

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE - PROFIAP

CAMPO DE PÚBLICA: POLÍTICAS PÚBLICAS

VOLUME 1



ORGANIZADORES

EDJANE ESMERINA DIAS DA SILVA

JOSÉ MARIA PEREIRA DA NÓBREGA JÚNIOR



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Prof. Antonio Guedes Rangel Junior | *Reitor*

Flávio Romero Guimarães | *Vice-Reitor*



EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Diretor

Luciano do Nascimento Silva

Editores Assistentes

Antonio Roberto Faustino da Costa

Cidoval Moraes de Sousa

Conselho Editorial

Presidente

Luciano do Nascimento Silva

Conselho Científico

Alberto Soares Melo

Cidoval Moraes de Sousa

Hermes Magalhães Tavares

José Esteban Castro

José Etham de Lucena Barbosa

José Tavares de Sousa

Marcionila Fernandes

Olival Freire Jr

Roberto Mauro Cortez Motta



Editora filiada a ABEU

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500

Fone/Fax: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: eduepb@uepb.edu.br

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior
Edjane E. Dias da Silva
(*Organizadores*)

CAMPO DE PÚBLICA: POLÍTICAS PÚBLICAS

Volume 1



Campina Grande-PB

2017

Copyright © EDUEPB

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Luciano do Nascimento Silva | *Diretor*

Design Gráfico

Erick Ferreira Cabral

Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes

Leonardo Ramos Araujo

Comercialização e Distribuição

Danielle Correia Gomes

Divulgação

Zoraide Barbosa de Oliveira Pereira

Revisão Linguística

Elizete Amaral de Medeiros

Normalização Técnica

Jane Pompilo dos Santos

Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

C198 Campo de pública: políticas públicas. – V.1. [Livro eletrônico]. / José Maria Pereira da Nóbrega Júnior, Edjane E. Dias da Silva (organizadores). Campina Grande: EDUEPB, 2018.

3800 kb. 292p.: il.

Modo de acesso: <http://www.uepb.edu.br/ebooks/>

ISBN 978-85-7879-363-0

ISBN EBOOK 978-85-7879-364-7

1. Gestão pública. 2. Educação. 3. PROFIAP.
4. Sustentabilidade nos ambientes acadêmicos.
Desenvolvimento e sustentabilidade. I. Nobrega Júnior, José Maria Pereira da. II. Silva, Edjane E. Dias da. III. Título.

21. ed. CDD 351

Agradecimentos

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio concedido durante a realização do estudo e da fase de execução do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) / CNPq.

Prefácio

Foi com grande orgulho que aceitei o convite para falar um pouco da produção acadêmica dos Professores do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional -PROFIAP da Universidade Federal de Campina Grande. Esse orgulho manifesta-se por três razões: a primeira por conhecer o Programa desde o seu nascimento; a segunda por saber que o Programa contribui para a expansão e a consolidação do ensino de pós-graduação em Administração Pública no Brasil, com significativo reconhecimento público. E a terceira por ter acompanhado o trabalho dos autores do livro desde a criação do Programa na UFCG e por fazer parte da comissão que coordena e acompanha a implementação da Rede PROFIAP.

Meu olhar “de dentro” do Programa propicia-me condições de conhecê-lo bem, o que me abona e autoriza a afirmar que o êxito do mesmo, para muito além do esperado, deve-se às instituições que o implementaram. Dessa forma, ressalto o papel da Universidade Federal de Campina Grande, que ao aderir ao Programa, impulsionou, validou e teve reconhecidas suas experiências no Estado da Paraíba.

O Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional foi aprovado pela CAPES com o objetivo de capacitar profissionais para o exercício da prática administrativa avançada nas organizações públicas, contribuir para aumentar a produtividade e a efetividade das organizações

públicas e disponibilizar instrumentos, modelos e metodologias que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública.

O Programa estrutura-se por meio de uma rede de Instituições Federais de Ensino Superior, distribuída no território nacional, com a coordenação da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES, em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. A primeira turma iniciou em 2014, em nove instituições federais de ensino superior, em quatro regiões geográficas brasileiras: Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste.

A Universidade Federal de Campina Grande teve importante papel na implementação do PROFIAP no Estado da Paraíba. Isso somente foi possível mediante os firmes propósitos de atores integrantes do curso ofertado, quais sejam: alunos, professores, coordenadores e equipe de apoio, a quem crédito o êxito desses esforços.

Tecidas essas considerações iniciais, retomo a especificidade do que me foi dado a construir: a apresentação desta obra que congrega parte da construção acadêmico-científica dos docentes e discentes da primeira turma do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública da UFCG, cuja oferta encontra-se em processo de conclusão. Os trabalhos que se apresentam na sequência desta obra são formulações resultantes de seus estudos e pesquisas.

O primeiro capítulo desta obra traz uma revisão de literatura sobre “*Sustentabilidade nas Instituições Federais de Ensino*”. Os autores **José Irivaldo Alves Oliveira Silva** e **André Luís Santos Pinheiro** tecem considerações sobre a produção científica recente sobre o tema sustentabilidade nas instituições federais de ensino brasileiras.

No estudo sobre a “*Análise da Eficiência dos Gastos com Educação nos Municípios do Seridó Potiguar: Uma Investigação no Ensino Fundamental*”, **Yuri Dantas dos Santos, José Ribamar Marques de Carvalho e Maria de Fátima Nóbrega Barbosa** analisam a eficiência dos gastos municipais em educação, considerando o contexto do ensino fundamental dos municípios do Seridó Potiguar, utilizando indicadores educacionais e índices para produzir rankings de eficiência dos 21 municípios estudados.

Em seus “*Breves Apontamentos sobre a Liberdade de Escolha da Administração Pública na Elaboração de Políticas Públicas*”, **Ana Paula Basso** discute sobre a participação de outros segmentos, além do Estado, na elaboração das políticas públicas, considerando que o conteúdo da política pública é manejado por forças atuantes no processo de negociação política.

Na sequência, **Edjane Dias da Silva** analisa “*A Apropriação da Delegacia Especializada da Mulher em Campina Grande (1986-2001) e a (des) Construção das Identidades de Gênero*” e sinaliza para a necessidade de uma regulamentação em que os mecanismos de controle, cada vez mais complexos, permitam a cada sujeito a possibilidade de acioná-los ao sentir-se ameaçado nos seus direitos, no âmbito das suas relações cotidianas.

Em seus estudos sobre a “*Criminalidade e Segurança Pública no Nordeste Brasileiro*”, **José Maria Pereira da Nóbrega Júnior** apresenta um diagnóstico da criminalidade e do aparato de segurança pública no Nordeste brasileiro.

O autor **Luiz Antonio Coêlho da Silva** e seus colaboradores no estudo sobre “*Ouvidoria como Instrumento de Participação Social na Gestão Pública: Estudo de Caso na Prefeitura Municipal de Prata (PB)*” nos mostram e analisam

os instrumentos e ações de prestação de contas à sociedade município de Prata, na Paraíba.

O estudo que se intitula “*Avaliação do Desempenho da Gestão Pública de Municípios através do SIGP*” de José Ribamar Marques de Carvalho e Aila Katamara Queiroga Nóbrega aborda a aplicabilidade do modelo PROMETHEE II como método para definição de uma escala de avaliação das condições da gestão pública, nas dimensões econômica, social e ambiental.

Conclui a sequência de trabalhos que esta obra nos apresenta o estudo sobre “*Um Modelo de Custos para o Setor Público Embasado no Ambiente Organizacional*”, José Marilson Martins Dantas, Marcleide Maria Macêdo Pederneira e Jorge Lopes que apresenta uma discussão e uma proposta de sistema de gestão de custos e produtividade para o setor público.

Caro leitor, convido-o, então, a conhecer os textos produzidos pelos professores do Programa. Desejo que possam ser objetos de fecundas reflexões que resultem em novas pesquisas, cujos resultados sejam relevantes a outros estudiosos, à ciência e à prática da Administração Pública no Brasil.

Teresa Cristina Janes Carneiro

Presidente da Comissão Acadêmica Nacional do PROFIAP

Setembro de 2016.

Sumário

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Apresentação | 13 |
| Edjane Dias José Maria Nóbrega | |
| Sustentabilidade nas instituições federais de ensino: uma revisão da literatura | 17 |
| José Irivaldo Alves Oliveira Silva André Luís Santos Pinheiro | |
| Análise da eficiência dos gastos com educação nos municípios do seridó potiguar: uma investigação no ensino fundamental | 57 |
| Yuri Dantas dos Santos José Ribamar Marques de Carvalho Maria de Fátima Nóbrega Barbosa | |
| Breves apontamentos sobre a liberdade de escolha da administração pública na elaboração de políticas públicas | 87 |
| Ana Paula Basso | |
| A <i>apropriação</i> da delegacia especializada da mulher em Campina Grande (1986-2001) e a (des)construção das identidades de gênero | 113 |
| Edjane E. Dias da Silva | |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| A criminalidade e a segurança Pública no Nordeste brasileiro | 147 |
| José Maria Pereira da Nóbrega Júnior | |
| Ouvidoria como instrumento de participação social na gestão pública: estudo de caso na Prefeitura Municipal de Prata (PB) | 169 |
| Luiz Antonio Coêlho da Silva Jansen Sarmento Ribeiro Carlos Alberto Elpídio Pereira Rodolfo Medeiros Prata | |
| Avaliação do desempenho da gestão pública de municípios através do SIGP | 213 |
| José Ribamar Marques de Carvalho Aila Katamara Queiroga Nóbrega Enyedja Kerlly Martins de Araújo Carvalho Jônica Marques Coura Aragão | |
| Um modelo de custos para o setor público embasado no ambiente organizacional | 255 |
| José Marilson Martins Dantas Marcleide Maria Macêdo Pederneiras Jorge Lopes | |
| Autores da obra | 287 |

Apresentação

Tendo início há dois anos, o Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Campus de Sousa, Universidade Federal de Campina Grande, temos a honra de apresentar à sociedade o resultado da produção docente e discente em capítulos deste livro.

O empreendimento árduo de nossos docentes e colaboradores demonstra o nível de comprometimento o qual só se dá com força de vontade, voluntarismo e espírito de equipe.

Organizar uma obra no Campo de Públicas não é tarefa das mais triviais, as expertises variadas, os diversos métodos utilizados e as compreensões de mundo de um grupo diverso podem atrapalhar. Mas, no caso dos professores e colaboradores aqui envolvidos, foi um trunfo a mais na composição do livro em tela.

A começar pelo capítulo do professor José Irivaldo e de seu orientando André Luís, os autores empreendem uma revisão da literatura sobre a sustentabilidade nos ambientes acadêmicos. Além de mostrar como a questão da sustentabilidade é vista dentro das organizações, traz à agenda ambiental, na Administração Pública, questão que está na ordem do dia nos debates sobre o meio ambiente e os impactos ambientais. A maior contribuição dos dois é a composição de um estudo bibliométrico que ajuda muito a desenhar futuras pesquisas que empreendam análises sobre sustentabilidade em organizações sociais, como as universidades.

No capítulo dois, Yuri Dantas, José Ribamar Marques e Maria de Fátima Nóbrega investem num trabalho robusto

de análise de indicadores investigando a eficiência, ou não, dos gastos com educação nos municípios do Seridó potiguar. O objetivo é avaliar o impacto dos gastos no desempenho do ensino fundamental. Baseados em robusta investigação bibliográfica, os autores operacionalizam um sofisticado método de formatação de indicadores para testar os níveis de aproveitamento destes gastos em relação ao desempenho da educação básica na região em destaque. As comprovações empíricas encontradas nos testes de variáveis são fundamentais para os gestores da região tomarem suas decisões de forma racional em relação aos recursos públicos destinados à educação.

No capítulo três, a professora Ana Paula Basso avalia teoricamente as condições de liberdade da administração pública brasileira. Analisa o nível de participação social nas tomadas de decisões dos gestores públicos e mesmo os níveis institucionais que limitam tais tomadas de decisão. Os óbices e vantagens da organização constitucional na nova ordem democrática e os avanços e desafios do estado democrático de direito no bojo da nova administração pública são algumas de suas principais preocupações.

Um dos grandes problemas para a gestão pública é a violência e a criminalidade. Nos capítulos quatro e cinco, os professores Edjane Dias e José Maria Nóbrega, respectivamente, empreendem em análises que estão na ordem do dia nas agendas de políticas públicas. A professora Edjane trata da violência perpetrada contra a mulher e como a questão de gênero é observada dentro das instituições de segurança pública. Ela faz um estudo de caso na Delegacia Especializada em Violência Contra a Mulher na Cidade de Campina Grande. A professora mergulha na análise qualitativa da abordagem de gênero no âmbito dos órgãos de segurança pública, demonstrando como a questão é ainda

muito complexa e que a definição do conceito de gênero ainda necessita de uma compreensão mais adequada por parte das instituições coercitivas do estado brasileiro.

O professor José Maria explora uma análise empírica dos números de criminalidade em suas conexões causais com indicadores institucionais da área da segurança pública no Nordeste brasileiro. Demonstra que o crime é uma decisão social e as leis que os administram são executadas tendo como base esta decisão. Analisa dados de homicídios, roubos, tráfico de drogas em suas relações causais com os indicadores institucionais de prisões, efetivo policial, estatuto do desarmamento e gastos efetuados em segurança pública fazendo testes de correlação entre algumas dessas variáveis. Os resultados são alarmantes, nos quais muitas ações do Estado não estão surtindo efeito no controle da criminalidade e que mais diagnósticos precisam ser executados para a boa gerência dos recursos destinados à segurança pública.

Os autores Luiz Antonio, Jansen Sarmiento, Carlos Alberto Pereira e Rodolfo Prata empreenderam análise interessante sobre a Ouvidoria como instrumento de participação social, produzindo estudo de caso na cidade de Prata, na Paraíba. Para os autores, a Ouvidoria é um importante instrumento democrático de participação. Contudo, para o município da Prata, os autores encontraram problemas quanto às prestações de contas do gestor municipal. Sugeriram maiores meios de transparência para tais prestações de contas contribuindo para o debate em torno do *accountability* horizontal por parte das instituições administrativas de caráter subnacional.

No capítulo sete, os autores José Ribamar Marques, Aila Katamara Nóbrega, Enyedja Kerlly Martins e Jônica Marques analisam o desempenho da gestão pública tendo como base a apreciação de multicritérios, esta é baseada em

indicadores construídos especificamente para tal intento. Para isso, criaram indicadores socioeconômicos para a análise da gestão pública dos municípios no entorno de Sousa, Paraíba. Criaram um ranking de desempenho desses municípios mostrando os níveis de classificação destes. É importante como instrumento para tomadas de decisão a nível municipal e mostra tanto ao gestor, como ao eleitor/cidadão, como seus gestores estão em termos de eficiência, eficácia e efetividade nas suas ações administrativas.

No capítulo oito, José Marilson Martins, Marcleide Maria e Jorge Lopes empreenderam análise sobre o modelo de custos para o setor público embasado em ambientes organizacionais. Neste capítulo, avaliaram diversos autores e suas teses sobre a questão. Avaliando a complexidade do sistema de pagamentos do setor público, destrincham um modelo ágil e transparente que evite o nível alto de burocratização da área. Demonstram a importância de se conhecer profundamente a organização e a necessidade de criação de um modelo operacional adequado às demandas da organização em tela.

Os trabalhos dos autores, professores, discentes e demais colaboradores são resultados de suas pesquisas e de seus grupos de estudos. Isso demonstra o nível de compromisso dos envolvidos com a produção acadêmica de alto nível e a preocupação com a pesquisa que perpassa os ensinamentos e debates em sala de aula.

Edjane Dias
José Maria Nóbrega
Organizadores da obra.

Sustentabilidade nas instituições federais de ensino: uma revisão da literatura

*José Irivaldo Alves Oliveira Silva
André Luís Santos Pinheiro*

Desenvolvimento e sustentabilidade

Desenvolvimento e direitos humanos são assuntos que entram em evidência na metade do século XX (SACHS, 2009). *A priori*, o termo desenvolvimento era utilizado como resultado natural do crescimento econômico. Segundo Kulgemas (2007), o uso do conceito data do período após a segunda guerra, em que se estabeleceu uma sensação de otimismo. Segundo o autor, surge, nessa época, a noção de subdesenvolvimento, ligada a uma situação de atraso econômico o qual deveria ser combatido. Até a década de 1970, o desenvolvimento se alinhava ao progresso material (VEIGA, 2005).

Ao longo das décadas seguintes, a sustentabilidade passa a se fazer presente nas discussões sobre desenvolvimento, o qual passa a incorporar dimensões antes desconsideradas: as dimensões sociais e ambientais. Segundo Sachs (2009), a questão ambiental ganha força um pouco depois, despertada pela ida do homem à Lua, que provocou a atenção para as limitações do planeta e os perigos causados pelas agressões ao meio ambiente.

Contudo, apesar da evidenciação mais recente e do fato de a literatura europeia apontar para a década de 1970 como o início das discussões acerca do desenvolvimento sustentável, as críticas pelas destruições causadas já seriam promovidas desde o início das sociedades industriais (BARBIERI et al., 2010). “Ensaio sobre a População”, obra publicada por Malthus no final do século XVIII, alertava acerca do risco de escassez de alimentos atribuído ao crescimento da população em escala geométrica em contraponto à escala aritmética com que os meios para subsistência dessa aumentariam (BARBIERI, 2011).

Nos anos 1970, pesquisadores passam a examinar os limites do crescimento, considerando que os recursos naturais são finitos (DINIZ; BERMANN, 2012). Em 1972, houve a publicação do estudo *Limites do Crescimento*, onde o pessimismo de Malthus se faz perceber (BARBIERI, 2011). Segundo Brüseke (2014), “a tese do crescimento zero, necessário, significava um ataque direto à filosofia do crescimento contínuo da sociedade industrial e uma crítica indireta a todas as teorias do desenvolvimento industrial que se basearam nela”.

O estudo *Limites do Crescimento* apresentou basicamente três conclusões: permanecendo as características de crescimento da população mundial, em menos de cem anos haveremos chegado ao limite do crescimento; é possível conquistar um equilíbrio entre o fator econômico e ecológico, modificando-se as tendências do crescimento; e quanto mais cedo houver esse esforço, maiores serão as chances de êxito (COELHO; COELHO; GODOI, 2013).

O encontro Founex, em 1971 e, um ano depois, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo, haviam aberto a série de encontros e relatórios internacionais ocorridos para discussão a respeito da interação entre desenvolvimento e

meio ambiente (SACHS, 2009). Tal conferência assim como o estudo do Clube de Roma foram resultados de debates iniciados, na década anterior, sobre os riscos da degradação do meio ambiente (BRÜSEKE, 2014).

De acordo com Sachs (2009), na Conferência de Estocolmo, havia dois posicionamentos divergentes frente à questão ambiental; de um lado, havia uma posição otimista, em que se alegava ser descabida a preocupação com o meio ambiente e que os problemas seriam sanados a partir do atingimento dos níveis de renda dos países desenvolvidos por parte dos países em desenvolvimento; e de outro, havia os pessimistas compartilhando a visão de que, ao final daquele século, a humanidade desapareceria em razão da exaustão dos recursos naturais ou pelos efeitos da poluição se o crescimento do consumo não fosse interrompido.

Segundo Nascimento (2012), nesse evento, estavam nítidos os divergentes interesses que envolviam os países ricos, preocupados com a degradação ambiental e suas implicações para sua qualidade de vida, e os países não desenvolvidos, que não desejavam ter seu desenvolvimento obstruído.

No ano seguinte cria-se o termo *ecodesenvolvimento*, que posteriormente recebe contribuições de Sachs, tendo seus princípios por ele formulados, relacionando seis aspectos:

- a) a satisfação das necessidades básicas; b) a solidariedade com as gerações futuras; c) a participação da população envolvida; d) a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; e) a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas, e f) programas de educação (BRÜSEKE, 2014).

Em 1974, a Declaração de Cocoyok, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, sugere que a pobreza gera desequilíbrio demográfico, destruição ambiental no terceiro mundo e a superutilização dos recursos ambientais e que o nível elevado de consumo dos países industrializados agrava os problemas do subdesenvolvimento (COELHO; COELHO; GODOI, 2013).

No final da década de 1980, surgiu o conceito clássico de desenvolvimento sustentável, expresso no Relatório de Brundtland (CMMAD, 1987): “Desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades”.

Para Coelho, Coelho e Godoi (2013, p.157), o conceito de sustentabilidade expressa “[...]a ideia da necessidade de superar questões individualistas, imediatistas e consumistas, privilegiando a prática democrática e dialógica”.

Por outro lado, o conceito proposto é considerado, por alguns, pobre e inoperante (CARIDADE, 2012). Segundo Brüseke (2014), o Relatório Brundtland descreve apenas o nível do consumo mínimo, baseado nas necessidades básicas, omitindo-se da discussão sobre o nível máximo de consumo nos países industrializados.

Cavalcanti (2014), por sua vez, considera o conceito de desenvolvimento sustentável contraditório, tendo em vista que os esforços para o progresso material objetivando atender à satisfação das necessidades básicas do homem seriam insustentáveis, e o atendimento a estas necessidades seriam indeterminadas, pois o que para uma comunidade são necessidades básicas, para outra pode não ser. Ipiranga, Godoy e Brunstein (2011, p.14) entendem que a definição de sustentabilidade “[...]de tão genérica, [...] por vezes, desperta a

descrença em sua viabilidade, já que a abrangência do conceito apresenta uma dificuldade intrínseca”.

Mas, apesar das críticas, o conceito de desenvolvimento sustentável pode contribuir para a reorientação das atividades humanas ao passo em que seja possível a eliminação das resistências (FURTADO, 2005). Conforme Nascimento (2012,p.54), “a força e a fraqueza dessa definição encontram-se justamente nessa fórmula vaga, pois deixam-se em aberto quais seriam as necessidades humanas atuais, e mais ainda as das gerações futuras”.

Para Vargas (2003), a partir da Eco 92, as problemáticas ambientais e as suas causas foram reorganizadas, sob influência das mudanças climáticas, voltando-se os olhares para a abundância como fonte de preocupação e algumas atividades econômicas passam a receber críticas pela suposta degradação ambiental promovida.

Podem-se acomodar pelo menos quatro dimensões no conceito de desenvolvimento sustentável: a econômica; a social, relacionada a redução do equilíbrio social; a ambiental, que representa a conservação dos recursos naturais e, por conseguinte, da capacidade produtiva; e a política, a qual compreende a estabilidade dos processos decisórios e das políticas de desenvolvimento (MAGALHÃES, 1998).

De acordo com Cavalcanti (2014,p.97), “a busca de sustentabilidade resume-se à questão de se atingir harmonia entre seres humanos e a natureza, ou de se conseguir uma sintonia com o relógio da natureza”. Para Diniz e Bermann (2012, p.324), o conceito de sustentabilidade remete à igualdade entre gerações e vai além do fator econômico:

Significa que cada geração deve ter o mesmo bem-estar, ou a mesma igualdade de oportunidades, que as demais. Em

termos do meio ambiente, não deve haver uma deterioração desse que impeça uma geração de alcançar o mesmo bem-estar que uma geração anterior.

Jatobá et al. (2009) fazem uma distinção entre três visões sobre desenvolvimento sustentável. Na ecológica radical, as questões da natureza não se misturavam com o desenvolvimento econômico. Uma segunda visão, o ambientalismo moderado, entende desenvolvimento sustentável como complemento do conceito de desenvolvimento ou o mesmo que ele. A terceira perspectiva seria a ecologia política, em que há a inclusão de aspectos como justiça social, empoderamento e governança. Mas, para eles, as três abordagens convergem no objetivo: a sustentabilidade, a qual buscaria a “condição de manutenção, sobrevivência e harmonia de todas as formas de vida na terra, em contraposição a um padrão de desenvolvimento ecologicamente desequilibrado, economicamente instável e socialmente desigual” (JATOBÁ et al., 2009, p. 50).

Desenvolvimento sustentável pode ser concebido como o desenvolvimento em que os benefícios líquidos a longo prazo são maximizados (CARIDADE, 2012). Ou ainda um processo socioeconômico em que: “(i) se minimiza o uso de matéria e energia [...]; (ii) se minimizam os impactos [...] ambientais; (iii) se maximiza o bem-estar ou utilidade social, sem ameaça de retrocessos; e (iv) se atinge uma situação de eficiência máxima no uso dos recursos” (CAVALCANTI, 2012, p.46).

Dessa forma, o objetivo desse capítulo é justamente situar a discussão acadêmica em torno da sustentabilidade em organizações públicas, com foco nas instituições de ensino superior, apresentando o estado da arte num estudo documental e bibliométrico.

Sustentabilidade nas organizações

As empresas são historicamente responsabilizadas como os agentes primários da crise ambiental, atribuída à ineficiência dos processos produtivos e o aumento dos volumes de resíduos descartados no ambiente (FURTADO, 2012). Em consequência, elas sofrem pressões para a adoção de práticas ambientais, que partem dos *stakeholders*, como o governo, concorrência, os consumidores e sociedade em geral.

Essas pressões, chamadas de forças ambientais, apresentam-se em três formas: o isomorfismo coercitivo, onde a organização é obrigada pelo Estado, por força de lei, ao seguimento de determinados padrões e normas de conduta; o isomorfismo mimético, em que as organizações seguem uma tendência vigente entre as demais organizações; e o isomorfismo normativo, em que os profissionais coletivamente conquistam o estabelecimento de padrões de métodos e condições de trabalho (MORAIS; OLIVEIRA; SOUZA, 2014).

