abril de 2013, para apresentação dos casos de projetos ambientais bem-sucedidos nas capitais brasileiras.

• **Rio Capital Verde** – Realização do plantio de mudas de espécies arbóreas em mais de 1,5 mil hectares até 2012, utilizando mão de obra local, em áreas localizadas nas encostas da cidade para recuperação do ecossistema original da Mata Atlântica, regularização dos mananciais e prevenção de ocupações irregulares.

• **Rio Capital da Bicicleta –** Ampliação da atual rede de ciclovia – a segunda maior da América Latina –, passando de 150km para 305km, integrando este modal aos demais modais de transporte, como metrô, barcas, ônibus e trens.

• **Plano de Emergência da Cidade do Rio de Janeiro** – Criado sob a coordenação da Defesa Civil, visa a preparar e atender a população nos casos de desastres climáticos, como inundações, enchentes e desabamentos.

ARTICULAÇÕES INSTITUCIONAIS

A GMCDS, por orientação do secretário de Meio Ambiente, vem promovendo articulações com instituições nacionais e internacionais de excelência nos setores públicos, na iniciativa privada e na sociedade civil organizada, para garantia do êxito, credibilidade e transparência dos projetos e atividades. Destacam-se:

• GOVERNO DA ALEMANHA, protocolo Rio/Colônia para projetos de sustentabilidade e mitigação e adaptação às mudanças climáticas;

• BANCO MUNDIAL, com apoio técnico e financeiro na Implantação do Sistema de Monitoramento de Gases do Efeito Estufa;

• COPPE/UFRJ, com apoio técnico-científico, na elaboração do Inventário de Emissões de Gases do Efeito Estufa e nos estudos para padronização global da metodologia de inventários em nível municipal;

• DEFESA CIVIL, através do plano de emergência para chuvas fortes, reforçando o monitoramento global da cidade já implantado no Centro de Operações Rio;

• ICLEI, a Prefeitura do Rio de Janeiro foi selecionada para participar do Projeto Promovendo Estratégias de Desenvolvimento Urbano de Baixo Carbono em Países Emergentes (Urban LEDS) como uma cidade-satélite;

• FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER, na organização, juntamente com a SMAC-RJ e a Prefeitura de Porto Alegre, do II Encontro Nacional dos Secretários de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras, realizado em abril de 2013.



CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROJETOS FUTUROS

Visando alcançar os objetivos definidos na Lei de Mudança Climática, a prefeitura precisará monitorar e medir emissões evitadas de cada medida de mitigação implementada, com respeito ao ano-base de 2005, e compará-las com as emissões esperadas pelo cenário *business as usual.* Nesse sentido, a prefeitura está atualmente trabalhando no desenvolvimento de uma estratégia de monitoramento de GEE, apoiado pelo Banco Mundial. A estratégia inspirada nas melhores práticas internacionais em monitoramento de emissões de GEE busca prover a cidade de um sistema confiável e transparente.

Em paralelo a este trabalho e consistente com o objetivo de assegurar métricas comparáveis entre cidades, o Município do Rio de Janeiro está submetendo o seu inventário de emissões de GEE a um formato padronizado e internacionalizado. O padrão usado para desenvolver este inventário reflete a melhor prática internacional, com *input* da academia, WRI e Banco Mundial, sendo compatível com os padrões internacionais emergentes, tais como aqueles discutidos pelo ICLEI e o C40.

Não podemos deixar de citar o desenvolvimento inédito de um Balanço Energético de Cobertura Municipal (BEM). O Centro Clima/COPPE contribuirá com a prefeitura e seus diversos organismos envolvidos com a questão climática, com a elaboração deste primeiro Balanço Energético da Cidade do Rio de Janeiro. A experiência pioneira, sem dúvida, reforça os papéis de liderança e pioneirismo assumidos pelo município, frente às mudanças do clima. O BEM, sendo proposto o período de 1990 a 2012, tem como objetivo apresentar a contabilização dos fluxos energéticos ao longo de diferentes cadeias (oferta, transformação e consumo final), para tanto está sendo desenvolvida uma metodologia específica para contabilização em âmbito municipal.

Outro projeto inovador e de suma importância previsto para o biênio 2014/2015 é o projeto de pesquisa para identificação dos impactos das mudanças climáticas na saúde da população da Cidade do Rio de Janeiro, que será realizado pela Fiocruz[6] juntamente com a SMAC.

Por fim, um projeto pioneiro no Rio de Janeiro, a ser elaborado pela Coppe/UFRJ e pela SMAC e que merece destaque é o Diagnóstico de Resíduos Sólidos da Cidade, uma vez que são grandes as dificuldades de se estimar e analisar dados sobre os resíduos sólidos. Seu objetivo é subsidiar a implementação da Política Municipal de Resíduos Sólidos e atender às demandas dos grandes eventos esportivos futuros. Esse estudo visa a

6 Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz, vinculada ao Ministério da Saúde, é a mais destacada instituição de ciência e tecnologia em saúde da América Latina.

caracterizar e a avaliar as diversas tipologias de descarte, compreendendo os resíduos sólidos urbanos (domiciliar e público), os resíduos dos grandes geradores, os da construção civil, os resíduos hospitalares, além dos resíduos do parque industrial do município.

Devemos também aproveitar as oportunidades. Em 2013, a cidade sediou dois megaeventos: a Jornada Mundial da Juventude Católica e a Copa das Confederações. O Rio de Janeiro ainda servirá de palco para dois megaeventos esportivos, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Dentro do possível, a cidade está se preparando para suportar toda essa iniciativa e contribuir para melhorias da qualidade de vida do cidadão.

ANEXO: MARCO REGULATÓRIO

Visando à sustentabilidade da Cidade do Rio de Janeiro, foi elaborada uma moderna e ágil legislação (leis, decretos, resoluções e portarias), ou seja, um arcabouço institucional ou Marco Regulatório, tornando viáveis e exequíveis as ações de desenvolvimento sustentável e redução de emissões de gases de efeito estufa da cidade. Neste conjunto, destacam-se:

Mudanças Climáticas

• Decreto Municipal n° 31.415/2009: institui o Fórum Carioca de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável.

• D.M. n° 31.418/2009: estabelece o programa de adaptação do sistema de Saúde e Defesa Civil aos impactos das Mudanças do Clima na cidade.

• D.M. n° 31.419/2009: cria o programa de ecoeficiência e sustentabilidade ambiental dos recursos e insumos utilizados pela Prefeitura.

• Resolução Conjunta SMAC/SMU nº 14/2009: regulamenta o Decreto nº 31.180, de 30/09/2009, que dispõe sobre a compensação dos gases de efeito estufa durante a construção das edificações licenciadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro.

• D.M. nº 32.975/2010: regulamenta a Lei nº 4.372, de 13 de junho de 2006, que concedeu incentivos fiscais à construção e à operação de terminais portuários relacionadas à implementação de Complexo Siderúrgico na Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro, e a Lei nº 5.133, de 22 de dezembro de 2009, que alterou a Lei nº 4.372/2006 e concedeu incentivo fiscal a serviços vinculados a Complexos Siderúrgicos instalados na Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro.

• Lei nº 5.248/2011: institui a Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável, dispõe sobre o estabelecimento de metas de redução de emissões antrópicas de gases de efeito estufa para o Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.

• Resolução SMAC nº 510/2012: dispõe sobre a destinação e regras para

o uso dos recursos provenientes do benefício fiscal concedido pela Lei nº 4.372/2006 e Lei nº 5.133/2009, de que trata o parágrafo 7º do artigo 6º do Decreto nº 32.975/2010. Art. 12 Fica revogada a Resolução SMAC nº 487, de 14 de março de 2011.

Resíduos Sólidos

• Lei Federal nº 12.305/2010: institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605/1998 e dá outras providências.

• Decreto Municipal nº 30.624/2009: institui a separação dos materiais recicláveis descartados pela administração pública municipal na fonte geradora e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências.

• Decreto Municipal nº 31.416/2009: determina que o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos PGIRS Público considere os objetivos de redução de emissão de gases de efeito estufa na cidade do Rio de Janeiro.

• Decreto Municipal nº 33.971/2011: dispõe sobre a obrigatoriedade da utilização de agregados reciclados, oriundos de resíduos da construção civil – RCC em obras e serviços de engenharia realizados pelo Município do Rio de Janeiro, dá outras providências e revoga os artigos 35 e 36 do Decreto nº 27.078, de 27.09.2006.

• Decreto Municipal nº 37.775/2013: institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade do Rio de Janeiro.

• Resolução Conjunta SMAC-Seconserva/Comlurb nº 01/2010: dispõe sobre as condições para utilização de composto de resíduos sólidos urbanos Fertilurb produzido pela Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos – Seconserva através da Companhia Municipal de Limpeza Urbana – Comlurb nas ações de reflorestamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC.

• Resolução SMAC nº 519/2012: disciplina a apresentação de Planos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil – PGRCC.

• Lei Ordinária nº 5.538/2012: dispõe sobre a obrigatoriedade do processo de coleta seletiva de lixo nos geradores de lixo extraordinário no Município do Rio de Janeiro.

Recursos Hídricos

• Decreto Municipal nº 34.290/2011: aprova o Plano Municipal de Saneamento para os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (PMSB-AE).

• Lei Complementar nº 112/2011: dispõe sobre a obrigatoriedade de individualização do medidor de consumo de água em edificações multifamiliares.



RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULARES PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: a persecução do corruptor e a efetividade do controle externo

Lucas de Andrade Cerqueira Monteiro

Juiz de Direito (TJ-BA)
Ex-analista de Controle Externo do TCE-RJ
Especialista em Direito do Estado – Instituto JusPodivm

RESUMO: A identificação e a persecução de todos os envolvidos na causação de danos ao erário são fundamentais para a efetividade do controle externo, notadamente em sua faceta preventivo-pedagógica. Diante desta premissa, este artigo explora as hipóteses em que, à luz da distribuição constitucional de competências, é possível a responsabilização de agentes particulares pelos Tribunais de Contas.

PALAVRAS-CHAVE: Controle externo; Tribunais de Contas; responsabilidade; particulares.

ABSTRACT: The identification and the prosecution of all parties involved in actions that causes losses to the public treasury are essential to guarantee the effectiveness of external control, specially in its preventive function. On the basis of this premise, this article explores the hypothesis in which it is possible to hold private sector bodies accountable before the Brazilian Courts of Auditors.

KEYWORDS: External control; Brazilian Courts of Auditors; responsibility; private sector.

INTRODUÇÃO

O principal objetivo do controle externo é garantir a gestão eficiente e regular dos recursos públicos em prol da coletividade. A consecução deste fim pressupõe a confluência de diversos atores e a organização de inúmeros fatores. Certamente, uma dentre as muitas ações indispensáveis para que se alcance a excelência no controle externo reside na necessidade de estender as consequências dos ilícitos a todos os que hajam concorrido para sua produção.

Aos Tribunais de Contas, órgãos a quem o constituinte confiou, por excelência, a missão de realizar o controle externo dos gastos públicos, cumpre atuar de modo a garantir a máxima efetividade de suas decisões. Nesse sentido, impende ter consciência do duplo efeito dos comandos emanados das Cortes de Contas: um repressivo-reparatório, voltado a, nas hipóteses legais, punir os infratores e reaver os valores indevidamente despendidos, outro inibidor-pedagógico, destinado a reduzir a ocorrência de ilícitos futuros e a gerar um ambiente propício para a proliferação de boas práticas de gestão.



Cumpre ver que os efeitos são interconectados: a detecção de ilícitos com a respectiva responsabilização dos culpados, no que produz efeito repressivo, reforça o sentimento coletivo de vigilância contínua e permanente, com o condão de desestimular a prática de desvios éticos por outros agentes públicos e privados.

As premissas até aqui enunciadas revelam a importância de que todos os responsáveis (todos os que concorrem para a produção do dano) sejam implicados. Caso agentes públicos e privados sejam atingidos pelas reprimendas, os efeitos preventivo-pedagógicos serão potencializados. Do contrário, a ausência de punição ou sua aplicação a apenas parcela dos envolvidos no cometimento de infrações pode conduzir a um cenário que estimula a multiplicação de condutas lesivas ao Estado.

Em artigo assinado no jornal *O Globo* de 27 de março de 2012, o ministro Jorge Hage Sobrinho, da Controladoria-Geral da União (CGU), assevera:

> Não só no Brasil, mas no mundo inteiro, é passada a hora de as empresas privadas deixarem a cômoda postura de colocar-se como inocentes "vítimas" da corrupção. [...]
>
> Temos participado de todos os fóruns internacionais onde se debatem meios e formas de combater a corrupção; e um tema importante na agenda global é justamente a necessidade de envolver o setor empresarial nesse esforço. Por uma razão óbvia: a corrupção tem dois lados - até em sua tipificação nos códigos penais ela é a "ativa" e a "passiva". Está nos "dois lados do balcão".

> O problema é que nunca se deu a devida atenção ao "lado externo", apenas se demonizando o funcionário corrompido. Óbvio que esse tem de ser punido. E, de uns tempos para cá, tem sido. Não é por outra razão que mais de 3.600 agentes públicos já foram demitidos da administração federal nos últimos nove anos, a partir da criação da CGU. Mas, e o empresário corruptor? Sem ele não haveria o crime. (HAGE, 2012, p. 7)

Sucede que a atuação das empresas no mercado se desenrola num ambiente de acirramento competitivo e de extrema concorrência. A obtenção de vantagens por uma empresa termina por gerar desequilíbrio capaz de fazê-la superar e até desbancar definitivamente um concorrente. Desse modo, sem a devida repressão (sem que se promovam os efeitos repressivo e inibidor da fiscalização), a utilização de subterfúgios ilegítimos e a obtenção de benesses indevidas junto ao Poder Público contribuem para o surgimento e manutenção de uma lógica nefasta aos cofres públicos. Sob este paradigma, episódios de corrupção transmudam-se de exceções que distorcem o sistema para caracterizar condutas habituais "necessárias" à sobrevivência no mercado competitivo. A burla às regras estabelecidas perde a natureza de delito reprovável e se torna "parte do jogo".

A impunidade do particular beneficiado pelo ato ilícito será o veículo para que, após a punição do servidor envolvido, o corruptor, sem haver sofrido qualquer consequência de sua conduta igualmente reprovável, tenha oportunidade de deflagrar nova investida para a obtenção de vantagens lesivas. A menos que todos os elos da cadeia de corrupção sejam identificados e sancionados, a ação dos órgãos de controle será incompleta.

A menos que todos os elos da cadeia de corrupção sejam identificados e sancionados, a ação dos órgãos de controle será incompleta.

Há, ainda, hipóteses, conquanto raras, em que o particular age para enriquecer indevidamente em face da Administração sem participação de nenhum agente público. Também nestas situações são indispensáveis a aplicação de penalidades e a recomposição do patrimônio público.

Em qualquer caso, a obtenção de resultados desejados estará comprometida se, mesmo quando detectadas infrações, todos os envolvidos não forem responsabilizados. Os órgãos de controle estarão condenados a desempenhar tarefa assemelhada ao suplício de Sísifo.[1]

À luz do quanto narrado, a criação de mecanismos que interrompam o ciclo de desvios éticos cometidos por agentes privados se revela passo do qual não se pode prescindir com vistas a incrementar a qualidade e

1 Conforme deflui da mitologia grega, Sísifo, por ter revelado segredos dos deuses, foi condenado eternamente a empurrar uma esfera de mármore até o cume de uma montanha íngreme. Alcançado o topo, a pedra rolava abaixo em razão de seu peso, com o que Sísifo era obrigado a subi-la novamente (COMMELIN, 2011, p. 201-202).

efetividade da fiscalização externa. E, se assim o é, resta indagar em que medida a atuação dos Tribunais de Contas pode contribuir para o aprimoramento da repressão e prevenção de infrações praticadas por particulares em detrimento dos bens e valores públicos.

Este ensaio, portanto, surge com a pretensão de confirmar a possibilidade jurídica de que os Tribunais de Contas imputem débitos e apliquem sanções aos particulares, pessoas físicas e jurídicas, responsáveis ou corresponsáveis por lesão ao erário e beneficiários da conduta ímproba, bem como de estimular o debate necessário à iniciação e/ou consolidação de tais imputações na rotina administrativa das Cortes de Contas.

Com este propósito, proceder-se-á a uma breve revisão da legislação e jurisprudência aplicáveis ao tema, com enfoque nos poderes conferidos às Cortes de Contas para atuar contra particulares que contribuam para a produção de dano ao erário ou dele obtenham benefício indevido.

O DEVER GERAL DE REPARAR DANOS E A VEDAÇÃO DE ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA: O CENÁRIO NORMATIVO VIGENTE

O dever de reparar danos causados a terceiros consubstancia princípio geral do Direito. Desde tempos remotos, Ulpiano já enunciava as diretrizes de viver honestamente (*honeste vivere*), não lesar ninguém *(neminem laedere*) e dar a cada um o que lhe pertence *(cuique suum tribuere*).

O vigente Código Civil (BRASIL, 2002) verbera que "aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo" (art. 927). Também o enriquecimento sem causa é repudiado pelo ordenamento jurídico. "Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários", na dicção do art. 884.

Na esfera criminal, são punidas as condutas de apropriar-se de coisa alheia obtida por erro e de coisa achada, figuras típicas[2], que revelam o espírito normativo de impedir, de modo geral, que qualquer pessoa obtenha benefício indevido à custa de outrem.

Das normas mencionadas, tanto quanto de todo o arcabouço legal hodierno, extrai-se o sentido de que os causadores de dano são compelidos a ressarcir o lesado, assim como também não se admite, sem antecedente causal legítimo, a incorporação de valores ao patrimônio de alguém em detrimento do titular original.

Por que quando a lesão é sofrida pelo Poder Público seria diferente?

A despeito da escassez de mecanismos jurídicos céleres e eficazes para a persecução de particulares, tem-se que, com o aparato normativo vigente, já é possível responsabilizar toda e qualquer pessoa que concorra para gerar prejuízo ou obtenha benefício indevido em detrimento dos cofres públicos. O ordenamento jurídico estipula um conjunto de regras que revela o intuito de impedir que a Administração sofra qualquer espécie de prejuízo ilícito.

No texto constitucional de 1988, permite-se o ajuizamento, por qualquer cidadão, de ação popular em caso de dano ao patrimônio

2 Cf. art. 169 do Código Penal (BRASIL, 1940).

público (art. 5º, LXXVIII). São legitimadas passivas para a ação popular inclusive as pessoas privadas que se beneficiaram do ato lesivo (art. 6º da Lei nº 4.717/1965) (BRASIL, 1965).

A Lei Maior também determina a punição dos atos de improbidade administrativa, caracterizados não apenas por aqueles que promovem dano ao erário, mas também pelos que acarretam enriquecimento sem causa do agente público ou particular (art. 37, § 4º, da CF/1988). De se ver que a Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) se aplica "no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta" (art. 3º). Ainda que não seja agente público, o terceiro que aufere valores indevidos deverá ser privado do proveito obtido (art. 6º da referida lei).

O traço comum entre a ação de improbidade e a ação popular reside no julgamento pelo Poder Judiciário das respectivas pretensões ressarcitórias e sancionatórias, sem participação dos Tribunais de Contas. À luz do princípio da inércia, as demandas devem ser ajuizadas por iniciativa do Ministério Público, da entidade pública prejudicada pelo ato ímprobo ou por qualquer cidadão, no caso da ação popular.

De qualquer forma, a Administração Pública, por meio dos mecanismos citados, já detém ao seu alcance formas jurídicas que possibilitam o desfazimento da lesão sofrida. E, nesse ponto, a indisponibilidade do interesse público impõe a atuação estatal voltada a recuperar toda e qualquer verba indevidamente despendida e



a efetivamente punir todos os responsáveis, na forma da lei. Em se tratando de bens e valores públicos, não há discricionariedade da Administração no sentido de optar entre perseguir somente o gestor público ou este e o particular que contribuiu ou foi beneficiado pelo ilícito.

É verdade que a normatização existente privilegia a punição e persecução dos agentes públicos que agem de modo reprovável[3]. A legislação nacional se ressente da insuficiência de mecanismos jurídicos voltados à célere reparação do erário e punição eficaz de particulares que

3 Exemplo emblemático diz respeito aos delitos de corrupção ativa e corrupção passiva, previstos, respectivamente, nos arts. 333 e 317 do Código Penal. A corrupção ativa (crime cometido por particular) tem como núcleo os verbos "oferecer" ou "prometer", enquanto a corrupção passiva (praticada pelo servidor público) exige as condutas de "solicitar", "aceitar promessa" ou "receber" vantagem indevida. Assim, caso um servidor público solicite vantagem indevida e o agente particular simplesmente a entregue, o agente público será punido por corrupção passiva, ao passo que o particular beneficiário da corrupção, não haverá praticado crime. Nesse sentido, leciona Rogério Greco (2013, p. 1024) que "por não ser possível o recurso à analogia *in malam partem*, deverá ser considerado atípico o comportamento do *extraneus* que, cedendo às solicitações do funcionário corrupto, lhe dá a vantagem indevida".





se beneficiam dos ilícitos praticados contra a Administração Pública e que, no mais das vezes, agem como indutores da corrupção. De outro lado, as instituições de controle, com frequência, também tendem a atuar contra o desvio cometido pelo agente público, sem estender as repercussões do ilícito aos terceiros a quem o malfeito aproveita.

Atento a tal distorção, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), por meio de suas instâncias multilaterais, editou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida) em 2003[4]. O tratado foi promulgado pelo Decreto nº 5.687/2006 (BRASIL, 2006) e ingressou no ordenamento nacional com o *status* de lei ordinária. Por meio de tal instrumento, a República Federativa do Brasil se comprometeu, ao lado de outras obrigações, a adotar medidas de prevenção e repressão de atos de corrupção praticados por empresas privadas em detrimento do Estado (vide, em especial, o art. 12, item 2, alíneas "d" e "e" do diploma). Dentre as medidas punitivas, os signatários da convenção podem estabelecer sanções pecuniárias de caráter dissuasivo aos particulares (art. 26, item 4).