Para Alperstedt, Quintella e Souza (2010), as organizações tendem ao isomorfismo mimético ao buscarem respostas em relação às questões ambientais, na forma como as outras organizações as enfrentam. Em outras palavras, as soluções orientadas à sustentabilidade encontradas por uma organização seriam adotadas por outras, constituindo-se em uma forma de homogeneização. Segundo Moraes, Oliveira e Souza (2014), essa adequação às regras e padrões externos definem as práticas de sustentabilidade das organizações as quais encontram na homogeneização uma forma de se posicionarem bem perante as concorrentes e de não sofrerem sanções do Estado. É consenso entre eles que esses fatores institucionais influenciam, mas não determinam, a gestão ambiental que é fruto da escolha dos atores da organização

(ALPERSTEDT; QUINTELLA; SOUZA, 2010; MORAIS; OLIVEIRA; SOUZA, 2014).

Esse processo isomorfismo é fruto de uma mudança de paradigmas recentes. A noção predominante nas últimas décadas é de que o crescimento econômico não pode se realizar por meio de uma exploração indiscriminada da natureza, e que precisam considerar também os aspectos sociais e ambientais (IPIRANGA; GODOY; BRUNSTEIN, 2011). Contudo, segundo Barbieri (2011), quando se trata de questões ambientais, as organizações não agem de forma espontânea, mas por influência dos três conjuntos de forças: governo, sociedade e mercado. Esse último exerce sua influência seja por meio de autorregulação, seja pela pressão dos investidores, temerosos quanto ao risco relacionado à possibilidade de geração de passivos ambientais.

Ferreira (2012) apresenta uma visão de que as organizações têm modificado seu comportamento reativo. Para a autora, as pressões externas se estabelecem como principal fator de mudança nas estratégias de gestão ambiental das empresas, as quais não apresentariam uma homogeneidade entre si, mas uma tendência a um comportamento proativo. Para essa autora, evidencia-se que essas pressões ensejam melhorias da gestão nas organizações que promovem uma redução dos riscos.

Para Coelho, Coelho e Godoi (2013), as organizações têm sido pressionadas para a responsabilidade social e, em suas ações estratégicas, procuram estabelecer um diálogo com a sociedade e buscam o socialmente correto, ambientalmente sustentável e economicamente viável, com o objetivo de se legitimarem, crescerem e se perpetuarem. E esse diálogo se estabelece por uma comunicação eficiente das práticas de gestão para as partes interessadas.

Conforme Ferreira (2012), nos anos recentes, houve um crescimento da gestão socioambiental no Brasil, somando-se

às boas práticas administrativas, aos compromissos com o meio ambiente e às necessidades e expectativas das partes interessadas, percebendo-se maiores investimentos na área por parte das empresas. Nas décadas de 1970 e 1980, o tema teve uma inserção paulatina nas estratégias das empresas, as quais agem de forma reativa às restrições legais e às pressões da sociedade civil organizada que passa a responsabilizá-las pela degradação social e ambiental (FERREIRA, 2012; BARBIERI et al., 2010).

Segundo Coelho, Coelho e Godoi (2013), a partir da década de 1980, a sustentabilidade entrou na agenda das organizações, que institucionalizaram o discurso da sustentabilidade e modificaram suas dinâmicas, incluindo o conceito na prática organizacional, sobretudo nos negócios que causam impactos mais significativos. Para eles, “longe de ser um modismo ou preocupação passageira, a questão da sustentabilidade tornou-se parte integrante dos discursos nas organizações” (IDEM, p.161). Nesse sentido, as empresas buscam, conforme Silva, Reis e Amâncio (2014), justificar suas ações à sociedade mediante, principalmente, relatórios de sustentabilidade.

Nas décadas de 1990 e 2000, cresceram as expectativas de clientes por uma postura ética e ecologicamente responsável por parte das organizações, o que se estende também às empresas fornecedoras de materiais e mão de obra terceirizada com as quais se relaciona, ampliando-se, dessa forma, os limites da empresa, cuja gestão passa a se preocupar com o atendimento prestado pelas empresas parceiras e aos seus requisitos éticos e ambientais (TACHIZAWA, 2011). Essa visão se alinha com a de Elkington (2006), que observa que há questões de sustentabilidade não apenas relacionadas a processos e design de produto, mas também ao projeto das empresas e suas cadeias de valor, aos "ecossistemas empresariais" e aos mercados.

A partir da definição de desenvolvimento sustentável do relatório “Nosso Futuro comum”, Elkington propõe o *Triple Bottom Line* (TBL), melhorando a aceitação das organizações que ainda não são sensíveis ao tema e assim muitas delas passaram a divulgar seus desempenhos econômicos, ambientais e sociais e suas inter-relações, baseadas no conceito de TBL (OLIVEIRA et al., 2012, apud ISENMANN; BEY; WELTER, 2007).

A inter-relação entre os pilares econômico, ambiental e social, dois a dois, resulta em viável, justa e vivível. A junção dos três entende-se como sendo a sustentabilidade (OLIVEIRA et al., 2012). O TBL surge de uma percepção de que é necessária uma abordagem integrada das dimensões sociais e econômicas junto à dimensão ambiental (ELKINGTON, 2006). Para o autor, esse conceito expressa o fato de que as organizações adicionam valor – ou os destroem – em múltiplas dimensões (Idem).

Para Sachs (2002), a sustentabilidade não se refere a apenas três dimensões, mas a oito: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional. O autor apresenta critérios de sustentabilidade para cada uma dessas dimensões, as quais se aproximam mais à noção de sustentabilidade global, ou ainda regional. Apesar disso, as dimensões propostas podem, analogamente, serem observadas no âmbito das organizações, com adaptações nos respectivos critérios para que se ajustem à abrangência das suas atuações e do impacto de suas atividades.

De acordo com Furtado (2012, p.22), para as empresas com fins lucrativos, sustentabilidade significa:

A qualidade do modelo de gestão para manter a presença competitiva da organização por longo prazo, com garantia de acesso a bens e serviços, através da

preservação, conservação e reposição de recursos e serviços proporcionados pelo Capital Econômico e Financeiro, Capital Natural, Capital Humano e Capital Social (FURTADO, 2012, p.22).

Mas a aplicação dos critérios de sustentabilidade no interior das organizações enfrenta algumas dificuldades. Maia e Pires (2011) lembram que, apesar de haver um consenso sobre as três principais dimensões da sustentabilidade, os critérios de cada uma delas dependem das visões de mundo de cada pesquisador, tornando confusa sua aplicação pelas organizações.

Ainda no referido trabalho, os autores elaboraram uma matriz de critérios de cada uma das três dimensões relacionando com o nível de complexidade das decisões. De acordo com ela, as dimensões sociais e ambientais não estão presentes nas decisões simples, assim como as decisões medianas não consideram de maneira simultânea essas duas dimensões. Somente atendem às três dimensões as decisões complexas (MAIA; PIRES, 2011).

Munk, Souza e Zagui (2012), por sua vez, entendem que a gestão da sustentabilidade pressupõe novas competências, vinculadas à estratégia da organização e a implantação de um modelo de gestão dessas competências tendem a propiciar uma maior conscientização dos colaboradores sobre os seus papéis em relação às questões de sustentabilidade. Defendem, então, uma aliança entre a gestão de competências e a gestão ambiental em que a primeira possa ser proposta como “uma resposta aos anseios sociais por uma gestão que coordene as ações organizacionais e os princípios da sustentabilidade” (IDEM, p.379-380).

A gestão atenta à preservação ambiental, segundo Ferreira (2012), requer das organizações divulgação de suas

ações e pretensões e dos impactos relacionados a elas, pois devem focalizar um número maior de partes interessadas, quando comparadas a abordagens tradicionais. Essa autora encontra na teoria institucional as explicações para a adesão por parte das organizações à variável ambiental:

Segundo as propostas dessa teoria, quando novos valores são institucionalizados na sociedade, descortinam-se novos padrões a serem seguidos em um determinado setor, e as organizações respondem adotando esses modelos em sua tomada de decisão cotidiana, de modo, que abarquem as práticas tidas como as melhores em dado sistema social (FERREIRA, 2012: p.142).

Barbieri et al. (2010) apresentam o modelo de organização inovadora sustentável que buscaria vantagem competitiva na inovação baseada nas dimensões sociais, ambientais e econômicas da sustentabilidade, demonstrando que são características que podem coexistir e constituem uma nova lógica de produção. Esse modelo, segundo os autores, tem sido difundido pelo isomorfismo e conquistado a adesão das principais empresas.

Em suma, de acordo com o descrito pelos autores, entende-se que a adoção e a aplicação dos preceitos da sustentabilidade nas organizações têm acontecido. E, apesar das dificuldades na operacionalização dos critérios, sobretudo nos níveis de decisão menos complexos, as empresas têm procurado tanto atender aos critérios, cedendo ao isomorfismo, quanto comunicar suas ações sustentáveis. Dessa forma, a organização tanto reduz o risco de passivos ambientais quanto presta conta aos *stakeholders*, melhorando sua competitividade e imagem perante a sociedade e o mercado.

Sustentabilidade no setor público

A pressão pelo controle dos impactos das atividades e pela preservação ambiental é direcionada não apenas às organizações privadas, mas também ao setor público. De acordo com Souza e Pfitscher (2013), a gestão ambiental deve ser um instrumento de prestação de contas aos cidadãos, ao informar os efeitos ambientais resultantes da prestação de serviços por parte dos órgãos públicos.

O Governo Federal reconhece a importância da atenção ao tema por parte das instituições públicas:

As instituições governamentais devem buscar a mudança de hábitos e atitudes internas, promovendo uma nova cultura institucional de combate ao desperdício. Ao mesmo tempo, devem promover a revisão e adoção de novos procedimentos para as compras públicas que levem em consideração critérios sustentáveis de consumo [...] (MMA, 2009, p.28).

Tem havido uma preocupação crescente em se estabelecer práticas sustentáveis por parte do Governo Federal. No ano de 1981, foi sancionada a Lei nº 6.938, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, contendo princípios como proteção aos ecossistemas, racionalização do uso do solo, subsolo, água e do ar, recuperação de áreas degradadas e educação ambiental. Estabelece a obrigatoriedade de estudos de impacto ambiental para as obras ou atividades que causem degradação ambiental (BRASIL, 1981).

Mais adiante, a Lei nº 12.349/2010 e o Decreto nº 7.746/2012 modificaram e regulamentaram, respectivamente, o art. 3º da Lei nº 8.666 (lei que normatiza as licitações e contratos da Administração Pública Federal). A primeira

modifica, além de vários parágrafos e incisos, o *caput* do artigo 3º da referida lei, que passa a apresentar a seguinte redação:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 2010).

A lei altera, adicionalmente, a Lei 10.520/2002, que institui a modalidade pregão, à qual “aplicam-se, subsidiariamente, [...] as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993” (BRASIL, 2002).

O Decreto nº 7.746/2012, por sua vez, estabelece “critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública” (BRASIL, 2012). No decreto, estão contidas diretrizes como menor impacto sobre recursos naturais, preferência para produtos de origem local, maior geração de empregos e mão de obra local, entre outras.

A adoção dessas diretrizes pode causar um sensível impacto nas práticas do mercado. Segundo Santos, Fonseca Filho e Faganello (2015), o poder de compra dos entes da Administração Pública Federal faz com que a adoção de critérios ecológicos estimule a adequação do mercado em

relação às exigências. A Portaria N° 23, de 12 de fevereiro de 2015, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelece boas práticas de gestão e uso de energia elétrica e de água nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e determina que esses órgãos e entidades informem mensalmente os gastos.

Além das mudanças na normatização, a administração pública possui um programa de responsabilidade socioambiental, chamado de Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P). Sua aplicação é ato discricionário do administrador do órgão ou entidade pública.

Agenda ambiental da administração pública

A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) é um programa do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em que o órgão presta apoio técnico para instituições interessadas na implantação da Agenda. As instituições, que se credenciam na Rede A3P por meio da assinatura de um Termo de Adesão, passam a desenvolver ações voltadas à sustentabilidade socioambiental e podem realizar o seu monitoramento através de indicadores de desempenho (MMA, 2015a).

Lançado em 1999, o programa se interessa na sensibilização de gestores públicos, difundindo princípios como a economia de recursos naturais, uso racional dos bens públicos e gestão de resíduos adequada. O A3P se baseia no princípio da eficiência e no que preceituam a Norma Brasileira ABNT NBR ISO 14001/2004 – Sistema de Gestão Ambiental, bem como o recomendado na Agenda 21 (MMA, 2009).

Seu escopo compreende a mudança em investimentos, compras e contratações efetuados pelo governo e no uso dos recursos naturais, a sensibilização e capacitação de servidores públicos e a promoção da qualidade de vida no trabalho.

A A3P trabalha com a perspectiva dos 5R's: repensar, reduzir, reaproveitar, reciclar e recusar consumir produtos que gerem impactos socioambientais significativos. Estrutura-se em 5 eixos prioritários, conforme a Figura 1:



Figura 1- Eixos prioritários da A3P

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2009).

Até 22 de setembro de 2014, segundo o MMA (2015a), um total de 586 instituições haviam aderido ao programa. Luiz et al. (2013) realizaram estudo de caso, onde aplicaram um *check-list* e entrevista semiestruturada para medir a aderência de um do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina às ações propostas pela A3P. Encontraram uma aderência parcial da instituição, havendo presença de pontos de distanciamento em todos os eixos temáticos, apesar do atendimento da legislação.

Brito (2014) levantou algumas questões sobre a A3P no tocante ao eixo de Licitações Sustentáveis, como, por exemplo, considerações sobre os princípios da isonomia na concorrência pública e da economicidade em conflito

em relação ao princípio da ecoeficiência. Chama a atenção para a necessidade de a administração pública normatizar os requisitos ambientais para as licitações de forma que as empresas possam adequar seus processos.

Dias (2014) realizou um estudo de caso na Universidade Federal da Bahia em que foram utilizadas análises documentais e entrevistas com os responsáveis por promoverem atividades da política ambiental, observou a necessidade de uma maior articulação das ações e da destinação de orçamento para elas.

Quanto ao monitoramento, o Ministério do Meio Ambiente (2015b) sugere a adoção de indicadores de mensuração de desempenho para a elaboração de Relatórios Técnicos e definição de metas e ações de aperfeiçoamento. Propõe um conjunto de indicadores para cada um dos cinco eixos temáticos da A3P, conforme a Figura 2:

| | |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Indicadores de Uso Racional dos Recursos Naturais e Bens Públicos | Dizem respeito à economicidade do gasto, otimização do uso dos recursos naturais e bens públicos e redução do desperdício |
| Indicadores de Gestão adequada dos resíduos gerados | Relacionados ao controle, redução da geração e destinação correta dos resíduos gerados |
| Indicadores de Licitações Sustentáveis | Atentam para o processo de aquisição de bens e contratação de serviços, quanto à seleção dos produtos sustentáveis |
| Indicadores de Qualidade de Vida no Trabalho | Ligados às ações voltadas para a segurança e bem-estar dos servidores |
| Indicadores de Sensibilização e Capacitação | Verificam ações de informação, valorização e engajamento dos servidores |

Figura 2- Agrupamento de indicadores do A3P

Fonte:Ministério do Meio Ambiente (2015b).

Sustentabilidade e as instituições de ensino superior

A sustentabilidade não deve estar restrita ao setor produtivo com fins lucrativos, mas a todos os que fazem parte da sociedade (FURTADO, 2005). Seguramente, as instituições de ensino superior (IES) têm papel importante na promoção da sustentabilidade, tanto no debate sobre o tema, conscientização e apontamento de soluções para os problemas, quanto na adoção de práticas que promovam a educação pelo exemplo. Segundo Kruger et al. (2013), elas têm como diferencial a sua atuação em ensino, pesquisa e extensão, visando ao desenvolvimento sustentável do meio em que estão inseridas, respeitando as demandas sociais e ambientais, independentemente da origem dos recursos que a mantêm ser pública ou privada. Para Kraemer (2004, p.2-3), as IES:

Assumem uma responsabilidade essencial na preparação das novas gerações para um futuro viável. Pela reflexão e por seus trabalhos de pesquisa básica, esses estabelecimentos devem não somente advertir, ou mesmo dar o alarme, mas também conceber soluções racionais. Devem tomar a iniciativa e indicar possíveis alternativas, elaborando esquemas coerentes para o futuro. Devem, enfim, fazer com que se tome consciência maior dos problemas e das soluções através de seus programas educativos e dar, eles mesmos, o exemplo (KRAEMER. 2004, p.2-3).

Corroboram com esse pensamento Tauchen e Brandli (2006), que apontam para um papel adicional das IES: as suas práticas de sustentabilidade. Segundo os autores, os estabelecimentos se comparam a pequenas cidades, onde há

diversas atividades e uma infraestrutura complexa, havendo tanto a geração de resíduos e efluentes como um grande consumo de recursos. Nesse sentido, “devem combater os impactos ambientais gerados para servirem de exemplo no cumprimento da legislação, saindo do campo teórico para a prática” (IBIDEM, p.505).

Vaz et al. (2010) concordam que as IES executam atividades que podem gerar impactos sobre o seu ambiente, segundo eles, essas instituições contêm laboratórios que geram diversos tipos de resíduos líquidos e sólidos, com potencial poluidor.

A gestão de uma instituição de ensino, portanto, enquanto formadora de profissionais de quaisquer que sejam as áreas, deve se preocupar não só com os seus produtos principais, resultantes de sua atividade fim. Ela deve estar atenta também aos subprodutos e efeitos que seus processos infligem no seu entorno, no que concerne aos impactos sociais e ambientais que se relacionam.

Na década de 1990, uma série de deliberações foi realizada por universidades, que refletiram sobre seu papel em relação à problemática ambiental e compromissos em torno da sustentabilidade conforme a Figura 3:

| | |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Declaração de Taillores 1990 | <ul style="list-style-type: none">• Universidade como referência em responsabilidade ambiental• Foco nas pesquisas em sustentabilidade• Envolvimento da comunidade• Formação de multiplicadores |
| Declaração de Halifax 1991 | <ul style="list-style-type: none">• Balanço dos papéis das universidades em relação a ambiente e desenvolvimento• Garantia do alcance social das atividades por meio de parcerias e apoio externo |
| Declaração de Swansea 1993 | <ul style="list-style-type: none">• Lista de práticas complementares às já instauradas na declaração de Halifax |
| Declaração de Kyoto 1993 | <ul style="list-style-type: none">• Papel de protagonista no processo de construção de uma consciência ambiental |
| Carta copernicus 1994 | <ul style="list-style-type: none">• Incorporação da perspectiva ambiental em toda a educação universitária• Integração multidisciplinar de projetos de pesquisa• Disseminação da pesquisa e das descobertas empíricas |

Figura 3 - Compromissos das universidades no âmbito da sustentabilidade

Fonte: Adaptado de Santos Fonseca e Faganello (2015).

Se as IES se reconhecem como instâncias importantes na promoção do desenvolvimento sustentável, as instituições públicas de ensino superior apresentam uma responsabilidade adicional. Como entidades públicas da administração indireta, são agentes aos quais se impõe o dever de preservação e defesa do meio ambiente, como preceitua a Constituição Federal de 1988 em seu art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Sustentabilidade e as instituições federais de ensino: estudo bibliométrico

Na intenção de verificar o que atualmente tem sido discutido em torno da sustentabilidade nas instituições federais de ensino, buscou-se realizar um levantamento da bibliografia recente. Considerou-se que, apesar de suas peculiaridades, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia comparam-se às Universidades Federais para o levantamento, por se vincularem a uma mesma esfera de poder e gozarem de autonomia administrativa.

Essa seção se desenvolve a partir da identificação da produção mais recente no Brasil acerca do tema, seguida de um estudo bibliométrico. A seguir, são descritos os procedimentos metodológicos utilizados.

Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa se desenvolveu em duas fases. Na primeira, realizou-se um estudo bibliográfico, privilegiando os estudos mais recentes acerca dos temas: sustentabilidade nas organizações; sustentabilidade no setor público; e sustentabilidade e as instituições de ensino. Essa etapa buscou atender ao objetivo específico de explorar teoricamente os assuntos que cercam o tema sustentabilidade nas instituições federais de ensino. Na segunda fase, realizou-se uma revisão da produção científica brasileira que contribuiu para esse tema, pretendendo-se verificar quais as discussões presentes nos artigos mais recentes.

Para isso, foi utilizado o Portal de Periódicos da CAPES/MEC, por meio da ferramenta de busca avançada, onde foi possível relacionar entre os artigos de periódicos revisados

por pares, produzidos nos últimos cinco anos, nove artigos relacionados ao tema.

Primeiramente procedeu-se à pesquisa dos seguintes termos, utilizando-se o plural e o singular, em conjunto com o termo sustentabilidade: instituto federal; escola pública; instituição de ensino; e federal. Em seguida, foi realizada uma triagem dos resultados, levando em consideração o tema de maneira mais estrita. Nesse sentido, foram excluídos os artigos relacionados a currículos de cursos, práticas de ensino, ou qualquer assunto ligado diretamente a outras áreas como as da educação e engenharia. Foi mantido, porém, um dos artigos encontrados que trata de uma universidade estadual, pelo entendimento de que o objeto guarda mais semelhanças com o nosso que diferenças e podendo ser, portanto, enquadrado no estudo.

Resultados

Após a triagem realizada, foram identificados os trabalhos relacionados ao tema diretamente. Trata-se de artigos que tratam da gestão das instituições conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Artigos relacionados ao tema, produzidos nos anos 2011 a 2015 no Brasil

| Ano | Artigos |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2012 | FREITAS, Carlos César Garcia et al. Transferência tecnológica e inovação por meio da sustentabilidade. <i>Rev. Adm. Pública</i> [online]. 2012, v.46, n.2, p.363-384. ISSN 0034-7612. |
| | BARRETO, P. L. N.; CHACON, S. S.; NASCIMENTO, V. S. Educação e desenvolvimento sustentável: a expansão do ensino superior na região metropolitana do Cariri. <i>Sustentabilidade em Debate, Brasília</i> , v. 3, n. 1, p. 117-134, jan. 2012. |

| | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2013 | TEIXEIRA, Maria Gracinda Carvalho; AZEVEDO, Luís Peres. A agenda ambiental pública: barreiras para a articulação entre critérios de sustentabilidade e as novas diretrizes da administração pública federal brasileira. <i>REAd. Rev. Eletrôn. Adm., Porto Alegre</i> , v. 19, n. 1, p. 139-164, abr. 2013. |
| | CHAVES, Leonardo Corrêa et al. Gestão ambiental e sustentabilidade em instituições de ensino superior: construção de conhecimento sobre o tema. <i>Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL, Florianópolis</i> , v. 6, n. 2, p. 33-54, abr. 2013. |
| 2014 | WARKEN, I. L. M.; HENN, V. J.; ROSA, F. S. Gestão da sustentabilidade: um estudo sobre o nível de sustentabilidade socioambiental de uma instituição federal de ensino superior. <i>Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade</i> , v.4, n.3, p.147-166, 2014. |
| | LUIZ, L.; ALBERTON, L.; ROSA, F.; PFITSCHER, E. Inclusão de práticas ambientais nas auditorias realizadas no âmbito de uma instituição federal de educação. <i>Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade - GeAS</i> , v.3, n.2, p.92-112, ago. 2014. |
| | WARKEN, I. L. M.; KLANN, R. C. Sustentabilidade ambiental: um estudo sob a perspectiva da teoria institucional. <i>Revista Contabilidad y Negocios</i> , v.9, p.99-113, 2014. |
| 2015 | ROCHA, S.; PFITSCHER, E.; CARVALHO, F. Sustentabilidade ambiental: estudo em uma instituição de ensino superior pública catarinense. <i>Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade - GeAS</i> , v. 4, n.1, p. 46-58, jan. 2015. |
| | VIEGAS, S. F. S.; CABRAL, E. R. Práticas de sustentabilidade em instituições de ensino superior: evidências de mudanças na gestão organizacional. <i>Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL, Florianópolis</i> , v. 8, n.1, p.236-259, fev. 2015. |

Fonte: Dados da pesquisa.

Freitas et al. (2012) analisaram como a universidade transfere tecnologias e processos inovadores em sustentabilidade para a sociedade, por meio do estudo de caso de um campus da Universidade Estadual do Centro-Oeste e de um de seus projetos de extensão, o “Rio de Mel”, projeto de fomento à apicultura, em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural do Estado do Paraná (SENAR).

Utilizaram-se entrevistas, pesquisa documental e observação, as quais foram trianguladas para a obtenção dos resultados. Verificou-se que as dimensões sociais, ambientais e econômicas da sustentabilidade receberam contribuições em decorrência da transferência da tecnologia fomentada pelo projeto.

Já Barreto, Chacon e Nascimento (2012) abordaram a oferta de vagas do ensino superior na região do Cariri cearense. Analisando quantitativamente os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do banco de dados de quatro instituições de ensino superior da região, demonstraram a importância da expansão universitária para o desenvolvimento sustentável da região.

Teixeira e Azevedo (2013) analisaram as implicações da Instrução Normativa nº. 01/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, serviços ou obras pela Administração Pública Federal. Verificaram: a) um aumento dos custos, em primeiro momento, nas compras de materiais, obras e serviços dentro dos padrões ambientais, na administração pública; b) resistência dos gestores em fazerem aquisições sustentáveis pelo receio quanto às justificativas junto aos órgãos de controle, tendo em vista a imprecisão do princípio da “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”; e c) uma sobreposição das ações dos diversos órgãos de controle tornando complexo o trabalho dos gestores (TEIXEIRA; AZEVEDO, 2013).

Chaves et al. (2013) realizou um estudo bibliométrico da produção relacionada ao tema gestão socioambiental e sustentabilidade em instituições de ensino superior de 2002 a 2012, nas bases Isiknowledge, Skopus e Ebsco, evidenciando

os autores e artigos mais citados, além dos periódicos mais presentes no portfólio bibliográfico.