O tratado internacional referido gerou frutos no ordenamento nacional. A esse respeito, com vistas a contornar a deficiência apontada e a intensificar a repressão aos particulares corruptos, foi recentemente aprovado no Congresso Nacional o projeto de Lei nº 6.826/2010, que deu origem à Lei nº 12.846, de 01/08/2013, a qual "dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências" (BRASIL, 2013).

Com advento de tal norma, de méritos inquestionáveis, as pessoas jurídicas envolvidas na prática de atos lesivos à Administração Pública podem ser responsabilizadas independentemente da demonstração de culpa, sempre que forem interessadas ou beneficiárias (arts. 2º e 5º). O novel diploma comina sanção pecuniária e impõe a reparação integral do dano aos responsáveis (art. 6º).

Entretanto, as consequências estipuladas contra os infratores também não podem ser imputadas pelos Tribunais de Contas, cabendo ao próprio ente público lesado, através de processo administrativo ou judicial, ou ao Ministério Público, através de ação civil pública, agirem no sentido da aplicação das sanções e da reparação dos danos.

4 O preâmbulo da convenção enumera os principais motivos que conduziram à elaboração da norma. Destacam-se, para os fins deste artigo, o reconhecimento de que a corrupção permeia outros setores além do Estado e a necessidade de ampliação do enfoque de combate aos desvios éticos.

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A ESSENCIALIDADE DAS ATIVIDADES DE CONTROLE

Dentre os fins da República brasileira, destaca-se a promoção do bem comum (art. 3º, IV, da CF/1988). À luz deste objetivo, consolidou-se em sede doutrinária o reconhecimento da existência de um verdadeiro direito fundamental à boa administração, direito público subjetivo e difuso titularizado pela coletividade. Consoante lição de Freitas (2007, p. 22), a boa administração pública é aquela

> eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.

A boa administração, conforme enunciado, pauta-se por critérios de eficiência, transparência, legalidade, imparcialidade, responsabilidade e probidade. E a efetivação desse direito fundamental, ao lado de outros complexos fatores que refogem ao escopo deste trabalho, pressupõe constante fiscalização dos atos estatais.[5]

Disso resulta a amplitude das atribuições conferidas aos Tribunais de Contas, aos quais foram outorgadas autonomia e independência funcional com o fito de assegurar que o desempenho de seu mister fiscalizatório seja orientado pela livre convicção técnica. Não foi à toa que o constituinte dedicou tanto espaço na atual Carta ao controle. Quis o legislador inaugural garantir a excelência do controle externo, e, com este desiderato, dotou as Cortes de Contas de inúmeros e relevantes poderes, todos preordenados à consecução da fiscalização de que incumbidas para, ao cabo, catalisar a efetivação do direito fundamental à boa administração. Consoante lição de Frederico Pardini, citado por Guerra (2005, p. 114):

> A Constituição de 1988 enfatizou, ampliou e aperfeiçoou as características de outros Tribunais de Contas que forneceram inspiração para o nosso. De consequência, o TCU passou a ser dotado de absoluta autonomia funcional, administrativa e financeira, não se subordinando, hierarquicamente, a nenhum outro órgão ou Poder. Ao mesmo tempo, viu ampliadas suas competências e aumentado seu campo de ação. Não há ato de administração que esteja isento de fiscalização do Tribunal, nem conta pública ou de interesse público que não lhe deva ser prestada. Se é verdade que sua função fiscalizadora auxilia o Congresso Nacional em sua missão de controle externo, não é menos verdade que a maior parte desse auxílio está na razão direta da eficiência de atuação do Tribunal.

A magnitude das funções outorgadas conduz a inquietações. É que, não raro, o alcance

5 Fernandes (2012) concebe, inclusive, a existência de um direito fundamental ao controle, extraído a partir das várias previsões constitucionais que estipulam mecanismos sociais, técnicos, políticos e jurídicos de controle da atividade estatal.

das atribuições das Cortes de Contas é subdimensionado. Vez ou outra, os Tribunais parecem impor-se restrições que não estão contidas nas balizas constitucionais que disciplinam sua organização.

No que interessa ao caso concreto, o questionamento concerne à possibilidade de aplicação de penalidades e imputação de débitos a particulares, bem como ao efetivo exercício desta atribuição. Conforme se verá no tópico seguinte, controverte-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a possibilidade de imputação de débitos a particulares quando não houver participação de agente público no ilícito.

CABIMENTO DA RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULARES PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Não há dúvidas de que qualquer pessoa que causa dano a outrem é obrigada a repará-lo, assim como quem enriquece indevidamente em detrimento de terceiro deve restituir o benefício. Quando o prejudicado é o Poder Público e o causador do dano ou beneficiário do enriquecimento sem causa é pessoa privada, podem-se vislumbrar três situações distintas. Em fórmula hipotética, deve ser observada a seguinte enunciação com as respectivas consequências:

> 1) caso o particular, sem participar de ilícito, tenha obtido vantagem indevida, deve somente devolver ao erário o "quantum" obtido em excesso;
> 2) caso a pessoa privada tenha concorrido para o prejuízo, deve ser sancionada e obrigada a devolver ao erário o benefício indevido auferido, ao lado do servidor envolvido;
> 3) caso o particular, sem auxílio de agente público, haja causado dano, ser-lhe-á imputado o respectivo débito e aplicada multa.

Os exemplos seguintes auxiliam a compreensão:

> 1) se a empresa contratada, por erro do administrador público, receber depósitos a maior, deve devolver o excesso. Neste caso, o agente público que, porventura, tenha atuado de modo desidioso pode vir a ser punido;
> 2) por sua vez, se o insumo empregado em obra pública for orçado em valor acima dos referenciais de mercado por conluio entre o gestor público e a empresa de engenharia contratada, ambos os envolvidos devem ser punidos e obrigados a ressarcir ao erário;
> 3) finalmente, caso o gasto em excesso adviesse de cartel entre empresas que, mediante fraude coordenada, elevam artificialmente o valor do bem, apenas a estas deverá ser imputado o débito.

Poderia, então, o Tribunal de Contas implementar, por ato próprio, as consequências acima descritas?

Na primeira hipótese (em que pessoa privada não age com dolo ou culpa, mas enriquece indevidamente), ainda não é possível que o Tribunal de Contas impute o débito diretamente ao particular, uma vez que

este não concorreu para a produção do dano. E, no ponto, realmente a legislação é omissa. A Constituição Federal apenas autoriza a atuação das Cortes de Contas contra os responsáveis por valores públicos ou contra quem der causa a prejuízo ao erário. Na espécie, todavia, o particular, conquanto tenha sido indevidamente beneficiado, não provocou, por qualquer conduta sua, a lesão. E, sendo assim, estará imune à jurisdição do Tribunal de Contas.

O aperfeiçoamento da legislação, contudo, deve conduzir à criação de mecanismos jurídicos capazes de permitir a pronta e total restituição ao erário de valores indevidamente recebidos por particulares, inclusive com atuação direta dos Tribunais de Contas.

É incontroverso, todavia, que a Corte de Contas poderá determinar que a Administração Pública instaure o devido processo administrativo ou judicial para cobrar o ressarcimento. Isso porque, em razão do princípio geral do direito que veda o enriquecimento sem causa, o particular não poderia ser beneficiado por erro da Administração.

Já no segundo caso (colusão lesiva entre servidor e agente privado), é pacífico o entendimento de que o particular está sob a jurisdição do Tribunal de Contas, e que pode ser condenado diretamente pela Corte a ressarcir o erário.[6]

O ordenamento jurídico confere esta prerrogativa aos Tribunais de Contas. Sucede que, na hipótese de servidor e particular se associarem para auferir benefício em prejuízo do Poder Público, a condenação exclusiva do servidor implicaria enriquecimento sem causa do agente privado corresponsável.

A Constituição, em seu art. 71, II, preceitua que as Cortes de Contas devem "julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público". Na mesma esteira, estabelece a lei reitora do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1993):

> Art. 16. As contas serão julgadas:
> [...]
> III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
> [...]
> c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
> d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.
> [...]
> § 2° Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, *fixará a responsabilidade solidária:*
> *a) do agente público que praticou o ato irregular, e*
> *b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.* (BRASIL, 1992).

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, também a Lei Orgânica do Tribunal de

6 Há, nesse sentido, desde 1981, entendimento sumulado do Tribunal de Contas da União:
SÚMULA 186 do TCU - Consideram-se sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União os co-autores, embora sem vínculo com o serviço público, de peculato praticado por servidores - quer sejam ou não Ordenadores de Despesas ou dirigentes de órgãos - da Administração Direta ou Indireta da União e Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, pertencentes a qualquer outra entidade, que gerencie recursos públicos, independentemente da sua natureza jurídica e do nível quantitativo da sua participação no capital social. A juízo do Tribunal, atentas as circunstâncias ou peculiaridades de cada caso, os aludidos co-autores estão sujeitos à tomada de contas especial, em que se quantifiquem os débitos e se individualizem as responsabilidades ou se defina a solidariedade, sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, nas instâncias próprias e distintas. (BRASIL, 2007).

Contas do Estado (Lei nº 63/1990) dá azo à responsabilização de particulares, *in verbis*:

> Art. 6º - A jurisdição do Tribunal abrange:
> [...]
> II - os que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
> [...].(RIO DE JANEIRO, 1993).

A possibilidade de responsabilização em caso de conluio é, pois, incontroversa, embora muitos Tribunais, na prática, deixem de investigar todos os envolvidos e estender aos particulares os efeitos da responsabilização.
O terceiro caso (em que o particular provoca uma lesão ao erário sem agir em conjunto com agente público) é alvo de discussões. Tradicionalmente, prevalece não haver possibilidade de o Tribunal de Contas alcançar diretamente a pessoa privada. Os escólios jurisprudenciais a seguir desvelam a percepção histórica do TCU acerca do tema:

> Em todas as assentadas, ficou claro o entendimento acerca da matéria no sentido de que, em não havendo a participação de pessoa com vínculo com a Administração Pública na geração do prejuízo imputado ao erário federal, portanto, sem a ocorrência de ato ilícito de agente público, consubstanciar-se-ia a hipótese de ausência de pressuposto de constituição do processo. Nesse sentido tem evoluído a jurisprudência desta Corte de Contas, podendo ser citados como precedentes: Decisão nº 031/1998 - Plenário, Decisão nº 706/1998 - Plenário, Decisão nº 172/1999 - Plenário, Decisão nº 272/1999 - Plenário, Decisão nº 356/1999 - Plenário e Decisão nº 513/1999 – Plenário. (Decisão 446/200 – Plenário, julgada em 31/05/2000, Rel. Ministro Adhemar Paladini Ghisi). (BRASIL, 2000).
>
> Em conformidade com o disposto na Carta Magna e na Lei Orgânica desta Corte, o agente privado (pessoa física ou jurídica) somente se sujeitará à jurisdição do TCU, em sede de contas, quando der causa a dano ao erário em concurso com pelo menos um agente público.
> [...]
> Saliento que quando o particular não mantém vínculo com a Administração e também não atua como gestor público não há julgamento de suas contas, pois elas não existem. Só tem contas a prestar aquele a quem se confiou a gestão de recursos públicos, conforme disposto no mencionado parágrafo único do art. 70 da Constituição de 1988. (Acórdão 094/2007 - Plenário, julgado em 07/02/2007, Rel. Ministro Benjamin Zymler).(BRASIL, 2007b).
>
> Cumpre destacar que uma inexecução contratual da qual decorreu dano ao erário federal só interessa ao TCU quando estiver presente uma conduta dolosa ou culposa de algum agente público. Nesse caso, haverá responsabilidade solidária da entidade privada e dos agentes públicos envolvidos. Tal entendimento encontra supedâneo no art. 16, § 2º, 'b', da Lei Orgânica do TCU, o qual estabelece que nas

hipóteses do inciso III, alíneas 'c' e 'd' desse mesmo artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. Por outro lado, se não houver culpa *lato sensu* de nenhum agente público, a lesão suportada pelos cofres públicos deverá ser sanada por meio da competente ação judicial. Assim, nessa última hipótese, a questão será resolvida fora do âmbito de atuação desta Corte de Contas. (Acórdão 1.715/2008 – Plenário, julgado em 20/08/2008, Rel. MinistroBenjamin Zymler). (BRASIL, 2008).

Este Tribunal tem sedimentado o entendimento de que não seria possível a condenação em débito daquele que, vinculado à Administração Pública por um contrato, não fosse responsabilizado em solidariedade com o agente público.

A razão jurídica de tal tese se arrima na própria Constituição Federal, no art. 70, parágrafo único, segundo o qual: "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária". Consoante o dispositivo, vinha este Tribunal há décadas entendendo que não são todas as pessoas públicas ou privadas ali indicadas que possuem o dever de prestar contas (as quais cabe ao Tribunal julgar), mas tão somente aquelas sobre as quais os referidos verbos representem suas efetivas





> ações, ou seja, necessariamente precisam utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos.
> Em princípio, a empresa contratada não pratica as ações indicadas pelos referidos verbos. As ações a que se referem são praticadas pelos agentes públicos pertencentes aos quadros da administração contratante, e a empresa contratada vem ligada a eles por solidariedade, como está previsto, aí sim, na Lei Orgânica/TCU. Assim, a linha jurisprudencial adotada por esta Corte de Contas, durante as últimas décadas, se arrima nessa restrição constante da parte final do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, objeto de grifo na transcrição que fiz retro, de modo a limitar o alcance da atuação deste Tribunal. (Declaração de voto do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti no Processo nº TC 004.526/2001-0, julgado em 13/04/2013). (CAVALCANTI, 2013).

Manifestação doutrinária de escol ratifica a tese historicamente esposada pela Corte de Contas da União:

> Somente os agentes sujeitos ao dever de prestar contas submetem-se à jurisdição dos Tribunais de Contas.
> Na ocorrência de dano ao erário, por exemplo, se, no curso da Tomada de Contas Especial, for constatado que o causador foi exclusivamente um terceiro, sem vínculo com a Administração Pública, impõe-se o encerramento do processo.
> [...]
> Há duas exceções a essa premissa, em que o particular sem vínculo com a Administração fica sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas: I. quando, em coautoria com servidor, causa lesão aos cofres públicos [...]; e II. por expressa disposição de Lei, quando está sujeito ao dever de prestar contas por haver gerido recursos públicos. (FERNANDES, 2012, p. 595-6).

Com efeito, não é qualquer dano ao Erário suficiente para determinar a instauração de Tomada de Contas Especial. Por exemplo: o particular, sem nenhum vínculo com a administração, abalroa culposamente, ou mesmo dolosamente, veículo oficial. Deverá ele sofrer as sanções cíveis e/ou penais compatíveis, sem sujeitar-se, entretanto, a ter suas contas julgadas

pelo TCU, nos moldes previstos para o controle externo da Administração Pública federal.

O acolhimento de tese divergente da aqui exposta importaria em alargar ao extremo a competência do TCU, tornando-a discrepante de sua razão de ser, de sua natureza político-institucional, criando mecanismo administrativo de exceção para sancionar qualquer particular que provoque dano ao Erário.

De pronto, a adoção do entendimento de que qualquer dano ao Erário deve causar a instauração de Tomadas de Contas Especiais teria por corolário a necessidade imediata de aumentar toda a estrutura administrativa desta Corte, já que seria impossível processar e julgar todos os casos de fraudes previdenciárias e administrativas com a estrutura atual. Este entendimento implicaria também a duplicidade de controles, administrativo e judicial, sobre temas idênticos, com desperdício de recursos públicos.

Não se pode, ademais, olvidar que o julgamento pela irregularidade das contas implica sanções de natureza política e administrativa. Subjacente à questão patrimonial de recomposição do Erário, está o TCU habilitado a realizar, no processo de Tomada de Contas Especial, uma amplíssima avaliação da conduta do responsável, podendo inabilitá-lo para o exercício de função pública, impor-lhe multa de até cem por cento do valor do débito, dar início a processo destinado a torná-lo inelegível, mediante a inclusão do seu nome em lista própria, etc.

Demonstra-se, assim, que não obstante toda a amplitude do comando constitucional, a jurisdição do Tribunal de Contas da União concernente à competência para instaurar processos de Tomada de Contas Especial não abrange todo o universo de possibilidades de dano ao Erário. Há de existir sempre a condição de agente público no causador do dano à Administração Pública, ou sua ação em conluio com algum agente público, para justificar a intervenção do Tribunal de Contas da União, tese que, a nosso ver, melhor atende os interesses da Administração Pública e da coletividade em geral. (RODRIGUES, 1998, p. 59).

Os excertos que se vem de transcrever recusam a possibilidade de extensão da jurisdição do Tribunal de Contas quando inexistir comprovado envolvimento de agente público na produção do dano. Os principais argumentos suscitados em defesa de tal vedação gravitam em derredor: a) da restrição constitucional da competência dos Tribunais; b) da ausência de "contas públicas" a apreciar, eis que não há corresponsabilidade de servidor público; c) da inconveniência do alargamento das atribuições dos Tribunais de Contas, por implicar a necessidade de incremento de sua estrutura; e d) do excesso derivado da superposição de esferas de controle sobre um mesmo fato, "com desperdício de recursos públicos".

Defende-se ponto vista contrário neste ensaio. Ao dispor sobre a competência dos Tribunais de Contas, o texto constitucional não adotou restrição de índole subjetiva, a exigir solidariedade entre agente privado e servidor

[...] a efetividade e alcance das decisões dos Tribunais de Cotas, mercê de suas atribuições, não se permite quedar subordinada à atuação de outros entes no que concerne aos próprios fins institucionais das Cortes.

público para deflagrar a atuação do Tribunal contra aquele. Ao revés, determinou que o dever de prestar contas se estende a qualquer pessoa responsável por causar prejuízo ao erário (art. 71, II).

Nesse diapasão, caso o Tribunal de Contas desvende desvio de recursos públicos efetuado por uma empresa particular, caberia à Corte limitar-se a noticiar o fato ao Ministério Público para que este adote as medidas ressarcitórias cabíveis? A resposta é negativa. As Cortes de Contas são órgãos de fiscalização com o poder de detectar e também com o poder de corrigir, por ato próprio, os desvios. Deflui da própria Constituição o poder-dever de aplicar multas e imputar débitos aos responsáveis por dano causado ao erário (art. 70, VII e § 3º).

Não fosse bastante, a missão institucional dos Tribunais de Contas não é a de julgar servidores públicos. A imposição de sanções a estes é poder acessório e instrumental que visa a dar efetividade à sua principal função: fiscalizar a aplicação das verbas públicas e realizar o controle externo da Administração Pública, inclusive sob o enfoque patrimonial (art. 70, *caput*, da CF/1988). Portanto, não pode ser a qualidade de agente público do partícipe elemento determinante para a instauração da jurisdição das Cortes de Contas contra o particular a este associado.

Precisamente por não serem órgãos de controle de servidores, mas, sobretudo, órgãos de exame das contas públicas, dos gastos públicos, é que toda e qualquer destinação inadequada de verbas públicas deve estar submetida à fiscalização das Cortes, e tal censura deve ser dotada de efetividade capaz de atingir a todos os envolvidos com força apta a promover a recuperação dos valores desviados ou mal empregados.

De outro lado, a efetividade e alcance das decisões dos Tribunais de Contas, mercê de suas atribuições, não se permite quedar subordinada à atuação de outros entes no que concerne aos próprios fins institucionais das Cortes. Deveras, sindicar o emprego de verbas públicas, imputar débitos aos que causam dano ao erário e multar os que praticam irregularidades, na forma da Lei Maior, são funções acometidas aos Tribunais de Contas para desempenho direto e imediato. Tanto é assim que o constituinte houve por bem garantir força de título executivo às decisões que cominem o pagamento de multas ou débitos (art. 71, § 3º).

Quanto ao receio de que a estrutura administrativa dos Tribunais seja assoberbada com o julgamento de casos em que ausente participação de servidor, é possível a adoção de critérios de risco, materialidade

e relevância com o fim de afastar hipóteses menos significativas, conforme já é praxe em processos de tomada e prestação de contas e de tomada de contas especial (arts. 195[7] e 199[8] do RITCU). O que não deve ocorrer, contudo, é simplesmente abdicar-se de uma atribuição constitucionalmente outorgada em razão de critérios pragmáticos.

A superposição de mecanismos de controle tampouco pode ser suscitada como óbice ao exercício desta competência. Isso porque qualquer dano ao erário, seja ou não produzido com a participação de servidor público, pode ser reparado mediante iniciativa da Administração Pública ou do Ministério Publico. Então, tal concorrência de controles já existe em todos os demais casos nos quais for gerada alguma espécie de prejuízo ao Poder Público. Essa foi exatamente a intenção do constituinte: alargar os meios jurídicos à disposição para garantir o ressarcimento integral ao erário. E isso independentemente de onde parta a iniciativa, a qual é facultada, inclusive, a qualquer cidadão.

Haver ou não participação de servidor, portanto, é irrelevante para que surja multiplicidade de controles, vale dizer, mesmo quando há envolvimento de servidor público na produção da lesão (hipótese em que indiscutivelmente o Tribunal de Contas tem a prerrogativa de imputar o débito ao particular envolvido), remanesce a possibilidade de a Administração Pública e o Ministério Público ajuizarem ações de ressarcimento.

Recentes manifestações do Tribunal de Contas da União indicam mudança de perspectiva da Corte sobre a matéria. Neste esteio:

> O referido dispositivo constitucional, abraçado pelo art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, atribui ao Tribunal competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros e valores públicos da Administração, mas também daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, não sendo exigido, para tanto, o concurso de agente público. O caso em análise se enquadra perfeitamente em tal disposição, tendo em vista o inequívoco uso inadequado dos recursos transferidos por meio do Convênio 147/2004-MC pelos recorrentes.
>
> [...]
>
> Por relevante, entendo pertinente ressaltar as oportunas ponderações tecidas pelo Exmo. Ministro Walton Alencar, na Sessão Plenária de 19/10/2011, das quais transcrevo o seguinte excerto:
>
> O art. 70 da Constituição [...] fala que é responsável todo aquele que administrar recursos públicos. Ou seja, se de alguma forma aquela pessoa física ou jurídica tocou nos

7 Art. 195. O Tribunal disciplinará, em ato normativo, procedimentos de análise técnica simplificada, entre os quais o diferimento da instrução de processos de tomada e prestação de contas que contenham parecer do controle interno pela regularidade ou regularidade com ressalva, observados, ainda, critérios de materialidade, relevância e risco. [...]
Art. 199. A tomada de contas especial prevista no *caput* e no § 1º do art. 197 será, desde logo, encaminhada ao Tribunal para julgamento, se o dano ao erário for de valor igual ou superior à quantia fixada em cada ano civil, até a última sessão ordinária do Plenário, para vigorar no exercício subsequente. (BRASIL, 2012a).