Warken, Henn e Rosa (2014) realizaram uma avaliação do nível de sustentabilidade ambiental de um campus da Universidade Federal Fronteira Sul. Para isso, utilizaram um sistema de indicadores, o Modelo de Avaliação de Sustentabilidade Socioambiental (MASS), elaborado por Freitas (2013). Esse modelo consiste em 12 eixos temáticos, divididos em grupos: compras; infraestrutura; administração; ensino; pesquisa; e extensão. Cada eixo recebeu uma classificação de acordo com o índice calculado pelas respostas ao questionário, enquadrando-se como adequado, regular ou deficitário. A grande variação entre os resultados de cada eixo identificou os pontos fortes e fracos da instituição quanto à sustentabilidade.

A pesquisa de Warken e Klann (2014) foi realizada sobre a mesma instituição, também com a utilização do MASS, mas eliminando-se dois dos 12 eixos temáticos. O objetivo era analisar as forças isomórficas influenciando as práticas de sustentabilidade ambiental adotadas pela instituição e, por esse motivo, entre as opções de respostas foram incluídas: inovação por mudanças tecnológicas; inovação por legislação; e inovação por força de mercado. Concluíram que, a exemplo do constatado por outros estudos, as práticas da universidade são também influenciadas de maneira mais importante pelos isomorfismos coercitivos e normativos, ou seja, pela legislação e profissionalização, e um pouco menos pelo isomorfismo mimético.

Luiz et al. (2014) investigaram a existência de auditoria ambiental em uma instituição federal de educação por meio de uma análise qualitativa do conteúdo dos planos anuais de auditoria interna e dos relatórios anuais de auditoria interna, além dos dados dos relatórios de gestão referentes a licitações

sustentáveis. Com base na legislação vigente, os autores propõem um plano de auditoria ambiental. Entre as conclusões do estudo, está a concepção de que devem ser priorizados dois tópicos nas instituições de ensino: as licitações sustentáveis e as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

O estudo de Rocha, Pfitscher e Carvalho (2015) utilizou o Sistema Contábil Gerencial Ambiental (SICOGEA) para calcular o nível de sustentabilidade de uma instituição de ensino superior de Santa Catarina. Para isso, fez uso de questionário aplicado junto aos responsáveis por três setores da instituição. O resultado global foi considerado fraco e ensejou a proposição de um plano resumido de gestão ambiental com estrutura 5W2H (em português: o quê, quando, onde, por que, quem, como, quanto custa).

Por sua vez, Viegas e Cabral (2015) utilizaram como estratégia uma pesquisa documental e bibliográfica para analisar como as instituições de ensino superior incorporaram na sua gestão a sustentabilidade. Verificaram que as práticas de sustentabilidade estão sendo incorporadas ao ensino, pesquisa, extensão e gestão, mas, segundo os autores, as IES precisam inovar na gestão e de uma conscientização quanto a compras sustentáveis.

Para os nove artigos selecionados, foi realizada uma análise bibliométrica, evidenciando as estratégias metodológicas utilizadas, na coleta e no tratamento dos dados, além dos autores que se destacaram dentro do referencial utilizado pelos pesquisadores. Em relação à coleta dos dados, os pesquisadores utilizaram em seus trabalhos cinco estratégias, conforme ilustra a Figura 4.

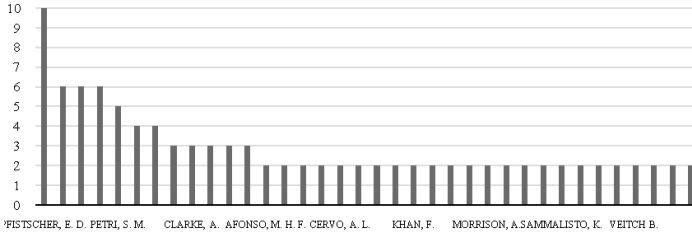


Figura 4 - Quantidade de artigos por estratégia de coleta de dados
 Fonte: Dados da pesquisa.

Na Figura 4, o somatório das ocorrências das estratégias de coleta de dados ultrapassa o número total de artigos, isso se deveu a algumas pesquisas compreenderem mais de uma forma de coleta. Percebe-se um predomínio de estudos empíricos. Entre os artigos, pode-se evidenciar um equilíbrio entre os estudos quantitativos e qualitativos (ver Figura 4).

Na identificação dos autores de maior destaque do referencial utilizado pelos pesquisadores foi verificada a quantidade de ocorrências de cada um dos autores nas referências dos artigos do portfólio, considerando-se autoria e coautoria em trabalhos repetidos ou não. Listam-se, na Figura 5, os autores que se repetem nos artigos, omitindo-se os que ocorreram uma vez apenas. A pesquisadora com maior presença nas referências foi Pfitscher, E. D., com dez ocorrências, seguida por Petri S. M., com seis ocorrências.

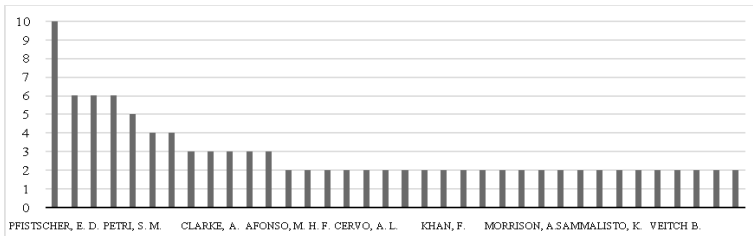


Figura 5 - Autores de destaque nas referências dos artigos do portfólio

Fonte: Dados da pesquisa.

Já em relação aos trabalhos citados pelos autores, apenas dez deles tiveram mais de uma ocorrência nas referências. Pode-se evidenciar entre os trabalhos de destaque, relacionados na Tabela 2, que os principais assuntos são a gestão ambiental além da contabilidade ambiental e relatórios de sustentabilidade.

Tabela 2 - Trabalhos de maior frequência nas referências
(continua)

| Trabalhos | Número de ocorrências |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Choosing an appropriate university or college environmental management system. The state of sustainability reporting at Canadian Universities. Avaliação de Sustentabilidade em Instituições Públicas Federais de Ensino Superior (IFES): proposição de um modelo baseado em sistemas gerenciais de avaliação e evidenciação socioambiental. Current University Environmental Management Practices. The state of sustainability reporting in universities. The implementation of environmental management towards sustainable universities and education for sustainable development as an ethical imperative. Gestão e sustentabilidade através da contabilidade e controladoria ambiental: estudo de caso na cadeia produtiva de arroz ecológico. A gestão ambiental em Instituições de Ensino Superior: modelo para implantação em campus universitário. Estudo de caso: planejamento e métodos. | 2 |
| Gestão ambiental em instituição de ensino superior: uma análise da aderência de uma instituição de ensino superior comunitária aos objetivos da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). Contabilidade e gestão ambiental. | 3 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 6 - Palavras-chave dos artigos selecionados

| Palavras-chave do portfólio bibliográfico | | |
|-------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| Ensino superior (2) | Gestão | Políticas públicas (2) |
| Instituição de ensino superior (2) | Organização sustentável | Serviços públicos ambientais |
| Universidades | Plano resumido de gestão ambiental | Rede de fomento |
| IES pública catarinense | Ambiental | Social |
| Sustentabilidade ambiental (2) | Agenda ambiental | Socioambiental |
| Sustentabilidade (2) | Auditoria ambiental | Teoria institucional |
| Práticas de sustentabilidade ambiental | Controle interno | Isomorfismo |
| Desenvolvimento sustentável | Controle externo | Transferência de tecnologia |
| Nível de sustentabilidade | Instrução normativa n°. 01/2010 | Inovação |
| Gestão sustentável | | 5w2h |

Fonte: Dados da pesquisa.

Na Figura 6, são dispostas as palavras-chave dos artigos do portfólio bibliográfico. Pode-se verificar que, mesmo havendo pouca repetição de palavras-chave entre os artigos, algumas delas coincidem com a ideia. É o caso de “instituição de ensino superior” e “sustentabilidade”, que se apresentaram de maneiras diferentes nos artigos. Destacou-se também, mas em menor proporção, “políticas públicas” como assunto aderente ao tema estudado.

Na Figura 7, encontram-se os periódicos mais presentes nas referências dos artigos do portfólio bibliográfico.

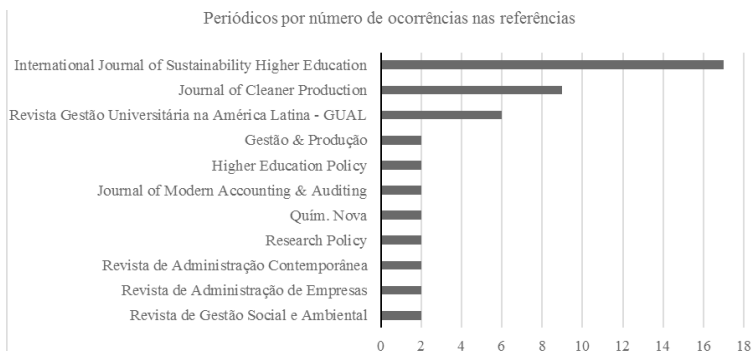


Figura 7 - Periódicos em destaque nas referências do portfólio

Fonte: Dados da pesquisa.

O *International Journal of Sustainability Higher Education*, com 17 ocorrências, o *Journal of Cleaner Production*, com nove, e a Revista Gestão Universitária na América Latina (GUAL), com seis, foram os periódicos que mais se destacaram entre os citados nos trabalhos pesquisados. Os demais listados na Figura 7 foram encontrados duas vezes, enquanto o restante dos periódicos (não listados) ocorreu apenas uma vez.

Conclusões

Desde meados do Século XX, vem-se discutindo e reformulando o modelo de desenvolvimento e analisando os impactos das atividades econômicas e demais atividades humanas nos ambientes: natural e social. É a partir dessa base que têm se desenvolvido os modelos do paradigma do desenvolvimento sustentável. Nas organizações, as práticas de sustentabilidade vêm sendo institucionalizadas a partir da ação de forças isomórficas. Forças essas que advêm das pressões do Estado, da sociedade e do mercado.

Atualmente, a sustentabilidade é um tema com penetração nos mais diversos setores. Ao poder público, atribui-se o papel de zelar por um meio ambiente equilibrado. E as instituições de ensino públicas se destacam na execução desse papel, visto que carregam ao mesmo tempo o dever enquanto ente público e a responsabilidade de formar profissionais comprometidos com um desenvolvimento sustentável, sem perder de vista que são um espaço de pesquisa e de reflexão acerca das tecnologias e seus impactos na sociedade e no ambiente.

A produção científica recente acerca do tema sustentabilidade, nas instituições federais de ensino, mostrou-se escassa no Brasil, quando pesquisada de maneira estrita.

Há que se ressaltar, porém, que existe uma produção mais robusta acerca da sustentabilidade nas instituições de ensino superior em periódicos internacionais, como demonstrado na análise bibliométrica. Não obstante, o estudo da sustentabilidade nas instituições federais de educação profissional se constitui em tema a ser explorado.

Em relação às estratégias para a coleta de dados utilizadas para os trabalhos do portfólio, não houve grandes destaques, mas uma tendência ao uso da fonte documental. Houve, no tratamento dos dados, um equilíbrio entre os estudos de abordagem quantitativa e qualitativa.

A avaliação de índice de sustentabilidade, medido por sistema de indicadores, teve destaque no portfólio, sendo realizada duas vezes com o Modelo de Avaliação de Sustentabilidade Socioambiental (MASS) e uma com o Sistema Contábil Gerencial Ambiental (SICOGEA), ao passo que o Governo Federal sugere um conjunto de indicadores, dentro da Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P), para utilização nos diversos órgãos e entidades que o compõem.

Isso argumenta em favor da necessidade da utilização de sistemas de indicadores de sustentabilidade que é percebida tanto pela academia quanto pelo Estado. Constituem-se, assim, em ferramentas passíveis de serem implementadas e aperfeiçoadas quer sejam pelos órgãos e entidades, quer sejam pelo desenvolvimento de pesquisas acadêmicas.

Referências

ALPERSTEDT, G. D.; QUINTELLA, R. H.; SOUZA, L. R. Estratégias de gestão ambiental e seus fatores determinantes: uma análise institucional. *Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n. 2, p.170-186, 2010.

BARBIERI, J. C.; VASCONCELOS, I. F. G.; ANDREASSI, T.; VASCONCELOS, F. C. Inovação e sustentabilidade: novos modelos e proposições. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, São Paulo, v.50, n.2, p.146-154, 2010.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 376 p.

BARRETO, P. L. N.; CHACON, S. S.; NASCIMENTO, V.S. Educação e desenvolvimento sustentável: a expansão do ensino superior na região metropolitana do Cariri. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v.3, n.1, p.117-134, jan. 2012.

BRASIL. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 20 jul. 2015.

_____. **Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006**. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Regulamenta o art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 23 jul 2015.

_____. Ministério do Meio Ambiente. AGENDA ambiental na administração pública. Brasília: MMA/SAIC/DCRS/Comissão Gestora da A3P, 2009, 100p., 5.ed.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Adesão à A3P. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/ades%C3%A3o-%C3%A0-a3p>>. Acesso em: 29 mar. 2015a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estabelece boas práticas de gestão e uso de Energia Elétrica e de Água nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dispõe sobre o monitoramento de consumo de bens e serviços. Portaria nº. 23, de 12 de fevereiro de 2015b.

BRITO, Rafael Giordano Gonçalves. **A3P na administração Pública com foco nas licitações sustentáveis**. RIDB, Ano 3, n. 3, p.1735-1761, 2014.

BRÜSEKE, Franz Josef. O Problema do Desenvolvimento Sustentável. In: Clóvis Cavalcanti (Org.). **DESENVOLVIMENTO E NATUREZA: Estudos para uma sociedade sustentável**. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação. Recife, 1994. p. 262.

CARIDADE, Annelise Vendramini da Silva. **Estratégias Corporativas para a sustentabilidade**: estudos de casos múltiplos. São Paulo, 2012. Tese (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

CAVALCANTI, Clóvis. Sustentabilidade: mantra ou escolha moral? Uma abordagem ecológico-econômica. **Estudos Avançados**, v.26, n. 74, p.35-50, 2012.

CAVALCANTI, Clovis. Sustentabilidade da Economia: Paradigmas Alternativos de Realização Econômica. In: Clóvis Cavalcanti (Org.). **DESENVOLVIMENTO E NATUREZA**: Estudos para uma sociedade sustentável. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação. Recife, 1994. p. 262. Disponível em: < http://www.ufbaecologica.ufba.br/arquivos/livro_desenvolvimento_natureza.pdf >. Acesso em: 17 Nov. 2014.

CHAVES, Leonardo Corrêa et al. Gestão ambiental e sustentabilidade em instituições de ensino superior: construção de conhecimento sobre o tema. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 33-54, abr. 2013.

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. Disponível em <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>. Acesso em 12 mar. 2015.

COELHO, A. L.; COELHO, C.; GODOI, C. K. O Discurso da Sustentabilidade e sua Inserção no Contexto Organizacional. **Revista Gestão & Conexões**. Vitória (ES), v. 2, n. 1, jan./jun. 2013.

DIAS, Andréia Lé. **Gestão ambiental na UFBA sob a perspectiva dos eixos temáticos da A3P.** 210p. 2014. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares Sobre a Universidade) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

DINIZ, Eliezer M.; BERMANN, Célio. Economia verde e sustentabilidade. **Estudos Avançados**, v.26, n.74, p.331-339, 2012.

ELKINGTON, John. Governance for Sustainability. **Corporate Governance: An International Review**, v. 14 n. 6, 2006. p.522-529.

FERREIRA, Marta Cleia. Gestão Ambiental: práticas, condicionantes e evolução. **Revista de Administração IMED - RAIMED**, v.2, n.2, p.138-150, 2012.

FREITAS, Carlos César Garcia et al. Transferência tecnológica e inovação por meio da sustentabilidade. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2012, v.46, n.2, p.363-384. ISSN 0034-7612.

FREITAS, C. L. **Avaliação de Sustentabilidade em Instituições Públicas Federais de Ensino Superior (IFES):** proposição de um modelo baseado em sistemas gerenciais de avaliação e evidenciação socioambiental. (Dissertação). Mestrado em Contabilidade, UFSC, Florianópolis, 2013.

FURTADO, João Salvador. **Sustentabilidade empresarial:** guia de práticas econômicas, ambientais e sociais. Salvador: NEAMA/CRA, 2005.

IPIRANGA, A.S.R.; GODOY, A.S.; BRUNSTEIN, I. **Introdução.** RAM. Ver. Adm. Mackenzie (online). 2011, v. 12, n.3, p.13-20. ISSN 1678-6971.

JATOBÁ, S. U. S.; CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M. **Ecologismo, Ambientalismo e Ecologia Política:** diferentes

visões da sustentabilidade e do território. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 47-87, jan./abr. 2009.

KRAEMER, Maria Elisabeth Pereira. A Universidade do Século XXI rumo ao desenvolvimento sustentável. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**, v. 3, n. 2, nov./2004.

KRUGER, S. D.; PFITSCHER, E. D.; UHLMANN, V. O.; PETRI, S. M. Sustentabilidade Ambiental: Estudo em uma Instituição de Ensino Catarinense. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, jan/abr 2013.

KUGELMAS, Eduardo. Revisitando o Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, fev. 2007.

LUIZ, L., ALBERTON, L., ROSA, F., PFITSCHER, E. Inclusão de práticas ambientais nas auditorias realizadas no âmbito de uma instituição federal de educação. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade - GeAS**, v. 3, n.2, p. 92-112, ago. 2014.

LUIZ, L. C.; RAU, K.; FREITAS, C. L.; PFITSCHER, E. D. Agenda ambiental na administração pública (a3p) e práticas de sustentabilidade: estudo aplicado em um instituto federal de educação, ciência e tecnologia. **Administração Pública e Gestão Social**, v.5, n.2, abr-jun 2013, p.54-62.

MAGALHÃES, A. R. Um estudo de desenvolvimento sustentável no Nordeste semiárido. In: CAVALCANTI, C. (Org.) **Desenvolvimento e natureza: estudo para uma sociedade sustentável**. 2. ed. São Paulo: Cortez, Recife, PE: Fund. Joaquim Nabuco, 1998.

MAIA, Andrei Giovani; PIRES, Paulo dos Santos. Uma compreensão da sustentabilidade por meio dos níveis de

complexidade das decisões organizacionais. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**. 2011, v.12, n.3, p.177-206. ISSN 1678-6971.

MORAIS, D. O. C.; OLIVEIRA, N. Q. S.; SOUZA, E. M. As Práticas de Sustentabilidade Ambiental e suas Influências na Nova Formatação Institucional das Organizações. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS**, v.3, n.3, p.90-106, 2014.

MUNCK, Luciano; DE SOUZA, Rafael Borim; ZAGUI, Cristiane. A gestão por competências e sua relação com ações voltadas a sustentabilidade. **Revista de Gestão USP**, v.19, jul-set, 2012.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estud. Av.** [online]. 2012, v.26, n.74, p. 51-64.

OLIVEIRA, Lucas Rebello de; MEDEIROS, Raffaella Martins; TERRA, Pedro de Bragança; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves. **Sustentabilidade: da evolução dos conceitos à implementação como estratégia nas organizações**. Produção, São Paulo, v.22, n.1, p.70-82, 2012.

ROCHA, S.; PFITSCHER, E.; CARVALHO, F. Sustentabilidade ambiental: estudo em uma instituição de ensino superior pública catarinense. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade - GeAS**, v.4, n.1, p.46-58, jan. 2015.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, 96 p.

SANTOS, Álvaro R. A.; FONSECA FILHO, Luzivaldo F.; FAGANELLO, Célia R. F. Práticas de compras públicas sustentáveis na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. **Campo Jurídico**, v.3, n.1, p.15-51, maio 2015.

SILVA, Sabrina Soares da; REIS, Ricardo Pereira; AMÂNCIO, Robson. Conceitos Atribuídos à Sustentabilidade em Organizações de Diferentes Setores. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, p.90-103, dez. 2014. ISSN 2175-8077.

TACHIZAWA, Takeshy. **Gestão ambiental e responsabilidade social corporativa: estratégias de negócios focadas na realidade brasileira**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 447 p.

TAUCHEN, Joel; BRANDLI, Luciana Londero. A gestão ambiental em instituições de ensino superior: modelo para implantação em campus universitário. **Gestão & Produção**. v.13, n.3, p.503-515, set.-dez. 2006.

TEIXEIRA, Maria Gracinda Carvalho; AZEVEDO, Luís Peres. A agenda ambiental pública: barreiras para a articulação entre critérios de sustentabilidade e as novas diretrizes da administração pública federal brasileira. **REAd. Rev. Eletrôn. Adm.**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 139-164, Abr. 2013.

VARGAS, Glória Maria. Natureza e Ciências Sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n.1, 2, p. 115-136, jan./dez. 2003.

VEIGA, José Eli da. O prelúdio do desenvolvimento sustentável. In: Pedro Mercadante de Oliva (Org.). **Economia Brasileira – Perspectivas do Desenvolvimento**. V. 1. São Paulo: Centro Acadêmico Visconde de Cairu, 2005. p. 243-266.

VIEGAS, S. F. S.; CABRAL, E. R. Práticas de sustentabilidade em instituições de ensino superior: evidências de mudanças na gestão organizacional. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, v. 8, n.1, p.236-259, fev. 2015.

WARKEN, I. L. M.; HENN, V. J.; ROSA, F. S. Gestão da sustentabilidade: um estudo sobre o nível de sustentabilidade socioambiental de uma instituição federal de ensino superior. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v.4, n.3, p.147-166, 2014.

WARKEN, I. L. M.; KLANN, R. C. Sustentabilidade ambiental: um estudo sob a perspectiva da teoria institucional. **Revista Contabilidad y Negocios**, v.9, p.99-113, 2014.

Análise da eficiência dos gastos com educação nos municípios do seridó potiguar: uma investigação no ensino fundamental

*Yuri Dantas dos Santos
José Ribamar Marques de Carvalho
Maria de Fátima Nóbrega Barbosa*

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 205, dispõe que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Percebe-se que a Carta Magna reconhece a importância da educação para a construção de um tecido social comprometido com a dignidade humana e com a prosperidade da nação, uma vez que vislumbra o seu papel ímpar na formação de uma consciência cidadã, que se desdobra para o bem comum social, bem como na formação de profissionais qualificados para o exercício profissional. Ao mesmo tempo, a CF/88, além da família, compromete também o Estado com o processo de educar.

Na dinâmica da introdução dos conceitos de Nova Gestão Pública no Brasil a partir de 1995, com a Reforma do Aparelho do Estado introduzida pelo então ministro Bresser Pereira e discutida no Plano Diretor da Reforma do Estado, a Emenda Constitucional nº 19 de 1999 introduz o princípio da eficiência à lista de princípios constitucionais da Administração Pública. Sabendo-se que o setor público opera com recursos que são escassos, urge que sua aplicação se dê da forma mais eficiente possível.

Diversos trabalhos científicos têm trazido à tona a questão da eficiência nos gastos públicos, inclusive considerando as especificidades da seara educacional. Dessa forma, torna-se relevante lançar luzes sobre o trabalho de alguns autores que perscrutaram essa vereda, entre eles: Faria, Jannuzzi e Silva (2008); Rosano-Peña, Albuquerque e Daher (2012); Zoghbi et al(2009); Diniz e Corrar (2011); Firmino (2013); Dantas (2013); Baptistelli (2009); Morais (2009); além de outros.

Face ao exposto, o presente estudo busca a resolução do seguinte problema de pesquisa: “Qual a eficiência dos municípios do Seridó Potiguar no que diz respeito aos seus gastos com a educação no âmbito do ensino fundamental?”

A partir desse problema, traçou-se o seguinte objetivo geral: “Analisar a eficiência dos gastos municipais em educação, considerando o ensino fundamental, no contexto dos municípios do Seridó Potiguar para o ano de 2013”.

A presente pesquisa representa uma contribuição científica para os estudos em eficiência nos gastos públicos, particularmente nos gastos públicos em educação, já que se insere na dinâmica das pesquisas dessa área analisando-as e complementando-as com suas inferências teóricas e empíricas; igualmente, oferece uma contribuição social, pois se coloca na busca por eficiência nos gastos públicos, considerando que a sociedade brasileira é acometida por uma

considerável carga de tributos, é uma justa retribuição a qualidade na oferta dos serviços públicos, proveniente, também, de uma boa gestão dos recursos que lhes dão sustentação; além disso, a proposta de indicadores que se pretende implementar nos municípios seridoenses, bem como as propostas implementadas pelos autores referenciados podem funcionar como um instrumento de avaliação para os gestores da educação pública municipal, denota-se, desse modo, o contributo da pesquisa para o exercício profissional do gestor público.

Referencial teórico

A seguir, aborda-se, de forma preliminar, a questão da eficiência e, em seguida, são discutidos alguns trabalhos sobre eficiência nos gastos públicos, sobretudo com educação.

Um breve despertar para a discussão sobre eficiência

O conceito de eficiência tem se tornado um termo bastante difundido, tanto no exercício profissional, quanto em diversas áreas da ciência, de sorte que muitos autores têm se debruçado acerca de sua significação. Tendo em vista a sua relevância também para o setor público, importante se faz ao menos pincelar noções sobre como autores relacionados à administração pública têm refletido acerca de tal conceito.

Para Rua (2012, p.115), o conceito de eficiência, no mais das vezes, “está associado à análise dos custos e prazos esperados (em relação ao realizado) na implantação de uma política, um programa, projeto ou uma atividade”, ela observa que existe certo consenso quanto ao conceito. Já o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), comandado pelo então ministro Bresser Pereira, dispõe a eficiência da administração pública como sendo “a necessidade

de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário”. Para Pereira e Borges (2014, p.442), a eficiência coloca-se como “a busca pela relação ótima entre os bens e serviços consumidos e os bens e serviços produzidos” e tem sido alvo perseguido pelos governos. No dizer de Chiavenato (2008, p.459), a eficiência “tem haver, portanto, com o consumo adequado dos insumos utilizados em determinado processo”.