8 Permite-se que o TCU, em juízo de conveniência, dispense a tomada de contas especial nesses casos. SÚMULA 187 do TCU - Sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, nas instâncias, próprias e distintas, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, dispensa-se, a juízo do Tribunal de Contas, a tomada de contas especial, quando houver dano ou prejuízo financeiro ou patrimonial, causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor da Administração Direta ou Indireta e de Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, de qualquer outra entidade que gerencie recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica ou do nível quantitativo de participação no capital social. (BRASIL, 2007a).

> recursos públicos, ela é responsável. Então, assim, para mim independe da presença de um servidor público que contribuiu para a perpetuação, para o cometimento da fraude, se houve prejuízo, se houve dinheiro federal, a pessoa é responsável e pode ser punida. (Parecer do Ministério Público Especial adotado como razões de decidir no Acórdão nº 730/2012 – TCU – Plenário, Rel. Min. Ana Arraes - Processo TC 024.114/2006-6). (BRASIL, 2012).

Mencione-se, ainda, por sua relevância, o voto condutor do Acórdão nº 946/2013 – Plenário, da lavra do ministro Benjamim Zymler, no qual o relator sustenta, com farta argumentação, a "possibilidade de condenação em débito de pessoa jurídica privada por danos cometidos ao erário sem a imputação de solidariedade com agentes da Administração Pública" (BRASIL, 2013).

Além da previsão constitucional, fundamento de ordem prática justifica a possibilidade de persecução de particulares pelos Tribunais de Contas. Sucede que, conforme visto, os mecanismos jurídicos direcionados à reparação de danos, no mais das vezes, são de iniciativa da Administração Pública e do Ministério Público (é o caso da ação por improbidade e dos meios criados pela nova lei anticorrupção – Lei nº 12.846/2013). Sem prejuízo da relevância de tais institutos, a possibilidade de os Tribunais de Contas promoverem medidas voltadas ao ressarcimento em caso de desvios não deve ser afastada. Enquanto centros especializados, as Cortes de Contas apreciam os dispêndios públicos sob prisma mais amplo e aprofundado que os demais órgãos de controle.[9] Os Tribunais



têm o poder-dever de investigar as contas periodicamente pelo que detêm uma visão holística e um acúmulo de informações já consolidadas, ao contrário de outros entes que, regra geral, apenas obtêm acesso detalhado aos gastos públicos caso requisitem documentos à autoridade competente (situação que, na prática, somente ocorrerá caso seja apresentada alguma denúncia de irregularidade).

Os Tribunais de Contas, em síntese, prescindem da iniciativa de outros órgãos públicos para que seja efetivada a competência constitucional a si outorgada, pelo que podem ordenar o ressarcimento aos cofres públicos sempre que detectarem desvio, devendo fazê-lo contra todos os responsáveis.

9 Além de juízo de legalidade, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial desenvolvida pelos Tribunais de Contas adota parâmetros de legitimidade e economicidade (art. 70 da CF/1988).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda não está implantada nos órgãos de controle a cultura de que todos os responsáveis pela produção de danos ao patrimônio público devem ser indistintamente alcançados pelas consequências legais derivadas do ato. Tal persecução, obrigatória em face da indisponibilidade do interesse público, constitui passo importante na busca pela redução dos desvios éticos.

É que, para a produção dos efeitos pedagógicos da reprimenda e efetividade do controle externo, impende garantir que também os beneficiários do ato ilícito sejam apenados. Além disso, a recomposição do erário muitas vezes também depende da responsabilização de particulares. Em especial quando a lesão é vultosa, dificilmente haverá reparação integral caso o ente privado corresponsável não seja obrigado a ressarcir os cofres públicos. O agente público, em regra beneficiário de percentual ínfimo em comparação ao proveito do corruptor, não possuirá solvência necessária para o ressarcimento total.

Os Tribunais de Contas têm relevante contribuição a ofertar nesta seara. Enquanto órgãos autônomos, prescindem da intermediação de qualquer outro para aplicar sanções e imputar débitos a particulares. Em verdade, consoante a melhor hermenêutica constitucional, basta que seja detectado dano ao erário para que quem quer que o tenha causado esteja sujeito à devolução dos valores. E tal reparação pode e deve ser ordenada diretamente pelas Cortes de Contas.

A despeito deste entendimento, sobretudo nas Cortes estaduais e municipais, não se verifica a salutar prática de incluir, nas decisões que aplicam multas e imputam débitos, os agentes privados causadores da lesão.

Não por falta de amparo normativo. Subsistem fundamentos constitucionais e jurisprudenciais suficientes a autorizar que os particulares que concorrem para a produção de danos ao erário estejam submetidos à jurisdição dos Tribunais de Contas, haja ou não conluio com servidor público.

Ainda que se recuse a existência de tal poder, as Cortes de Contas devem, ao menos, determinar que a Administração promova atos tendentes a se ressarcir face aos particulares que enriquecem indevidamente em prejuízo do Poder Público. Caso os gestores não busquem o ressarcimento devido, estarão eles produzindo dano ao erário, no que poderão ser obrigados a restituir os valores não cobrados e apenados por conta da negligência e descaso com a coisa pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto n° 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004 2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.

_____. *Lei n° 4.717, de 29 de junho de 1965*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.

_____. *Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.

_____. *Lei n° 8.443, de 16 de julho de 199*2. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.

_____. *Lei n° 12.846, de 1° de agosto de 2013*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm >. Acesso em: 20 ago. 2013.

BRASIL. Código Civil (2002). *Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.

BRASIL. Código Penal (1940). *Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.

BRASIL. Ministério Público junto ao TCU. Parecer. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 730/2012*. Relatora: Ana Araes. 2012. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 23 set. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 45, n. 1, 2 jan. 2012a. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf>. Acesso em: 23 set. 2012.

_____. Súmula n° 186. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 40, n. 6, p. 78-79, 4 dez. 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESPECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf >. Acesso em: 23 set. 2012.

_____. Súmula n° 187. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 40, n. 6, p. 78-79, 4 dez. 2007a. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESPECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf >. Acesso em: 23 set. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1715/08*. 2008. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 23 set. 2012.

_____. *Acórdão 94/07. 2007b*. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 23 set. 2012.

_____. *Acórdão n° 946/13*. 2013. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 20 ago. 2013.

_____. *Decisão 446/2000*. 2000. Relator: Adhemar Paladini Ghisi. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 23 set. 2012.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. Declaração de voto. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União.

Plenário. *Acórdão nº 946/13*. 2013a. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 20 ago. 2013.

COMMELIN, Pierre. *Mitologia grega e romana*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2007.

GRECO, Rogério. *Código Penal comentado*. Niterói: Impetus, 2013.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

HAGE, Jorge. Empresas corruptoras. *O Globo,* Rio de Janeiro, 27 de março de 2012. Opinião, p. 7.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990*. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br/documents/10180/134573/Lei%20Complementar%20n%C2%BA%2063%20%28Lei%20Org%C3%A2nica%20do%20TCE-RJ%29.pdf>. Acesso em 23 set. 2012.

RODRIGUES, Walton Alencar. O dano causado ao erário por particular e o instituto da tomada de contas especial. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 29, n. 77, p.54-59, jul./set. 1998.

REFLEXÕES ACERCA DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

na construção da excelência da gestão pública no Brasil



Marcus Vinicius de Azevedo Braga

Analista de Finanças e Controle da CGU-RJ
Mestre em Educação pela Universidade de Brasília
Bacharel em Ciências Navais – habilitação em Administração pela Escola Naval

RESUMO: O trabalho discute a qualidade da gestão pública e a relaciona à atuação típica dos órgãos de controle no contexto brasileiro atual, buscando identificar de que forma a ação dessas instâncias de controle pode promover a melhoria na gestão pública ou, ainda, de que maneira ações despropositadas podem contribuir para o enfraquecimento dessa gestão. Para tal, a análise focará nas funções específicas dos órgãos de controle de: 1) acompanhamento da gestão (controle concomitante), 2) avaliação e fortalecimento dos controles internos, 3) avaliação de programas, 4) função judicante e 5) controle prévio, por meio da análise de procedimentos e produtos, procurando indicar possibilidades e restrições dessas abordagens para a promoção da qualidade da gestão pública. O artigo busca aproximar a discussão do controle governamental dos desafios gerenciais contemporâneos, em especial no que tange a superar os entraves à execução tempestiva e econômica das políticas públicas, aliado a uma matriz patrimonialista presente na forma de se administrar a coisa pública em nosso país.

PALAVRAS-CHAVE: Controle; qualidade na gestão pública.

ABSTRACT: This paper discusses the quality of public management and relates that to the performance of typical control agencies in the current Brazilian context, seeking to identify how the performance of these control instances can promote quality in public administration or how unreasonable actions may contribute to the weakening of management. To this end, the analysis will focus on the typical functions of public control bodies, such as: 1) monitoring of management (concurrent control); 2) evaluation and strengthening of internal controls; 3) program evaluation; 4) adjudicative function; and 5) prior control, through the analysis of procedures and products, in order to identify opportunities and constraints of these approaches to promote quality on public management. The article aims to bring near the matters of government control and the challenges of contemporary public management, specially concerning to overcoming obstacles to an economic and opportune implementation of public policies, combined with a patrimonialist source present in national public administration.

KEYWORDS: Control; quality in public management.

INTRODUÇÃO

O presente artigo procura analisar de que forma os órgãos de controle podem contribuir para a promoção da qualidade da gestão, dentro do contexto brasileiro após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A discussão posta é relevante, pois a última década, de 2003 a 2013, foi marcada por um fortalecimento dos órgãos de controle previstos nos artigos 70 e 74 da Carta Magna, classificados como controle externo e interno. Nesse período os Tribunais de Contas se robusteceram e modernizaram sua forma de atuação, além de um claro fortalecimento do controle interno, sendo que todas essas transformações trazem o assunto controle para a pauta da gestão pública.

Com a maior aparição desses atores (órgãos de controle) no contexto da gestão pública, aponta-se uma falsa dicotomia entre o controle e a gestão, no questionamento, por algumas vozes, da relevância assumida pelo primeiro, de forma que se faz necessária uma análise das contribuições efetivas e possíveis desses órgãos para a excelência da gestão, ampliando os horizontes do controle de paradigmas legalistas e punitivos herdados do passado, para a utilização de um desenho que faça da atuação dos órgãos de controle uma promotora de resultados agregados à melhoria da gestão pública, de forma perceptível pelo cidadão.

Desse modo, o artigo analisará o conceito de qualidade, bem como o conceito de controle, como função administrativa, relacionando as ações de controle de forma categorizada às possibilidades de melhoria da gestão pública, de promoção dessa qualidade, mostrando a integração da função controle à gestão pública, como elemento de acompanhamento e garantia de atingimento de objetivos, objetivos esses consoantes com as demandas do cidadão.

O resultado de uma ação de controle, normalmente estampado em um relatório, tem reflexos na esfera civil, quando aborda as questões de ressarcimento ao Erário e da improbidade administrativa; na esfera penal, quando subsidia a instauração de inquéritos; e ainda, na esfera administrativa, quando alimenta processos disciplinares; alguns consideram a existência de uma esfera política, quando afeta o processo eleitoral pelos impedimentos, como no caso emblemático da Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2010).

Essas dimensões têm seus motivos de existir, por vezes se comunicam e se conflitam, e trazem em si o potencial de promover uma gestão mais eficaz e eficiente, se suas contribuições forem bem articuladas na atuação em uma dimensão gerencial, de melhoria do sistema administrativo como um todo, sem perder de vista o papel exigido por força de outros diplomas legais.

Desvendando a qualidade

Qualidade pertence ao rol das palavras perigosas. Ao mesmo tempo em que é carregada de grande objetividade, é também de subjetividade. Representa intuitivamente algo de bom, desejável, ainda que careçamos de discussões mais aprofundadas sobre esse conceito, em especial na gestão pública.

A Gestão da Qualidade Total (GQT), abordagem administrativa febril no Brasil nos anos de 1990, alçou a questão da qualidade a um estágio de obsessão dos gerentes. Para os que atuavam naqueles "áureos tempos":

> Qualidade significa qualquer coisa que tenha valor para uma empresa de serviço público e seus usuários (isto é,



> aqueles que utilizam seus produtos e serviços). Isto inclui a qualidade física dos produtos e serviços, a produtividade, a eficiência, a ética, a moral, a segurança e a utilização racional dos recursos disponíveis. (CARR; LITTMAN, 1998, p. 3-4).

A Qualidade Total e seus defensores definiam a qualidade pela ausência de defeitos, adequação ao uso, conformidade do produto, suas características e, ainda, atendimento às especificações do cliente, conforme detalhado na obra de Martins e Marini (2010).

Qualidade na visão da GQT é um conceito que se desenvolve desde a fase do projeto, com envolvimento de todos. É uma questão processual, que não perde o foco nos objetivos, vinculando os fins e os meios, a Qualidade Total tem uma visão holística da qualidade, relacionando-a a várias dimensões.

Apesar de ser o tema da discussão da época, os conceitos da GQT enumeraram as visões de vários autores do que seria qualidade, mas mantendo sempre a tendência de abordagens aplicadas no setor público no âmbito do New Public Management (NPM), de importar visões do privado para o público de forma inconteste, tratando o cidadão como cliente, esquecendo-se das nuanças do segmento estatal.

Discussões posteriores tratam o conceito de qualidade de forma mais contingencial, desdobrando-a em vários elementos básicos (MARSHALL JR., 2007), como desempenho (aspecto operacional), confiabilidade, conformidade (padrão), durabilidade, atendimento, estética e qualidade como percebida pelo cliente. Os teóricos da administração perceberam que não há como fugir da discussão da qualidade na moderna gestão.

Focar no cliente para definir qualidade, como abordado nessas discussões, é um tanto perigoso, pois por vezes esse cliente não sabe o que quer ou o que precisa. Ou, ainda, ele não conhece o cardápio e como isso pode ir ao encontro das suas necessidades. No aspecto público, temos alguns complicadores, como princípios constitucionais, visões de igualdade da cidadania, e parâmetros que fazem a vontade de um cidadão ser vinculada à necessidade de outro, dificultando ações minimalistas. Entretanto, essas peculiaridades não nos podem afastar de uma discussão que

nos conduza a parâmetros do que seria a qualidade no âmbito do setor público, sob pena de afundarmos no pântano da ineficiência.

Bebendo nas fontes das ciências sociais, temos autores mais críticos que acrescentam à qualidade uma componente social, como no caso da política educacional:

> A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas. (SILVA, 2009, p. 11).

Em uma defesa da ideia de que o coletivo tem forte influência na construção da qualidade no setor público. O fato de ser bom para um não pode influenciar nos direitos dos outros, pois existe uma matriz de igualdade na visão de república e cidadania que deve ser considerada. A política social de qualidade para o cliente "empresa" pode não convergir com todos os desejos do cliente "cidadão" e, ainda, pode favorecer o "fornecedor". Eis o desafio da qualidade na gestão pública! Fugir disso pode nos levar à armadilha da simplificação!

A qualidade nos serviços públicos se fundamenta no atendimento de expectativas e necessidades do cidadão objeto desses serviços, de forma tempestiva, com a utilização de insumos adequados, duráveis, a preços razoáveis e de forma sustentável, e considerando as demandas transversais de outros grupos de interesse dentro do contexto social. Num processo que também conte com a participação do cidadão.

Fala-se de participação porque, sem ouvir o usuário, é difícil avaliar a qualidade de uma ação estatal. Nosso país padece de uma débil cultura de avaliação e isso faz com que o desempenho de programas governamentais seja exaltado pela opinião de órgãos de imprensa sem a fundamentação em dados avaliativos consistentes, por amostras enviesadas e opiniões que confundem programas passados e presentes.



A criação de uma política, voltada para o saneamento de um problema, nos indica esse beneficiário principal, que deve ter as suas demandas atendidas com uma qualidade que preveja o momento, o futuro, o ambiente e, ainda, os seus efeitos transversais, de forma a não prejudicar outros grupos ou beneficiá-los em demasia. O Estado não pode gerar, em tese, desigualdades, opressão, desequilíbrio ambiental, prejudicar a população ou gastar mais do que o razoável, mesmo que intencionando ser pseudoeficiente.

Apenas para exemplificar, isso faz de uma simples pavimentação de uma estrada um serviço que atende a requisitos técnicos, legais, administrativos, econômicos e ecológicos, na construção de uma qualidade que realmente agregue valor àquela comunidade, em uma visão imediata e ao mesmo tempo sistêmica. Ela não pode atender ao transeunte, ao caminhoneiro, ao motorista e prejudicar a segurança dos que habitam as cercanias da estrada, e poluir os rios, provocar enchentes ou ser de uma qualidade que não dure até o próximo verão, onerando a carga tributária. O problema é que os efeitos transversais não são percebidos de imediato pela população.

Desse modo, a construção da qualidade se dá pelo atendimento de requisitos técnicos, vinculados à conformidade do serviço às normas e padrões que assegurem seu razoável funcionamento; legais, onde o produto ou serviço honra normas estatuídas para garantir princípios vitais àquela comunidade; administrativo, de modo que o serviço seja feito da maneira e no tempo adequado para o atendimento do cliente principal; econômicos, onde o serviço/produto observe preços usuais de mercado e, por fim, que seja sustentável, não causando danos ao meio ambiente relacionado.

Essa discussão se faz oportuna na construção de nossos conceitos de gestão pública, e de uma de suas funções primordiais, que é o controle. Lembramo-nos da qualidade apenas quando recebemos dos governos produtos e serviços sofríveis, falando do que não temos, dificultando a nossa mensuração. Esquecemos a qualidade que desejamos e, mais, de observar essa qualidade como um produto do desempenho do sistema envolvido, que abrange atores públicos e privados.

Por isso, focar no cliente apenas pode ser perigoso... Pessoas abaixo da linha da miséria podem dizer se o que estão recebendo é realmente emancipatório? Essas e outras questões nos chamam a atenção para a necessidade da existência de mecanismos avaliativos e de caráter corretivo, tutelando para além da discussão jurídica, em uma vertente gerencial, considerando ainda outras questões, como o arraigado patrimonialismo na gestão pública, fonte recorrente da negação de direitos. Desse modo, muitas vezes o discurso que vemos de uma gestão eficaz e eficiente trabalha apenas em uma dimensão, em um momento imediato, bem avaliado por aquele que está sequioso de algo, por vezes com grande alarde, mas que perde pontos em uma visão mais ampla. A eficácia, por exemplo, como simples atingimento do desejado, ainda figura raramente nos serviços públicos, forçando uma percepção míope da qualidade pela população, de mínimos, de receber o que o governo der, querendo o serviço de qualquer maneira, não importando o prazo, o preço, os efeitos colaterais (BRAGA, 2012). E achamos tudo isso muito bom!

Por seu turno, a eficiência se compõe, de forma clássica, de um custo menor e uma maior velocidade de atendimento da demanda. Quando se analisa, por vezes, apenas a situação em si, de forma isolada, existe uma tendência a contrapor custo e velocidade.

Uma rua pavimentada rapidamente, e a baixo custo, pode resolver questões até a próxima chuva, mas pode revelar no médio prazo uma situação onerosa para o campo social e até mesmo em termos financeiros. O anseio por velocidade é fruto do descrédito na gestão pública, na desorganização que facilita o descontrole, mas não se pode esquecer do componente custo, de forma direta e indireta. Importante ressaltar que o princípio da eficiência não é uma discussão do papel do Estado em relação ao privado e sim como o Estado deve fazer o seu papel da melhor maneira, e se possível aprendendo com o privado e com outros órgãos públicos. A visão da eficiência estatal não é minimalista, trancada em um laboratório, sem uma visão relacional, dos diversos atores envolvidos. Aliás, nem a gestão privada moderna desconsidera o ambiente, as forças políticas, fugindo de uma idílica relação cliente-fornecedor no balcão de uma loja.

Por vezes, percebe-se na literatura que o discurso da eficiência é focado no neopatrimonialismo, na prevenção da captura da máquina do Estado pela sua burocracia, pelo seu corpo funcional, em uma típica visão de redução de tributos e de regulação. Da mesma forma, surgem por vezes discursos que enxergam os riscos no patrimonialismo, na captura da atuação estatal por grandes conglomerados econômicos, em uma típica visão de contrapor o público ao inimigo privado, fortalecendo a máquina burocrática. Ambos os riscos são plausíveis e representam visões de grupos de interesse, que devem ser sopesadas nas discussões de eficácia e eficiência da ação estatal. A captura como fenômeno ligado ao desvio de finalidade da ação pública se dá por várias vias e, às vezes, nem mesmo é identificada como captura.

Após essa digressão sobre a qualidade no serviço público, estruturaremos a análise sobre a contribuição do controle para a construção dessa qualidade. Entretanto, faz-se mister analisar o controle como função administrativa, modificando um pouco a nossa visão sobre essa linha de atuação da gestão, tão útil e tão castigada nos discursos.

O controle como função administrativa

Os pais fundadores da Administração, Fayol, Taylor e Ford, que estabeleceram fundamentos da gestão pública e privada, conceituaram os elementos primordiais da gestão, onde o controle como função administrativa teve seu destaque na obra de Henri Fayol, quando este diz:

> Numa empresa, o controle consiste em verificar se tudo corre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos. Tem por objetivo assinalar as faltas e os erros, a fim de que se possa repará-los e evitar a sua repetição. (FAYOL, 1964, p.146).

Vê-se que o controle se prende à ideia de algo planejado, idealizado, que quando materializado no mundo real, cheio de incertezas, necessita de mecanismos de correção e prevenção. A discussão do controle é a realização do previsto no plano concreto, em uma atuação sobre problemas reais, oriundos da incerteza e da necessidade de delegação.

Fayol já previa que essa visão de poder, de controle, poderia se tornar um instrumento de usurpação, devendo ter as suas atribuições bem definidas (o que não significa mordaça),



mas assegurando também que, se bem feito, é um excelente aliado da direção, na prevenção de surpresas desastrosas, cujo impacto pode afetar a toda a coletividade. Desconheço um automóvel que possua apenas acelerador, em especial para fazer curvas.

Dos pais fundadores no início do século XX até os dias de hoje, a discussão avançou muito, mas também contaminou o conceito de controle, já que esta é uma palavra que, apesar de não ser polissêmica, traz em si arraigada toda uma acepção negativa, ligada à ideia de castração, de domínio, de oposição à liberdade, em um momento histórico de grande exaltação da ideia de ser livre, ou pelo menos de se acreditar livre.

A semântica do termo controle varia bastante, significando o termo "controle" na literatura alemã uma comparação, enquanto no contexto britânico surge forte o viés da dominação associada a esse verbete (LUNKES, 2010). Os estudos de Lunkes (2010) identificam também que diversos autores associam a ideia de controle à comparação das ações ocorridas com um padrão previamente estabelecido, ainda que afirme também o autor que:

> [...] encontramos com frequência a afirmação de que os controles têm como base "uma análise comparativa entre o ideal e o real". Esta definição tem um caráter restritivo, porque os controles não pressupõem, em todos os casos, de um planejamento, de um valor ideal derivado dele, ou seja, também podem ser verificadas outras medidas, como por exemplo, medidas reais. Entretanto, eles se referem sempre a uma análise comparativa. Uma das duas medidas de comparação é considerada então como medida de referência. Esta pode ser, por exemplo, um valor ideal, um valor estimado ou um valor real. A escolha da medida de avaliação é incumbência do responsável pela tomada de decisão. (LUNKES, 2010, p. 3).

O autor busca expandir o controle para algo além do pensado em confronto com o real, introduzindo o controle em uma dimensão presente, de se comparar coisas nos seus momentos, em um primórdio de instrumentos como o *benchmarking*[1], em um grande exercício de aprendizado organizacional, olhando para frente, para trás e para os lados. O controle tem suas raízes também na ciência contábil, como um conceito que historicamente foi ligado a questões financeiras, indicando a relação de contribuintes que teriam seus impostos cobrados (CASTRO, 2009), pela eterna necessidade de vigilância dos voláteis meios circulantes. A própria contabilidade surge na necessidade de se registrar o patrimônio, na produção de informações que têm reflexo gerencial, mostrando que o controle gera informações de extrema utilidade para a gestão, se bem articulado com esta.

1 Trata-se de uma estratégia de gestão de busca das melhores práticas em um setor, visando ao aprendizado com o desempenho superior.

O fato é que em uma época de valorização extrema da liberdade, por força do ideário político e social vigente, o controle é um tabu, imerso em preconceitos e falas enviesadas. Os controladores defendem seu caráter imprescindível, os controlados o qualificam de burocrático, em um jogo de forças e palavras que ignora o papel do controle na gestão, como função que procura comparar padrões e realidades, retroalimentando o gestor de informações que o permitam corrigir rumos e melhorar processos.

Não é possível uma discussão de controle com uma visão romântica do Estado, da economia, da oferta e da procura, que ignore o jogo político, o patrimonialismo, os monopólios públicos e privados, a corrupção e um sem-número de formas de extrair valor do fundo público para fins particulares. O controle existe exatamente porque o mundo é assim, com as suas contradições e incertezas e porque a atuação estatal precisa delegar, para dentro e para fora.

A visão da função controle, como aliada da gestão, tem como consequência direta que a informação gerada pelo controle pode ser mais bem utilizada pelo gestor e não vista apenas como uma repreensão, um apontador de erros ou uma mãe zelosa. Controle não é só uma questão de se corrigir, é de aprendizado. E para se aprender, deve-se estar disposto a isto, dos dois lados dessa equação. O conceito real de parceria envolve intercâmbio, regido por regras, em um desejo comum de se chegar aos mesmos objetivos.

Nesse sentido, existe uma pseudo-oposição entre controle e eficiência, e, ainda, a associação de controle como o oposto da autonomia e que essa autonomia geraria sempre a eficiência, na visão do agente que quer fazer o melhor, e que a burocracia e a desconfiança sempre o atrapalham. Trazemos alguns questionamentos: combater a corrupção é uma dicotomia com a busca pela eficiência? É possível uma gestão de qualidade em um sistema predominantemente corrupto? Até que ponto ser autônomo não pode gerar estruturas de captura de difícil reversão no plano real?

> Equilibrar os problemas do uso inadequado da função controle com o seu potencial de construção de uma gestão de qualidade é um desafio do cotidiano

A autonomia dá liberdade, desonera os sistemas e permite ao profissional construir, navegar na gestão pela busca de qualidade. Mas ele precisa de diretrizes, de limites, de supervisão e, acima de tudo, de informações sobre a batalha diária na selva profissional. E não apenas nos resultados, mas de interações durante a "viagem" da gestão. O controle pode fornecer essa espécie de alerta durante as lutas cotidianas da gestão e pode instrumentalizar a coalizão no atingimento dos objetivos, com os limites da necessidade de autonomia. Falamos de grandes somas de recursos, de uma extensa base territorial e de uma multiplicidade de atores, em um contexto extremamente complexo. Um bom controle pode ajudar nisso tudo, permitindo à gestão sonhar com os "pés no chão"...

Processos históricos construíram os órgãos

de controle no âmbito nacional com predominantes vieses contábeis e jurídicos. Entretanto, o avançar da gestão pública demandou desses órgãos outros papéis, que valorizem o aspecto gerencial, o foco no cidadão como uma função que auxilie na execução de objetivos organizacionais, apresentando um longo caminho a se percorrer, ainda que já possamos avistar muitas experiências exitosas, que mostram o controle agregando outros valores à gestão, transcendendo esse papel inicial.

O desenho do controle no Brasil

Desse modo, tradicionalmente, o controle no Brasil se desenha em dois grandes blocos: o externo e o interno. O primeiro, ancorado no sistema de pesos e contrapesos herdados das ideias de Montesquieu[2], e o segundo, em um modelo de Estado cada vez mais complexo (BRAGA, 2010), que demanda de cada poder mecanismos gerenciais próprios, de atingimento de seus objetivos, de governança da máquina administrativa.

Doutrinariamente, o controle externo é realizado por estrutura alheia à organização fiscalizada, tem um caráter mais pontual, por conta do ato de julgar, enquanto o controle interno localiza-se no interior da organização e tem um caráter mais contínuo, globalizante e preventivo. Essas são visões estereotipadas do desenho de um controle que se busca complementar, pela necessidade de se construir redes de ação mútua e coordenada, envolvendo, inclusive, outros órgãos de defesa do Estado, como o Ministério Público e a força policial.

Esse desenho, de interior/exterior, de camadas que se reforçam em rede, se insere pela complexidade da atividade estatal na necessidade de especialização de estruturas de controle, com a criação de órgãos específicos, atendendo cada nível a um aspecto de supervisão, o que leva, bem verdade, a riscos de superposição, usurpação de atribuições e lacunas na atuação dos mecanismos de controle, e também de uma atuação dissociada dos rumos da gestão, convertendo-se de leme em âncora, em construções do mundo cotidiano. Entretanto, as camadas permitem que o controle amplie seu escopo, circulando informações e frustrando interesses econômicos e políticos, e ainda fortalecendo ambientes salutares de cooperação/competição.

Equilibrar os problemas do uso inadequado da função controle com o seu potencial de construção de uma gestão de qualidade é um desafio do cotidiano, que envolve atores da gestão e do controle. Fugir disso é pousar em um paradigma de avaliadores presos a erros e os avaliados ignorando os apontamentos, em uma guerra de visões extremas que pouco aproveita dessa interação.

A construção de um programa de governo federal, por exemplo, que tenha a sua execução descentralizada para estados e municípios, tem muito a colher das experiências dos órgãos de controle, que avaliam outros programas similares. Mas, por sua vez, os órgãos de controle irão aprender mais à medida que ouçam e interajam na construção da gestão de programas.

Um perfil de atuação do controle focado no erro pelo erro e não na visão de que aquele erro pontual é um reflexo de uma fragilidade no sistema administrativo que permite a sua

2 Montesquieu na obra "O espirito das Leis", de 1748, resgata a ideia grega de equilíbrio entre os poderes pelo controle mútuo, na ideia de pesos que se equilibram, sendo a base do nosso sistema político moderno.

ocorrência, enfraquece essa interação. Julgar, publicar, recomendar, punir... Todas essas ações típicas de órgãos de controle refletem na dimensão gerencial, o que possibilita a melhoria da gestão. Enfraquece a melhoria gerencial também o gestor que age como um defensor inconteste de seus atos e não se abre à opinião do controle, refratário a interações e opiniões. Cabe registrar também que as ações de controle subsidiam o julgamento político, no sentido de o controle dar transparência da efetiva execução de uma política pública e, a partir disso, o cidadão exercer seu julgamento político.

Até no âmbito do gestor a função controle se faz presente. Fortalecido no âmbito internacional, pelas experiências do COSO[3], o controle primário, ou controle interno administrativo, carece de positivação na legislação pátria e de espaço na literatura técnica, sendo um controle gerencial, de linha e que se apresenta de forma intrínseca ligada à gestão de riscos, débil em nosso país no que tange à gestão pública. O controle primário é fortalecido pela atuação dos órgãos de controle, quando o avaliam, indicam fragilidades ao sistema e que necessitam de ações de mitigação dessas fragilidades.

Quando a gestão abre mão da função controle nos seus processos, ou seja, executa as ações sem mecanismos preventivos, as fragilidades se fazem ocultas e sem tratamento, se convertendo em desvios, falhas e corrupção. O assunto "controle" é a *expertise* dos órgãos de controle e a interação desses com o gestor necessita fortalecer seus controles primários, de forma a robustecer seus aspectos preventivos na medida certa. Um apontamento de auditoria é a "ponta de um *iceberg*" no sistema administrativo avaliado, dizendo a este muito mais do que uma questão pontual.

A atuação desses órgãos de controle sobre a gestão guarda similaridades de tipologias, em técnicas e abordagens que buscam construir a opinião do controle, mas também interagir com a gestão, na transformação desta, melhorando a qualidade.

Algumas funções típicas do controle: possibilidades e desafios na construção da eficiência

A análise da prática de órgãos de controle no Brasil nos permite categorizar a atuação desses em funções típicas, que guardam em si possibilidades e desafios na promoção de uma gestão pública de qualidade. Apresentaremos agora algumas dessas funções típicas de órgãos de controle, presentes nos de controle externo e interno, e faremos uma análise do potencial dessas funções na promoção da qualidade da gestão, bem como dos problemas do seu uso inadequado, convertendo a sua ação de benefício em entrave para a gestão.

Acompanhamento da gestão: O acompanhamento da gestão é uma atividade típica dos órgãos de controle interno, em uma visão de atuação preventiva e concomitante, onde se acompanha a execução de obras, licitações, atos de pessoal, verificando-se em tempo real o atendimento de requisitos, o que é muito facilitado pela utilização de recursos da Tecnologia da Informação. Ações de grande vulto também são objeto de acompanhamento de Cortes de Contas, de modo a fortalecer os aspectos preventivos.

3 O COSO (Committee of Sponsoring Organizations of theTreadway Commission) é uma organização privada criada nos EUA em 1985 para prevenir e evitar fraudes nas demonstrações contábeis da empresa. O objeto de estudo da comissão são os controles internos e o gerenciamento de riscos das empresas, criada à luz de apresentar uma solução para escândalos envolvendo os balanços de empresas.



No que tange à contribuição dessa função típica para a promoção da excelência da gestão, por ser uma assessoria *pari passu* e que em princípio não obsta os processos como em uma ação *ex-ante* e nem identifica erros posteriores, como nas ações *ex-post*, vê-se que essa abordagem contribui para a correção da gestão de forma global, sem alterar o ritmo da gestão. Corrigir a gestão, nesse sentido, torna-a mais eficaz no atendimento das demandas do cidadão e ainda previne efeitos transversais que podem ser detectados no momento do acompanhamento.

Entretanto, se o acompanhamento for conduzido sem razoabilidade, ou seja, apontando situações que não interferem no curso das ações e que poderiam ser trabalhadas *a posteriori*, poderá pela sua prática interromper processos relevantes por conta de questões comezinhas, de forma desproporcional com os prejuízos causados pela paralisação das ações com vistas ao saneamento das falhas detectadas.

Avaliação e fortalecimento dos controles internos: Por meio da avaliação dos controles internos, é possível ao órgão de controle identificar fragilidades e atuar na promoção do fortalecimento desses controles, pelo uso de recomendações e capacitações, que envolvam, inclusive, a questão da transparência e das instâncias de controle social associadas, como medidas de fortalecimento da gestão.

Essa atuação permite um aumento da eficácia na organização, pelo fato de fortalecer mecanismos que garantam, de forma razoável, o atingimento dos objetivos. Além disso, os mecanismos de controle associados ao controle social e à transparência fortalecem a participação popular, reforçando a qualidade da gestão em uma dimensão social.

A avaliação deficiente das fragilidades pode redundar em excesso de controle, onerando o funcionamento da organização, e por vezes permitindo que os riscos se materializem, a despeito das medidas de mitigação adotadas. Ao se recomendar a implementação de controles, deve-se considerar que estes têm um custo administrativo, de redução da velocidade e de aumento do custo, o que afeta a eficiência, que somente deve ser sacrificada em prol de uma maior eficácia, consideradas as devidas proporções.

Avaliação de programas: A avaliação da execução de programas de governo, ainda que adote várias denominações, é uma atividade presente em órgãos de controle interno e externo do mundo inteiro. Visa a atuar dentro do contexto do orçamento-programa[4], focando a área finalística da organização, avaliando de que forma está sendo conduzido o processo de oferta de bens e serviços à população,

4 No orçamento-programa, vigente no Brasil atualmente, não importa o que você faz e sim os objetivos que são atingidos. Tem como foco o programa de governo, como balizador dos processos orçamentários.

na produção de um diagnóstico que retorne em eficácia e eficiência na gestão daquele programa.

Atuar nas vertentes finalísticas mais relevantes de uma organização, por si só, já contribui com o processo de qualidade, dado que as recomendações do controle afetarão diretamente a entrega ao cidadão, permitindo a retroalimentação dos processos e a melhoria contínua.

Entretanto, a armadilha do diagnóstico deve ser evitada. A avaliação existe para melhorar a gestão e deve avançar para além do paradigma de apenas apontar erros e acertos, buscando indicar soluções e replicar boas práticas, para a organização avaliada e para outras.

Julgamento de contas: A função judicante de indicar formalmente a situação de uma gestão ou de um gestor em um período de tempo, geralmente classificada como regular, regular com ressalvas e irregular, é típica das Cortes de Contas, ainda que o ato de certificar contas pelos órgãos de controle interno para posterior julgamento siga uma lógica semelhante, mas sem maiores consequências, por não serem esses órgãos detentores dessa atribuição judicante, no modelo brasileiro de controle.

Assim, a função judicante indica à população, ao governo e aos formadores de opinião quais os gestores e gestões que não atingiram um patamar mínimo de forma global ou, ainda, identifica os que têm gestões louváveis, contribuindo com a excelência da gestão, dado que insere uma lógica meritória, que exclui gestores deficientes e aponta gestões irregulares, prevenindo maiores danos no futuro e em um similar mecanismo de mercado, fortalecendo boas práticas e não permitindo que atos danosos prosperem sem ser identificados. A condenação tem grande efeito pedagógico, a partir do momento que inibe ações correlatas, desencorajando desvios que prejudicam, direta ou indiretamente, os serviços prestados ao cidadão.

Igualmente, o julgamento de contas de um administrador frente a uma gestão pode padecer de avaliações enviesadas, onde erros pontuais contaminam de forma desproporcional toda a visão global da organização, esquecendo-se dos aspectos sistêmicos quando da realização dessa avaliação. Da mesma forma, tendemos a julgar pela média, demandando aspectos mais gradativos nessas avaliações, que se poderia realizar pela criação de notas numéricas na construção de um índice global, o que ofereceria uma visão mais detalhada, possibilitando melhores interações na busca do aprimoramento da gestão.

Controle prévio: Durante muito tempo foi prática habitual, em especial pelos Tribunais de Contas, a utilização do controle prévio, existindo



ainda em espírito na atuação da advocacia pública na avaliação de contratos e outras avenças, constituindo uma forma de se verificar anteriormente à execução a conformidade do planejado, avalizando a ação e propondo a correção antes da sua materialização, na busca da minimização dos erros.

Obviamente, para agregar qualidade à gestão, a ação prévia do controle só se justifica em situações de grande vulto e de riscos de difícil reversão, ainda que alguns gestores mais temerosos clamem por um aval dos órgãos de controle, para que não sejam surpreendidos pela caneta da auditoria e da imprensa. Somente em casos de riscos de difícil reversão é que se justifica uma atuação do controle prévia, considerando-se ainda que a avaliação prévia analisa apenas documentos, e a ação concreta pode trazer problemas não detectados na formalidade dos papéis.

Em empreendimentos que envolvam vários atores, e mobilizem grandes recursos, a interação com o controle, que vê cotidianamente a gestão de várias unidades, é salutar. Permite dialogar e aprender na construção de soluções. Um controle prévio predominante engessa a gestão, inibe a inovação e sobrecarrega o controle, mas se a atuação do controle se der de maneira consultiva, na construção de uma estratégia preventiva, bons resultados podem ser obtidos.

DESAFIOS: NECESSIDADE DE UM ESTADO EFICIENTE DIANTE DA MATRIZ PATRIMONIALISTA

Como conciliar desafios gerenciais com uma matriz patrimonialista? Não estamos falando de uma visão do malfeito por todos os lados e sim de uma realidade inconteste, indicada na literatura e nos noticiários, apontando que temos em nosso país uma forte tendência a misturar o público com o privado e uma tolerância geral da população com a questão da corrupção.

Reflitamos: presos na cadeia um assassino e um corrupto, qual de seus filhos causará mais asco na população ao trabalhar como ator principal em um programa televisivo? Esquecemos a lição de Brecht[5], que ensina que a problemática política também produz vítimas.

O patrimonialismo reside na cultura nacional, ainda que negado de forma veemente. Max Weber trata do patrimonialismo:

> Originalmente, a administração patrimonial cuidava especificamente das necessidades puramente pessoais, sobretudo privadas, da gestão patrimonial do senhor. A obtenção de um domínio "político", isto é, do domínio de um senhor sobre outros senhores, não submetidos ao poder doméstico, significa então a agregação ao poder doméstico de outras relações de dominação, diferentes, do ponto de vista sociológico, somente em grau e conteúdo, mas não na estrutura. (WEBER, 1999, p. 244).

Essa relação do pessoal se sobrepondo ao coletivo, em especial em uma época de acentuado individualismo, rompe o tecido social da interdependência, gerando dominação e negação de direitos.

Da mesma forma, a falta de formalidade, a distância de ritualismos e o desejo de estabelecer a intimidade, características presentes no

5 Segundo o poema de Bertolt Brecht (s. d.), "O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais".

povo brasileiro, na figura do homem cordial[6] (HOLANDA, 1976), inibem o mínimo de controle necessário. Cabe sempre recordar que Max Weber pensou a burocracia como um remédio ao patrimonialismo feudal e até mesmo como dizia Peter Drucker:

> O governo está devidamente consciente de que administra fundos públicos e deve prestar contas de cada centavo. Ele não tem outra escolha exceto ser burocrático [...] Um governo que não seja um governo de formulários degenera rapidamente numa sociedade de pilhagem generalizada. (BEATTY, 1998, p. 162).

A corrupção, o desvio, a malversação afetam diretamente os direitos sociais, na medida em que canalizam recursos que atenderiam as demandas para outras ações, de mais fácil desvio, ou, ainda, reduzem os quantitativos pelo superfaturamento de preços. O patrimonialismo e suas decorrências, como o nepotismo e o clientelismo, rompem a universalidade das regras, prejudicando os cidadãos em detrimento de apadrinhamento ou tráfico de influências. Assim, esse quadro interfere diretamente na construção de uma gestão pública de qualidade.

Dessa forma, a eficiência não pode prescindir da discussão do controle, como instrumento de governança a garantir a condução segura diante da necessidade natural do Estado de delegar a sua atuação aos prepostos, bem como das incertezas, geradas por fatores ambientais, pela força de grupos de interesse motivados pela apropriação lesiva do fundo público.

O desafio da governança no setor público, como instrumento diretivo da burocracia na sua relação com o empresariado e a população na execução dos objetivos governamentais, é a criação de mecanismos de baixa oneração, que envolvam os atores relacionados e que contribuam para a qualidade da gestão em um sentido contingencial.

E, para isso, as ações de órgãos de controle, na atuação de acompanhamento que emite alertas ao gestor; na ação sobre os controles que fortalece a gestão; na avaliação de programas que conhece, diagnostica e aponta soluções; no julgamento de contas que analisa e identifica o mérito de ações; essas e outras ações contribuem para a qualidade da gestão pública no mundo real, de forma concreta.

A discussão da qualidade da gestão pública não pode olhar apenas a demora de um atendimento ou a falta de um profissional. Esses efeitos são a parte de um todo, que expõe os sintomas e as suas causas, causas essas que precisam ser tratadas para se agir para todos e em longo prazo.

Entretanto, isso não inibe a necessidade de um controle que saiba o seu papel e o seu compromisso com a gestão, no uso de seus instrumentos de ação na medida adequada, sem perder-se no emaranhado de fatos comezinhos ou de filigranas jurídicas, perdendo energia administrativa com as situações realmente importantes, no longo e curto prazo.