Percebe-se, dessa forma, a eficiência associada à noção de se utilizar os recursos públicos proporcionando a oferta de seus serviços com o máximo de qualidade e o mínimo de desperdício. Conforme disposto acima, a Carta Magna elenca entre os princípios da administração pública a eficiência, de sorte que esta deve ser uma prática que permeie toda a atividade pública.

Diante dessa discussão, é lícito indagar: Será que a atividade pública é realizada de modo eficiente? Ou ainda, qual o nível de eficiência do setor público ou de determinada atividade pública? Na práxis cotidiana, a eficiência é percebida nas atividades de saúde, segurança, justiça, educação e outros?

Alguns pesquisadores também têm refletido acerca dessas questões e procurado dar respostas a elas pela via científica. Abaixo serão discutidos alguns estudos acerca da eficiência no gasto público com educação, em que será possível visualizar como estes pesquisadores têm investigado o fenômeno da eficiência nessa linha específica.

Estudos Correlatos À Temática

Muitas pesquisas têm sido desenvolvidas no âmbito do uso eficiente dos recursos públicos. Dessa forma, ressaltam-se a seguir os achados de algumas dessas pesquisas,

sobretudo as que põem em relevo a análise da eficiência dos gastos em educação:

Faria, Jannuzzi e Silva (2008) investigaram a relação existente entre gastos públicos sociais e indicadores da qualidade de vida das pessoas no fim dos anos 90, para tanto foi considerado um expressivo número de municípios do estado do Rio de Janeiro. Os gastos em questão relacionam-se às temáticas: educação e cultura, bem como saúde e saneamento. Utilizou-se da técnica análise envoltória de dados (DEA). Buscaram “verificar se os recursos orçamentários de cada um desses municípios estão sendo bem utilizados, para que isso se reflita nos seus indicadores sociais, em especial os de saúde e educação” (p.157). Averiguou-se que a eficiência não está relacionada à disponibilidade ou não de recursos, uma vez que enquanto certos municípios apresentam gastos altos e resultados ruins, outros gastam menos e conseguem melhores resultados.

Já Rosano-Peña, Albuquerque e Daher (2012), estudando os fenômenos da produtividade e da eficiência nos municípios goianos, considerando os anos 2005, 2007 e 2009, combinaram o uso de três técnicas: o Índice de Produtividade de Malmquist, o método Análise Envoltória de Dados (DEA) e a técnica de Cadeias de Markov. Evidenciaram uma evolução nos níveis de produtividade e eficiência, sendo decorrente da variação da eficiência produtiva e das mudanças tecnológicas.

Zoghbi et al(2009) buscaram avaliar o desempenho (que o autor aborda como sendo o resultado das atividades) e a eficiência (abordada pelo autor como o resultado produzido pelos recursos empregados) relativa dos Estados brasileiros quanto aos seus gastos com educação nos níveis fundamental e médio. Eles observaram que os Estados com melhor desempenho não necessariamente são os mais eficientes.

Diniz e Corrar (2011) realizaram uma pesquisa em 184 municípios do estado da Paraíba visando “mensurar e analisar a eficiência das transferências realizadas pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) no que se refere ao desempenho dos alunos da educação fundamental municipal” (p.135). A pesquisa evidenciou que os municípios que recebiam maiores transferências apresentavam maior eficiência, não se constituindo dessa forma o fenômeno *flypaper effect*, que consoante os autores é um termo utilizado pela teoria positiva para descrever a ausência de incremento na eficiência em decorrência das transferências incondicionais e sem exigência de contrapartida do ente.

Firmino (2013) avaliou a eficiência dos municípios paraibanos quanto à aplicação de recursos da educação básica nos anos de 2007 a 2009, para tanto utilizou-se da metodologia empírica *Data Envelopment Analysis* (DEA), que permite identificar os municípios eficientes, bem como os ineficientes. O estudo averiguou que, em 2007, somente 8,7% dos 149 municípios paraibanos foram considerados eficientes, sendo todos os demais ineficientes; em 2009, a porcentagem subiu para 9,4%.

Dantas (2013), utilizando também a análise envoltória de dados (DEA), buscou mensurar a eficiência quanto à alocação de recursos do FUNDEB para educação fundamental nos municípios do estado do Rio Grande do Norte, para tanto adotou como universo temporal os anos de 2007 e 2011. Demonstrou-se, por estimativas, que tais municípios não são eficientes no que diz respeito à alocação de recursos para a educação fundamental.

Baptistelli (2009) pesquisou a eficiência dos gastos públicos municipais com educação nos municípios mineiros considerando uma amostra de 644 municípios no ano de 2005 e 804 municípios no ano de 2007. Os resultados

apontaram que os municípios com menor despesa *per capita* em educação foram os que apresentaram melhor qualidade nos gastos.

Morais (2009), estudando a eficiência do gasto público com educação nas prefeituras mineiras, aplicou a análise envoltória de dados (DEA) e comparou 281 municípios. Demonstrou-se que os municípios maiores apresentaram piores resultados. O autor associa esse fato à necessidade de serem empregados maiores volumes de recursos em cidades de porte maior, tendo em vista seus custos mais elevados.

As referidas pesquisas buscaram comparar os gastos públicos com educação com indicadores de qualidade da educação a fim de observar o quão eficientes estão sendo empregados tais gastos. Também é importante que se destaquem suas técnicas e variáveis.

Quadro 1 - Técnicas e variáveis usadas em estudos de eficiência dos gastos com educação

(continua)

| Autor (es) | Técnica utilizada | Resumo das variáveis utilizadas |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Faria, Jannuzzi e Silva (2008) | - Análise Envoltória de Dados (DEA) | - gastos com “educação e cultura” e “saúde e saneamento”; - rendimento médio mensal; - taxa de alfabetização de 10 a 14 anos; - saneamento; - taxa de mortalidade por causas hídricas. |
| Rosano-Peña, Albuquerque e Daher (2012) | - Índice de Produtividade de Malmquist; - Análise Envoltória de Dados (DEA); - Técnica de Cadeias de Markov. | - gastos com educação; - taxa de aprovação (4ª e 8ª séries); - Prova Brasil (4ª e 8ª séries); - n° de matrículas. |

| | | |
|------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Zoghbi et al (2009)</p> | <p>- Método de Afonso, Tanzi e Shuknecht (2003).</p> | <ul style="list-style-type: none"> - nota do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica); - Distorção idade-série; - Taxa de concluintes; - Taxa de atendimento; - gasto por aluno; - professores por aluno; - Média de horas-aula; - Infraestrutura. |
| <p>Diniz e Corrar (2011)</p> | <p>- Análise Envoltória de Dados (DEA).</p> | <ul style="list-style-type: none"> - gastos com professores por aluno; - gastos com estrutura de funcionamento por aluno; - Prova Brasil (Ensino Fundamental); - Fundo de Participação do Município-FPM; - PIB-municipal; - Índice de Desenvolvimento Municipal-IFDM; - Taxa de analfabetismo (País e comunidade); - Taxa de reprovação; - Taxa de abandono escolar. |
| <p>Firmino (2013)</p> | <p>- Análise Envoltória de Dados (DEA).</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Recursos do Fundeb; - Outras fontes de recursos da educação básica; - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – 4ª/5ª série e 8ª/9ª série. |
| <p>Dantas (2013)</p> | <p>- Análise Envoltória de Dados (DEA).</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Índice de Gasto por Aluno (IGA); - Índice do inverso da Taxa de Distorção idade-série; - Índice do Ideb; - Índice de professores por aluno matriculado; - Índice de salas de aula por aluno matriculado; - Índice de escolas por aluno matriculado. |

| | | |
|--------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Baptistelli (2009) | - Construção de índices. | <ul style="list-style-type: none"> - Taxa de aprovação para as séries iniciais e finais do ensino fundamental da rede pública de ensino; - Indicador de eficiência e rendimento escolar; - Nota da Prova Brasil Português e Matemática (4ª e 8ª séries); - IDEB; - Despesa total com educação; - População dos municípios. |
|--------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: Elaboração própria, 2015.

O quadro acima evidencia, de forma resumida, as técnicas e variáveis empregadas em cada estudo. A análise do *modus operandi* de estudos correlatos é de grande serventia para a tomada de decisões quanto ao desenvolvimento de uma pesquisa. Assim, neste estudo, a escolha de indicadores para compor um modelo baseia-se na experiência desses estudos, não desprezando, todavia, a criatividade própria do fazer científico, que acrescenta sempre contribuições ao que já foi produzido.

Metodologia

Esta pesquisa classifica-se como descritiva, quanto aos objetivos; já no que diz respeito aos procedimentos é um estudo de caso, levantamento (*survey*) e pesquisa documental; além disso, quanto à abordagem do problema, constitui-se como uma pesquisa quantitativa.

Amostra da pesquisa

Consoante o Sistema de Informações Territoriais (SIT), o Território Cidadania do Seridó localiza-se no estado do Rio Grande do Norte e conta com uma área de 10.954,50 Km²

e com uma população de 295.726 habitantes distribuídos entre seus 25 municípios, quais sejam: Acari, Bodó, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Cruzeta, Currais Novos, Equador, Florânia, Ipueira, Jardim de Piranhas, Jardim do Seridó, Jucurutu, Lagoa Nova, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Matos, Santana do Seridó, São Fernando, São João do Sabugi, São José do Seridó, São Vicente, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz e Timbaúba dos Batistas (Dados de 2010).

Segundo Araújo (2003), o Seridó encontra-se no Semiárido nordestino e é marcado por chuvas escassas e irregulares, além de um solo bastante infértil. A região estruturou-se em três atividades: a pecuária, o cultivo do algodão e a exploração de minérios, atividades estas que encontraram seu declínio na década de 80. Não obstante as intempéries, o Seridó hoje caracteriza-se pelo fortalecimento de suas atividades econômicas, despontando como uma das principais (ou a principal) bacia leiteira do Rio Grande do Norte. Também se desenvolvem a caprino-ovinocultura e a agroindústria e as indústrias em geral, merecendo destaque as indústrias ceramistas e de confecções, já o seu artesanato alcança uma envergadura nacional.

Numa região como a do Seridó, marcada pelo progresso em meio às adversidades, a formação de bons cidadãos e profissionais qualificados não pode ser relegada a segundo plano, a educação formal de crianças e jovens precisa caminhar a iguais passos com o desenvolvimento local, propiciando a própria sustentabilidade deste. É por isso que a academia deve preocupar-se em estudar e subsidiar os órgãos públicos e a sociedade quanto ao uso eficiente dos recursos destinados ao ensino fundamental.

Operacionalização da pesquisa

Pretende-se trabalhar com indicadores que expressem a dinâmica do ensino fundamental sob a responsabilidade dos municípios. Os indicadores escolhidos foram coletados no site eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e no site eletrônico Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), através do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). Durante os meses de março e abril de 2015 e referem-se ao ano de 2013.

Eles serão agrupados em três categorias de indicadores: econômicos, de aparato educacional e de desempenho. A partir de buscas na literatura e em *sites* de informações sobre educação. Resolveu-se trabalhar com os seguintes indicadores já classificados nas categorias; com breves descrições - quando necessárias -; com a relação que estabelecem com o índice que irão formar (positiva ou negativa); bem como, com referência às fontes de obtenção:

Quadro 2 – Descrição dos indicadores e índices a serem utilizados na pesquisa

(continua)

| Indicadores Financeiros | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------|
| Dizem respeito às características do financiamento da educação e visam formar o Índice de Financiamento da Educação (IFE). | | | |
| Indicador | Observação | Relação | Fonte |
| 1. Gasto Educacional por Aluno do Ensino Fundamental | Representa a divisão do gasto total com educação pelo número de alunos. | Positiva | SIOPE |
| 2. Percentual das despesas em educação em relação às despesas de todas as áreas | - | Positiva | SIOPE |

| | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---|----------|-------|
| 3. Percentual de despesas com ensino fundamental em relação à despesa total com educação | - | Positiva | SIOPE |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---|----------|-------|

Indicadores de Aparato Educacional

Mensuram as condições propiciadoras da educação e dependem diretamente dos indicadores econômicos. Serão utilizados para formar o Índice de Aparato Educacional (IAE). A relação entre esse índice e o anterior refletirá a eficiência do gasto público em educação no que diz respeito à alocação de recursos para as atividades educacionais e formará o Índice da Eficiência Bruta do Gasto com Educação (IEBGE). Esses indicadores refletem a capacidade dos municípios em oferecer em suas escolas ambientes que proporcionem o aprendizado, como por exemplo: salas de aula, profissionais e demais recursos em quantidade suficiente para a formação de turmas com número adequado de alunos, evitando assim a superlotação das mesmas, que constitui um empecilho para o aprendizado; profissionais suficientes e com remuneração atrativa, bem como os recursos pedagógicos e de infraestrutura que possibilitem a permanência do aluno na escola por um tempo maior; além da capacidade de atrair professores qualificados, bem como de incentivar a formação dos mesmos, o terceiro indicador pode estar refletindo planos de carreira mais ou menos atrativos, condições para a realização de um bom trabalho, cumprimento ou não de legislações que visam à valorização do magistério, entre outros.

| Indicador | Observação | Relação | Fonte |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------|
| 1. Média de Alunos por Turma | Representa a relação existente entre o número de alunos matriculados e o número de turmas existentes. | Negativa | INEP |
| 2. Média de Horas-Aula diária | Quantidade média de horas que o aluno passa na escola. | Positiva | INEP |
| 3. Percentual de Docentes com Curso Superior | Porcentagem de docentes que apresentam formação superior. | Positiva | INEP |

Indicadores de desempenho

São indicadores da performance estudantil e constituirão o Índice de Desempenho dos Alunos (IDA). Sua relação com o índice de financiamento da educação refletirá a eficiência do gasto em relação ao resultado final, que é o desempenho do alunado e constituirá o Índice da Eficiência Líquida do Gasto com Educação (IELGE). Já a junção do índice de desempenho da educação com o índice de aparato educacional – ambos ponderados de acordo com a quantidade de indicadores que os constituem - seguida do estabelecimento de uma relação com o índice de financiamento da educação demonstrará uma eficiência mais completa do gasto com educação, descrita pelo Índice de Eficiência Total do Gasto com Educação (IETGE).

| Indicador | Observação | Relação | Fonte |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------|
| 1. Taxa de distorção idade-série | Porcentagem de alunos com idade superior à idade recomendada para a série que está cursando. | Negativa | INEP |
| 2. Taxa de crescimento da distorção idade-série | Indicador de elaboração própria. Reflete a taxa de distorção das séries finais menos a taxa de distorção das séries iniciais. | Negativa | Elaboração própria (fonte para o cálculo: INEP) |
| 3. Taxa de reprovação | Porcentagem de alunos que foram reprovados ao final do ano letivo. | Negativa | INEP |
| 4. Taxa de crescimento da reprovação | Indicador de elaboração própria. É a taxa de reprovação das séries finais menos a taxa de reprovação das séries iniciais. | Negativa | Elaboração própria (fonte para o cálculo: INEP) |
| 5. Taxa de abandono | Porcentagem de alunos que deixaram de frequentar a escola após a data de referência do censo escolar. | Negativa | INEP |
| 6. Taxa de descontinuidade da vida escolar | Indicador de elaboração própria. É a taxa de abandono das séries finais menos a taxa de abandono das séries iniciais. | Negativa | Elaboração própria (fonte para o cálculo: INEP) |
| 7. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) | Congrega conceitos de fluxos escolares e médias de desempenho nas avaliações. No cálculo, multiplica-se o rendimento escolar (o inverso do tempo médio de conclusão de uma série) pelo desempenho (neste caso, da Prova Brasil). | Positiva | INEP |

| | | | |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------|
| 8. Indicador da eficiência no cumprimento das metas do ideb | Indicador de elaboração própria. É calculado diminuindo-se do resultado obtido no Ideb em um determinado ano a meta estipulada para aquele ano. | Positiva | Elaboração própria (fonte para o cálculo: INEP) |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------|

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Todos os indicadores foram padronizados a uma escala de 0 a 1 e agrupados em três índices, de acordo com sua categoria. Os indicadores que tiverem uma relação positiva com os índices de que fizerem parte serão padronizados pela fórmula 1, já os indicadores que mantiverem com seus índices uma relação negativa terão sua padronização efetuada pela fórmula 2:

$$\text{Fórmula 1: } IP = (I - Im) / (IM - Im)$$

$$\text{Fórmula 2: } IP = (IM - I) / (IM - Im)$$

Onde:

IP – Indicador Padronizado

I – Indicador antes da padronização

Im – menor valor observado para o Indicador em questão

IM – maior valor observado para o Indicador em questão

Diz-se que os indicadores têm uma relação positiva com seus índices quando o seu aumento melhora a realidade que o índice representa e sua diminuição acarreta efeito contrário, por exemplo: quando o IDEB aumenta significa que o desempenho dos alunos melhorou, e o Índice de Desempenho dos alunos retrata essa realidade, sendo assim, o IDEB mantém relação positiva com este índice. Já a relação negativa ocorre quando o aumento do valor de um indicador provoca

piora na realidade representada pelo índice ao qual está associado e a diminuição provoca melhoria, por exemplo: a taxa de reprovação mantém relação negativa com o Índice de Desempenho dos alunos.

O Índice de Financiamento da Educação (IFE), o Índice de Aparato Educacional (IAE) e o Índice de Desempenho dos Alunos (IDA) serão calculados pela média aritmética dos indicadores que fazem parte da sua dimensão e serão avaliados de acordo com a escala a seguir:

| | |
|-----------------------------|------------|
| 0,00 até 0,20 | Baixíssimo |
| Mais de 0,20 até 0,40 | Baixo |
| Mais de 0,40 até 0,60 | Médio |
| Mais de 0,60 até 0,80 | Médio Alto |
| Mais de 0,80 até 1,00 | Alto |

Vale salientar que cada município será avaliado apenas com relação aos outros municípios investigados nessa pesquisa, já que a padronização dos indicadores se deu considerando apenas tais municípios, não serão utilizados outros parâmetros de inferência para os indicadores ou índices, sendo assim, se um índice de um município estiver baixo ou alto, ele estará nessa condição com relação aos índices dos outros municípios pesquisados.

A relação entre os índices abordados constituirá mais três índices, os quais foram descritos acima, suas fórmulas de obtenção serão apresentadas abaixo de acordo com a sigla de cada índice:

1 Índice da Eficiência Bruta do Gasto com Educação:
 $IEBGE = IAE / IFE$

2 Índice da Eficiência Líquida do Gasto com Educação:
 $IELGE = IDA / IFE$

3 Índice de Eficiência Total do Gasto com Educação:
$$\text{IETGE} = (\text{IAE} \times 0,27 + \text{IDA} \times 0,73) / \text{IFE}$$

Observação: os índices que estão multiplicando, respectivamente, o IAE e o IDA foram obtidos por meio de proporção, de acordo com a quantidade de indicadores que constituíram cada um deles e considerando o somatório dos indicadores de ambos como sendo proporcional a 1.

Esses três últimos índices retratarão a eficiência do gasto público com educação sob vários níveis de observação e para cada um deles será constituído um ranking de eficiência entre os municípios pesquisados, dando-se ênfase ao ranking do IETGE, pelo seu caráter mais abrangente.

Resultados e discussão

Com a realização dos cálculos acima descritos, foi possível obter os resultados que seguem. Devido à falta de alguns indicadores, quatro municípios foram excluídos da pesquisa (Bodó, Ipueira, Ouro Branco e Santana do Seridó), ficando para análise um total de 21 municípios. A reunião dos indicadores pelas suas características, conforme alocação feita no quadro 1 e o posterior cálculo de índices, permite apresentar a educação municipal, no que tange o ensino fundamental, em três dimensões: financeira, representada pelo Índice de Financiamento da Educação (IFE); do aparato educacional, a que alude ao Índice de Aparato Educacional (IAE); bem como à dimensão do desempenho dos alunos, representada pelo Índice de Desempenho dos Alunos (IDA):

Quadro 3 – Índices representativos das dimensões da educação tendo por base o Ensino Fundamental sob a gestão dos municípios do Seridó Potiguar e o ano de 2013

(continua)

| CIDADE | Dimensão Econômica | Dimensão do Aparato Educacional | Dimensão do Desempenho dos alunos |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| | Índice de Financiamento da Educação (IFE) | Índice de Aparato Educacional (IAE) | Índice de Desempenho dos Alunos (IDA) |
| Acari | 0,48 | 0,50 | 0,76 |
| Caicó | 0,41 | 0,55 | 0,62 |
| Carnaúba dos Dantas | 0,25 | 0,83M | 0,68 |
| Cerro Corá | 0,31 | 0,49 | 0,46 |
| Cruzeta | 0,37 | 0,29 | 0,75 |
| Currais Novos | 0,60 | 0,41 | 0,59 |
| Equador | 0,33 | 0,22 | 0,62 |
| Florânia | 0,82M | 0,52 | 0,56 |
| Jardim de Piranhas | 0,48 | 0,48 | 0,20m |
| Jardim do Seridó | 0,50 | 0,58 | 0,52 |
| Jucurutu | 0,25 | 0,12m | 0,49 |
| Lagoa Nova | 0,69 | 0,27 | 0,49 |
| Parelhas | 0,19m | 0,44 | 0,44 |
| Santana do Matos | 0,67 | 0,34 | 0,25 |
| São Fernando | 0,61 | 0,38 | 0,31 |
| São João do Sabugi | 0,33 | 0,59 | 0,81 |
| São José do Seridó | 0,35 | 0,44 | 0,82M |
| São Vicente | 0,46 | 0,36 | 0,47 |
| Serra Negra do Norte | 0,57 | 0,63 | 0,55 |
| Tenente Laurentino Cruz | 0,35 | 0,55 | 0,68 |
| Timbaúba dos Batistas | 0,60 | 0,31 | 0,32 |
| MÉDIA | 0,46 | 0,44 | 0,54 |
| AMPLITUDE | 0,64 | 0,71 | 0,62 |
| Quantitativo de Municípios por extrato da escala de avaliação | | | |
| Baixíssimo | 1 | 1 | 1 |
| Baixo | 8 | 7 | 3 |
| Médio | 8 | 11 | 9 |
| Médio Alto | 3 | 1 | 6 |
| Alto | 1 | 1 | 2 |

*M: Valor Máximo m: Valor Mínimo

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Pelo exposto, observa-se que o município de Florânia apresentou o maior Índice de Financiamento da Educação (IFE), 0,82, sendo classificado como alto, em relação aos demais municípios; por sua vez, o município de Parelhas foi o que apresentou menor IFE, 0,19, que revela um baixíssimo financiamento do ensino fundamental seguindo o mesmo parâmetro (os demais municípios). Em média, os municípios do Seridó Potiguar apresentaram um médio financiamento do ensino fundamental, 0,46; já pela amplitude (0,64), percebe-se uma relevante diferença entre esses municípios no que diz respeito ao financiamento do ensino fundamental. Percebe-se ainda que a maioria dos municípios (16) tem níveis de financiamento baixo ou médio tomando-se por base a totalidade dos municípios.

Quanto ao Índice de Aparato Educacional (IAE), que diz respeito às condições propiciadoras da educação, de certa forma, geradas pelo financiamento, observou-se que a região apresenta um aparato educacional médio (0,44), tendo o município de Carnaúba dos Dantas revelado as melhores condições, apresentando um alto IAE, 0,83, o que demonstra que o ensino fundamental do município apresenta boas condições de funcionamento, se considerados os demais municípios. Realidade diferente é a de Jucurutu, que apresentou IAE de 0,12, baixíssimo, significando um ensino fundamental em condições precárias para o nível em que se encontra a média dos municípios. Pela amplitude (0,71) percebe-se que a diferença entre os municípios quanto a este indicador é ainda maior que o verificado na dimensão do financiamento, o que evidencia grandes diferenças nas condições de funcionamento do ensino fundamental entre esses municípios. Analisa-se também que 18 dos 21 municípios apresentaram IAE baixo ou médio.

Na terceira dimensão, representada pelo Índice de Desempenho dos Alunos (IDA), observou-se na média dos municípios um desempenho médio dos alunos do ensino fundamental, verificou-se também que 15 dos municípios apresentaram desempenho entre médio e médio alto, tendo o município de São José do Seridó apresentado o melhor desempenho (0,82), seguido do município de São João do Sabugi (0,81), ambos apresentaram alto desempenho com relação aos outros municípios, já o município de Jardim de Piranhas apresentou o pior desempenho (0,20).