Mas todo esse esforço de articulação na construção da qualidade necessita de mecanismos que não só garantam o atingimento dos objetivos organizacionais, mas que isso se faça de uma forma plena, na articulação dos envolvidos e na sustentabilidade das relações.

6 Homem cordial, conceito citado na obra "Raízes do Brasil" (HOLANDA, 1976), alusivo às características do povo brasileiro, caracteriza-se por ser um homem que age pelo coração, não vê distinção entre o privado e o público.

CONCLUSÃO

O artigo indicou que os órgãos de controle contribuem em diversas dimensões para a promoção da qualidade da gestão pública e que para o aprimoramento desse processo se faz necessária uma crescente integração entre os gestores e a função controle, seja na gestão diretamente, seja na interação com os órgãos de controle, em um processo de fortalecimento do diálogo entre controle e gestão.

A qualidade se apresentou de forma multidimensional, com peculiaridades no setor público que envolvem princípios, efeitos transversais na gestão e, ainda, o envolvimento e a articulação de atores, devendo ser considerado também o aspecto social da gestão, envolvendo a satisfação do usuário em algo para além dos gabinetes, focado na percepção do cidadão.

No que tange ao controle, o artigo resgatou este como uma função administrativa clássica, como mecanismo da gestão para atuar sobre o mundo real para a garantia do atingimento de objetivos, comparando o realizado com padrões.

A autonomia foi relativizada como uma oposição ao controle, mostrando que a coexistência entre esses é necessária à gestão com qualidade, pela criação de parâmetros que equilibrem a criatividade com os limites, dentro do desenho do controle no país, de órgãos que se estruturam em camadas e que atuam sobre o gestor e seus controles.

Abordou funções típicas dos órgãos de controle e de que forma estas contribuem para a excelência da gestão, indicando que excessos e foco apenas nos detalhes enfraquecem a atuação sistêmica e conjugada com a gestão, que promove a qualidade na gestão pública.

Por fim, o trabalho apresentou os traços do patrimonialismo na cultura brasileira e a necessidade de se associar à gestão mecanismos de controle que mitiguem os efeitos desse patrimonialismo sobre a gestão, sob pena de eles afetarem a eficiência e os resultados.

O controle é uma discussão da sociedade democrática, de governantes eleitos pressionados pela população para atender suas demandas e que precisam de mecanismos para que as políticas se materializem. A implementação de políticas públicas é um ato complexo, no envolvimento de diversos atores, e isso demanda instrumentalização da Administração, e que esses instrumentos sejam colaboradores reais da excelência, mas em um paradigma de colaboração que considere as nuanças e peculiaridades da gestão pública, sob a ótica do cidadão.

REFERÊNCIAS:

BEATTY, Jack. *O mundo segundo Peter Drucker:* as ideias e teorias de um gigante da administração. São Paulo: Futura, 1998.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. *O controle da gestão pública:* reflexões ao volante. 2012. Disponível em: <www.administradores.com.br/artigos/administracao e negocios/o controle da gestao-publica-reflexoes-ao-volante/64048/>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. O controle primário da gestão pública. *Governet*: Boletim de Orçamento e Finanças, Curitiba, p.1112-1126, 1° dez. 2010.

BRASIL. *Lei Complementar n° 135, de 4 de junho de 2010*. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9o do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRECHT, Bertolt. *O analfabeto político*. [s.d.]. Disponível em: <www.culturabrasil.pro.br/brechtantologia.htm#O Analfabeto Político>. Acesso em: 19 maio 2013.

CARR, David K.; LITTMAN, Ian D. *Excelência nos serviços públicos*: gestão da qualidade total na década de 90. Rio de Janeiro: Qualitmark Editora, 1998.

CASTRO, Domingos Poubel. *Auditoria e controle interno na administração pública*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. 5. ed. São Paulo: Atlas,1964.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 9. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976.

LUNKES, Rogério João. *Controle de gestão:* Estratégico, tático, operacional, interno e de risco. São Paulo: Atlas, 2010.

MARSHALL JR., Isnard. *Gestão da qualidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Publix, 2010.

SILVA, Maria Abádia. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Caderno Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio 2009. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 19 maio 2013.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS

para o Terceiro Setor no Estado do Rio de Janeiro



Mauro Caetano Rodrigues

Técnico de Controle Externo do TCE-RJ
Mestrando em Economia Empresarial na UCAM
Graduado em Informática pela UFRJ

RESUMO: Este trabalho analisa aspectos como o crescimento do Terceiro Setor no mundo, sua evolução no Brasil, as visões macroeconômica e microeconômica dos gastos públicos e seu impacto na economia com a criação de impostos, a aplicação do gerenciamento de projetos como forma de racionalizar esses gastos, os tipos de instrumentos utilizados pela Administração Pública com as entidades privadas, para a formalização dos mesmos e as atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Finalizando com um estudo de caso com a análise econométrica das subvenções sociais concedidas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, a partir de uma amostra de dados oriunda do Sistema de Transparência Fiscal obtida no sítio da Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz).

PALAVRAS-CHAVE: Terceiro Setor, gasto público, imposto.

ABSTRACT: This work analyzes aspects as the growth of the Third Sector in the world, its evolution in Brazil, the macroeconomic and microeconomic visions of the public spending and its impact on the economy with the creation of taxes, the application of project management as a way of rationalizing that spending, the types of instruments used by the Public Administration with the private entities, for the formalization of the same and the assignments of the Court of Auditors of Rio de Janeiro State. Finishing with a case study of econometric analysis of social subsidies granted by the Government of the State of Rio de Janeiro, from a sample of data from the Fiscal Transparency System, obtained on the site of the Rio de Janeiro State Secretary of Finance.

KEYWORDS: Third Sector, public spending, tax.

INTRODUÇÃO

O Terceiro Setor é formado por organizações privadas sem fins lucrativos, desempenhando ações de caráter público, e torna-se cada vez mais relevante para a sociedade, uma vez que procura reduzir os problemas, não atendidos de maneira satisfatória pelo Poder Público, servindo, assim, como uma espécie de amortecedor social, isto é, um instrumento de humanização do capitalismo.

A definição do Terceiro Setor é polêmica, divergindo entre os vários autores. No curso do presente trabalho, serão utilizadas indistintamente as expressões Terceiro Setor, entidades privadas parceiras, entidades privadas sem fins lucrativos, ONGs, enfocando aquelas receptoras de recursos públicos, visto que aceitas e aplicadas pela doutrina e Tribunais de Contas (SCHOENMAKER, 2011).

A definição do Terceiro Setor origina-se do desenvolvimento de organizações privadas com qualidades públicas, portanto, juntando características do Primeiro Setor (Estado) e do Segundo Setor (mercado), mas se distanciando da burocracia estatal e das ambições do mercado. Esta característica intermediária lhes permite a prestação de serviços de interesse social, que são funções típicas, mas não exclusivas, do Estado (DI PIETRO, 2006).

A sociedade espera que as entidades do Terceiro Setor apresentem uma gestão eficiente e transparente, caso contrário, não conseguirão captar os recursos necessários para o cumprimento de sua missão. Assim, o objetivo desta pesquisa é analisar a evolução das transferências de valores às entidades do Terceiro Setor realizadas pelo Estado do Rio de Janeiro, durante o período de 2007 a 2011.

Este trabalho justifica-se porque, entendendo o comportamento dos gastos públicos com entidades sem fins lucrativos, é possível fazer projeções futuras, e, com estas previsões, presume-se a possibilidade de apontar a direção que a Administração Pública deve seguir para melhorar os serviços prestados aos cidadãos.

Então será realizado, primeiramente, um estudo do aumento do gasto público e seu impacto na economia; em seguida, serão analisadas as consequências no mercado com a criação de um imposto e, logo após, os tipos de instrumentos que a Administração Pública realiza com as entidades privadas, para a formalização dos gastos públicos (contrato, termo de parceria, subvenção e convênio). Esses conceitos abordados servirão como fundamento para a elaboração de um estudo específico, onde serão avaliados os repasses de verbas do Governo do Estado do Rio de Janeiro às entidades privadas sem fins lucrativos. Na sequência, serão examinadas as atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), órgão fiscalizador dos gastos dos órgãos do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2013a).

Como metodologia, será extraída uma amostra de dados do Sistema de Transparência Fiscal, o qual se encontra no sítio da Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz), e, a partir dos valores e das informações levantadas, serão aplicadas técnicas de econometria[1] de modo a atingir o objetivo deste trabalho (RIO DE JANEIRO, 2013).

O TERCEIRO SETOR

No panorama mundial, um estudo de Lester Salamon, diretor do Centro de Estudos da Sociedade Civil da Universidade Johns Hopkins, revelou que as ONGs já movimentavam em

1 Econometria é um conjunto de ferramentas estatísticas com o objetivo de entender a relação entre variáveis econômicas, através da aplicação de um modelo matemático.

2007 o equivalente a US$ 1,9 tri por ano. Isto é mais do que o PIB do Brasil, de US$ 1,3 tri, e o equivalente a 5,1% do PIB combinado dos 40 países incluídos na pesquisa, considerando o mesmo período. Se fosse um país independente, o Terceiro Setor teria sido a oitava maior economia mundial (REVISTA ÉPOCA, 2008).

No contexto brasileiro, segundo informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a participação do Terceiro Setor no PIB passou de 1,5% (1995) para 5% (2002), ou seja, mais do que triplicou em sete anos. Uma participação superior à de setores expressivos da economia brasileira, como a indústria de extração mineral (petróleo, minério de ferro, gás natural, carvão, entre outros), e maior que a de muitos estados brasileiros, ficando atrás, somente, de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná.

Essa impressionante evolução tem colocado o Terceiro Setor, além da sua função social, como uma área estratégica para a geração de emprego, pois, com a mão de obra intensiva, o seu crescimento se faz com a criação cada vez maior de postos de trabalho. Com isso, é impossível não considerar o Terceiro Setor como um componente indispensável em qualquer programa de desenvolvimento econômico (MEREGE, 2013).

O GASTO PÚBLICO E SEU IMPACTO NA ECONOMIA

Antes de se fazer a relação entre o gasto público e seu efetivo impacto na economia, há necessidade de definir a função do Banco Central (Bacen), que é um órgão público federal do Poder Executivo, subordinado ao Conselho Monetário Nacional, e atua como regulador monetário do país, não permitindo que a moeda se torne escassa (seu valor aumenta), nem abundante (seu valor diminui). Como exemplo, suponha que o governo federal eleve seus gastos ao realizar repasses para projetos sociais, o que causaria diversos impactos na economia brasileira do ponto de vista macroeconômico.

Acarretaria o aumento do gasto público, surgindo novos empregos, mais dinheiro entraria em circulação no mercado e o crescimento da renda disponível para consumo. Como consequência, ocorreria uma redução inesperada dos estoques e os empresários procurariam aumentar os níveis de produção para repô-los. Ocorreria, então, uma elevação do nível de emprego e o crescimento da renda do país, assim como um aumento da procura por reais para novos inves-



timentos, forçando a elevação da taxa de juros.

O crescimento de renda disponível da população geraria o aumento do consumo, provocando a elevação dos preços dos produtos e serviços nacionais. Como efeito desta elevação dos preços, haveria uma redução de parte das vendas, gerando uma pequena diminuição no nível de emprego e de renda do país, o qual não seria suficiente para retornar aos níveis de emprego e de renda iniciais. Além disso, ocorreria um aumento da procura de produtos e componentes importados, elevando a remessa de dólares para o exterior, para pagamento das importações realizadas. Logo, teria mais saída de dólares do que entrada, ou seja, um *déficit* na balança de pagamentos, já que as exportações nacionais pouco se alterariam em função da elevação dos preços.

Como o regime do Brasil, atualmente, é de taxa de câmbio flutuante, o Banco Central não seria obrigado a cobrir esta demanda de divisas (dólares) que sai do país, implicando a elevação da taxa de câmbio. Isso resultaria num menor volume de dólares no mercado e na consequente desvalorização do real. Com essa elevação da taxa de câmbio, aumentariam as exportações e reduziriam as importações de mercadorias, isto é, os produtos nacionais ficariam mais baratos, mais competitivos que os similares no exterior.

Neste momento acarretaria uma situação semelhante à anteriormente descrita, ou seja, haveria uma nova elevação do nível de emprego e da renda do país e, também, o aumento da procura por reais para novos investimentos, forçando a elevação da taxa de juros novamente. O crescimento da renda disponível da população ocasionaria uma elevação do consumo, provocando o aumento dos preços dos produtos e serviços. Em decorrência desta elevação dos preços, haveria um ajuste entre a oferta e procura por bens e serviços, implicando em uma redução de parte das vendas, gerando uma pequena redução no nível de emprego e da renda do país, mas que não seria suficiente para retornar aos níveis de emprego e renda anteriores, atingindo o equilíbrio econômico (SILVA, 2009).

Na situação descrita, pode-se concluir que um gasto público traz como consequência, para a economia brasileira, impactos positivos que são os projetos sociais realizados, a circulação da moeda elevando o consumo e a renda do país, gerando mais empregos e aumentando a produção nas fábricas, e também impactos negativos, como é o caso do aumento das importações de produtos, pois estes ficariam mais baratos que os nacionais em determinado momento, aliado ao fato de o governo possuir, agora, menos verbas para outros programas. A solução para este problema, normalmente, é a criação ou o aumento de impostos sobre produtos e serviços.

No exemplo dado, o que ocorreria se o governo federal criasse um imposto sobre determinado produto para obter mais verba para repassar a projetos sociais?

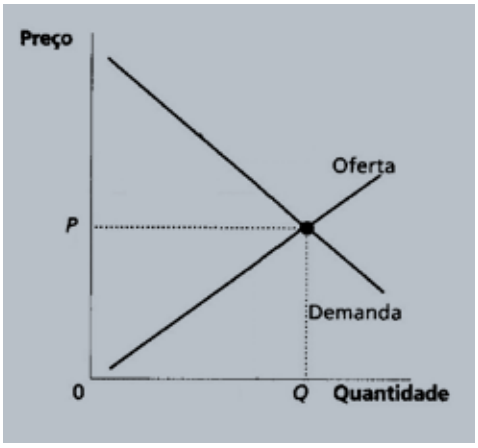
Fazendo-se uma análise microeconômica, inicialmente, haveria um desequilíbrio na economia ao longo do tempo. Após este impacto, haveria a sua estabilização e o retorno ao equilíbrio econômico, porém, em decorrência desse imposto, ocorreria perda de eficiência do mercado (MANKIW, 2011).

Na figura 1, observa-se que o preço do produto é P e o equilíbrio entre as curvas de oferta (vendedor) e demanda (consumidor) é regido pela "mão invisível". Este é um conceito cria-

2 Filósofo e economista escocês do séc. XVIII, considerado o mais importante teórico do liberalismo econômico. Autor do livro "Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações", sua obra mais conhecida e que até hoje é uma referência para profissionais de economia de todo o mundo.

do por Adam Smith[2] para descrever como em uma economia, apesar da inexistência de uma entidade controladora, a interação entre os indivíduos parece resultar em uma determinada ordem, que comanda o mercado de oferta e demanda com pura eficiência, ou seja, sem a presença de impostos (MANKIW, 2011).

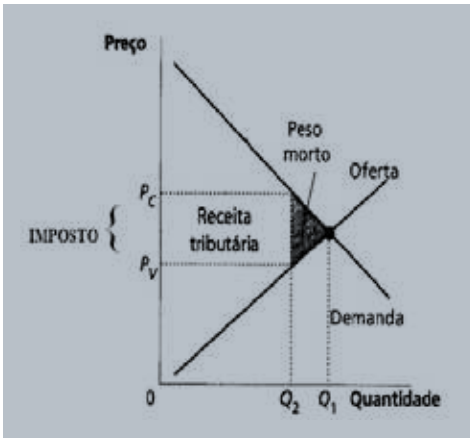
Figura 1 - Mercado eficiente e em equilíbrio entre a oferta e a demanda



Fonte: MANKIW, 2011.

Na figura 2, diferentemente da situação anterior, observa-se um equilíbrio entre as curvas de oferta e demanda, após a criação de um imposto (PC – PV), a receita tributária arrecadada pelo governo corresponde à área do retângulo e o peso morto é a área do triângulo. O peso morto é uma distorção do mercado gerado a partir do valor do imposto e da redução da quantidade consumida (Q2 - Q1), consequentemente, o lucro do vendedor diminui (PV < P), pois o preço do produto para o consumidor aumenta (PC > P) e este passa a comprar menos. Da mesma forma, pode-se concluir que um imposto maior geraria um peso morto maior (MANKIW, 2011).

Figura 2 - Imposto criado gerando a receita tributária do governo e o peso morto



Fonte: MANKIW, 2011.

O tamanho do peso morto vai depender da elasticidade da demanda e da oferta do produto vendido. Se o governo aumentasse, por exemplo, o imposto sobre o sal de cozinha, os consumidores não alterariam sua demanda, devido ao baixo preço do produto e, consequentemente, os fabricantes venderiam a mesma quantidade de sal. Assim, em economia, diz-se que o sal tem pouca elasticidade. Analogamente, diz-se que o automóvel de luxo tem alta elasticidade. Então, quanto maior a elasticidade do produto vendido, maior será o peso morto (MANKIW, 2011).

Analisando ainda a figura 2, deduz-se que quanto maior for o imposto, maiores serão a receita tributária e o peso morto, e, consequentemente, o custo de qualquer programa de governo (MANKIW, 2011).

Como os recursos da sociedade são escassos, então, há necessidade de planejamento para serem alocados. Assim ocorre com os gastos públicos, que são necessários para a realização dos projetos de governo, e esses, por sua vez, podem implicar aumento de impostos, causando impactos negativos na economia do país.

Este conceito é, em economia, denominado *trade off,* isto é, para se ter mais benefício em algum aspecto, deve-se abdicar de algo bom ou, em outras palavras, ganha-se por um lado e perde-se por outro. No exemplo citado, a sociedade é beneficiada com a realização dos projetos sociais, mas é atingida sob o aspecto tributário (MANKIW, 2011).

Por isso, a Administração Pública deve estar atenta a estas questões, pois, quando se cria um imposto para custear, por exemplo, um projeto social, isto deve ser feito com análise do seu impacto na economia, como um todo.

Assim, a melhor opção para a Administração Pública é racionalizar os seus gastos, para não lançar mão de criar ou aumentar impostos. Isto implica a adoção de técnicas para realização de projetos de governo que reúnam as melhores práticas, as quais são adotadas pelas grandes empresas privadas há muito tempo.

Existem entidades que se preocupam em definir e padronizar essas técnicas, dentre as quais o mais conhecido é o Project Management Institute (PMI), fundado em 1969,na Filadélfia (EUA), cuja missão é reunir profissionais e desenvolver o conhecimento nas técnica de gerenciamento de projetos. Para isso, o PMI criou um manual denominado *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), que é um guia com um conjunto de práticas em gerência de projetos e constitui a base da metodologia de sua gerência de projetos (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2013).

A Administração Pública vem utilizando esse tipo de técnica com o objetivo de executar os projetos de governo de forma eficiente, eficaz, com controle de risco e de custo, racionalizando o gasto público.

Exemplo disso ocorre no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, onde o atual presidente, conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior, implantou o gerenciamento de projetos com a finalidade de garantir a máxima qualidade e eficiência na gestão dos mesmos. Existe ainda o Escritório de Gerenciamento de Projetos do Governo do Rio de Janeiro (EGP Rio).



CONTRATO, TERMO DE PARCERIA, SUBVENÇÃO E CONVÊNIO

São diversos os instrumentos disponíveis para que a Administração Pública formalize o gasto público com as entidades privadas. Esta seção tem o objetivo de descrever alguns destes instrumentos, mais especificamente, o contrato, o termo de parceira, a subvenção e o convênio.

A licitação é o procedimento administrativo formal em que um órgão público convoca mediante condições estabelecidas em ato próprio, que pode ser um edital ou um convite, empresas interessadas na apresentação de propostas para oferecer bens e serviços, conforme regulamenta a Lei Federal nº 8.666/1993, também conhecida como Lei das Licitações (BRASIL, 1993).

Quanto aos contratos, essa legislação estabelece normas que, quando firmados com entidade privada, serão, necessariamente, precedidos de licitação, com exceção da inexigibilidade e da dispensa de licitação.

A inexigibilidade de licitação ocorre quando há inviabilidade de competição, em virtude da especialidade do profissional ou da empresa, permitindo inferir que o seu trabalho seja essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. A dispensa de licitação acontece nos casos de guerra, grave perturbação da ordem, em situação de emergência, de calamidade pública e em situações de não acudirem interessados à licitação (BRASIL, 1993).

O convênio, segundo os ditames da Lei Federal nº 8.666/1993, é o acordo ou ajuste que disciplina a transferência de recursos financeiros e tenha como partícipes dois órgãos da Administração Pública, ou um destes com uma entidade privada, em geral, sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

A principal diferença entre o contrato e o convênio é que, enquanto o primeiro é realizado entre partes que visam a algum ganho, isto é, há interesses divergentes, o segundo, por sua vez, é empreendido entre partícipes, os quais têm interesses convergentes, geralmente, com instituições sem fins lucrativos, e, por meio de cooperação, desejam alcançar um objetivo comum.

A Lei Federal nº 9.790/1999 regulamenta as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), que são organizações não governamentais com certificado emitido pelo Poder Público Federal ao comprovarem o cumprimento de certos requisitos estabelecidos nessa lei. Em contrapartida, elas podem celebrar termo de parceria com o Poder Público, que é uma alternativa mais interessante do que o convênio por ter maior agilidade em sua formalização (BRASIL, 1993).

As subvenções são regulamentadas pela Lei Federal nº 4.320/1964 e podem ser sociais ou econômicas (BRASIL, 1964).

A subvenção social é uma modalidade de transferência de recursos financeiros públicos para organizações governamentais ou não governamentais, de caráter assistencial e sem fins lucrativos, com o objetivo de cobrir despesas de custeio do projeto proposto.

As subvenções econômicas destinam-se às empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril e necessitam de lei específica.

É comum o governo fazer convênio ou conceder subvenção social às entidades do Terceiro Setor para amenizar os problemas sociais não solucionados de maneira satisfatória pelo Estado, e a sociedade espera que estas organizações apresentem uma gestão eficiente e transparente.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ)

O TCE RJ possui a missão constitucional de apreciar as contas prestadas pelo Poder Executivo do Estado e pelos prefeitos municipais; julgar as contas dos responsáveis por bens e valores públicos das unidades dos poderes do Estado e dos Municípios; exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades dos poderes do Estado e dos Municípios; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal na Administração Pública, bem como a dos atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões (RIO DE JANEIRO, 2013a).

Na competência constitucional atribuída ao Tribunal para julgar as contas dos administradores, estão as contas de ordenadores de despesas dos Poderes Legislativo, Executivo e, ainda, do Ministério Público Estadual.

Tendo como meta a fiscalização dos gastos dos órgãos públicos estaduais e municipais, o Tribunal de Contas deve valer-se de todos os recursos possíveis para apurar qualquer irregularidade cometida pelos gestores dos órgãos sob a sua jurisdição, denominados de jurisdicionados. Esses recursos incluem, entre outros, a análise das informações encaminhadas à Corte de Contas pelos jurisdicionados e as auditorias realizadas pelo TCE-RJ nesses órgãos, periodicamente e extraordinariamente. Todos esses dados permitem ao Tribunal exercer uma maior e melhor fiscalização da Administração Pública.

Quando o ente público faz repasse de verba para uma ONG, por exemplo, a título de subvenção social, é obrigado a enviar, periodicamente, à Corte de Contas a respectiva prestação de contas para que seja verificada se a verba pública foi devidamente aplicada.

É comum pensar que os Tribunais de Contas são subordinados ao Poder Legislativo, porém o Supremo Tribunal Federal assim se posicionou sobre o assunto (BRASIL, 2010):

> Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico.



Ressalta-se que o estudo engloba o Estado, mas não a cidade do Rio de Janeiro, isto se deve ao fato de o TCE-RJ não ser o responsável pelo acompanhamento da gestão deste município, cuja competência cabe ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2013b).

AS SUBVENÇÕES SOCIAIS CONCEDIDAS PELO GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Encontra-se no sítio da Sefaz o Sistema de Transparência Fiscal, que disponibiliza uma série de informações orçamentárias e dos gastos das unidades gestoras estaduais (secretarias, departamentos, autarquias, fundações, etc.). Essas informações são lançadas diariamente na base de dados da Sefaz, como empenhos, receitas, despesas, contratos, convênios e subvenções, sendo que no presente trabalho o foco foram os empenhos pagos, mês a mês, por esses órgãos estaduais, no período de 2007 a 2011.

A partir dessas informações, foi criada no Excel uma tabela de gastos totais mensais, e, em seguida, foram selecionados os dados de modo a conter, na coluna modalidade da aplicação, o código 50, que corresponde às transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, constante na Lei Federal nº 4.320/1964. Com este procedimento, obteve se, a partir da amostra, o gasto total do Governo do Estado do Rio de Janeiro com os repasses às entidades do Terceiro Setor.

Todo gestor público do Estado do Rio de Janeiro que deseja fazer um empenho é obrigado a lançar o respectivo valor na base de dados da Sefaz, caso contrário não receberá tal verba pública. Por esta razão, presume-se que haja uma grande confiabilidade nessas informações.

Quanto à amostra, ao apresentar a evolução de uma série temporal que retrata os cinco últimos anos, ultrapassando o tempo de mandato estadual e municipal, traz-se um conjunto de conhecimentos capazes de servir como fundamento para a elaboração de um estudo específico, que não caracteriza um único período.

Para ter-se noção do tamanho do Terceiro Setor no Estado do Rio de Janeiro, a tabela 1 reúne dados de uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na qual se pode observar que em 2010 a quantidade de entidades sem fins lucrativos era de 25.881, classificadas em diversas áreas (IBGE, 2013).

É comum o governo fazer convênio ou conceder subvenção social às entidades do Terceiro Setor para amenizar os problemas sociais não solucionados de maneira satisfatória pelo Estado

Tabela 1 – Unidade da Federação RJ e classificação das entidades sem fins lucrativos (2010)

Grandes Regiões, Unidades da Federação e classificação das entidades sem fins lucrativos	Unidades locais
Rio de Janeiro	**25.881**
Habitação	5
Habitação	5
Saúde	406
Hospitais	95
Outros serviços de saúde	311
Cultura e recreação	2.663
Cultura e arte	1.031
Esportes e recreação	1.632
Educação e pesquisa	1.911
Educação infantil	188
Ensino fundamental	431
Ensino médio	330
Educação superior	143
Estudos e pesquisas	295
Educação profissional	61
Outras formas de educação/ensino	463
Assistência social	2.116
Assistência social	2.116
Religião	12.963
Religião	12.963
Associações patronais e profissionais	1.741
Associações empresariais e patronais	277
Associações profissionais	1.213
Associações de produtores rurais	251
Meio ambiente e proteção animal	213
Meio ambiente e proteção animal	213
Desenvolvimento e defesa de direitos	1.682
Associação de moradores	799
Centros e associações comunitárias	433
Desenvolvimento rural	14
Emprego e treinamento	19
Defesa de direitos de grupos e minorias	269
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direito	148
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	2.181
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	2.181

Fonte: IBGE, 2010.

Na tabela 2, são apresentadas as informações da amostra extraída do Sistema de Transparência Fiscal, onde se constata que o total do gasto com entidades do Terceiro Setor no período em estudo foi de R$ 47.940.934,39, o qual é um valor bastante relevante. Portanto, a pesquisa contribui provendo elementos para verificar a evolução desses gastos, uma vez que os recursos econômicos são escassos, e, em todas as esferas da Administração Pública, os repasses de verbas públicas às entidades do Terceiro Setor vêm, em geral, crescendo ao longo do tempo (VITURINO, 2012).

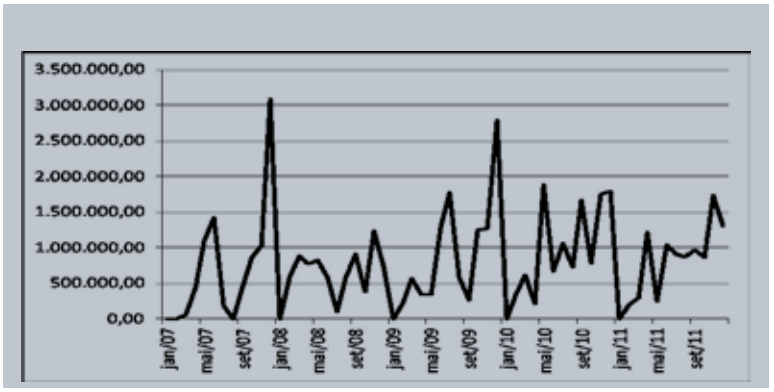
Os dados mensais foram lançados no gráfico da figura 3 a seguir, e pode-se perceber que a maior parte dos valores apresentou evolução crescente. Nos meses de janeiro, não houve repasse às entidades sem fins lucrativos, pois só foram realizados pagamentos do tipo restos a pagar, os outros tipos de pagamentos ficaram aguardando a liberação orçamentária estadual. Nos meses de dezembro, observou-se um comportamento persistente, que é a necessidade de pagar tudo que foi empenhado durante o ano e, até então, não havia sido pago. Logo, tem-se nesta amostra, o que foi efetivamente pago, mês a mês, dando uma visão clara do gasto mensal real com entidades sem fins lucrativos.

Tabela 2 – Total de repasses anuais do Estado do Rio de Janeiro a entidades do Terceiro Setor (2007-2011)

ANO	Totais de gastos anuais do Governo do Estado do RJ com repasse a entidades sem fins lucrativos (R$) (A)	Totais de gastos anuais do Governo do Estado RJ (R$) (B)	(A) / (B)%
2007	8.614.336,07	31.661.595.101,22	0,03
2008	7.580.925,74	36.173.210.760,67	0,02
2009	10.661.583,90	40.069.852.908,65	0,03
2010	11.488.476,79	48.377.591.767,46	0,02
2011	9.595.611,89	54.232.718.816,09	0,02
Total	**47.940.934,39**	**210.514.969.354,09**	**0,02**

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Sistema de Transparência Fiscal da Sefaz.

Figura 3 – Total de gastos mensais em reais com repasses a entidades sem fins lucrativos (2007-2011)



Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Sistema de Transparência Fiscal da Sefaz.

As variáveis *dummies*[3] são introduzidas no modelo econométrico para representar adequadamente os efeitos diferenciais produzidos pelo comportamento, neste caso, de caráter qualitativo, assumindo os valores 0 ou 1. Será criada a variável *dummy* D1 para assinalar os meses de dezembro da amostra, porque neles há um comportamento persistente de picos de valor.

Com esses ajustes na base de dados foi possível aplicar técnicas de econometria que fornecem algumas conclusões interessantes. Assim, trabalhou-se com a montagem de uma regressão linear simples, utilizando o método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MDO) com o intuito de explicar o comportamento da variável dependente Y (gasto total *com repasses a entidades sem fins lucrativos),* em relação à variável independente X (gasto total) e da variável *dummy* D1 (valor 1 se for dezembro e valor 0 se diferente de dezembro).

Tabela 3 - Total de gastos mensais em reais de repasses a entidades sem fins lucrativos (2007-2011)

DATA	Y	X	D1
jan/07	0	1.371.676.836,36	0
fev/07	0	2.767.776.188,25	0
mar/07	61.587,00	2.525.652.850,26	0
abr/07	444.674,12	2.346.360.349,54	0
mai/07	1.101.431,62	2.941.706.537,18	0
jun/07	1.420.294,35	2.420.327.979,87	0
jul/07	179.057,37	2.547.272.431,44	0
ago/07	0	2.432.987.154,85	0
set/07	427.986,30	2.429.148.169,97	0
out/07	859.258,91	2.521.028.322,39	0
nov/07	1.030.687,33	2.676.493.314,04	0
dez/07	3.089.359,07	4.681.164.967,07	1
jan/08	0	1.672.697.411,40	0
fev/08	579.824,37	3.193.377.451,11	0
mar/08	884.835,86	2.681.080.169,20	0
abr/08	764.630,71	2.832.929.626,85	0
mai/08	818.772,21	3.363.944.680,31	0
jun/08	581.252,40	2.641.372.486,04	0
jul/08	103.416,88	2.636.254.554,88	0
ago/08	587.980,33	2.796.586.461,13	0
set/08	906.019,65	2.909.903.366,18	0
out/08	382.659,18	3.030.539.728,40	0
nov/08	1.238.490,40	3.007.539.426,29	0
dez/08	733.043,75	5.406.985.398,88	1
jan/09	0	1.717.483.953,85	0
fev/09	218.656,00	3.213.550.855,65	0
mar/09	563.955,43	3.201.861.242,65	0
abr/09	339.536,57	3.176.041.157,13	0
mai/09	335.964,81	3.462.761.779,67	0
jun/09	1.293.251,61	3.118.049.916,87	0
jul/09	1.766.687,58	3.315.517.137,92	0
ago/09	571.736,28	3.080.393.255,75	0
set/09	259.968,00	3.263.583.677,36	0
out/09	1.244.821,62	3.125.402.140,58	0
nov/09	1.278.659,62	3.191.883.660,50	0
dez/09	2.788.346,38	6.203.324.130,72	1
jan/10	0	1.914.113.650,81	0
fev/10	323.643,92	3.659.764.474,86	0
mar/10	618.637,71	3.682.653.858,68	0
abr/10	215.073,59	3.523.409.692,83	0
mai/10	1.879.110,18	4.369.786.535,99	0
jun/10	671.215,52	3.630.843.369,94	0
jul/10	1.053.419,34	5.412.778.896,08	0
ago/10	732.814,57	3.937.942.916,82	0
set/10	1.671.185,78	4.269.437.688,56	0
out/10	784.425,90	3.815.196.788,80	0
nov/10	1.752.923,60	4.077.380.948,34	0
dez/10	1.786.026,68	6.084.282.945,75	1
jan/11	0	3.144.042.891,72	0
fev/11	188.504,00	4.319.985.446,55	0
mar/11	294.050,82	4.063.180.451,52	0
abr/11	1.208.136,05	3.803.112.919,42	0
mai/11	239.493,01	4.514.215.964,37	0
jun/11	1.032.975,35	3.962.393.640,39	0
jul/11	903.876,51	5.088.689.430,83	0
ago/11	870.691,49	4.026.920.939,60	0
set/11	962.034,21	5.137.143.931,65	0
out/11	862.620,18	4.240.673.776,14	0
nov/11	1.731.526,13	5.133.905.758,19	0
dez/11	1.301.704,14	6.798.453.665,71	1
TOTAL	**47.940.934,39**	**210.514.969.354,09**	-

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do Sistema de Transparência Fiscal da Sefaz.

3 - A variável *dummy* indica a presença ou a ausência de uma qualidade ou atributo.

Outras tentativas foram feitas no sentido de explicar as variáveis *dummies* de outros meses, mas nenhuma regressão estimada apresentou um resultado melhor, pois o único mês que apresentou fator sazonal foi dezembro (GUJARATI, 2011).

Assim, a partir da tabela 3, e com o auxílio da função de análise de dados do Excel, foi criada uma regressão com todas as variáveis estatisticamente relevantes; em seguida, gerado o Resumo dos Resultados da Regressão Linear Simples (ANOVA), conforme se observa no quadro 1.

dos coeficientes estimados foi utilizado o teste Stat T com 95% de confiança, assim como o teste do Valor P menor que 0,05, onde se constatou que os coeficientes são válidos com a exceção do intercepto, que não é estatisticamente significativo ao nível de 5% (SPIEGEL, 1993).

Como resultado, aplicando-se a metodologia descrita, foi possível encontrar a seguinte equação de reta:

Y = 0,00021 * X + 699754,4587 * D1 + $\sum$

Composta dos seguintes elementos:

Y é a variável dependente, que corresponde ao valor calculado do total de gastos mensais

Quadro 1 – Resumo dos Resultados da Regressão Linear Simples para gastos com entidades sem fins lucrativos realizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro (2007-2011)

RESUMO DOS RESULTADOS

Estatística de Regressão	
R Múltiplo	0,862436875
R Quadrado	**0,743797363**
R Quadrado Ajustado	0,722138697
Erro Padrão	533015,029
Observações	**60**

ANOVA

	GL	*SQ*	*MQ*	*F*	*F de significação*
Regressão	2	4,78385E+13	2,39193E+13	84,19165292	9,64192E-18
Resíduo	58	1,64781E+13	2,84105E+11		
Total	60	6,43166E+13			

	Coeficientes	*Erro Padrão*	*Stat T*	*Valor P*	*95% inferiores*	*95% superiores*
Interseção	0	#N/D	#N/D	#N/D	#N/D	#N/D
Total	**0,000212506**	2,1024E-05	10,1078184	**2,08296E-14**	0,000170422	0,00025459
D4	**699754,4587**	268084,5174	2,610200938	**0,011495781**	163124,9974	1236383,92

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do Sistema de Transparência Fiscal-RJ da Sefaz.

Observando o quadro 1, nota-se que este modelo econométrico consegue, em média, explicar 75% (R Quadrado) do comportamento de Y (gasto total com repasses a entidades sem fins lucrativos), que é um valor bastante expressivo e deve ser considerado, ficando os demais 25% creditados a efeitos aleatórios (GUJARATI, 2011).

Como mecanismo para se comprovar a validade

do Governo do Estado do Rio de Janeiro com repasses a entidades sem fins lucrativos.

0,00021 é o coeficiente angular da reta.

X é a variável independente quantitativa, que corresponde ao total de gastos mensais do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

699754,4587 é o coeficiente o qual representa que em cada mês de dezembro da amostra o









gasto do Governo do Estado do Rio de Janeiro, com transferências a entidades sem fins lucrativos, teve um acréscimo de R$ 699.754,46 devido a algum fator sazonal nesse mês.

D1 é a variável qualitativa *dummy,* que informa se o mês é dezembro ou não (valor 1 se dezembro e valor 0 se diferente de dezembro).

$\sum$ é o termo aleatório e significa o erro, isto é, o elemento que representa todas as diferenças entre os valores amostrais e os estimados.

Em outras palavras, de fato o repasse às entidades sem fins lucrativos representa um percentual praticamente constante do total de gastos do Governo do Estado do Rio de Janeiro, mas isso não se observou nos meses de janeiro e dezembro.

Então, dezembro tende a ser um mês onde os repasses às entidades sem fins lucrativos aumentam, e a razão disso é a necessidade de adequação aos percentuais legais, pois, sendo dezembro o último mês do ano, nele são realizados ajustes para que os entes públicos minimizem possíveis problemas com o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao passo que no mês de janeiro não houve repasses, conforme se verificou na amostra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi idealizado a partir de uma amostra de dados do Sistema de Transparência Fiscal, gerenciado pela Sefaz, que contém informações sobre os gastos realizados pelos órgãos do Estado do Rio de Janeiro. O objetivo proposto, e já apresentado na introdução, foi o de estudar esses dados, verificando a evolução dos gastos públicos com entidades do Terceiro Setor, conforme levantamento realizado. Com isso, ficou claro que existe uma uniformidade nos números apurados, pois, por meio de cálculo econométrico dos valores, resultantes da amostra, no período de 2007 a 2011, houve comprovação de que o gasto com transferências a entidades sem fins lucrativos está relacionado diretamente ao gasto total, com 95% de confiança.

Neste estudo sobre a utilização da análise de regressão como técnica de previsão de gastos públicos com entidades do Terceiro Setor no processo orçamentário do Governo do Estado do Rio de Janeiro, foi utilizado o método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MDO) com o intuito de explicar o comportamento da variável dependente Y (gasto total com repasses a entidades sem fins lucrativos), em relação à variável independente X (gasto total), e da variável ***dummy*** D1 (valor 1 se for dezembro e valor 0 se diferente de dezembro).

Após a elaboração do modelo de regressão linear simples e da aplicação dos respectivos testes estatísticos foram obtidos os resultados que permitiram analisar as relações observadas entre as citadas variáveis. Por este motivo, pode-se afirmar que o referido modelo é apropriado para predição de gastos públicos com entidades sem fins lucrativos, onde se chegou à seguinte equação:

$$Y = 0{,}00021 * X + 699754{,}4587 * D1 + \sum$$

Em relação aos repasses a entidades sem fins lucrativos, foi observado na amostra que nos meses de janeiro não houve repasses, já nos de dezembro eles aumentaram, e para evitar este acúmulo poderia ser feito um controle maior ao longo do ano, por trimestres, por exemplo, para que não houvesse este tipo de comportamento, pois estas entidades sem fins lucrativos necessitam de certa estabilidade no recebimento dos valores.

Sugere-se, como trabalhos futuros, a continuidade deste acompanhamento, assim como estudo dos temas, assuntos e problemas que puderam ser aqui encontrados e observados, mas que não foram analisados de maneira aprofundada por não fazer parte do escopo definido para esta pesquisa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.* Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 13 nov. 2013.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666compilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2013.

_____. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: 13 nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) 4190.* 2010. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4190&processo=4190>. Acesso em: 13 nov. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GUJARATI, Damodar N. *Econometria básica*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil.* 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/default.shtm, 2013>. Acesso em: 13 nov. 2013.

MANKIW, N. Gregory. *Princípios de Microeconomia.* 5. ed. São Paulo: Cengage, 2011.

MEREGE, L. C. *Pesquisas revelam que Terceiro Setor cresce além das expectativas*. Disponível em: <www.financeiro24horas.com.br/informativo.aspx?CodMateria=1129>, Acesso em: 13 nov. 2013.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. *Sítio oficial*. 2013. Disponível em: <www.pmi.org.br>. Acesso em: 13 nov. 2013.

REVISTA ÉPOCA. *O poder das ONGs*, ed. 11 ago. 2008.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda. *Transparência*. 2013. Disponível em: <www.transparencia.rj.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2013.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. *Sítio oficial*. 2013a. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2013.

RIO DE JANEIRO (RJ). Tribunal de Contas. *Sítio oficial*. 2013b. Disponível em: <www.tcm.rj.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2013.

SCHOENMAKER, Janaína. *Controle das parcerias entre o Estado e o terceiro setor pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA, José Cláudio Ferreira da Silva. *Modelo geral de análise macroeconômica*. Rio de Janeiro, Publit, 2009.

SPIEGEL, Murray Ralph. *Estatística*. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

VITURINO, Robson. Executivos de ONGs e suas remunerações. *Época Negócios*, Rio de Janeiro, ed. 69, nov. 2012.



O PAPEL DA ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ na promoção de culturas inclusivas na gestão municipal*

Paula Alexandra Nazareth
Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Doutora em Economia pelo Instituto de Economia (IE) da UFRJ
Mestre em Economia Industrial pelo IE/UFRJ

Sandra Cordeiro de Melo
Professora adjunta da Faculdade de Educação da UFRJ
Doutora e Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da UFRJ

RESUMO: O artigo contextualiza o processo de descentralização política e fiscal no Brasil, cujo marco fundamental é a Constituição Federal de 1988, por meio do qual os municípios brasileiros se tornaram os principais agentes promotores das políticas públicas, em especial as ligadas às áreas sociais. Discute sobre a crescente participação social no desenvolvimento das políticas públicas e afirma que esta se alinha aos ideais de inclusão, como um processo que reitera princípios democráticos de participação social plena. Neste sentido, a inclusão não se resume a uma ou algumas áreas da vida humana, como saúde, lazer e educação. Refere-se, portanto, a todos os esforços no sentido de garantia da participação máxima de qualquer cidadão em qualquer arena da sociedade (SANTOS, 2003). O trabalho busca definir o papel das escolas de governo como o contexto no qual se insere a Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ) e apresenta suas atividades de formação e capacitação. Escolhe, dentre estas, o Projeto TCE-Escola Itinerante: uma parceria com os municípios do Rio de Janeiro, voltado para a capacitação de servidores dos municípios do interior, como objeto de estudo para uma ampliação do Projeto Incluir, conjunto de ações de acessibilidade para servidores com deficiência, já desenvolvido pela ECG. A ampliação sugerida pretende uma visão mais complexa da inclusão, que não se limite ao universo das deficiências, mas contemple um âmbito maior da educação, por meio da inserção dos princípios da inclusão na formação dos docentes da ECG, servidores do TCE-RJ. O objetivo engloba sensibilizá-los para os aspectos relacionados às culturas, políticas e práticas de inclusão na Administração Pública para, em seguida, com eles, realizar a revisão dos conteúdos programáticos dos cursos oferecidos no Projeto TCE-Escola Itinerante e, por fim, reformular o próprio projeto, trazendo para a centralidade de suas ações o cidadão e as políticas inclusivas.