A seguir, os três índices são relacionados formando mais três. Estão dispostos no quadro a seguir: o Índice da Eficiência Bruta do Gasto com Educação (IEBGE), que evidencia a eficiência dos gastos no que diz respeito à alocação de recursos para o bom funcionamento da educação; além do Índice da Eficiência Líquida do Gasto com Educação (IELGE), que representa o nível do resultado dos alunos para cada unidade de gasto investida, diz respeito a quanto de desempenho do aluno o gasto com educação gera. O quadro também demonstra a classificação do município em relação a cada índice:

Quadro 4 – Demonstrativo do IEBGE e do IELGE - Ano de 2013

(continua)

| CIDADE | Índice da Eficiência Bruta do Gasto com Educação (IEBGE) | Classificação | Índice da Eficiência Líquida do Gasto com Educação (IELGE) | Classificação |
|-------------------------|----------------------------------------------------------|---------------|------------------------------------------------------------|---------------|
| Acari | 1,03 | 10º | 1,58 | 9º |
| Caicó | 1,32 | 6º | 1,49 | 11º |
| Carnaúba dos Dantas | 3,40 | 1º | 2,77 | 1º |
| Cerro Corá | 1,58 | 4º | 1,49 | 10º |
| Cruzeta | 0,78 | 13º | 2,02 | 5º |
| Currais Novos | 0,68 | 14º | 0,98 | 14º |
| Equador | 0,66 | 15º | 1,87 | 8º |
| Florânia | 0,63 | 16º | 0,68 | 17º |
| Jardim de Piranhas | 1,01 | 11º | 0,43 | 20º |
| Jardim do Seridó | 1,16 | 8º | 1,04 | 12º |
| Jucurutu | 0,49 | 20º | 2,00 | 6º |
| Lagoa Nova | 0,39 | 21º | 0,71 | 16º |
| Parelhas | 2,35 | 2º | 2,37 | 3º |
| Santana do Matos | 0,50 | 19º | 0,37 | 21º |
| São Fernando | 0,63 | 17º | 0,50 | 19º |
| São João do Sabugi | 1,77 | 3º | 2,45 | 2º |
| São José do Seridó | 1,25 | 7º | 2,35 | 4º |
| São Vicente | 0,79 | 12º | 1,03 | 13º |
| Serra Negra do Norte | 1,10 | 9º | 0,97 | 15º |
| Tenente Laurentino Cruz | 1,56 | 5º | 1,93 | 7º |
| Timbaúba dos Batistas | 0,52 | 18º | 0,53 | 18º |
| MÉDIA | 1,12 | - | 1,41 | - |
| AMPLITUDE | 3,01 | - | 2,40 | - |

Fonte: Elaboração própria, 2015.

O IEBGE demonstra que, em média, para cada unidade de gasto com ensino fundamental gera 1,12 unidades de instrumentos para as práticas de educação nesse nível. Observa-se também certa diferença entre os municípios quanto a esse índice (3,01). O município com melhor performance foi o de Carnaúba dos Dantas, que conseguiu alocar, em 2013, 3,40 unidades relativas ao aparato educacional

para cada unidade de gasto com ensino fundamental. Já o município com pior indicador foi Lagoa Nova, que foi de 0,39, significando que o município conseguiu alocar menos da metade de uma unidade de recursos para cada unidade de gastos empregados. Percebe-se também que 10 dos 21 municípios não conseguiram alocar uma unidade de recursos para cada unidade de gasto.

Quanto ao IELGE, verificou-se uma média de 1,41, significando que para cada unidade de gasto, são obtidas 1,41 unidades de desempenho do alunado. A amplitude observada é menor que a do índice anterior, representando uma menor diferença entre os municípios no que diz respeito à eficiência do gasto no tocante ao aspecto do desempenho do alunado, todavia ainda se mantém elevada (2,40). Carnaúba dos Dantas também foi o município com maior IELGE (2,77), situação diferente foi a de Santana do Matos, que apresentou o menor índice (0,37). Ainda 8 municípios não conseguiram alocar uma unidade de desempenho dos alunos para cada unidade de gasto empregada.

Observa-se ainda que os 3 municípios com maiores IEBGE – Carnaúba dos Dantas, Parelhas e São João do Sabugi – também apresentaram os maiores IELGE, modificando-se apenas a ordem do 2º e do 3º colocados. Nesses municípios, o desempenho dos alunos está associado à boa alocação de recursos.

O quadro a seguir demonstra o Índice de Eficiência Total do Gasto com Educação (IETGE), que congrega o desempenho do município em ofertar as condições para o exercício de educar e o desempenho dos alunos, tornando possível medir a eficiência do gasto público com educação de uma forma mais completa. O quadro também apresenta a classificação dos municípios:

Quadro 5 – Demonstrativo do IETGE – Ano de 2013

| CIDADE | Índice de Eficiência Total do Gasto com Educação (IETGE) | Classificação |
|-------------------------|----------------------------------------------------------|---------------|
| Acari | 1,43 | 11° |
| Caicó | 1,44 | 10° |
| Carnaúba dos Dantas | 2,94 | 1° |
| Cerro Corá | 1,52 | 9° |
| Cruzeta | 1,69 | 6° |
| Currais Novos | 0,90 | 15° |
| Equador | 1,54 | 8° |
| Florânia | 0,67 | 16° |
| Jardim de Piranhas | 0,59 | 18° |
| Jardim do Seridó | 1,07 | 12° |
| Jucurutu | 1,59 | 7° |
| Lagoa Nova | 0,63 | 17° |
| Parelhas | 2,37 | 2° |
| Santana do Matos | 0,41 | 21° |
| São Fernando | 0,54 | 19° |
| São João do Sabugi | 2,26 | 3° |
| São José do Seridó | 2,05 | 4° |
| São Vicente | 0,96 | 14° |
| Serra Negra do Norte | 1,00 | 13° |
| Tenente Laurentino Cruz | 1,83 | 5° |
| Timbaúba dos Batistas | 0,53 | 20° |
| MÉDIA | 1,33 | - |
| AMPLITUDE | 2,53 | - |

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Verifica-se pelo IETGE que, em média, os municípios obtiveram 1,33 unidades de desempenho total para cada unidade de gasto alocado ao ensino fundamental. Pela amplitude, verifica-se, como nos dois índices anteriores, uma alta diferença entre os municípios analisados quanto à eficiência de seus gastos com educação. Observa-se também que o município de Carnaúba dos Dantas também, aqui, apresenta a melhor eficiência de seus gastos com ensino fundamental, conseguindo obter quase 3 unidades de desempenho (2,94)

total para cada unidade de gasto empregada. Em seguida, apresentam-se os municípios de Parelhas (2,37) e São João do Sabugi (2,26). As 3 primeiras colocações foram novamente ocupadas pelos mesmos municípios. Já o município de pior performance foi Santana do Matos, com 0,41, o município também apresentou pior eficiência do gasto com relação ao desempenho do alunado. O segundo menor resultado foi de Timbaúba dos Batistas (0,53) e o terceiro pior coube a São Fernando (0,54). Observou-se que 8 municípios apresentaram IETGE abaixo de 1, significando que boa parte dos municípios investigados produziram menos de uma unidade de desempenho total para cada unidade de gasto realizado.

Baptistelli (2009), em sua pesquisa nos municípios mineiros, com foco também no ensino fundamental, utilizou-se metodologicamente da construção de índices a partir de indicadores, com base em outros estudos. Na pesquisa, aborda-se o Índice de Qualidade do Gasto Público (IQGP), constituído a partir da relação entre o Índice de Desempenho Educacional da Rede Pública Municipal e o Gasto Público Municipal *Per Capita* em Educação. O estudo resultou em um ranking do IQGP entre as 10 regiões do estado de Minas Gerais em 2005. Tal pesquisa inspirou a metodologia empregada no presente artigo, todavia, aqui se optou pela construção de outros índices, além disso, alguns indicadores adotados por Baptistelli (2009) não foram aqui utilizados e outros que se evidenciam neste estudo não estão presentes no da autora.

Considerações Finais

O Setor Público lida com recursos que são escassos, uma vez que são múltiplas as suas demandas por investimentos. Determinadas áreas devem ser priorizadas no âmbito

público, entre elas está a educação. Entretanto, compreende-se que para se obter uma educação de qualidade a simples aplicação de recursos não é suficiente, é preciso que eles sejam utilizados de modo eficiente. É buscando contribuir para que os gestores públicos e demais atores da sociedade reflitam acerca da importância de empregar eficientemente os recursos públicos que o presente estudo teve como objetivo: “Analisar a eficiência dos gastos municipais em educação, considerando o ensino fundamental, no contexto dos municípios do Seridó Potiguar para o ano de 2013”. Para tanto, foram utilizados indicadores educacionais e elaborados índices, sendo alguns deles utilizados para produzir rankings de eficiência entre os 21 municípios estudados.

Os resultados revelaram que os três municípios com melhor eficiência na oferta de aparato educacional em relação ao gasto efetuado – Carnaúba dos Dantas, Parelhas e São João do Sabugi – também tiveram os melhores resultados na eficiência do gasto quanto ao desempenho dos alunos e quanto ao desempenho total do ensino fundamental sob a gestão municipal, sendo que o município de Carnaúba dos Dantas apresentou o melhor resultado nos três casos. Com relação ao Índice de Eficiência Total dos Gastos com Educação (IETGE), Santana do Matos foi o município com o pior resultado, seguido, na sequência, por: Timbaúba dos Batistas, São Fernando, Jardim de Piranhas, Lagoa Nova, Florânia, Currais Novos e São Vicente. Tais municípios apresentaram as piores eficiências no gasto com ensino fundamental, obtendo menos de uma unidade de desempenho total da educação para cada unidade de gasto despendido. Também se evidenciou uma considerável diferença entre os municípios quanto à eficiência de seus gastos com educação.

Este artigo evidencia a possibilidade e a importância de mensurar eficiência no setor público, também se advoga a

construção de rankings de eficiência no setor público, bem como a sua divulgação, como instrumento propulsor do aumento da eficiência na área pública, o que se configura em melhorias na prestação de serviços, na qualificação e valorização do quadro de pessoal, e, neste caso, num melhor rendimento dos alunos do ensino fundamental, preparando-os para as próximas etapas da vida escolar e para o mercado de trabalho.

Apesar de o presente estudo constituir-se como uma efetiva contribuição para a área pública, não pretendeu encerrar em si toda a discussão sobre a temática da eficiência no gasto público com educação, quis apenas servir como um instrumento para despertar a reflexão e a discussão sobre o tema, desembocando na produção de mais trabalhos científicos que contribuam para o aumento da eficiência dos gastos públicos, particularmente, em matéria de educação. Dessa forma, finaliza-se a pesquisa recomendando a realização de outros estudos e sugerindo alguns:

- Aumentar o escopo da observação também para as outras áreas da educação em que os municípios alocam recursos, considerando também a educação infantil e a educação de jovens e adultos;
- Realizar um estudo mais abrangente, considerando, por exemplo, todos os municípios de um estado;
- Aumentar o espaço temporal da investigação, a fim de perceber a evolução dos índices no decorrer dos anos.

Referências

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Seridó: uma região viável*. Fundação Joaquim Nabuco. 2003.
Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/index>>.

php?option=com_content&view=article&id=1957%3Aserido-uma-regiao-viavel-&catid=58&Itemid=414>. Acesso em: 12 maio 2015.

BAPTISTELLI, Patrícia Maria Fontes Borges. **Qualidade dos gastos públicos dos municípios mineiros na área da educação**. 2015. 188 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação das Faculdades Integradas Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2009. Disponível em: < http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/bitstream/123456789/14084/1/FabianoCD_DISSERT.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2015.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 mar. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 19, de 04 de Junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 30 mar. 2015.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Brasília, 1995. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DANTAS, Fabiano da Costa. **Eficiência dos gastos públicos em educação fundamental: uma análise nos municípios do estado do Rio Grande do Norte, 2007 e 2011**. 135 f. Dissertação

(Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, 2013. Disponível em: < http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/bitstream/123456789/14084/1/FabianoCD_DISSERT.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2015.

DINIZ, J. A.; CORRAR, L. J. Análise da relação entre a eficiência e as fontes de recursos dos gastos municipais no ensino fundamental. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 6, n.1, jan/jun. 2011. Disponível em: < <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/ufrj/article/view/1171>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. de M.; SILVA, S. J. da. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro 42(1): 155-177, jan./fev. 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a08v42n1.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

FIRMINO, Rafaelle Gomes. **Avaliação da eficiência na aplicação dos recursos públicos da educação básica: um estudo nos municípios paraibanos**. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), João Pessoa, 2013. Disponível em: < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13113/1/2013_RafaelleGomesFirmino.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2015.

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Siope: Sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação**. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

MORAIS, Reinaldo Carvalho de. **Eficiência do gasto público em educação fundamental nas prefeituras mineiras: uma abordagem via análise envoltória de dados**. 78 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/jspui/bitstream/123456789/175/1/Efici%C3%Aancia%20do%20gasto%20p%C3%ABlico%20em%20educa%C3%A7%C3%A3o%20fundamental%20nas%20prefeituras.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

PEREIRA, J. M.; BORGES, E. F. Educação fiscal e eficiência pública: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos municipais. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade – REPEC**, Brasília, v. 8, n. 4, art. 6, p. 437-453, out./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/1202/972>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

ROSANO-PEÑA, C.; ALBUQUERQUE, P. H. M.; DAHER, C. E. Dinâmica da produtividade e eficiência dos gastos na educação dos municípios goianos. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 6, art. 5, pp. 845-865, Nov./Dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-6552012000600006&script=sci_arttext>. Acesso em: 19 mar. 2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS. **Pesquisa avançada**. Disponível em < <http://sit.mda.gov.br/pesquisa.php>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

ZOGHBI, A. C. P.; MATOS, E. H. C. de; ROCHA, F. F.; ARVATE, P. R. Mensurando o desempenho e a eficiência dos gastos estaduais em educação fundamental e média. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 785-809, outubro-dezembro. 2009. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000400004>. Acesso em: 19 mar. 2015.

Breves apontamentos sobre a liberdade de escolha da administração pública na elaboração de políticas públicas

Ana Paula Basso

Introdução

O artigo propõe o levantamento de questões que têm o condão de refletir sobre as condições de liberdade de escolha administrativa para a determinação de prioridades na realização de políticas públicas. A efetivação de políticas públicas depende do perfil do Estado e esse perfil é demonstrado pela Constituição Federal, que se configura como um documento político, instituidora de princípios e disciplinadora das ações políticas.

A Constituição apresenta quais são as prioridades da nação. Pretende-se ressaltar, sem esgotar o tema, que há um compromisso com a participação democrática e com a efetivação das normas valorativas constantes no texto constitucional que devem pautar a discricionariedade da administração pública na formulação de políticas públicas. A temática que se pretende levantar é complexa na medida em que envolve a composição do Estado Democrático de Direito, em que se postula uma participação democrática,

a efetivação de direitos fundamentais e a separação dos poderes.

No desenvolver deste artigo, avalia-se a participação dos particulares, seja através de grupos ou individualmente, na concreção de políticas públicas, assim como do poder judiciário. Além da participação, pondera-se que uma boa administração deve trazer impactos positivos à coletividade sobre a qual está gerindo a coisa pública e esses impactos são analisados dentro dos custos dos direitos, o que requer uma avaliação prudente e razoável dos interesses da coletividade.

Por fim, perquire-se demonstrar que a discricionariedade do poder público ao elaborar uma política pública deve assegurar valores que realmente interessam ao Estado e à sociedade, sejam de democracia, de igualdade e dignidade humana.

Desenvolvimento de políticas públicas: aspectos gerais

No Estado Democrático de Direito, todo poder emana do povo, que exerce diretamente ou através de seus representantes por ele eleitos. O exercício do poder político e administrativo deve visar à consecução do interesse público e do bem comum, com base em diretrizes constitucionais e legais. O titular dos interesses que o Estado gerencia é a coletividade.

Dentro do contexto global e nacional, verifica-se a constante busca e efetivação de conquistas de direitos, muitos já positivados nos ordenamentos jurídicos. Diversas destas vitórias resultaram de anos e anos de debates e reivindicações. Sempre esteve presente na luta para a concreção de determinados direitos. Muitos desses direitos dependem da efetivação de políticas públicas, as quais passam por um processo político de escolha da qual será atendida prioritariamente.

A administração pública é pautada pela eficiência e efetividade, exigindo o melhor aproveitamento dos recursos públicos para o atingimento do interesse público. Políticas públicas são constantemente requeridas e apresentadas, importando na necessidade de uma atuação do poder público consonante às mudanças sociais. Configuram-se por ser instrumentos que permitem ao Estado promover seus fins essenciais, especialmente no que toca ao bem-estar social, por meio de ações prestacionais pautadas na promoção de direitos fundamentais e no Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, convém ilustrar que o desenvolvimento das políticas públicas depende do perfil do Estado, o qual determinará quais políticas serão priorizadas. De acordo com a delineação dada pela Constituição ao Estado, é possível averiguar o grau de concessão de intervenção dos Poderes junto à coletividade, para a concretização dos ditames constitucionais. A Constituição não deixa de ser um documento político, instituidora de princípios e disciplinadora de ações políticas.

A Constituição irá demonstrar quais são as prioridades. Além do caráter político atinente ao interesse público na criação de políticas públicas, importante avaliar o papel do judiciário enquanto controle e incentivo de execução de políticas públicas. Avalia-se se o judiciário seria uma forma de assegurar a estrutura do Estado Democrático de Direito para o exercício da cidadania enquanto postulação e respeito aos direitos fundamentais, considerando que todo poder emana do povo e deve ser exercido em benefício do coletivo.

A administração pública deve gerir o patrimônio e suas prestações de forma impessoal, direcionada à consecução do interesse público e, por conseguinte, as atividades, em especial os gastos do Estado, são passíveis de controle. Por outro lado, não se pode esquecer que as demandas sociais

são muito superiores à capacidade de atendimento do poder público. Por essa razão há que se falar em certa discricionariedade da administração pública, no alinhamento de metas prioritárias em suas políticas públicas.

Em que pese se alvitre discricionariedade nos atos administrativos, há que se recordar da existência de um elenco mínimo de direitos e garantias que estão assentados pelo ordenamento jurídico cuja realização o Estado não pode se abster. Entre esses direitos que flexibilizam a liberdade de atuação do poder político, tem-se os tidos como fundamentais pelo ordenamento jurídico e que suas implementações devem ser gradativas e contínuas. Como exemplo desses direitos, podem-se citar a saúde, a educação, o saneamento básico e o meio ambiente equilibrado. Desta forma, a liberdade de opção política não pode neutralizar a eficácia de direitos dos quais o indivíduo necessita para a sua dignidade e sobrevivência.

O conflito que envolve a discricionariedade da administração pública na execução de políticas públicas e os direitos fundamentais que asseguram o mínimo existencial são um tanto complexos, ponderando que interferem na autonomia e harmonia entre os poderes do Estado. É dizer, estão frente a frente os objetivos fundamentais da República, previstos no artigo 3º, da Constituição Federal, e o princípio da autonomia das funções estatais, disposto no artigo 2º, do texto constitucional. Para isso, cumpre ter presente a separação dos poderes e as limitações da reserva do possível ante a necessidade de conciliação com o mínimo vital e a superioridade hierárquica das normas constitucionais.

Através das políticas públicas se perquire a implantação de um projeto governamental, com a apresentação de ações propositivas e prestacionais. Sem embargo, as políticas públicas não podem ser desordenadas e sem metas

preestabelecidas. Para tanto, requerem planejamento, com a fixação do órgão ou entidade que a executará, a delimitação dos instrumentos para a efetivação do plano, bem como do objetivo que se pretende atingir. Referido objetivo pode ter cunho político, econômico ou social, visando, no entanto, o interesse público e os direitos dos indivíduos e da sociedade, sobretudo aqueles que atinem aos abrigados na Constituição como fundamentais.

Necessária se faz a racionalização técnica da ação do poder público, em que a ação do poder público seja objetiva, eficiente e atenda aos preceitos legais e constitucionais. Ainda que os princípios e as normas constitucionais sejam revestidos de abstração e generalidade, cabe às políticas públicas os particularizarem e efetuarem, de forma a alcançarem os objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Por sua vez, as políticas públicas não podem ficar no plano abstrato e geral, devem ter percepção concreta de maneira a serem aptas à realização das metas previamente instituídas.

Os atos da administração pública, incluindo as políticas públicas, não se limitam mais aos requisitos da existência, validade e eficácia. Atualmente são exigidos qualificadores que passaram a exigir outros referenciais de adequação com os direitos fundamentais e com a democracia. Importante que também haja análise do ato por outros paradigmas, tais como a legitimidade, finalidade, eficiência e resultado.

Destaca-se que uma política pública é mais ampla que uma mera decisão política. A primeira implica em ações planejadas e estrategicamente orientadas, capazes de efetivarem projetos. Enquanto a segunda é pressuposto da primeira, representando uma escolha estatal que norteará a administração pública para a execução da política pública pretendida.

As políticas públicas, diante de uma perspectiva operacional, resultam de um sistema de decisões públicas tendentes a uma ação ou omissão dirigidas a conservar ou alterar uma realidade no âmbito social, através da definição de objetivos e estratégias de desempenho e de alocação de recursos públicos necessários para o alcance dos objetivos instituídos. Pode-se, também, afirmar que as políticas públicas pretendem colocar o governo em ação ou analisar essa ação, e se necessário, propõem modificações no desempenho dessas ações.

As políticas são projetadas dentro de um sistema de ideias e padrões, que identificam as metas pretendidas, o significado da natureza dos problemas abordados e os instrumentos de sua solução. Para esclarecer o surgimento de uma política pública é importante falar dos seus estágios.

O processo da política pública configura-se como deliberativo, partindo do primeiro passo que é o da agenda. Nesse primeiro estágio, são escolhidos temas postos pelas demandas sociais, que serão selecionados dentre as prioridades do Estado. Assim, apontado o pleito social determinando sua análise junto aos fatos sociais granjeando o formato de problema político, transformando em objeto de discussões e controvérsias no âmbito social em geral.

Entretanto, incute saber o que determina uma demanda ser objeto da agenda, enquanto outra não. Ou seja, influi identificar quais são os critérios ou condicionantes que têm interferência na definição das agendas pelos governos. Souza apresenta três tipos de possibilidades, a ver:

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda. A

segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças na ideologia (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Segundo essa visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo essa perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas (SOUZA, 2006, p.30).¹

1 Verifica-se que vários elementos podem interferir na escolha de determinada demanda social na agenda política, podendo ser o perfil ideológico do governo, a influência dos grupos de pressão, a política externa, o poderio econômico dos conglomerados multinacionais, a cobertura da mídia, reivindicações populares, entre outros. Tal modelo teórico de análise das políticas públicas promove a comparação entre culturas políticas, destacando-se três tipos ideais: a paroquial, em que não há uma visão sistêmica do processo político; a de súditos, em que a população reage passivamente, mostrando-se interessada meramente nos resultados da política; a de cultura de participação, caracterizada pela participação

Posterior à agenda, tem-se a fase da elaboração, em que a exigência de uma solução é posta pela sociedade, cabendo a prescrição das alternativas tendentes a solucionar o pleito, avaliando-se os custos e as consequências de cada hipótese. Havendo a decisão política e a formulação da atuação estatal quanto à resposta a ser apresentada à demanda social, segue-se com o momento implementação da política pública, traduzindo-se no planejamento e organização da administração pública no que concerne aos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos que serão utilizados para a consecução de uma política.

Na fase de execução, em que envolve as ações para a execução do fim colimado na política pública, constatam-se os obstáculos e as dificuldades consideradas na fase de acompanhamento. Observadas as falhas, procede-se com as correções cabíveis. Conforme a complexidade e detalhes da formulação da política, acaba por ser necessário adequar a política à realidade, por parte dos atores que a implementaram, configurando as intenções em resultados perceptíveis. Assim, chega a fase final, que é a fase de avaliação das políticas e de correção de ação. Esta última fase analisa se os programas implementados corresponderam aos impactos projetados na fase de elaboração e se os objetivos traçados foram alcançados.

efetiva da população no processo político. A abordagem dessa corrente de análise tem um forte componente prático e normativo, na medida em que avalia a cultura política no que concerne às características que contribuem para a estabilidade democrática. Independentemente da visão analítica adotada acerca das políticas públicas, cumpre destacar, corroborando Souza (2006, p.40), que “o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública”.

Formulações teóricas sobre a participação de atores estatais e não estatais na elaboração de políticas públicas

No ciclo das políticas públicas, permitem-se intervenções diversas dos grupos que são ou imaginam ser atingidos por tal ação governamental. Verifica-se a presença de vetos que se sobrevêm de acordo com a correlação de forças. As políticas públicas envolvem diversos interesses de forma a realizar um programa.

Convém trazer à baila a teoria do pluralismo, em que afirma que o poder se relaciona com coalizões entre grupos de interesses perquirindo determinados interesses. As demandas e interesses dos grupos de pressão que esboçam as políticas públicas. Ou seja, as políticas públicas brotam da sociedade. O Estado seria neutro, sendo mero conciliador dos interesses postos por diversos grupos, ainda que estes grupos não sejam soberanos.

Nesse sentido, outro modelo defendido é o marxista. Os marxistas partem das relações entre economia, classes sociais e Estado. Sendo as relações de classes as essencialmente de poder, aportando elementos interpretativos das transformações sociais e políticas. O capital também é importante para esse modelo, em que o Estado estaria para gerir os interesses comuns da burguesia.

Para as duas teorias, pluralista e marxista, a ação estatal resulta dos estímulos surgidos na sociedade. Contrapondo essas visões, em meados da década de 80, é difundido o modelo neoinstitucionalista, denominado, primeiramente, como *state-centered*. Para essa corrente, o Estado deve ir além de mero foro para os grupos sociais apresentarem suas demandas, acordos e lutas políticas. O Estado tem autonomia diante dos grupos, podendo criar e buscar objetivos que não sejam apenas o reflexo das demandas ou interesses de

grupos. Não raras as vezes que as decisões públicas contrariam ou superam as diversas reivindicações vindas da sociedade. Aliás, no que assenta o modelo marxista quanto ao Estado conformado pela luta de classes, os autores neoinstitucionalistas apontam que, muitas vezes, é o próprio Estado que configura as classes e as lutas de classe.

Para os neoinstitucionalistas, o Estado está como centro de influência para a elaboração e execução das ações relativas às políticas públicas. Para estes, as políticas públicas não nascem propriamente de demandas apresentadas pela sociedade, por grupos sociais, é dizer, o Estado tem objetivos próprios e autônomos. As respostas do sistema político podem extrapolar as demandas da sociedade, podendo, inclusive, ser contraditórias às reivindicações sociais. O Estado através de suas instituições tem papel estratégico no processo político, na medida que pode influenciar nas posições de poder, na distribuição de bens e serviços e nas liberdades do indivíduo.