PALAVRAS-CHAVE: Inclusão; políticas públicas; participação social; Escolas de Governo; ECG/TCE-RJ; Tribunal de Contas do Rio de Janeiro.

KEYWORDS: Inclusion; public policies; social participation; government schools; ECG/TCE-RJ; the Court of Accounts of Rio de Janeiro.

* Artigo resultante de trabalho apresentado no *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, na cidade de Cartagena, Colômbia, 2012.

ABSTRACT: This paper contextualizes the political and fiscal decentralization processes in Brazil, whose cornerstone is the Federal Constitution of 1988, that made the Brazilian municipalities the main promoters of the public policies, especially those related to social areas. It discusses the rise of social participation in the development of public policies and it states that this social participation is aligned with ideals of inclusion, as a process that reiterates democratic principles of a complete social participation. Therefore, inclusion cannot be summed up in one or in a few areas of human life, such as health, leisure and education, it refers to all efforts made in order to guarantee maximum participation of every citizen in any area of society (SANTOS, 2003). This paper seeks to define the context in which the School of Accounts and Management of the Court of Accounts of Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ) is inserted as that of the government schools, and it also presents the activities held by the institution regarding formal education and training activities. Amongst all the ECG's activities, this essay deals with the TCE-Itinerant School Project, a partnership between the Court of Accounts and the municipalities of Rio de Janeiro. A program that aims at enhancing the knowledge of public employees of the inner municipalities on daily matters, fits well as an object of study of a project to extend the Inclusion Project: a set of accessibility actions, already implemented by ECG, to benefit the public employees with disabilities. The idea of a broaden view of the Inclusion Project aims to build a more extensive perception regarding inclusion, which would not be restricted to physical disabilities, but it would contemplate a larger field of education through the integration of inclusion principles in the ECG's teachers training. The objective of the project encompasses the amelioration of awareness of ECG teachers to issues related to the different cultures, policies and practices of inclusion in the Public Administration. Following this first goal, the idea is to proceed with the revision of the syllabus of the courses offered by the TCE-Itinerant School Project and, eventually, reshape the Inclusive Project itself, by bringing the citizens and inclusive policies to the center of their actions.

INTRODUÇÃO

Os municípios são hoje, no Brasil, os principais entes responsáveis pela execução das políticas públicas ligadas às áreas sociais, notadamente, saúde e educação (NAZARETH, 2007, 2008, 2011). Para que o planejamento e a implementação dessas políticas atinjam os objetivos propostos, é fundamental a formação e qualificação dos servidores que trabalham nas administrações locais. É aí que entra a importância do potencial da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ), como agente promotor de culturas de inclusão nos 91 municípios sob a jurisdição do Tribunal.

As culturas de inclusão supõem a participação do cidadão, sujeito de toda política, na definição das prioridades e nos processos de tomada de decisão, a partir de consultas à população, planejamento participativo, criação e manutenção de conselhos municipais, articulações intermunicipais e interinstitucionais, entre outros instrumentos. Para que as políticas adotadas pelas administrações dos municípios fluminenses sejam políticas para todos, as culturas de inclusão devem ser priorizadas.

Estas culturas podem ser promovidas por meio de cursos de formação em serviço, voltados para os servidores públicos, que, ao trabalharem temas técnicos e operacionais, os ampliem e os tornem mais complexos, provocando os alunos – responsáveis pelo desenvolvimento e implementação das políticas públicas nos municípios – a refletir sobre as culturas de inclusão.

A questão que se quer colocar é: como uma escola de governo com essas características pode repensar suas ações de maneira a se fundamentar também nos princípios da inclusão, e que benefícios podem ser esperados, no que diz respeito à relação governo-cidadão?

Este trabalho apresenta as atividades da ECG e analisa seu alcance, sugerindo a oportunidade de uma inovação na sua estratégia de atuação pedagógica, por meio da incorporação dos princípios da inclusão ao conjunto de valores já presentes na cultura da Escola. Tal inovação supõe uma visão mais complexa da inclusão, que não se limite ao universo das deficiências, mas contemple um âmbito maior da educação, por meio da inserção dos princípios da inclusão na formação dos docentes da ECG, servidores do TCE-RJ.

OS MUNICÍPIOS, AGENTES PROMOTORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como resultado de um longo processo de descentralização política e fiscal, cujo marco fundamental é a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), os municípios brasileiros se tornaram os principais agentes promotores das políticas públicas, em especial as ligadas às áreas sociais.[1]

Nesse processo, as atribuições dos municípios foram se tornando mais complexas e diversificadas, forçando o equacionamento da questão do financiamento das ações governamentais locais, cruciais para o desenvolvimento urbano, evidenciando a importância da capacidade técnica, de gestão,

1 A Constituição Federal de 1988 garantiu mais receitas e conferiu novas atribuições e responsabilidades aos municípios brasileiros. Este movimento vem sendo aprofundado, desde então, por reformas constitucionais e legais, o que permite caracterizá-lo como um verdadeiro processo de "municipalização" (PRADO, 2001). Ver Nazareth (2007) e Melo e Nazareth (2012) para discussão sobre o tema.





para um adequado planejamento e efetiva implementação das políticas públicas municipais. No Estado do Rio de Janeiro, o cenário em que se inserem os municípios é adicionalmente determinado pela emergência do petróleo como fator dinamizador da economia fluminense, que permitiu a reversão da trajetória de crise em que o estado esteve mergulhado ao longo do século XX[2], a partir das mudanças na legislação que regulava as atividades de exploração do petróleo e do gás natural, ocorridas na segunda metade da década de 1990.

A exploração desses recursos naturais vem produzindo reflexos nas atividades econômicas e na distribuição da população no território estadual e, ao mesmo tempo, impactos expressivos nas finanças públicas do estado e de seus municípios, por meio das compensações financeiras pagas pelas empresas concessionárias aos entes federativos. Em virtude das regras de rateio, no entanto, tais impactos são diferenciados, afetando de forma desigual os municípios e contribuindo para tornar ainda mais complexo o sistema fiscal fluminense e brasileiro.

DIVISÃO DE ENCARGOS NO ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO

O governo federal responde pela maior parte do pagamento de juros e encargos da dívida pública. Na área social, a divisão de atribuições entre as esferas de governos apresenta expressiva diversidade, com tendências de concentração das responsabilidades sobre a previdência e as políticas de administração financeira, como desenvolvimento econômico e emprego (e desemprego), para os governos estaduais e municipais. Estes desempenham também papel central na formulação e financiamento dos

2 Evidenciada na perda de competitividade industrial e da posição relativa do Estado do Rio de Janeiro na produção nacional. Ver Nazareth (2007).

programas da área social, deixando a execução a cargo dos governos locais. Na educação e na saúde, o padrão predominante é de responsabilidades concorrentes entre os níveis de governo (TER-MINASSIAN, 1997).

Dados relativos a 2009, consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional, mostram que coube ao governo federal brasileiro maior parcela de responsabilidade pela despesa com o ensino superior (71%), defesa nacional (100%), previdência social (81%), trabalho (94%), ciência e tecnologia (72%) e agricultura (69%). Os governos estaduais assumiram, historicamente, o ensino médio. Em 2009, responderam por 93% do custo total desse nível de ensino e por 79% do que foi gasto com a segurança pública no país, além de pagarem a maior parte dos gastos com os direitos da cidadania (74%)[3].

Os governos municipais brasileiros, considerados em seu conjunto, se responsabilizaram pelos gastos com ensino fundamental (59%) e educação infantil (97%), urbanismo (74%) e saneamento (53%, predominantemente em saneamento básico urbano).

Em alguns casos, porém, observam-se no Brasil, assim como em outros países federais, superposição e duplicidade de atribuições, ambiguidades na distribuição de responsabilidades e/ou ainda "vácuos" na prestação dos serviços que redundam na ineficiência ou insuficiência na provisão de bens e serviços e na execução das políticas públicas, e permitem concluir pela ocorrência do fenômeno da "municipalização por ausência", especialmente em algumas áreas sociais[4].

Funções de governo como transporte – na qual a União se encarrega de financiar e manter rodovias maiores e interestaduais, enquanto os estados cuidam de suas rodovias e os municípios são responsáveis pelo transporte urbano –, saneamento e saúde são de responsabilidade dos três níveis de governo (muito embora esta última constitua caso particular, dada a existência de um sistema articulado, com comando único em cada esfera, o Sistema Único de Saúde – SUS) (NAZARETH, 2007).

A IMPORTÂNCIA DE FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS

A capacidade dos governos subnacionais de ofertar bens e serviços públicos a seus habitantes pode variar consideravelmente entre jurisdições. No caso brasileiro, combinam-se a heterogeneidade geográfica e territorial em um país de dimensões continentais com distribuição irregular de uma população numerosa (altamente concentrada em poucos municípios de grande porte, mas dividida em um grande número de municípios de pequeno porte), e a heterogeneidade socioeconômica, decorrente da expressiva concentração da geração de valor e renda em espaços específicos do território. As disparidades regionais e individuais repercutem em todos os setores do país, com reflexos no acesso

3 Direitos de cidadania são direitos relacionados à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. As subfunções destes direitos são: custódia e reintegração social, direitos individuais, coletivos e difusos, assistência aos povos indígenas (BRASIL, 1988).

4 A descentralização na política habitacional brasileira constituiria um "caso exemplar de descentralização espontânea ou por ausência", por meio do qual estados e municípios foram desenvolvendo políticas próprias e assumindo responsabilidades por decisões sobre programas e seu funcionamento na medida em que o governo federal foi perdendo a capacidade de ação (ALMEIDA, 1995).

diferenciado da população a bens e produtos e a serviços públicos.

No Estado do Rio de Janeiro, a existência de municípios metropolitanos com elevada densidade demográfica e inúmeras carências ligadas à urbanização desordenada representa um desafio à gestão municipal. De fato, como mencionado anteriormente, o avanço do processo de descentralização resultou em que a maior parte das políticas sociais é executada atualmente, no Brasil, pelos governos municipais, realidade que impõe aperfeiçoar a capacidade das administrações públicas de planejarem e implementarem ações voltadas para o atendimento das demandas sociais e do desenvolvimento urbano, e para a redução das desigualdades.

Nesse contexto, para que as políticas públicas atinjam os objetivos propostos, a partir do aperfeiçoamento do diálogo entre a sociedade e o poder público, é fundamental a formação e qualificação dos servidores que trabalham nas administrações locais. E, neste aspecto, sobressai o potencial das escolas de governo[5] como agentes de formação nas áreas da gestão pública e incentivadores de boas práticas na administração.

O PAPEL DAS ESCOLAS DE GOVERNO COMO AGENTES DE FORMAÇÃO

A Constituição de 1988 determinou à União, aos Estados e ao Distrito Federal que mantenham "escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos" (BRASIL, 2004, p. 44)[6]. Ademais,



a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e o desenvolvimento permanente do servidor público para dar conta dos crescentes desafios são objetivos contemplados na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, instituída em 2006 no Brasil.

De acordo com as diretrizes que nortearam a adoção dessa política, as escolas de governo são as instituições destinadas à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Também no âmbito estadual, tais escolas têm a responsabilidade de aperfeiçoar a educação de servidores para o atingimento da missão das organizações públicas apreciadas sob o prisma da economicidade, da eficiência, da efetividade e da boa gestão de suas práticas. É importante salientar que o papel das escolas de governo será definido, cada vez mais, no contexto das reformas gerenciais do setor

5 São 192 escolas de governo assim distribuídas: 92 estaduais (48%), 54 federais (28%) e 46 municipais (24%) – o nível municipal concentra 49% de todos os servidores públicos, segundo levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

6 Texto que consta do parágrafo 2º do artigo 39 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

público, na sua contribuição para a formação de novos profissionais que se engajarem na ampliação do processo de participação social para o desenvolvimento de políticas públicas inclusivas. Em que pese a sua importância para os governos, vale destacar que muitas destas escolas não se limitam a oferecer formação aos servidores das instituições públicas às quais estão vinculadas, podendo o alcance de suas ações se estender a servidores de outros órgãos ou entidades públicas e até mesmo a cidadãos, não servidores.

Para os fins a que se propõe o presente trabalho, a questão que se coloca é: como escolas de governo, com tais características e orientadas para o atendimento dos interesses da administração pública, podem repensar suas ações de maneira a se fundamentarem também nos princípios da inclusão, e que benefícios podem ser esperados, no que diz respeito à relação governo-cidadão?

OS PRINCÍPIOS DA INCLUSÃO – UMA CONCEITUAÇÃO

A crescente participação social no desenvolvimento das políticas públicas se alinha aos ideais de inclusão, sendo esta entendida como um processo que reitera princípios democráticos de participação social plena. Neste sentido, a inclusão não se resume a uma ou algumas áreas da vida humana, saúde, lazer e educação. Refere-se, portanto, a todos os esforços no sentido de garantia da participação máxima de qualquer cidadão em qualquer arena da sociedade (SANTOS, 2012).

Conceitualmente, a inclusão é entendida nas dimensões das culturas, políticas e práticas, que, por serem complementares entre si, representam a ideia de omnilética. Este neologismo se define como uma maneira totalizante de compreender as diferenças como partes de um quadro maior, caracterizado por suas dimensões culturais, políticas e práticas em uma relação ao mesmo tempo complexa[7] e dialética (SANTOS, 2012).

A dimensão das culturas representa o plano em que, internamente, são construídas as práticas discursivas, as crenças e tudo aquilo que, provavelmente, justificará a criação de políticas e a implementação destas (SANTOS; FONSECA; MELO, 2009). A dimensão das políticas configura as normas, leis, regras, convenções, deliberações, atos, que objetiva ou subjetivamente, refletem os valores compartilhados por uma determinada sociedade. Tais políticas buscam organizar as culturas para que estas possam ser colocadas em prática. As políticas se apresentam mais ou menos participativas, à medida que consideram culturas mais ou menos inclusivas. Considerando que as políticas públicas são disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público, e ainda, que refletem a ação intencional do Estado junto à sociedade (KANAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010) quanto mais alinhadas estiverem aos anseios e necessidades do cidadão, e aos ideais de participação, mais chances elas têm de se efetivarem e causarem o efeito planejado.

A dimensão das práticas supõe a concretização das culturas e das políticas, visto que as ações

7 No paradigma do pensamento complexo, como acentua Morin, o conflito, a contradição, a incerteza não são elementos a serem eliminados por meio de explicações, mas, ao contrário, são elementos que devem fazer parte da concepção e percepção da realidade (AGUIAR, 2005).

adotadas por um governo se basearão, fortemente, na concretização de suas políticas. Acreditamos que as culturas de inclusão devem ser priorizadas para que as políticas adotadas pelos governos sejam concretizadas como políticas para todos. Estas culturas podem ser promovidas por meio de cursos de formação em serviço, voltados para os servidores públicos, que ao trabalhar temas técnicos e operacionais, os ampliem e os tornem complexos, provocando os alunos, responsáveis pelas práticas de desenvolvimento e implementação das políticas públicas, a refletir sobre tais culturas.

FORMAÇÃO EM SERVIÇO - A EXPERIÊNCIA DA ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro exerce as atividades de controle externo no âmbito da administração pública do estado e dos municípios fluminenses[8], verificando a legalidade (observância à norma legal), a legitimidade (observância ao interesse público e à moralidade administrativa) e a economicidade (observância aos princípios de conveniência e eficiência na gestão de recursos públicos) dos atos, e o desempenho dos órgãos e entidades por ele fiscalizados.

Em 1992, o TCE-RJ, cumprindo sua determinação constitucional, criou em sua estrutura, o Instituto Serzedello Corrêa (ISE), voltado para a realização de atividades educacionais. Em 2005, o ISE foi transformado na Escola de Contas e Gestão, com a missão de promover o ensino e a pesquisa na área de gestão pública, voltados para o desenvolvimento e a difusão de conhecimento, modelos e metodologias comprometidas com inovação, transparência, responsabilização, melhoria de desempenho e do controle governamental, em consonância com as expectativas e necessidades da sociedade.[9] As atividades realizadas pela ECG são orientadas pelo Plano Anual de Formação e Capacitação (PAFC) e estão reunidas em quatro programas: 1 - Capacitação, que oferece palestras, seminários, oficinas, encontros técnicos, além de cursos de curta e média duração; 2 - Formação, que desenvolve dois cursos de pós-graduação em nível de *lato sensu*, Gestão Pública Municipal e Gestão Pública e Controle Externo; 3 - Estudos e Pesquisas, que promove atividades acadêmicas relativas a estudos, pesquisas e produções científicas, como a Revista Síntese e as Edições Seriadas; 4 - Gestão e Disseminação de Informações, que engloba as ações de disseminação do conhecimento proposta pela biblioteca e tudo o que se refere aos sistemas de informação da escola.

O "Projeto TCE-Escola Itinerante: uma parceria com os municípios do Rio de Janeiro" está inserido no programa de capacitação e oferece palestras e cursos de curta e média duração no interior do Estado, em municípios-polo escolhidos nas diferentes regiões[10]. As ações desenvolvidas nesse projeto e seus impactos serão analisados a seguir.

8 O único município que não é da jurisdição do TCE é o do Rio de Janeiro, capital do estado, que possui um Tribunal de Contas próprio, o TCM-RJ, desde 1980 (RIO DE JANEIRO, 2012).

9 A Lei Estadual nº 4.577, de 12 de julho de 2005 (RIO DE JANEIRO, 2005), autorizou a criação da ECG, regulamentada pela Deliberação TCE-RJ nº 231, de 30 de agosto de 2005, publicada no Diário Oficial do Estado em 29 de setembro de 2005 (RIO DE JANEIRO, 2005a).

10 Para fins do projeto, os 91 municípios jurisdicionados foram divididos em cinco regiões: Metropolitana, Norte e Noroeste, Lagos, Serrana e Sul Fluminense.

PROJETO TCE-ESCOLA ITINERANTE: A CENTRALIDADE NO CIDADÃO



O "Projeto TCE-Escola Itinerante: uma parceria com os municípios do Rio de Janeiro" foi escolhido como foco desta análise por se tratar de um esforço da ECG em ampliar suas ações educacionais, buscando contemplar, além dos servidores do TCE-RJ, aqueles que são os responsáveis pela elaboração e execução das políticas públicas nos municípios.

Este projeto tem por objetivo levar cursos de capacitação aos servidores lotados nas prefeituras e câmaras municipais, bem como aos órgãos e entidades da administração indireta, dos 91 municípios sob a jurisdição do TCE-RJ. Consiste na realização de cursos presenciais e palestras, em municípios escolhidos nas diferentes regiões do Estado do Rio de Janeiro, para funcionarem como polos ao longo de cerca de dois meses, em média, passando a Escola de Contas e Gestão a funcionar nesses polos com intensa programação. Para o bom funcionamento do projeto, a ECG conta com a figura dos representantes municipais (REM), servidores indicados, em cada município, pela prefeitura e pela câmara de vereadores, para atuarem como parceiros da Escola.

O projeto visa a assegurar maior acesso dos jurisdicionados ao Tribunal e à Escola, às inovações e aos aspectos técnicos da administração pública. Tal ação busca consolidar uma política de orientação e prevenção do erro a partir da educação, reforçando o caráter pedagógico e orientador do Tribunal de Contas do Estado, em complemento à atuação tradicional fiscalizadora, característica dos órgãos de controle.

Tabela 1 - Projeto TCE-Escola Itinerante: Número de atividades oferecidas, carga horária, municípios participantes e servidores concluintes dos cursos (número e percentual dos servidores participantes de atividades da ECG) – 2007-2011

Projeto TCE-Escola Itinerante	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2007-2011
Atividades oferecidas (cursos/palestras)	16	32	35	41	35	159
Carga horária total	480	832	1.144	1.056	1.234	4.746
Municípios participantes	63	71	91	91	91	407
Concluintes (aprovados)	**615**	**945**	**1.323**	**1.355**	**1.207**	**5.445**
Capacitados no Projeto TCE-Escola Itinerante / Total de capacitados pela ECG em cada ano	9%	13%	20%	23%	17%	16%

Fonte: ECG.

Observa-se, desde sua criação[11], um aumento do número de atividades desenvolvidas nos municípios, além da ampliação considerável da carga horária total oferecida e do número de municípios contemplados, alcançando em 2009 a totalidade dos jurisdicionados. Considerado todo o período, mais de cinco mil servidores concluíram atividades de capacitação no âmbito do projeto, representando um percentual de 16% do universo de alunos/participantes de atividades da Escola.

Em 2011, a grade oferecida foi composta dos seguintes cursos, todos integrantes do eixo temático Análise Técnica e Contábil: Controle Interno (32 h/a); Economicidade em Licitações e Contratos Administrativos (32 h/a), Gestão de Pessoal (32 h/a), Licitações e Contratos Administrativos (34 h/a), Orçamento Público e LRF (40 h/a), Prestação de Contas, Tomadas de Contas e Tomada de Contas Especial (32 h/a), e Sistema de Registro de Preços (24 h/a).

Os dados reunidos na Tabela 2 evidenciam, preliminarmente, a demanda pelos cursos oferecidos, dada pelo número de servidores que se inscrevem pelo *site* da ECG (pré-inscritos, indicados na primeira coluna). A validação das pré-inscrições é feita pelo representante municipal, que, informado pela Escola da lista dos servidores de seu município que se inscreveram, autoriza as matrículas, considerando o interesse da administração naquela atividade, os cargos ou atribuições dos servidores e sua relação com o curso, a sua representatividade para o setor, entre outros critérios que permitirão estabelecer uma ordem de prioridade para as inscrições, a qual, por sua vez, será compatibilizada, na Escola, com a disponibilidade de vagas (em 2011 a média foi de 44 alunos por turma). Como resultado desse processo, tem-se o número de servidores matriculados (segunda coluna). O número de concluintes representa o universo de servidores aprovados nos cursos, uma vez que todas as atividades de capacitação da ECG com mais de 16 horas/aula exigem a realização de avaliação de aprendizagem.

Tabela 2 - Projeto TCE-Escola Itinerante - 2011: Indicadores sobre Servidores Pré-Inscritos, Matriculados e Concluintes

Região	Pré-inscritos (demanda no site)	Matriculados (demanda validada)	Concluintes (aprovados)	% de Matriculados/ Pré-inscritos	% de Concluintes/ Matriculados	% de Concluíntes/ Pré-inscritos
Lagos	591	429	287	73%	67%	49%
Norte e Noroeste	407	294	240	72%	82%	59%
Metropolitana	366	276	205	75%	74%	56%
Serrana	300	242	200	81%	83%	67%
Sul Fluminense	611	375	275	61%	73%	45%
Total	**2.275**	**1.616**	**1.207**	**71%**	**75%**	**53%**

Fonte: ECG.

11 É importante destacar que, até 2010, esta era uma ação pontual e se intitulava Cursos Regionalizados, após esta data, os Cursos Regionalizados viraram o projeto TCE-Escola Itinerante, com metas mais abrangentes.

Na Tabela 2, as colunas da direita apresentam os indicadores de: i) matrículas em relação aos pré-inscritos, como o percentual de atendimento da demanda que, em 2011, chegou a 71% (última linha); ii) concluintes em relação aos matriculados, indicando a taxa de aprovação de 75% nos cursos, considerando frequência (mínimo de 75% de presença) e aproveitamento (aprendizagem, notas acima de 6); iii) concluintes em relação aos pré-inscritos, que mostra o grau de atendimento das expectativas dos servidores, que se interessaram e conseguiram cursar, com aproveitamento, as atividades oferecidas pela ECG, correspondente a 53%, pouco mais da metade do universo de servidores interessados, revelando a permanência de uma demanda não atendida nos municípios.

As duas primeiras colunas da Tabela 3 apresentam os dados de participação no projeto em 2011, de acordo com os cursos oferecidos, oportunizando uma comparação (terceira coluna) entre o número de concluintes e de pré-inscritos, que revela o atendimento das expectativas dos servidores dos municípios com relação aos cursos. O percentual apurado de 53% indica, sob outra ótica, a permanência de demanda não atendida revelada na Tabela 2, aqui evidenciada pelos temas oferecidos, contribuindo com subsídios relevantes para o planejamento das atividades a serem oferecidas nos anos subsequentes. Neste caso, o detalhamento permite constatar o baixo atendimento das expectativas de capacitação em Gestão de Pessoal, onde apenas 38% dos que se interessaram conseguiram cursar, ou

Tabela 3 - Projeto TCE-Escola Itinerante - 2011: Indicadores de Participação e Avaliações de Aprendizagem e Reação

Cursos oferecidos em 2011	Indicadores de Participação			Avaliação de Aprendizagem	Avaliação de reação pelos alunos	
	Pré-Inscritos (demanda no *site*)	Concluintes (aprovados)	% de Concluintes/ Pré-inscritos	Notas dos alunos	Notas dadas aos cursos	Atuação docente
Controle Interno	221	147	67%	9,2	9,2	9,6
Economicidade em Licitações e Contratos Administrativos	253	141	56%	9,1	8,7	8,7
Gestão de Pessoal	545	209	38%	8,3	9,0	9,1
Lei de Responsabilidade Fiscal com Ênfase em Orçamento Público	265	164	62%	8,2	9,1	9,3
Licitações e Contratos Administrativos	370	194	52%	8,8	8,8	9,1
Prestação de Contas, Tomada de Contas e Tomada de Contas Especial	283	149	53%	8,2	9,0	9,3
Sistema de Registro de Preços	338	203	60%	9,7	9,2	9,3
Total	**2.275**	**1.207**	**53%**	**8,8**	**9,0**	**9,2**

Fonte: ECG.

seja, pouco mais de um terço dos servidores interessados nesta matéria.

As notas alcançadas nas avaliações de aprendizagem de todos os cursos oferecidos em 2011, cuja média de 8,8 é indicada na última linha da quarta coluna da Tabela 3, representam o esforço dos alunos em absorver os conteúdos trabalhados em sala de aula e o reconhecimento de que esta aprendizagem poderá agregar à sua atuação profissional. A nota média atribuída pelos alunos aos cursos, numa escala de zero a dez, evidenciada na penúltima coluna da Tabela 3, foi 9, o que demonstra uma avaliação muito positiva dos servidores jurisdicionados que concluíram as atividades de formação em serviço e atualizaram seus conhecimentos sobre as temáticas estudadas.

Tal avaliação nos permite refletir sobre a qualidade da ação pedagógica desenvolvida, indicando o retorno do investimento na ação educacional do Tribunal de Contas do Estado realizada pela ECG, bem como reafirmar seu potencial como agente disseminador de boas práticas na administração pública municipal. A atuação dos docentes da Escola nos cursos de formação em serviço de 2011 também foi positivamente avaliada, alcançando nota 9,2 (última coluna da Tabela 3), mostrando que o investimento na formação e qualificação do docente-servidor, feito pelo TCE-RJ, resulta em reconhecimento e aprovação pela maioria dos alunos.

Uma boa atuação docente é determinante para a avaliação positiva dos cursos da ECG e reforça a ideia de que agregar os princípios da inclusão na formação docente favorecerá a disseminação e a construção de políticas públicas mais inclusivas, por intermédio da ação dos servidores, no Estado do Rio de Janeiro. A aceitação dos alunos às atividades de formação e capacitação da ECG, reveladas nas elevadas notas alcançadas pelos cursos e pela atuação dos docentes, demonstra a viabilidade do que está sendo proposto nesse trabalho.

Como se observa, os cursos versaram sobre temas diretamente ligados ao controle externo exercido pelo TCE-RJ e, por essa razão, têm um inegável caráter normativo e instrumental, buscando o conhecimento da legislação pertinente e a difusão de melhores práticas com vistas ao alcance da eficiência e eficácia das ações governamentais – objetivos típicos da função de controle que, segundo sugerem os resultados das avaliações analisadas, foram bem recebidos pelos alunos.

Propõe-se então ampliar a ação formativa, para que os conteúdos a serem trabalhados em sala de aula, fundamentados no material didático (que reflete o discurso docente), passe a contemplar de forma mais efetiva o cidadão, que se torna o ator principal. Ou seja, propõe-se não uma mudança, mas uma ampliação do foco: em lugar da preocupação exclusiva com a legalidade e a formalidade dos atos em atendimento às normas legais, que as ações educacionais da ECG foquem também na efetividade das ações governamentais para a melhoria da condição de vida de todos os cidadãos.

Considerando que, até hoje, os cursos se basearam nos princípios da responsabilidade, legalidade e economicidade, e que tais princípios alcançaram a administração dos municípios através do Projeto TCE-Escola Itinerante, conclui-se que, somando-se a estes as reflexões sobre as culturas, políticas e práticas de inclusão, serão alcançados os servidores atuantes nas administrações municipais e, consequentemente, o desenvolvimento de políticas públicas mais participativas e inclusivas.

O PROJETO INCLUIR NA ECG

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2004) garante à pessoa com deficiência o direito de concorrer a vagas em concursos públicos em igualdade de condições com os demais candidatos. Pela lei, deve ser reservada uma porcentagem mínima de 5% e no máximo de 20% do total de vagas, e para isso as funções devem ser compatíveis com o tipo de deficiência do qual a pessoa é portadora.

Os concursos realizados a partir desta data já consideram a aprovação e inclusão nos quadros do serviço público dos servidores com deficiência. Esta lei representou uma legitimação das discussões sobre o projeto de inclusão, que ganhou força com a Declaração Mundial de Educação para Todos (CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990), pela qual os países signatários, dentre eles o Brasil, se comprometeram a ampliar a capacidade dos seus sistemas educacionais para contemplar aqueles indivíduos que permanecem afastados das oportunidades de educação.

Com um movimento que buscou nortear especificamente a educação de pessoas com deficiência, a Declaração de Salamanca (CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, 1994) cunhou o termo "necessidades educacionais especiais" e ressaltou que não só as pessoas com deficiência podem apresentar dificuldades de aprendizagem quando integradas ao sistema regular de ensino, mas todas as pessoas que, por algum momento, passam por necessidades especiais em suas vidas, de ordem física, como uma doença, ou emocional. Esta declaração apontou para a importância de a sociedade refletir sobre um novo projeto de educação, que contemple tais necessidades e não exclua as diferenças.

Pesquisadores ingleses, Booth e Ainscow (2002), desenvolveram o Index para Inclusão, um documento norteador para a reflexão institucional sobre os parâmetros de inclusão, e criaram o termo "barreiras à aprendizagem e à participação". Neste trabalho, os autores buscam ampliar o foco das deficiências para todas as situações que venham a produzir barreiras à participação do sujeito em qualquer esfera da sociedade, e associam tais barreiras às dificuldades de aprendizagem experimentadas por alunos nas escolas.

Estas discussões fundamentaram os estudos sobre inclusão, ofereceram oportunidade



para que as instituições educacionais e sociais refletissem sobre a sua participação na criação e manutenção de barreiras e pensassem sobre alternativas de reversão deste quadro de exclusão.

Seguindo o preceito constitucional, as administrações públicas do Estado do Rio de Janeiro começaram a receber em seus quadros, a partir de 1988, servidores com deficiência. As escolas de governo surgiram neste cenário, mas, ao manterem-se sob princípios técnicos e administrativos, deixaram de considerar a demanda silenciosa, e muitas vezes invisível dos servidores com deficiência como alunos em potencial.

Buscando quantificar este universo, a pesquisa "Perfil dos Municípios Brasileiros" de 2009, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apurou que nos municípios do Estado do Rio de Janeiro o pessoal ocupado na administração direta totalizava 357.599 servidores e na administração indireta, 57.770. Dos 92 municípios, 46 haviam realizado concurso nos últimos 24 meses e, dentre estes, 45 tiveram reserva de vagas para servidores com deficiência. Da totalidade dos municípios fluminenses, 55 possuem registro no quadro de pessoal da administração direta que identifica a quantidade de pessoas com deficiência (IBGE, 2009). Estas informações permitem inferir a existência de um número considerável de servidores com deficiência, que representam potenciais alunos para a ECG.

Com o avanço das discussões sociais sobre inclusão, direitos e participação, as escolas de governo passaram a ser questionadas por esta parcela de servidores, que buscam participar das suas atividades de formação e capacitação, sobre as condições de acessibilidade.

Esta nova demanda provoca uma mudança cultural nestas instituições que se percebem despreparadas para receber a totalidade de seus alunos potenciais. Deste movimento de reflexão surgiu o Projeto Incluir da ECG que, inicialmente, foi dividido em duas etapas. A primeira visava a conhecer o número de servidores com deficiência do TCE-RJ, alunos atuais ou potenciais, e preparar antecipadamente sua estrutura didática. Nesta etapa (2010), foi desenvolvido um cadastro de servidores com deficiência. Esta consulta fez







conhecer que, em 2011, 19 dos cerca de 1.500 servidores do TCE-RJ possuíam algum tipo de deficiência. Nesse grupo, que representava 1,3% do total de servidores, 13 apresentavam deficiência física, quatro visual e dois auditiva.

A segunda etapa foi orientada para adaptar a estrutura física e a grade de cursos às novas exigências. Para tanto, a Escola propôs a alteração do formulário de cadastro no sítio da ECG na internet, aberto a todos os servidores, para as atividades de formação e capacitação no Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (Siga), com a colocação de duas perguntas:

(a) Você possui algum tipo de deficiência? Qual?

(b) Você necessita de material didático adaptado que favoreça a sua aprendizagem nas atividades de formação e capacitação da ECG? Qual?

Além desta alteração, a Escola realizou obras de acessibilidade física para adaptação de rampas de acesso e da estrutura dos banheiros existentes em sua sede em Niterói, para que pudessem ser utilizados por cadeirantes, visando a atender às demandas que começavam a surgir e às exigências da legislação em vigor.[12]Ao mesmo tempo, a ECG iniciou um processo de consulta às instituições especializadas de ensino, como o Instituto Benjamin Constant (IBC)[13] e o Instituto Nacional de Educação de Surdos (Ines)[14], visando à adequação de sua estrutura não apenas física, mas principalmente didático-pedagógica, com o objetivo de instituir cooperação educacional, técnica, científica e de integração com vistas ao desenvolvimento de cursos, estudos, pesquisas e ações no âmbito da inclusão social, educacional e da acessibilidade, e assim aprender alternativas educacionais que venham a aperfeiçoar sua abordagem pedagógica para contemplar a totalidade dos servidores, visando, inicialmente, à capacitação dos seus docentes.

Em 2013, a ECG propôs uma inovação na estratégia de sua atuação pedagógica, por meio da incorporação dos princípios da inclusão ao conjunto de valores já presentes na cultura da Escola: comprometimento, consciência ecológica, efetividade, ética, qualidade, independência, inovação e empreendedorismo. A proposta é de que esta inovação se dê pela complexificação do Projeto Incluir, elegendo o cidadão como sujeito central de toda política.

12 Por ocupar um prédio histórico, construído na década de 1920 e tombado pelo Patrimônio Público, a ECG não oferecia condições de acesso a portadores de deficiências. No Livro de Reclamações, que fica na secretaria da Escola, onde é feito o atendimento dos alunos, constava uma reclamação de um servidor quanto ao não atendimento das normas legais, que exigem essa facilidade.

13 O Instituto Benjamin Constant é um centro de referência nacional para questões da deficiência visual. Possui uma escola, capacita profissionais da área da deficiência visual, assessora escolas e instituições, realiza consultas oftalmológicas à população, reabilita, produz material especializado, impressos em Braille e publicações científicas (INSTITUTO BENJAMIN CONSTANT, 2012).

14 O Instituto Nacional de Educação de Surdos, único em âmbito federal, promove fóruns de debates, publicações, seminários, pesquisas e assessorias em todo território nacional. Possui uma vasta produção de material pedagógico, fonoaudiológico e de vídeos em língua de sinais, distribuídos para os sistemas de ensino. Atualmente, além de oferecer no seu Colégio de Aplicação, Educação Precoce (de zero a três anos), Ensino Fundamental e Médio, oferece também Ensino Superior através do Curso Bilíngue de Pedagogia, experiência pioneira na América Latina (INSTITUTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE SURDOS, 2012).

CONCLUSÃO

Este trabalho destacou a necessidade de aprimoramento da capacidade institucional das administrações públicas municipais, ressaltando o potencial das escolas de governo, e mais especificamente da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ), como agentes de formação nas áreas da gestão pública e incentivadores de boas práticas na administração.

Buscou-se definir o contexto no qual se insere a ECG e apresentar suas atividades de formação e capacitação. Dentre estas, foi escolhido o Projeto TCE-Escola Itinerante: uma parceria com os municípios do Rio de Janeiro, voltado para a capacitação de servidores dos municípios do interior, como objeto de estudo para uma ampliação do Projeto Incluir, conjunto de ações de acessibilidade para servidores com deficiência, já desenvolvido na Escola.

A ampliação sugerida como um conjunto de etapas pretende assegurar uma visão mais complexa da inclusão, que não se limite ao universo das deficiências, mas contemple um âmbito maior da educação, por meio da inserção dos princípios da inclusão na formação dos docentes da ECG, servidores do TCE-RJ. O objetivo engloba sensibilizá-los para os aspectos relacionados às culturas, políticas e práticas de inclusão na administração pública para, em seguida, com eles, realizar a revisão dos conteúdos programáticos dos cursos oferecidos no Projeto TCE-Escola Itinerante e, por fim, reformular o próprio projeto, trazendo para a centralidade de suas ações o cidadão e as políticas inclusivas.

No contexto político atual, é preciso fortalecer mecanismos que permitam à população participar do processo decisório em sua plenitude. Do debate, do antes, do planejamento, da execução e do controle das ações. Considerando tais reflexões, entende-se que o eixo temático Formação de Professores é um importante fórum para propor os fundamentos do projeto de inclusão em educação. Questões como valores, crenças sobre as expectativas da população, necessidades humanas[15], políticas para todos, participação cidadã serão desenvolvidas com o objetivo de promover o pensamento mais complexo e dialético sobre a administração pública ou para todos.

Espera-se que os resultados de tais discussões sejam incorporados aos conteúdos dos cursos da ECG, a começar pelos oferecidos localmente por meio do Projeto TCE-Escola Itinerante, a partir da ação reflexiva dos docentes sobre conteúdos específicos, oportunizando a complexificação[16] dos temas e o diálogo amplo sobre a sua importância no âmbito maior da administração pública do estado e dos municípios do Rio de Janeiro.

15 Ver Pereira (2007).
16 Ver Morin (2011).

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Relações intergovernamentais no Brasil: fatiar ou repactuar? In: SEMINÁRIO FEDERAÇÃO E GUERRA FISCAL, 2011, Brasília. Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br/attachments/article/2106/110915-IDP-FederalismoJoseRoberto.pdf>. Acesso em: 15 set. 2011.

AGUIAR, Maria Aparecida Ferreira de. *Psicologia aplicada à Administração*: uma abordagem interdisciplinar. São Paulo: Saraiva, 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *BIB*: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 1. sem. 2001. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=518&Itemid=435>. Acesso em: 11 jul. 2012.

ARNTZ, Maria Eliana; SOTO, Sebastián (2012). Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnóstico e propuestas. In: CONSORCIO PARA LA REFORMA DEL ESTADO (Chile). *Un mejor estado para Chile*. Santiago, 2012. P. 731-765. Disponível em: <www.reformadelestado.cl/media/archivos/20100114113920.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 9050/2004*: acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro, 2004.

_____. *NBR ISO 10015/2001*: gestão da qualidade – diretrizes para treinamento. Rio de Janeiro, 2001.

BOOTH, Tony; AINSCOW, Mel. *Index para inclusão*: desenvolvendo a aprendizagem e a participação na escola. Tradução de Mônica Pereira dos Santos. Rio de Janeiro: Laboratório de Pesquisa, Estudos e Apoio à Participação e à Diversidade em Educação (LaPEADE), 2002.

BRASIL (Constituição, 1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. *Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006*. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 30 jul. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002. Disponível em: <www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2645>. Acesso em: 11 jul. 2012.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, 1994, Salamanca. *Declaração de Salamanca*: sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais. 1994. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2012.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, Jomtien. *Declaração mundial sobre educação para todos*: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. 1990. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf >. Acesso em: 11 jul. 2012.

ENCONTRO NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO, 9., Brasília, 2012. *Relatório*. Brasília, 2012. Disponível em: <www2.enap.gov.br/rede_escolas/images/documento/relatorio_ix_encontro.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2012.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2009.

INSTITUTO BENJAMIN CONSTANT. *Sítio oficial*. 2012. Disponível em: <www.ibc.gov.br>. Acesso em: 11 jul. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE SURDOS (Brasil). *Sítio oficial*. 2012. Disponível em: <www.ines.gov.br>. Acesso em: 11 jul. 2012.

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (Orgs.). *Gestão pública*: planejamento, processos, sistemas de informações e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010.

MEISTER, Jeanne C. *Educação corporativa*: a gestão do capital intelectual através das universidades corporativas. São Paulo: Makron Books, 1999.

MELO, Sandra Cordeiro de; NAZARETH, Paula Alexandra. O Papel da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro na promoção de culturas inclusivas na gestão municipal. In: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Anais, Cartagena, Colômbia, 2012.

MORIN, Edgar. Introdução ao pensamento complexo. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

NAZARETH, Paula Alexandra. *Descentralização e federalismo fiscal*: um estudo de caso dos municípios do Rio de Janeiro. 2007. Tese (Doutorado em Economia)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

_____. Mecanismos de gestão pública: uma avaliação dos municípios fluminenses. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13., 2008, Buenos Aires. *Anais...* 1 CD-ROM. Buenos Aires, 2008.

_____. Municípios do Estado do Rio de Janeiro: prosperidade em perspectiva ou riscos à frente. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). *Rio:* a hora da virada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. P. 255-272.

PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea Moraes; GALIZIA, Silvina. V. (Orgs). *Estado e cidadania*: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Necessidades humanas:* subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

PRADO, Sérgio. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil.* Trabalho elaborado para o projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. São Paulo: EBAP/Konrad Adenauer, 2001.

RICARDO, Eleonora Jorge. *Educação corporativa e aprendizagem:* as práticas pedagógicas na era do conhecimento. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei nº 4.577, de 12 de julho de 2005*. 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei do orçamento anual de 2006 e dá outras providências. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/c3f5d54e95b7cd0c83257043006aace5?OpenDocument>. Acesso em: 30 jul. 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. *Atribuições*. 2012. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br/web/guest/atribuicoes>. Acesso em: 11 jul. 2012.

_____. *Deliberação nº 231, de 30 de agosto de 2005*. 2005a. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br/web/guest/deliberacao-por-numero-ou-palavra-chave>. Acesso em: 11 jul. 2012.

SANTOS, Mônica Pereira dos. *Dialogando sobre inclusão*: contando casos e (des)casos. Mimeo. 2012.

SANTOS, Mônica Pereira dos; FONSECA, Michelle Pereira de Souza da; MELO, Sandra Cordeiro de (Orgs.). *Inclusão em Educação:* diferentes interfaces. Curitiba: CRV, 2009.

SANTOS, Mônica Pereira dos; PAULINO, Marcos Moreira (Orgs.). (2006). *Inclusão em Educação:* culturas, políticas e práticas. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, André Luiz Carvalhal da; LEAL, Ricardo Pereira Câmara (Orgs). (2007). *Governança corporativa:* evidências empíricas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2007.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. *Estado, Governo e Administração Pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TER-MINASSIAN, Teresa. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. In: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.) *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. P. 3-24.