O Estado, segundo a ideia dos neoinstitucionalistas, está em controlar suas instituições sobre a sociedade, dando força ao seu poder político e capacidade de ação. Entretanto, relembra que cada Estado tem sua capacidade estabelecida por uma série de condicionamentos que são historicamente formatados.

Esse tema sobre a autonomia do Estado posta pela primeira fase dos neoinstitucionalistas sofre críticas em que destaca Rocha (2005, p.67;77) ao citar Przeworski:

Esse debate envolve, em um aspecto crucial, o tema da autonomia do Estado. Os problemas contidos na perspectiva state-centered são apontados de forma persuasiva por Przeworski (1995). Para esse autor, tal perspectiva só é coerente se o Estado deriva

seu poder “exclusiva ou fundamentalmente do monopólio da força física” (p.67). E, segundo sua argumentação, tal situação não pode ser generalizada por duas razões. Em primeiro lugar, o autor afirma que em várias sociedades há o controle civil sobre os militares, o que derruba a “premissa de que o poder do Estado sempre e em qualquer lugar provém da força física” (p.67). Em segundo lugar, ele sustenta que numa economia capitalista a alocação de recursos é feita por agentes privados, o que implica que “a força pode não ser suficiente para governar efetivamente” (p.67). Criticando Skocpol, em sua fase state-centered, Przeworski aponta as confusões que se dão em torno da ideia de autonomia do Estado. Segundo o autor, não tem sentido falar em autonomia se se toma como característica central do Estado o seu monopólio sobre os meios de violência. Neste caso, o que deve descrever a relação do Estado com a sociedade é o termo dominação. O autor argumenta que tal distinção não é percebida por Skocpol (1985), ao centrar sua atenção sobre a questão da autonomia do Estado. Przeworski mostra que o Estado é autônomo quando os governantes têm objetivos próprios e são capazes de implementá-los, mesmo contra interesses dos diversos grupos sociais. Afirma ainda que mesmo numa democracia os ocupantes de cargos no Estado – políticos eleitos ou burocratas nomeados – não são agentes perfeitos do público em nome do qual assumem responsabilidades: eles não agem de acordo com o melhor interesse dos cidadãos (p. 77).

Pzerworski, nessa linha, também recorda a análise dos casos concretos que irão delimitar o papel do Estado e da sociedade nas tomadas de decisões. A fase do neoinstitucionalismo denominado *state-centered*, evolui para *polity-centered-analysis*. Nesta fase, o Estado inquire equilibrar o papel do Estado e da sociedade no estudo concreto, é dizer, o Estado é parte da sociedade e em parte pode ser influenciado por ela em determinados casos.

Da participação social na elaboração de políticas públicas

A Constituição Federal reconhece como direito a participação social permitindo a participação de novos atores sociais na gestão pública. Todavia, há desafios para a participação social, já que a garantia normativa da existência desses espaços não assegura diretamente a sua realização efetiva e apropriada. Diante da inclusão de diversos direitos políticos, civis, sociais e coletivos de responsabilidade do Estado, tem-se como reconhecida a nossa carta magna como Constituição Cidadã.

Sem embargo, ainda se presencia no país uma realidade de grave desigualdade social, o que contrapõe a ideia de uma realidade de igualdade de direitos e de justiça social. Na atual sociedade capitalista e globalizada, a participação volta-se contra a exclusão e a marginalização de pessoas. Nesse embalo, entende-se, com o constante fortalecimento das experiências da participação popular, que vem ganhando espaço uma maior participação democrática, oportunizando uma maior preocupação com a inclusão social e proporcionando a busca de alternativas.

Por um lado, percebe-se por parte do cidadão uma posição fragilizada quanto à dificuldade de compreenderem o seu papel na participação social e política. Verifica-se que, além

de desconhecimento dos direitos, os indivíduos demonstram uma sensação de resignação e submissão, acreditando que a melhora só poderá ocorrer em razão da vontade de outros segmentos.

Por outra perspectiva, percebem-se os anseios dos cidadãos de uma cidadania além de normativa, passiva. Considerando que nos discursos populares se fala de o exercício da cidadania ir além de ter direitos. Percebe-se que há um sentimento que revela a participação como parte desse processo. Os indivíduos reconhecem a necessidade/dever de lutar por seus direitos.

Os direitos constitucionalmente previstos necessitam ser materializados através da ação estatal. Acaba-se por ser uma conquista coletiva, porém requer produção de realidade social. Importante alinhar a definição de políticas não em seus termos de igualdade, entanto formal, que obtempera as diferenças sociais, mas como reprodução de realidade que se sucede entre igualdade e diferença, como acesso e uso dos bens comuns. Pensar uma participação política é mister, primeiramente, problematizar as opções e concepções que impedem a sua operacionalização por meio de representação.

Não tem como pensar uma política pública sem interferir na vida dos cidadãos, agentes econômicos e profissionais. Elas estão sujeitas a múltiplas determinantes, que muitas vezes são contraditórios, em razão dos diferentes interesses envolvidos na delimitação do seu formato e de suas finalidades.

A intenção de manifestar interesses e de construção de estratégias de intervenção por grupos não se tem consolidado. Tem-se percebido que a participação não implica numa correspondência direta com a capacidade de intervenção. Imaginar uma igualdade a partir de um representante é supor que se pode engendrar inúmeras desigualdades,

diante de artifícios usados em discursos e exercício de poder. Relevante implantar a criação do político/social na elaboração do político. Importa melhorar a relação do Estado com a sociedade, transformando as políticas em mecanismos de uma nova relação que reforce a esfera pública, democratize o Estado e admita o exercício autônomo da cidadania.

O Estado brasileiro se constitui como Estado de garantias, em que o indivíduo é permeado pelas liberdades individuais. O Estado de Direito legitima-se sob o baluarte do imperativo da igualdade formal dos indivíduos que, no entanto, tratando-se de fato, quanto ao aspecto político, o Estado está alheio à sociedade, limitando a fronteira do que seria social e o que seria político. A ordem jurídica não é efetivada através de normas, mas pela relação de forças que o Estado institui. Requer-se a implantação de mecanismos que proporcionem planos de visibilidade que possibilitem constatar os efeitos da atividade, como se potencializam ou se constroem. Importa em demonstrar que o exercício normativo é capaz de produzir repercussões e efeitos reais ao cidadão e no desenvolvimento da sociedade.

A implementação de políticas públicas é vista como interação estratégica de múltiplos atores com diferentes interesses, com variados graus de incertezas, só que há uma autoridade central que de fato faz a escolha e que coloca em prática os objetivos e estratégias. A política pública é um fenômeno complexo. O seu processo de formação envolve um conjunto de decisões emanadas por pessoas e organizações dentro do governo, mas ao mesmo tempo influenciadas por atores que operam dentro e fora do Estado.

É fato que a grande maioria da população se habituou a receber tudo pronto, aguardando que o governo realize as coisas em seu nome. Por conseguinte, em razão dessa sensação de irresponsabilidade e distância com a gestão da coisa

pública, o público alvo não se sente como destinatário ou gestor do projeto a ele direcionado. Mister que as escolhas públicas sejam eficientes e capazes de atingir os resultados almejados, não somente pela administração pública, e sim por toda a coletividade, é imprescindível que a alocação de vontades ocorra com a participação dos legítimos interessados, sobretudo no que se refere à discussão e à determinação das finalidades que cada política se dispõe a atender.

Ações afirmativas por intermédio de políticas públicas

As políticas públicas no âmbito brasileiro se configuram por adotar uma perspectiva social, com ações de natureza redistributiva ou assistencial, em especial contra a pobreza, tendo como embasamento a igualdade. No entanto, a redemocratização do País, os movimentos sociais passaram a exigir um posicionamento proativo do poder público frente as questões que abrangem a baixa participação de grupos específicos da sociedade em setores da atividade social, como também a adoção de medidas capazes de chegarem a uma solução.

As ações afirmativas auxiliam na consecução de determinadas políticas públicas, significando a reivindicação de favorecimento de certas minorias socialmente inferiorizadas e juridicamente desigualladas em razão de preconceito. Foi uma inovação nos Estados Unidos a adoção de ações afirmativas, considerando se tratar um Estado que atuava em nome da neutralidade e aplicava suas políticas governamentais de forma geral, sem distinções de sexo, raça, cor ou nacionalidade. Com as ações afirmativas, o Estado começa a considerar tais critérios.

Das ações afirmativas também se pode afirmar que se tratam de encorajamento do Estado a que pessoas com poder

decisório na esfera pública, assim como no setor privado, ponderassem, nas suas deliberações, os critérios de sexo, raça, cor ou nacionalidade. Nesse contexto, pensaria que tal ação afirmativa deveria ter caráter transitório com desígnio delimitado. Entretanto, por se tratar de reconhecimento da identidade cultural dos grupos historicamente excluídos que, ao serem reconhecidos em suas identidades, não permitirão afastar esse diferencial contido nas medidas de determinada política pública de ação afirmativa.

Por outro aspecto, se as medidas de ações afirmativas apresentarem caráter temporário, estas justamente trarão o equilíbrio, com a finalidade de possibilitar um grau de cidadania mínima aos tidos como excluídos, proporcionando que estes possam alcançar condições de serem efetivamente beneficiados por políticas públicas de caráter geral.

No Brasil, muito já se discutem as controvérsias trazidas pelas ações afirmativas, sobretudo no que se refere ao sistema de cotas que estaria presente para a promoção da igualdade. Por ser um país etnicamente diversificado deve decidir quanto ao caráter provisório das medidas de políticas de ações afirmativas. Sobretudo, se essas políticas realmente colaboram com a inclusão de sujeitos. Ademais, convém avaliar se tais medidas não agravam mais a situação de preconceito, estigmatizando os indivíduos que são favorecidos pelas estratégias da política pública de ação afirmativa. Referem-se a medidas de caráter excepcionais que visam eliminar os critérios que excluem determinadas categorias sociais e deveriam ser mantidas até que sejam neutralizadas as distinções injustas.

As ações afirmativas configuram-se como meios de efetivação da igualdade material, em favor daquelas categorias que se posicionam de forma desvantajosa. As políticas públicas, através de ações afirmativas privilegiam frações da sociedade que estão marginalizadas, especialmente sem

acesso aos direitos sociais. Desta forma, busca-se garantir igualdade de oportunidade e de tratamento, de maneira a ser uma tentativa de contrapesar os danos ocasionados pela discriminação e marginalização oriundas de motivos injustos, a exemplo da raça, etnia, religião ou gênero.

A busca pela igualdade material deve ser constante na medida em que seus resultados são alcançados. O Estado não pode se limitar a não discriminar, ele também precisa de uma postura ativa com a finalidade de vetar a discriminação e também de adotar medidas que reduzam a desigualdade. Neste último caso, lembrando-se das ações afirmativas, não fere o ordenamento jurídico discriminar positivamente com o fim de gerar melhores oportunidades e condições para determinado grupo, normalmente desprivilegiado e discriminado dentro da sociedade.

Há de se pensar em medidas compensatórias para grupos minoritários ou excluídos, de forma que não se projete uma sociedade preconceituosa e discriminatória. As ações afirmativas não ferem princípio constitucional ao substituir a definição de igualdade de oportunidades pela definição de igualdade de resultados entre cidadãos que compõem determinados grupos.

Intervenção do judiciário, discricionariedade, políticas públicas e implementação de direitos constitucionalmente previstos

Outro ponto relevante é a racionalidade na instituição de uma política pública. Uma política pública tem que ser avaliada de forma qualitativa e quantitativa no que concerne ao seu impacto. O fim pretendido, seja em relação a benefícios econômicos, ambientais ou sociais, não devem justificar de forma irracional os custos da implantação da política pública. Tem-se hoje como exemplo a situação brasileira, que enfrenta uma forte crise em razão do descontrole dos gastos públicos.

Não se pretende afirmar que as políticas públicas não são implementadas sem o estudo científico acerca dos seus efeitos. Entretanto, é importante balancear critérios e comparar custos e benefícios na escolha e que tenha motivação racional. Há que se estabelecer uma escala de prioridade na alocação dos recursos escassos, de se guiar por estimativas sistemáticas de fato e de direito, não remanescendo espaço para uma discricionariedade desmesurada. A avaliação dos impactos, sejam diretos ou indiretos, não se restringe ao período da escolha, mas também ao momento do cumprimento das políticas públicas.

A administração pública deve ser submetida a uma avaliação sistêmica de seus impactos, que avalie antecipadamente os possíveis efeitos das suas medidas, ou até mesmo, da falta delas. O contraponto dos efeitos, entretanto, deve ser racional. No entanto, destaca-se que pode haver um balanceamento quanto à implantação da política pública trazer algum prejuízo, mas acaba por esse prejuízo ser inevitável. A medida é necessária, portanto pode comprometer a administração pública quanto a outros efeitos negativos. Apesar

disso, a escolha é racional. Um exemplo é a necessidade de investimentos na saúde, mas não há recursos suficientes, não há como deixar de atender à saúde pública, pois não investir nesse setor pode trazer riscos maiores. Cumpre ao gestor público agir racionalmente e o obriga a medir as consequências decorrentes de suas escolhas, pois deverá justificar de forma coerente, sobretudo sobre o custo-efetividade da política pública implantada.

A discricionariedade é pautada por limites. Um deles é que não seja posta de forma excessiva ou abusiva, que, no agir, o agente público não extrapole os limites da sua competência discricionária, que sua ação não esteja desprovida de base válida. Também não seja caso de desvio de prioridades constitucionais e/ou legais, por privilégios mal concebidos. A discricionariedade não pode ser eivada de vício omissivo, em que o agente público não realiza a escolha esperada ou a exerce com inoperância, descumprindo os deveres de prevenção e precaução.

Reivindica-se por evitar decisões desassociadas ao interesse público e às finalidades de desenvolvimento nacional. Quer-se bem priorizar. Que a escolha seja legítima, que tenha sua avaliação sistemática intertemporal e que seja útil e importante para a coletividade. O planejamento e o levantamento da estimativa dos efeitos diretos e indiretos da formulação ou implantação da política pública devem ser feitos como autênticas ações de Estado Constitucional, de modo que sejam legítimas, eficientes e eficazes no meio estatal e social.

Podem ser que a administração pública tenha que agir por ordem do judiciário, isso ocorre através de uma ação judicial em que o indivíduo ou grupo pede ao poder judiciário que obrigue o Poder Público a concretizar determinado direito constitucionalmente previsto. Esta situação ocorre porque a realização do direito depende da realização de política pública,

o que sucede com que a tutela de um direito social se faz pela ação estatal, e a violação, pela omissão do Poder Público.

Qualquer política pública, em regra, demanda custos. Assim, a demanda judicial ao ordenar o Estado a realizar determinada ação o obriga a realizar gastos públicos e considerando que os recursos públicos disponíveis são menores que os necessários para atender todas as demandas sociais, a decisão judicial também poderá prejudicar a tutela de outro direito que o Poder Público entendeu ser mais importante. Há que se ter em conta a escassez de recursos, pois isso faz com que o Estado faça escolhas. Assim, os preteridos acabam por buscar a tutela de seus direitos por meio do poder judiciário, e esse poder tem legitimidade e competência para assim assegurar os direitos do cidadão.

Considerando o fato de que cumprir a Constituição não é uma opção dos administradores, o argumento da falta de recursos não pode fazer com que sua implementação não ocorra. A escassez de recursos não pode ser tida como absoluta, ela é um dos elementos a ser sopesado, mas não o único.

Neste ensejo, poderia se pensar que fica a critério do poder público, em especial o poder executivo, a seu livre arbítrio, eleger as políticas públicas a serem adotadas e quais seriam preteridas à espera de oportunidade e condições financeiras favoráveis. Todavia, há um elenco mínimo de direitos, previstos constitucionalmente, que a Constituição assegura a sua efetivação pelo Estado. São ordens dotadas de força normativa e imperatividade que não podem ser simplesmente relegadas. A demarcação entre a ideia de discricionariedade e a vinculação dos atos administrativos e, por conseguinte das políticas públicas, perpassa, necessariamente, pela necessidade de realização gradativa e contínua desses direitos fundamentais.

A capacidade de discricionariedade da administração pública não é absoluta. Como balizador tem o dever de o poder público atuar de modo razoável, no sentido de efetivar direitos sociais, econômicos, ambientais e culturais, já que desses direitos é possível ter a manutenção do mínimo existencial, necessário à existência e sobrevivência do próprio indivíduo. Nessa linha, se o poder público for omissivo, o judiciário atua a favor da efetivação de direitos incluídos em núcleo intangível e necessário à garantia de um mínimo existencial para o indivíduo, resguardando existência digna e condições de manutenção de sua sobrevivência.

O ordenamento jurídico brasileiro reconhece à administração pública uma atuação discricionária e vinculada. No caso desta última, quando a atuação é vinculada, a norma a ser cumprida já prevê a conduta do agente, inexistindo a possibilidade de escolha, já que a norma estabelece os requisitos do ato. Já no ato discricionário, a norma regula o ato permitindo uma apreciação subjetiva quanto à forma de seguir nos casos concretos, há a possibilidade da avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade. No caso, a discricionariedade confere ao administrador a escolha entre as possibilidades que se mostram suscetíveis dentro da realidade que lhe apresenta. Na discricionariedade não há ausência de regulamentação legal, há sim regulamentação legal que autoriza o seu agir e a possibilidade de avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade e, nesse caso, não cabe ao judiciário julgar o mérito.

O agir da administração pública deve ser ajustado à ideia de dever, sendo o poder caracterizado como um poder-dever, pautado no cumprimento das diretrizes tidas como objetivos fundamentais do Estado. A noção de poder, inferido como a possibilidade de fazer escolhas, a discricionariedade se denota como um imperativo para a prática da

escolha mais acertada para o caso concreto, ante a inconveniência do engessamento da máquina administrativa e a impossibilidade de previsão de todas as hipóteses a partir das enunciações abstratas da lei.

Tratando-se de políticas públicas, considerando que se trata de priorizações de demandas sociais, estas se inserem na seara da discricionariedade da administração pública, podendo variar de acordo com o perfil político e as ideologias do governo que as institui. No entanto, reforça-se que existem direitos mínimos que o Estado não pode se objetar de implementar, sob pena de afrontar os objetivos fundamentais da República, que lá estão para resguardar o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana.

Considerações finais

As políticas públicas são formas de dinamizar a atuação do poder público na consecução de atribuições que são de sua competência. Busca-se através delas realizar o objetivo fundamental do Estado que é a satisfação do bem comum. A forma como as políticas públicas são implementadas em uma nação depende de diferentes fatores, dos quais pode se citar o perfil do Estado.

Dentre as teorias sobre a elaboração das políticas públicas, discutiu-se sobre a participação de outros segmentos, que não fosse somente o Estado. Ressalta-se a importância desse estudo considerando que o conteúdo material da política pública acaba por ser manejado em virtude das forças atuantes no processo de negociação política.

Dentro da escolha da política pública é importante avaliar suas consequências, sejam elas diretas ou indiretas, não se podendo tratar de falsas liberdades, em que o desvio de finalidade pouco atende ao interesse público.

Outro ponto que se tratou foi que no Estado Democrático de Direito, a Constituição elenca os direitos fundamentais que asseguram existência digna ao indivíduo, garantindo-lhe o mínimo vital. Acontece que, muitas vezes, esses direitos não são realizados, ou não são atendidos de forma satisfatória, quando da efetivação da política pública é imprescindível para a sua consecução.

A redemocratização do País e os movimentos sociais exigiram um posicionamento mais ativo do poder público no que atine a baixa participação de grupos específicos da sociedade em setores da atividade social.

A Constituição Federal ao estabelecer direitos fundamentais não outorga ao Estado apenas autorizações para agir, há uma necessidade de realização dos direitos fundamentais, o que não possibilita a sobreposição dos Poderes Executivo e Legislativo de forma a ignorarem essas previsões normativas.

A necessidade de atender, ainda que gradualmente, os direitos previstos na Constituição, autoriza que Poder Judiciário interfira na execução das políticas públicas. Permite que o judiciário tenha interferência nas ações dos órgãos políticos a favor da promoção da realização dos direitos fundamentais.

A ponderação consiste em estabelecer o limite da atuação ativista do judiciário. Não se pode pensar em uma concentração excessiva de poderes na magistratura em detrimento das demais funções estatais. O poder judiciário não pode agir de forma indevida rompendo a divisão e a harmonia das funções estatais e imperioso equilíbrio entre as forças do poder público. Outro ponto que limita tanto as escolhas públicas e mais uma vez se recorda o quanto o poder judiciário pode intervir na implementação de políticas públicas, são as limitações à liberdade dos gastos públicos. Sendo mais

um fator na eleição das políticas públicas, sendo oportuno advertir, por fim, que as escolhas das ações estatais sofrem influência direta das preferências constitucionais acerca dos fins que devem ser perseguidos em caráter prioritário.

Referências

DALFIOR, Eduardo Tonole; LIMA, Rita de Cássia Duarte; ANDRADE, Maria Angélica Carvalho. Reflexões sobre análise de implementação de políticas de saúde. **Revista Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 39, n. 104, jan/mar, 2015.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v.11, n.3, artigo 5, Rio de Janeiro, set/nov, 2013.

FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 70, jun. 2015.

GUIZARDI, Francini Lube. Do Controle Social à Gestão Participativa: interrogações sobre a participação política no SUS . **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v.7 n.1, mar/jun, 2009.

HAAS, Celia Maria; LINHARES, Milton. Políticas públicas de ações afirmativas para ingresso na educação superior se justificam no Brasil? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** - INEP, Brasília, v.93, n.235, set/dez, 2012.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. Educação permanente: direito de cidadania, responsabilidade do Estado. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, v. 4, n. 2, 2006.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas

observações. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n.1, jan/jun, 2005.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas Públicas e Administração Democrática. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 64, jul. 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, ju/dez, 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>> Acessado em: 15 fev. 2016.

VIEIRA, Danúbia Rocha; MACHADO, Mick Lennon; CERVI, Rosane Beatriz Bragagnolo; VERDI, Marta Inez Machado. Participação, Cidadania e Políticas Públicas: a construção da saúde em espaços de organização popular. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 11 n. 3, set/dez, 2013.

WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. **Revista Direito - GV**, São Paulo, jul/dez, 2008.

A apropriação da delegacia especializada da mulher em Campina Grande (1986-2001) e a (des)construção das identidades de gênero

Edjane E. Dias da Silva

Introdução

(...) a vítima não vê saída, mesmo que tenha a chave da porta. Isso porque, em sua essência, a violência doméstica é a manifestação da distribuição desigual de poder. Poder físico, econômico, psicológico, social e, sobretudo, emocional do homem. Aí está o nó da questão. Para isso, mais vale fazer ponto numa das quase 260 Delegacias da Mulher espalhadas pelo Brasil e observar (...) as marcas da brutalidade sofrida na véspera que estampa o medo da violência que não deixa impressão digital. Todas parecem ter uma mesma expressão no olhar. É um olhar vazio, perplexo e derrotado.¹

(...) as mulheres campinenses são as maiores vítimas de violência que permeia o cotidiano do município. Com o intuito de combater e prevenir a violência contra

1 Trecho de reportagem da revista *Veja*, intitulada: *A face do silêncio: a violência doméstica atinge não apenas a mulher, mas toda sociedade*, publicada em 01 de julho de 1998.

a mulher, estamos buscando alternativas através da formação de um fórum contra a violência e em defesa da mulher. Objetivando com a iniciativa fortalecer a luta em defesa dos direitos e qualidade de vida das mulheres, defendendo a igualdade dos direitos civis, econômicos, sociais, sexuais e reprodutivos².

Esses dois discursos acima citados, um de abrangência nacional e outro local, têm em comum a circulação de uma visibilidade da *violência contra a mulher* e uma identidade do gênero feminino como vítima que necessita de uma proteção especial.

Em nossa sociedade, tais discursos acerca da *violência contra a mulher* têm se tornado corriqueiros nos meios de comunicação de massa eletrônicos e impressos. Divulgam-se estatísticas sofisticadas referentes ao tema, realizam-se congressos e fóruns de discussão da temática e encontra-se um montante já significativo de trabalhos acadêmicos a respeito da questão aludida. Aos poucos, foi se instituindo uma crescente visibilidade acerca do tema, que se desdobrou no fato de que o acionamento de medidas coibitivas da *violência contra a mulher* se tornou pauta de reivindicação social, justificando a criação de um conjunto de políticas públicas no enfrentamento adequado da questão. Para tanto, foram instituídas em todo o Brasil as Delegacias Atendimento Especializados da Mulher (DAEM). A primeira no Brasil foi criada em São Paulo, em 1985, através do Decreto 23.769, no município de Montoro.

2 Trecho de um manifesto elaborado pelas vereadoras Cozete Barbosa, Maria Barbosa e Gealanza Guimarães, lido na abertura do *Fórum Contra a Violência e em Defesa da Mulher*, realizado em 27 de setembro de 1998, em Campina Grande – PB.

As DAEMs, como uma política pública que visa proteger a mulher da violência sofrida pelos seus maridos ou companheiros, tornam-se um espaço importante para analisar o processo de construção e subjetividade de identidades de gênero na sociedade do final do século XX e início do século XXI. Segue a hipótese de que o dispositivo político e jurídico tem como um de seus efeitos naturalizar identidades de gênero marcada pelo binarismo da mulher enquanto vítima e do homem como agressor. Uma leitura que coloca a mulher além de vitimada, submissa e infantilizada. Assim, busca-se entender como, na apropriação da DAEM, é possível (des)construir a naturalização das identidades de gênero, marcadas pelo paradigma da mulher enquanto vítima e do homem como agressor.

Uma das hipóteses que se quer pesquisar é a de que, no processo de *apropriação* das DAEMs, é possível perceber a subjetivação de novas *identidades de gênero*, não somente compreensível por um processo de legitimação das regras estabelecidas pelo Estado, ou de grupos feministas, mas da ação dos sujeitos nas relações privadas e cotidianas ao questionarem/legitimarem as identidades associadas ao gênero, construídas historicamente. Nesse sentido, investigamos a apropriação dos mecanismos de controle social pelos sujeitos, buscando investigar os interesses em jogo e as identidades construídas e desconstruídas através dos usos, estratégias, práticas dos sujeitos no âmbito das DAEMs.

O objetivo deste artigo empírico nas DAEMs não foi analisar os discursos e as práticas da *violência contra a mulher* utilizando o reducionismo da explicação que alude ao *machismo* ou à *ideologia machista*, ou às condições materiais das vítimas e agressores, nem tão pouco à ineficiência do Estado. A intenção é menos a de discutir a questão da *violência contra a mulher* e mais a de analisar de que forma

os indivíduos se *apropriam* de determinadas técnicas de controle em seu favor, ocupando posições e afirmando relações de poder que, muitas vezes, destoam das razões pelas quais foi instituída a política pública.

Vale salientar que não está se desconsiderando a existência da *violência contra a mulher*, entendida como o uso da força física pelos homens contra as mulheres em determinados tipos de relacionamento. O ponto que se quer frisar, é que, o objetivo foi a partir dessa problemática buscando demonstrar as disputas que identificam tendências sociais mais gerais de questionamentos das identidades de gênero e de delineamento das formas pelas quais os indivíduos estão se construindo como sujeitos nas relações privadas e cotidianas.

Nesse investimento de pesquisa, teve-se como objetivo tentar perceber as permanências e deslocamentos, em termos de identidades de gênero atualmente em curso em nossa sociedade, acreditando que assim se pode entender a que práticas políticas os indivíduos estão ligados e as resistências ao poder que são postas em ação dos indivíduos ao se *apropriarem* da DAEM. A expectativa é a de que acompanhando as estratégias, usos e táticas dos sujeitos em ações no âmbito da instância policial mencionada acima, é possível desnaturalizar as formas pelas quais as identidades de gênero estão sendo construídas e subjetivadas. Assim, este capítulo tem como objetivo fazer uma análise da apropriação da Delegacia Especializada da Mulher, em Campina Grande, no período de 1986 a 2001 como estratégia de problematização das identidades de gênero.

Vale destacar que a pesquisa foi realizada a partir da observação de vários plantões na Delegacia de Atendimento Especializado da Mulher da cidade de Campina Grande – PB, no período de agosto de 2001 a abril de 2002, entrevistas

com escritãs, delegadas, promotoras e outros funcionários da instituição, bem como usuários do serviço, acompanhando o funcionamento cotidiano. Para além da observação e diálogos com funcionários/as e usuárias foi fundamental a leitura das queixas-crime.

Dentre as principais conclusões da pesquisa, destaca-se que, na procura pelo aparato policial, os sujeitos sociais, a partir de seus interesses e objetivos, não legitimam os códigos sociais instituídos pelo Estado, nem tão pouco reproduzem papéis sociais, mas se apropriam e negociam, deslegitimando identidades de gênero naturalizadas e essencializadas no discurso jurídico e apresentam jogos de interesses que destoam dos objetivos que gerou a instituição da política pública.

A problematização da violência contra a mulher como uma política pública

Um dos elementos que caracteriza a identidade do gênero masculino, nos discursos sobre a violência doméstica é a agressividade. O combate às ações do homem-violento é a justificativa para a institucionalização de mecanismos vistos como capazes de coibir tais condutas. Em contraposição a esta identidade, temos a construção da personalidade da mulher, marcada pela passividade e sensibilidade, compondo-se um personagem que precisa de proteção e ajuda para resolver determinados problemas de ordem privada.

Defende-se a tese de que na procura do aparato policial, a mulher não assume tão somente a identidade estereotipada que a coloca na situação de vítima e o homem como agressor. Esse enquadramento dos indivíduos acaba naturalizando tais identidades. É como se existisse uma essência feminina e outra masculina, que teriam se perpetuado, ao longo da história, determinadas relações de mando e sujeição. Pelo

contrário, parte-se do pressuposto de que a apropriação do aparato externo torna possível um exercício de poder, que torna possível a (des)construção da identidade do gênero feminino essencialista e infantilizada.

Brandão (1997), em sua dissertação de mestrado sobre violência conjugal e recurso feminino à polícia, destacando a solicitação feminina para a interrupção dos trâmites legais desencadeados com a denúncia policial da agressão, no estado do Rio de Janeiro, afirma que: “O recurso à polícia se impõe como meio de promover o ‘reajustamento’ do parceiro à expectativa social predominante nas camadas populares. Desse modo, a ida à polícia pode significar a manipulação de código de reforço da lógica de gênero” (BRANDÃO, 1997, p.22).

O estudo dos conflitos de gênero sob a ótica da instituição de controle do Estado tem apresentado uma leitura fundamentada na relação de imposição de papéis de gênero, sendo ele o ente responsável pela elaboração de um conjunto de normas e criação de mecanismos de coerção social que, através destes, obrigaria os administrados à submissão ao seu poder.

O discurso jurídico, fundamentado menos pela lei e mais pela norma, regula, mediante a legislação, as atitudes sociais dos indivíduos, que devem incorporar os preceitos normativos dos papéis de gênero, do ser mulher e do ser homem civilizados e modernos(CAVALCANTI, 2000, p.03).

Analisando o papel da justiça criminal na resolução dos casos de lesões corporais e dos crimes dolosos contra a vida, Izumino (1998) investigou 83 processos que tramitaram entre 1984 e 1989 na vara criminal e tribunal do júri, no fórum

regional de Santo Amaro, na comarca de São Paulo. Segundo ela, “o que teria ocorrido foi uma incorporação pela instituição de um discurso que pertence ao senso comum e que justifica as agressões e prega a defesa da honra e da integridade da família, reforçando manutenção dos papéis sociais”.

Em referência às interpretações de Cavalcanti (2000) e Izumino (1998), acredita-se que não existe, tão somente, um processo de legitimação da ação do Estado no controle e disciplina de um código social de identidades de gênero, mas ocorrem também fissuras, modificações, invenções de outras identidades de gênero possíveis de ser analisadas a partir da *apropriação* do aparato policial pelos sujeitos envolvidos no conflito. Para dar contas dessas “brechas” de resistência abertas aos indivíduos, destaca-se a noção de *micropolítica do cotidiano*, entendida como o jogo estratégico de ação e reação dos sujeitos envolvidos nas tramas dos conflitos conjugais registrados nas DAEMs, recorrendo às contribuições de Foucault (1975) e de Michel de Certeau (1994).

O objetivo segue uma linha metodológica que, sutilmente, aparece na pesquisa de Cavalcanti (2000), ao analisar a construção da mulher-vítima no *corpus* de crimes, o que revelou como tais mulheres, em suas práticas cotidianas, desvitimizam-se, “des-assujeitam-se” e se erotizam, usando artimanhas, manobras e astúcias femininas em busca de sua absolvição.

A afirmação/reprodução da identidade de mulher-vítima, subjacente à fundamentação jurídico-moral da constituição das DAEMs, também é vista por Silêde (1995), que trabalhou com o discurso jurídico das décadas de 40 e 50 em Campina Grande. De acordo com a autora, mesmo nos casos em que a mulher comete crimes, o discurso jurídico a coloca como um ser incapaz, que age movido por paixões, que não pode receber o mesmo tratamento racional dado a

um criminoso homem. Sendo assim, o Estado tutela a mulher sobre sua proteção, legitimando a visão de mulher-vítima e de homem-algoz. Essa ideia aparece também na análise do caso de Djanira, em Cavalcanti (2000):

No entanto, Djanira rompia com a imagem de pureza e da incapacidade feminina de gerir seus atos. Ela se auto-inventa como sujeito desejante, argumentando, com razão, a paixão que move o seu encontro amoroso. Teria sido o desejo sexual e não o cândido sonho do matrimônio que a teria conduzido ao ato sexual com Birino, do qual, aliás, não era nem namorada e nem noiva, inexistindo a sedução por promessa de casamento. Ela, no seu discurso, tem não só consciência de seu poder de sedução, de desencaminhar homens, como mostra capacidade de conduzir sua vida e de se responsabilizar pelos seus atos. Porém, para a justiça, ela não é responsável pelos seus atos, mas um membro doente de uma família irresponsável e incompleta, visto que o pai não compareceu para prestar queixa, mas sim, a mãe Antônia do Amor Divino.(...) Para a justiça medicalizada, ou a mulher era assexuada ou degenerada, ou era tutelada e assujeitada à família ou a alguma patologia (CAVALCANTI, 2000, p.69).

Embora reconhecendo que os papéis de gênero são naturalizados pelo discurso jurídico, é objetivo demonstrar de que maneira a visibilização da *violência contra a mulher*, especificamente no espaço das DAEMs permite, a partir das posturas assumidas pelas mulheres, rupturas e a reinvenção de identidades de gênero que (des)constrói o paradigma da mulher enquanto vítima e do homem como agressor.

Uma questão a ser contextualizada é a de que esses estereótipos, naturalizados na instituição da política pública partem de uma concepção de gênero centrada no dispositivo sexista e heterossexual tendo como referência critérios biológicos e morais dos indivíduos inventando um feminino assexuado e assujeitado, um gênero feminino frágil, doce, sem proteção em uma sociedade machista em que predomina o poder masculino, baseado na força e na ideia da mulher como objeto. Daí justifica a existência de um recurso externo especializado, ou seja, para proteger a mulher no enfrentamento das questões de ordem privada e cotidiana.

A daem-cg e a (des) construção do paradigma da mulher vítima e do homem agressor

No que se refere aos dados empíricos de nossa pesquisa, mesmo sendo poucas as ocorrências registradas por homens, elas demonstraram que a mulher nem sempre assume a postura angelical que a definição tradicional de gênero feminino estabelece. Em determinadas situações, elas partem mesmo para o uso da força física, de agressões e ameaças. Cito o caso de M. T., que desde que se separou de seu marido; na época, não se conformava com a separação e vivia ameaçando-o de morte, inclusive apontando faca para o queixoso na frente dos filhos que, às vezes, intervinham para não acontecer o anunciado.

(...) ontem o queixoso saiu com a namorada, e a ex-mulher quando tomou conhecimento mandou sua filha mais velha de 10 anos de idade levar os restantes de suas roupas para a casa da mãe do queixoso, que hoje foi que veio saber que junto com as suas roupas encontravam-se todos os seus documentos

rasgados e um bilhete no qual dizia: “feliz aniversário Santino e a cabeça do seu filho eu mando segunda feira ou Terça. Você sabe, comigo não se brinca” ‘Madalena e respeite sempre o nome’. (Oc. 16/89).

Em algumas ocorrências, encontramos a ameaça de muitos homens a mulheres que expressam comportamentos culturalmente definidos como masculinos, utilizando o atributo da violência para *desafiá-los, enfrentando-os como se fossem homens*. Um exemplo que se pode citar é a ocorrência de 21 de julho de 89, em que a mulher alega que seu companheiro a ameaçou com uma faca peixeira, dizendo ele que queria ver se ela tinha coragem de enfrentá-lo naquele momento. A noção de que *homem que é homem não tem medo de mulher*, uma expressão recorrente nas queixas-crime em que o homem alega que sua mulher o agrediu como algo de muito grave remete a um reforço de que não cabe à condição feminina assumir essa postura. Ela teria violado determinado código de sociabilidade digno de espanto e reprimenda. Em contraposição, muitos conflitos foram desencadeados porque as mulheres não aceitaram mais conviver com homens que agem com violência, rotulados por elas como *homem bruto, homem cavalo, que não sabe tratar uma mulher, um miserável, um insensível*.

Na prática, observa-se que há momentos de afirmação e outros de desconstrução do discurso naturalizado das identidades respaldadas na visão de homem como sendo agressivo por natureza e a mulher um ser angelical, uma vez que esse elemento, a violência, não é registrado como uma prática exclusivamente masculina³.

3 Um exemplo de registro da violência de gênero praticada por mulheres é a ocorrência do dia 31 de agosto de 1989, em que um professor, de 37

Na narrativa dos fatos feita pelas mulheres vítimas de violência, consegue-se observar como a construção da identidade de homem violento continua mesmo após a quebra do vínculo jurídico, um posicionamento que marca a ideia da mulher enquanto propriedade. É o que se destaca em queixa-crime como a de M. C., há nove anos separada de seu companheiro, em que pede proteção à justiça para coibir atos violentos de seu ex-companheiro, que: (...) *mesmo tendo ocorrido a separação há nove anos, chega a sua casa, arromba a porta e quebra tudo que tem em casa, obrigando a queixosa a trabalhar nas casas para pagar os prejuízos*. Outra questão importante que merece destaque no caso de M.C é que ele reforça a interpretação segundo a qual o funcionamento das DAEMs se constitui como *lócus* em que é possível observar o questionamento de identidades de gênero consideradas submissas e sem condições de reagir a ações de violência com o marido ou companheiro. Ao assumir esse lugar da condição de vítima, a mulher não está se assujeitando a um sistema de controle, nem tão pouco se infantilizando ao recorrer o apoio do aparato estatal, mas exercendo um poder, inclusive assumindo os riscos da reação negativa por parte do seu marido ou companheiro quando exige providências das autoridades policiais no sentido de poder exercer o direito de ir e vir sem, no entanto, ter que pedir permissão ao seu marido ou companheiro, demandando a salvaguarda do direito de escolher quando não deseja mais continuar com aquele marido ou companheiro, bem como a possibilidade de trabalhar e de ser independente.

anos de idade, separado, queixa-se de sua ex-esposa que, no dia que o mesmo foi assinar o divórcio e definir a pensão, *o agrediu com palavras, murros nas costas, e ameaça de dar-lhe uma facada se esse se separasse dela*.

Em muitos casos, a busca pela intervenção do Estado tem como objetivo reivindicar a coerção (e eventual correção) contra o que se define como “abuso sexual”, com pessoas consideradas menores para a iniciação sexual. A vítima é sempre mulher, menor de 14, 16 e até 17 anos, e o “alcoz” é um homem, que era um namorado, um amigo ou um desconhecido, que teria obrigado a menor a manter relações sexuais. Neste tipo de queixa, observamos que o registro é feito tanto pelo pai, como pela mãe, vizinho ou parentes próximos. Vejamos um exemplo desse tipo de queixa-crime:

Compareceu a esta especializada a Sra (...), queixando-se que na véspera de São Pedro, o indivíduo (...), com 30 anos de idade, usando de artifício, conseguiu ludibriar sua prima de 16 anos de idade, de nome (...), levando-a para o motel (...), embriagando-a e manteve relações sexuais com a referida menor, passando a ameaçá-la se caso a mesma contasse a alguém o que tinha acontecido (Oc. 17/89).

O saber jurídico institucionaliza identidades de gênero a partir da classificação e sanção das práticas sexuais. Neste sentido, caso um homem tivesse relações com *menor de idade* de 14 anos era considerado crime de estupro, sendo o homem o alcoz, o sujeito ativo da ação e o sujeito passivo a menor de idade. Desta forma, o homem estuprador seria punido por *aproveitar* da inocência e pureza da menor. A *menor*, indefesa, incapaz de responder pelos seus atos, é sempre representada por alguém. As narrativas das queixas-crime, nesses casos, sempre colocam que a *menor* teria sido embriagada, dando a entender que esta estava sem nenhuma possibilidade de discernimento do que estava acontecendo.

A queixa-crime é sempre feita por uma mulher que ocupa a posição de mãe ou avó. Vejamos outro exemplo:

Aos 08 dias do mês de fevereiro de 1990 (...), compareceu a senhora (...), de 33 anos de idade, agricultora, brasileira, casada, natural de Massaranduba-Pb, (...), queixando-se em nome da sua filha menor de 14 anos de idade, contra o Srº (...), que é casado, soldado, dizendo que o mesmo teria-lhe dado bebida alcoólica e depois a levou para a estrada onde teve relações sexuais com ela (Oc. 030/90).

Um elemento agravante nestes casos é quando o sujeito ativo da ação, o homem, é casado, não podendo reparar o *dano causado, casando-se com a vítima*. Nesse caso, as mulheres envolvidas se apropriam do espaço da DAEM para fazer com que as menores sejam reparadas moralmente. Vejam mais um exemplo de queixa-crime desse tipo:

Compareceu estamanhã a Srª (...), queixando-se contra o Srº (...), que no mês de dezembro passado, desvirginou sua filha menor de 17 anos e prometeu casar com a menor e de uns dias para cá a queixosa vem notando indiferença por parte do acusado e que ao ser chamado a esta delegacia, negou-se a casar e disse que vivia maritalmente com outra mulher e que diante das circunstâncias pede a abertura do inquérito policial (Oc. 71/90).

Com o recurso ao aparato externo destaca-se que o controle social das práticas dos indivíduos é feito por várias pessoas a elas relacionadas, com ou sem a presença do Estado. Aos pais, cabe zelar pela moral e honra das filhas, sendo o

recurso à polícia usado para deixar claro que aquele fato, o relacionamento sexual antes do casamento, foi uma fatalidade, um crime. Delineada essa situação, a mulher é colocada como vítima e incapaz de ter contribuído para que tal fato ocorresse.

Não existe, nas ocorrências estudadas, nenhuma informação referente à condenação de práticas sexuais masculinas antes de certa idade como se houvesse certa liberalidade moral associada aos padrões de comportamento sexual a partir do gênero.

Quando os pais procuram a DAEM, buscam *inocentar a conduta da menor* e assegurar a responsabilidade de terceiros, de forma que possam justificar que não há nenhuma maldade na conduta de suas filhas. Para os autores das queixas-crime, se elas perderam aquilo que consideram fundamental para que a mulher consiga se realizar quanto mulher, ou seja, a virgindade, não foi por sua responsabilidade. O objetivo dos queixosos é garantir que a moral da vítima continue sendo a de uma *mulher pura, digna de conseguir um casamento*.

A Sr^a (...), queixando-se que sua filha menor (...), fora deflorada pelo indivíduo fulano de tal, no início do mês passado quando saía de casa para evitar que seu pai lhe batesse e ao encontrar (...) que era sua amiga ofereceu a casa para esta dormir dizendo que neste dia iria dormir só, mas logo após chegou o amante de sua amiga e em seguida chegou Beltrano de tal, e o amante da amiga mandou este ir ao quarto que lá tinha coisa melhor, foi quando este lhe acordou, espancou-lhe e rendeu-lhe com uma faca para manter relações sexuais, logo após lhe ameaçou que caso descobrisse para seus pais lhe mataria⁴(Oc. 50/90).

4 Neste caso, o fato ficou conhecido um mês depois, por conta de uma vizinha, muito amiga da mãe da *menor*.

Como podemos perceber, a *apropriação* do discurso da vítima acaba desconsiderando todo o contexto e o comportamento da menor. Mesmo esta tendo fugido de casa, dormido na casa de uma amiga, sua contribuição para o desenrolar dos fatos não é levada em consideração. Em certos casos, a situação de vítima é ainda mais caracterizada, quando, no relato, é alegado que a menor foi induzida a consumir álcool, não podendo, desta forma, em hipótese alguma, responder pelos os seus atos. Nessas situações, percebem-se os valores sociais e morais defendidos pelos sujeitos ao recorrer a um aparato externo para resolver seus conflitos privados e cotidianos.

As práticas sexuais de pais ou padrastos com filhas e/ou enteadas são também denunciadas, sendo mobilizada a ação punitiva da DAEM como forma de confirmar a identidade tradicional de “chefe de família”, com todas as atribuições sociais que lhe são imputadas. Vejamos um exemplo nesse sentido:

A Sr^a (...), compareceu a esta especializada, prestando queixa contra o Sr^o (...), pois a queixosa é casada há 21 anos e, durante esses anos, vive sofrendo agressões, juntamente com seus filhos menores, e o indivíduo acima citado, véspera de ano, estava embriagado, deitou na cama de sua filha menor de 15 anos e começou a pegar no seio da menor e procurou fazer ato sexual falando que queria que a mãe da menor se matasse, que era para ele ficar com ela (Oc. 01/90).

Nestes casos, configura-se um crime ainda mais grave, pelo fato de que o *chefe-de-família*, o que deveria ser um *guardião da moral e dos bons costumes* na família, rompe

com este modelo e torna-se um *devasso, um ser desprezível e criminoso*. Em queixas como essas aparece também o mecanismo da ameaça de morte, utilizada na tentativa de manter o silêncio da vitimada sobre o acontecido. Sendo o recurso da polícia como um exercício de poder por parte da queixosa visando proteger a filha da violência sofrida pelo pai ou padrasto. Um exemplo desse tipo apresenta-se a seguir:

A Sr^a (...), queixando-se contra o Sr^o (...), que há dois meses atrás tentou manter relações sexuais com a filha da atual mulher, mas que não é pai da menor de 7 anos, é somente padrasto, declarou que o acusado tirou a calcinha de (...), obrigando-a fazer atos libidinosos e depois falou para a menor que, se ela contasse, dava-lhe uma surra (72/90) (sic).

Junto a relatos como esses acima citados, estão presentes de forma dispersa, nas queixas-crime, outros em que a DAEM é acionada para garantir o direito a comportamentos associados a tipos de *identidades femininas modernas*. As queixosas alegam que a violência sofrida tem como motivo o fato de elas quererem sair com amigas, irem para a casa de um familiar ou trabalharem. Na alegação, os maridos ou companheiros alegam que *isso não é papel de mulher séria, mulher não precisa trabalhar e quem vai cuidar da casa, dos meninos?* São vários os casos, semelhantes ao de uma auxiliar de enfermagem, de 23 anos de idade que compareceu à delegacia para “(...) prestar queixa contra seu esposo (...), com quem a queixosa é casada há cinco anos, e que durante esse período o indivíduo bebe e lhe agride com murros, acrescenta ainda que as agressões começaram por motivo da queixosa sair de casa” (grifo nosso, da oc. 41/90).

Outros exemplos de acionamento da DAEM como recurso para garantir as escolhas das mulheres em não aceitar as condições do relacionamento impostas por seus maridos ou companheiros se sucedem: o primeiro, quando compareceu à DAEM uma doméstica, alegando não querer mais viver com o seu marido, pelo fato de ele ter duas amantes e o mesmo, não aceitando isso, viver lhe perseguindo e ameaçando de morte. Esse momento em que a mulher procura a delegacia para pedir proteção com medo das reações de seu companheiro diante do posicionamento de não querer continuar mais o relacionamento é sintomático de uma atitude que rompe com o estereótipo da mulher passiva, educada para o casamento eterno, cuja única possibilidade seja manter a família.

O segundo exemplo do tipo de apropriação acima mencionado se refere a outro estilo de ocorrências frequentemente encontradas, que registram agressões que continuam mesmo depois que a justiça define a separação do casal. Em 25 de julho de 89, encontra-se uma ocorrência em que uma jovem de 23 anos, doméstica, queixa-se de seu ex-companheiro, porque o mesmo não quer aceitar a separação, *frequentando as casas de seus familiares e ameaçando a queixosa de furá-la de faca-peixeira*. Há uma resistência do homem, registrada nas queixas-crime, em acatar que a mulher tomou a decisão de pôr fim ao relacionamento. Em muitos casos as queixosas são consideradas *raparigas, quengas, prostitutas*, entre outros estereótipos construídos.

Em outras situações, as queixas referentes à violência dos homens têm como objetivo mobilizar forças para controlar seu comportamento não só no uso da força física contra a mulher, mas em suas palavras, no modo de tratamento da esposa ou companheira. Nesse caso, a DAEM é acionada como instrumento de coerção social, capaz de

coibir comportamentos socialmente reprovados pelas mulheres. São muitos os casos em que as queixosas comparecem à DAEM para denunciar os maridos ou companheiros pelo uso de palavras consideradas *palavrões*. Vejamos um exemplo de C., auxiliar de serviço:

Aos cinco dias do mês de fevereiro de 1990 compareceu a senhora (...), casada, de 49 anos de idade, doméstica, prestando queixa contra seu marido que há dias vem provocando a queixosa com palavrões, chamando de rapariga e outros palavrões de baixo calão, como também de mandar a amante do indivíduo “pegar” a queixosa (Oc. 29/90) (sic).

Como se pode perceber, os palavrões induzem a mulher a procurar a delegacia, já que considera que a sua integridade moral foi maculada. Nesse tipo de recurso à DAEM, a instância jurídico-policia é apropriada como *auxiliar* para fazer com que o marido ou companheiro seja levado a agir de outra forma *respeitando-a como uma mulher moralizada diante dos seus filhos e vizinhos*, no entanto, a motivação também aparece quando da colocação na queixa-crime do fato de que o companheiro possui uma amante.

Sendo assim, as maneiras pelas quais as mulheres *usam* a DAEM demonstram essa instância oficial, mais do que permitir a denúncia e prevenção da violência por parte dos homens contra as mulheres, atua como um recurso para controlar as práticas de seu companheiro nas suas relações privadas frente à defesa de determinados valores e protagoniza a mulher como sujeito ativo na defesa e proteção de suas escolhas, essas inclusive de ordem sexual. Basta citar as queixas-crime em que mulheres foram à delegacia para relatar que seus maridos ou companheiros a agrediram, porque

estavam querendo manter relações sexuais *extravagantes*, como *sexo anal*, entre outros *atos libidinosos*⁵.

Quando encontramos queixas como essas, pensamos logo que as práticas sexuais legalmente aceitas são aquelas realizadas entre o homem e a mulher, com o fim de procriação, a partir do prevaecimento de um disciplinamento da conduta sexual dos indivíduos que institucionaliza uma visão da forma como o sexo deve ser praticado, no entanto, percebe-se que o fato da mulher não aceitar praticar atos libidinosos coloca a situação não da mulher na condição de vítima, mas como alguém que assume a condição de fazer suas escolhas da forma como quer ou não viver sua sexualidade. Veja um exemplo de queixa-crime do tipo citado e um trecho de entrevista sobre o assunto:

A Sr^a (...) queixa-se do companheiro com quem vive maritalmente, que o acusado bate quase diariamente, que a queixosa foi obrigada a deixar a casa, porque ele quebrou quase tudo que tinha em casa, queria forçar a queixosa a manter relações sexuais extravagantes (Oc. 74/90).

As práticas sexuais extravagantes são coisa de quenga, de mulher da vida, a mulher casada tem que saber manter a moral, senão os homens não respeitam e dão os mesmos tratamentos que dão às quengas na rua. A mulher deve conhecer seu lugar de casada.⁶

5 As práticas sexuais "extravagantes", relatadas pelas queixosas, não são registradas explicitamente nas queixas. Em entrevista com uma das escritoras, esta afirmou que não tem autorização para descrevê-las, ficando as mesmas apenas caracterizadas como "atos libidinosos".

6 Entrevista concedida pela queixosa.

Outro tipo de apropriação do espaço da DAEM encontrado nas queixas-crime refere-se às estratégias de controle da procura por outro companheiro fora do relacionamento conjugal, o que indica a permanência da legitimidade social do modelo de família monogâmica, baseado em valores como a fidelidade. São inúmeros os casos de mulheres que vão à delegacia para se queixarem das amantes de seus companheiros e também de homens, para se queixarem dos amantes de suas companheiras.

Nesses casos, aparece uma outra identidade, a do/da *amante*. Esta é construída como um ser perigoso para o casamento, que põe em risco a vida da família, provocando o “desequilíbrio”, a “desorganização”, a “desgraça do companheiro”. É comum encontrar conflitos desencadeados por algumas mulheres contra outras por suspeitarem que as mesmas estejam *de caso* com os seus maridos ou companheiros. Como se pode citar no exemplo a seguir:

Compareceu no dia 07 de julho de 89 a senhora F.M.A, doméstica, queixando-se contra (...), sua vizinha, que há mais ou menos três semanas vem insultando-a com ameaças, inclusive, de que, se tivesse certeza de que a mesma está com um caso amoroso com seu esposo, a mataria de faca (Oc. 02/89).

Nesse tipo de queixas-crime, as mulheres que se sentem agredidas pelas esposas ou companheiras enciumadas recorrem à DAEM para assegurar proteção policial contra o que as mesmas possam vir a fazer. Neste aspecto, as personagens das queixas-crime não são o homem-violento, nem a mulher-vítima, e na queixa se identifica outro motivo, que não a violência doméstica, exercida pelo homem contra a mulher.

A Sr^a (...), queixa-se contra a Sr^a (...), que vem mantendo romance com o seu esposo e vive constantemente telefonando para sua residência, insultando, contando as intimidades dela com ele, e chegando ao ponto de ameaçar a queixosa, indo em frente à residência da queixosa à procura de seu esposo e mandando que o mesmo fique de fora, do contrário “sobrará para ela”(Oc. 006/89).

Existem muitos interesses em jogo e o fato de o marido ou companheiro ter *arrumado* uma amante é a justificativa para aludir a irresponsabilidade na área ligada a fatores financeiros, como é o caso de M. F. O., uma senhora, auxiliar de serviço de 31 anos, que se queixa do marido e de sua amante, porque se juntaram para agir contra a queixosa, de modo que o marido deixou o emprego e não *dá mais nada em casa há um mês*.

Segundo a análise aqui proposta, a DAEM pode ser acionada como instrumento de empoderamento dos indivíduos e de suas várias formas de se constituírem como sujeitos nas relações privadas e cotidianas, não somente expressando uma conduta de que a mulher é que recorre a esse recurso externo por ser um órgão de proteção à mulher vítima de violência, mas por esse órgão ser apropriado também pelo gênero masculino para pedir ajuda quando da situação de conhecimento de traição por parte de sua esposa. Como se pode ilustrar com a citação abaixo:

Compareceu o Sr^o (...), prestando queixa contra a Sr^a (...), que cometeu o crime de adultério por diversas vezes com o Sr^o (...) seu colega de trabalho, vindo o queixoso a tomar conhecimento do adultério através de uma amiga desta, que também é colega

de trabalho de sua esposa, uma vez que as mesmas se desentenderam, tendo a senhora descoberto o crime de adultério, que, ao ser intimada a esta delegacia para esclarecer os fatos, já que sua esposa se negava que estivesse havendo qualquer envolvimento entre ela e o Sr^o (...), entretanto deporá no gabinete do delegado e com tudo esclarecido e provado que realmente houve o crime de adultério, pois o Sr^o (...) confirmou que foi para o motel por diversas vezes e havia transado, enquanto que a sua esposa confirmou apenas parcialmente que tinha ido para o motel, embora não tivesse transado nenhuma vez e que havia apenas alguma relação de paquera (Oc. 48/90).

Em 21 de julho de 1989, compareceu a Delegacia a senhora C.M.V., doméstica de 26 anos de idade, queixando-se do senhor G.A.S., que vive “difamando” a queixosa, alegando que a mesma deu-lhe uma “cantada”. A queixosa alega que seu marido ficou sabendo disso no trabalho, e esse fato vem trazendo muita discórdia para o casal (Oc. 91/92).

Grande parte dos conflitos aludidos nas queixas-crime se refere à situação em que o homem não está mais provendo o necessário para a manutenção da família ou ao fato de que, ao trabalhar, a mulher coloca-se na relação com seu marido ou companheiro numa situação de disputa de poder a partir da inserção da mulher no mercado de trabalho. Assim, assumindo uma condição superior ao ponto de se tornar, em alguns casos, a provedora do lar ou numa condição superior à de seu marido ou companheiro.

Em muitas queixas-crime, a justificativa da procura pela delegacia por parte das queixosas está na afirmação de que os companheiros não estão mais assumindo o lugar de *pai*,

de *chefe-de-família*, de *responsável* pela manutenção do lar e que, por isso, partem para a agressão, como se queixa a costureira de 34 anos, residente no bairro de Bodocongó, do seu esposo, *que vem negando o sustento dos filhos, chegando até mesmo a maltratar os filhos que vivem com fome.*

Ao denunciar que o homem não está cumprindo os atributos do papel de homem provedor, as queixosas acionam estereótipos ligados às definições culturais tradicionais das identidades do gênero masculino como provedor.

Analisando as queixas-crime que têm esse conteúdo de motivação, percebe-se que o fato de o homem não estar cumprindo esse papel de “provedor do lar” já o coloca no banco dos réus, tornando-o um ser desmoralizado diante da família e da sociedade. Em muitos casos, a ênfase nesse fato funciona como agravante da violência física que possa ter sido cometida contra sua esposa e companheira.

Essa cobrança do homem enquanto provedor, observada na análise das queixas-crime, pode nos levar a questionar a informação encontrada na literatura de gênero que aborda as temáticas das identidades, casamento e família, de que a emancipação da mulher na sociedade teria propiciado uma redefinição da concepção de família tradicional, que estabelece a divisão dos papéis em termos do *homem provedor* e da *mulher dona-de-casa*. Esses papéis são acionados e servem de agravante na hora da narrativa da violência sofrida pelas queixosas. As queixosas provedoras exigem que, também, os homens exerçam os papéis que tradicionalmente lhes foram reservados. Por outro lado, em se tratando dos casos em que as mulheres assumiram um trabalho *fora de casa*, observa-se que se naturaliza a conciliação do estereotipo do gênero feminino mulher dona decasa, que cuida dos filhos, com a de mulher emancipada, independente, que trabalha fora e o trabalho aparece como algo que motiva os conflitos e a violência, como a queixa-crime registrada em outubro de 89, em

que a mulher acusa o marido de tê-la espancado e ameaçado de morte porque a mesma estava trabalhando. No depoimento, a queixosa alega que, toda vez que seu marido ia buscá-la no trabalho, ficava pressionando para que a mesma confessasse que estava *transando com os médicos do hospital onde ela trabalhava*. Quer dizer, o direito ao trabalho, por parte da mulher, ainda é uma questão bastante polêmica na relação conjugal ou de união estável, pois as queixosas alegam que os homens não querem *permitir* que as queixosas trabalhem fora de casa. Quando elas insistem nisso muitas vezes, acabam se tornando casos de polícia.

Como se pode analisar, a mudança referente à conquista do espaço público por parte das mulheres é motivação dos conflitos e da violência sofrida pelas que recorrerem a DAEM-CG, que, no geral, são mulheres de baixo poder aquisitivo que residem em locais periféricos da cidade. Esse ponto continua sendo, no contexto atual, motivo de conflitos e disputas de poder nas relações privadas e cotidianas. A estudante C.V. M., de 19 anos, por exemplo, se queixa que seu marido lhe persegue por onde ela anda, registrando que o mesmo *vive lhe ameaçando de morte, perseguindo por onde ela anda, inclusive, quando a mesma vai para a casa dos seus pais*.

Nesses casos, a procura do aparato judiciário tem como objetivo disciplinar o homem a não mais perseguir as mulheres. É um questionamento do controle no posicionamento de não mais aceitar que o homem tenha que dar a permissão para que as mulheres possam frequentar determinados lugares, salvaguardando-se o direito de escolher para onde desejam ir⁷. Essa forma de usar o espaço da DAEM pode

7 Como foi registrado na queixa de N.A.P, uma costureira de 27 anos, que alega que vem sendo seguida na rua por seu companheiro, e que este vive lhe ameaçando, dizendo que onde lhe encontrar lhe bate.

indicar um questionamento das identidades tradicionais de gênero feminino, uma vez que, na visão tradicional das relações maritais, as mulheres deviam explicações sobre todos os seus atos e não poderiam sair sem a devida autorização de seus companheiros. Há exemplos também em que as mulheres demonstram estar questionando a visão tradicional de passividade com a qual ela é associada, mesmo em situações nas quais os homens partem para agressões físicas, como é o caso de M.A.S., uma doméstica de 26 anos de idade, auxiliar de enfermagem, que procurou a DAEM, “Prestando queixa contra o seu esposo, com o qual a queixosa eracasada há cinco anose, durante este período, o indivíduo bebe e lhe agride com murros, acrescentando ainda que as agressões partiram por motivo da queixosa querer sair de casa” (Oc. 41/90).

O fato de a mulher querer “deixar a casa” pode indicar o questionamento do modelo tradicional da pauta de desejos atribuída à mulher, definida como constando do casamento indissolúvel, da manutenção da família, do cuidar do marido, contrariando o estereótipo da mulher ordeira, passiva e que aceita tudo em nome da família e do casamento. A recorrência desse tipo de queixa-crime pode também indicar uma direção contrária à interpretação de Brandão (1998), segundo a qual o recurso das mulheres à polícia se explicaria pela busca de reajustar a ordem familiar.

Por outro lado, encontram-se também queixosas que se apropriam do dispositivo policial para salvaguardar os direitos de guarda dos filhos, aludindo a uma argumentação que remete aos papéis tradicionais associados em nossa cultura a homens e mulheres. Nesses casos, observam-se como os códigos sociais baseados na mulher dona de casa e educadora dos filhos são mobilizados e legitimados.

A variedade de usos e apropriações, longe de indicar uma direção única da mulher vítima e do homem agressor, aponta para a multiplicidade de estratégias colocadas em prática pelos sujeitos para resistir a situações de assimetria em termos de poder, no âmbito das relações privadas e cotidianas. Quer seja recorrendo a visões mais tradicionais de identidades de gênero, quer questionando os modelos consagrados, os indivíduos executam suas táticas de resistência cotidianas, dificilmente classificáveis em categorizações homogeneizadoras e essencializadas de gênero.

Considerações finais

O contexto no qual estamos vivendo, expresso nos documentos consultados e nas entrevistas e observações diretas realizadas, é marcado pela instabilidade na construção de identidades de gênero na nossa sociedade. Não existe nada fixo, mas uma ambiguidade entre modelos tidos como tradicionais e novas formas de produção de subjetividades referentes ao gênero. Não existe claramente um conjunto de valores que defina as identidades, mas conflitos que expressam um momento de questionamento de identidades da conveniência de quem aciona o dispositivo policial.

Esse conflito de definições de subjetividades na construção de gênero não representaria um momento de superação dos modelos tradicionais de ser homem e de ser mulher por outro modelo moderno, mas, ao invés disso, sinaliza justamente o momento de anomia no que concerne a esse ponto do sistema, a saber, a cartografia dos papéis sociais associados aos padrões socioculturais de masculinidade e de feminilidade. As novas formas de definição das identidades do ser homem e do ser mulher convivem - apresentando uma maior ou menor legitimidade social, dependendo dos

lugares sociais ocupados pelos indivíduos -, com as formas tradicionais, abrindo um amplo espaço para a negociação e a barganha entre os sujeitos e os padrões culturais ainda pouco definidos. As DAEMs expressam esse contexto de indefinição e instabilidade, funcionando, por vezes, como lugar de afirmação dos modelos tradicionais de identidades de gênero, por vezes como lugar de questionamento radical dos mesmos. Os indivíduos, que se movem justamente nesse espaço da dubiedade e da polissemia, ganham, com a instituição estatal das DAEMs, um lócus que pode, dependendo dos interesses dos envolvidos nas relações colocadas, ser apropriado para construir/afirmar ou desconstruir/questionar as definições socioculturais das identidades de gênero e das posições de poder a elas associadas. O aumento do controle exercido pelo Estado sobre o espaço privado das relações de gênero, possibilitado pela criação das DAEMs, não fecha a direção na qual se dará o recurso às DAEMs.

O que nosso trabalho de campo sinaliza é a instituição de uma regulamentação em que os mecanismos de controle se tornaram cada vez mais complexos, permitindo a cada sujeito a possibilidade de acioná-los ao sentir-se ameaçado, agredido ou ferido nos seus direitos, no âmbito das relações privadas e cotidianas.

Dessa forma, o Estado se inseriu no nível mais elementar do corpo social, no nível das interações de sujeito a sujeito, segundo um jogo de pedido e réplica. Por isso que não se pode estudar a produção das identidades de gênero sem que se faça além da análise da relação Estado-sujeito, também a relação de sujeito-sujeito. O recurso do aparato policial foi compreendido aqui como apropriação, uma vez que se parte do pressuposto de que os sujeitos ao se dirigirem à delegacia e registrarem sua ocorrência estão construindo e exercendo relações de forças, de resistência e não somente afirmando

a submissão. Esses sujeitos, ao mesmo tempo em que legitimam a ação do Estado no controle de sua relação privada, apropriam-se do mecanismo policial, na medida do possível, em seu favor.

Diante das colocações feitas, pode-se afirmar que o terreno das identidades de gênero encontra-se, atualmente, em nossa sociedade, marcado pela indefinição, o que possibilita a apropriação do espaço das DAEMs em direções múltiplas, sendo os modelos e papéis associados aos padrões de masculinidade e feminilidade negociados dependendo dos valores subjetivados e pelos interesses dos indivíduos.

Dessa forma, a apropriação dos discursos acerca da violência, no espaço da instância jurídico-policial mencionada, tanto reafirma quanto legitima novas práticas sociais e novas maneiras de constituição dos sujeitos. Finalizando a abordagem da instituição da Delegacia Especializada da Mulher no combate à violência contra a mulher, destaca-se a necessidade de uma maior problematização acerca das identidades de gênero. A fixidez do esquema do homem-algoz e da mulher-vítima traduz uma visão essencialista e unilateral das identidades de gênero, que não dá conta dos comportamentos assumidos pelos sujeitos em suas relações cotidianas ao se apropriarem do aparato do Estado.

Na observação do cotidiano da DAEM-CG, ao analisar as queixas-crime, bem como as entrevistas com mulheres funcionárias e usuárias dos serviços da DAEM-CG, demonstrou que a mulher também faz uso da força, quer seja diretamente, sendo fisicamente também violenta, quer simbolicamente, mobilizando maneiras de pressionar os homens a adotarem comportamentos que lhe sejam favoráveis, desconstruindo uma visão do poder como algo essencialmente masculino e identidade do gênero feminino infantilizada e assujeitada.

Referências

ALBUQUERQUE Jr. D. M. Mennochchio Rivière: criminosos da palavra, poeta do Silêncio. In **Revista Campinas**. UNICAMP, v. 2, p. 48-56. 1991.

ALMEIDA, S.S. A polícia contra a mulhe. **Jornal do Brasil. Opinião**, 28/05/1994.

ALBANO, C.; MONTEIRO, P. Anatomia da violência. In: LUZ, M.T.(org.) **O lugar da mulher**: estudos sobre a condição feminina na sociedade atual. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

ARAÚJO, E. **O teatro dos vícios**: transgressões e transigência na sociedade urbana colonial. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1993.

ARAÚJO, I. L. **Foucault e a crítica do sujeito**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

ARIÉS, P.; BÈJIM, A. (orgs.). **Sexualidades ocidentais**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BADINTER, E. **Um e o outro – relações entre homens e mulheres**. Trad. de Carlota Gomes. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

BARSTED, L. L. Violência contra a mulher e cidadania: uma avaliação das políticas públicas. **Caderno CEPIA**, Rio de Janeiro, n. 1, 1994.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Trad. Maria H. Kuhner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

BRANDÃO, E. R. **Nos corredores das Delegacias da mulher: um estudo etnológico sobre as mulheres e a violência conjugal.** Rio de Janeiro, 1997.

_____. Violência conjugal e o recurso feminino à policial. In: BRUSCHINI, C.; HOLANDA, H. B. de (orgs.). **Horizontes plúrais: novos estudos de gênero no Brasil.** São Paulo: Editora 34: Fundação Carlos Chagas, 1998.

BRANDÃO, M. L. R. **Mulher e relações de gênero.** São Paulo: Edições Loyola, 1994.

CARRARA, S. L. et al. **Violência contra a mulher no Rio de Janeiro – Brasil.** Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa ISER, 1996.

CERTEAU, M. **A Invenção do cotidiano: arte de fazer.** Petrópolis: Vozes, 1994.

CAMPOS, C. H. de. **O discurso feminista criminalizante no Brasil: limites e possibilidades.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

_____. Violência conjugal no espaço da lei. In: BRUSCHINI, C.; PINTO, Célia Regina (orgs.). **VIII Concurso de Dotações para a pesquisa sobre mulheres e Relações de gênero.** São Paulo: Editora 34, Fundação Carlos Chagas, 1998.

CORREIA, Marisa. **Morte em família: representação jurídica das práticas sexuais.** Rio de Janeiro: Graal, 1983.

CAVALCANTI, Silêde Leila Oliveira. **Mulheres modernas, mulheres tuteladas: o discurso jurídico e a moralização dos costumes.** Campina Grande. Monografia apresentada ao programa de pós-graduação da UFPE, 2000. (mimeo).

DIAS, M. ° da S. **Quotidiano e poder em São Paulo: século XIX.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

DUARTE, L. F. D. Horizontes do indivíduo e da ética no crepúsculo da família. In: RIBEIRO, L.; RIBEIRO, A. C. T. (orgs.). **Família em processo contemporâneos: inovações culturais na sociedade brasileira.** São Paulo: Loyola, 1995.

EDWARD, François. **Foucault: a norma e o direito.** Lisboa: Comunicação e Linguagem, 1993.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Graal, 1992.

_____. **Em defesa da sociedade: curso do Collège De France (1975-1976).** Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Vigiar e punir: nascimento das prisões.** Tradução de Lígia M. Pondé Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **O pensamento no exterior.** São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. **A história da sexualidade I: a vontade de saber.** Rio de Janeiro: Graal, 1993.

GREGORI, M. F. **Cenas de queixas: um estudo sobre as mulheres, relações violentas e a prática feminista.** São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. **Vítimas ou cúmplices? Dos diferentes caminhos da produção acadêmica sobre violência contra a mulher no Brasil.** ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 15. Caxambu, 1991.

_____. **..Novas/velhas violências contra a mulher no Brasil.** Estudos Feministas. Rio de Janeiro, n. especial, 1994.

_____. **O significado das relações de gênero no Brasil.** Sexualidade, Gênero e Sociedade, Rio de Janeiro, n. 4, p. 6-8, dez. 1995.

HERMANN, J.; BARSTED, L. L. O judiciário e a violência contra a mulher: a ordem legal e a (des)ordem familiar. **Cadernos CEPIA**, Rio de Janeiro, n.2, 1995.

HISTÓRIA DAS MULHERES NO BRASIL. Mary Del Priore (org.); Carla Bassanezi. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1997.

IZUMINO, Wânia Pasinato. **Justiça e violência contra a mulher:** o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero. São Paulo: Annablume: FAPESP, 1998.

LAGAZZI, Suzy. **O desafio de dizer não.** São Paulo: Pontes, 1988.

MACHADO, Roberto. **Ciência e saber:** a trajetória da arqueologia de Foucault. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

MOREIRA, M. I. C. et al. Violência contra a mulher na esfera conjugal: jogo de espelhos. In: COSTA, A. O.; BRUSCHINI, C. (orgs.). **Entre a virtude e o pecado.** Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos: Fundação Carlos Chagas, 1992.

PIMENTEL, S.; PIERRO, M.L. V. Proposta de Lei Contra a Violência Familiar. **Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 169-175. 1993.

PRADO, Kleber Filho. Controle social x subjetividade na genealogia do poder de Michel Foucault: In: **Plural:** Sociologia, USP. São Paulo, v.2, 1 sem. 1995. p.18-36.

PERROT, Michelle. Em que ponto está a história das mulheres na França? In: **Revista Brasileira De História-Anpuh**. São Paulo: ANPUH/MARCO ZERO, v.14, n.28, 1994. p. 9-27.

_____. (org.) **História da vida privada**. Vol. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

RAGO, Margareth. Os prazeres da noite. Prostituição e Código da Sexualidade Feminina em São Paulo. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

SAFFIOTI, H. I. B. Violência de gênero no Brasil atual. **Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, n. especial, p.443-461, 1994.

_____. **Violência de gênero: poder e impotência**. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

_____. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SAMARA, E. de M. **As mulheres, o poder e a família**. São Paulo: Marco Zero, 1989.

A criminalidade e a segurança Pública no Nordeste brasileiro¹

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior

Introdução

A criminalidade avançou muito na última década no país. No que tange aos homicídios, poucos foram os Estados da federação que conseguiram controlá-los. A região Nordeste concentrou quase 40% dos crimes violentos letais e intencionais (CVLI) do país em 2012 (NÓBREGA JR., 2015). Dos nove Estados dessa região, apenas Pernambuco conseguiu algum sucesso no controle da criminalidade medida pelos seus indicadores de CVLI/mortes por agressão².

O problema da criminalidade afeta drasticamente a sociedade nordestina com casos de homicídios, roubos a bancos, invasões de cidades interioranas com o “novo

1 Este capítulo faz parte de pesquisa desenvolvida no âmbito do Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU) a qual é financiada pelo CNPq pela Chamada Universal de Ciências Humanas (2014). A pesquisa é sobre “O Panorama dos Homicídios no Nordeste Brasileiro”.

2 Até 2013, Pernambuco conseguiu reduzir em mais de 35% as taxas de homicídios. Contudo, de 2013 a 2015, os números voltaram a subir depois de anos consecutivos de queda, com 25% a mais.

cangaço”³, estupros e latrocínios. A partir de meados da década passada, o tráfico de drogas passou a fazer parte frequente do cotidiano das grandes cidades nordestinas. O processo migratório Sudeste>Nordeste foi um dos fatores que potencializou essa dinâmica (SAPORI; SOARES, 2014).

A imprensa faz o seu papel, levando para o cidadão as notícias de crimes e violência. Contudo, faltam estudos empíricos mais robustos sobre a criminalidade e a segurança pública no Nordeste, muito disso por causa da lacuna dos dados estatísticos. De toda a forma, ainda há impacto do senso comum, muitas das vezes travestido de “ciência”, no ideário dos tomadores de decisão das políticas públicas de segurança nos Estados nordestinos. São necessárias constantes revisões dos dados criminais e da estatística institucional para a elaboração de planos exequíveis de segurança pública que sejam, realmente, bem-sucedidos.

Os gastos públicos em segurança na Região Nordeste são crescentes, como, também, a criminalidade. Ou seja, os governos gastam mais a cada ano sem, contudo, ter o resultado esperado pela sociedade: menos crime.

A pretensão, aqui, é trazer os números da criminalidade dos nove Estados da região Nordeste e, também, os dados do aparato de Justiça Criminal. Fazer um diagnóstico da atual situação da criminalidade – homicídios, roubos e tráfico de drogas -, bem como dos órgãos de segurança pública em seu efetivo policial, total de prisões, gastos em segurança pública e o papel do Estatuto do Desarmamento⁴. O intuito é fazer

3 Fenômeno violento no qual, bandidos invadem cidades pequenas do interior nordestino infringindo terror em suas comunidades, com explosões de caixas eletrônicos, assaltos a bancos e sequestros relâmpagos, que lembram as ações criminosas dos cangaceiros do sertão.

4 Lei Federal Nº 10.826/03 que regula a posse e o porte de armas de fogo e munições.

um diagnóstico que traga, além da descrição dos dados estatísticos, informações que levem os principais tomadores de decisão do aparato de segurança estatal nordestino a engajarem políticas públicas na área mais próxima da realidade de cada Estado nordestino.

Método de análise e aspectos teóricos

A presente análise é de caráter estatístico/analítico/descritivo/inferencial e busca avaliar a dinâmica da criminalidade em relação aos homicídios, roubos e tráfico de drogas na região Nordeste, bem como a dinâmica estrutural do aparato de justiça criminal. Tem o intuito de dialogar com alguns trabalhos empíricos da área, bem como especular algumas possíveis relações de causa e efeito no fenômeno da criminalidade.

Sabe-se, a priori, que o crime é uma decisão social. Que é uma escolha social decidir o que é ou não é crime (FOUCAULT, 1987). De outro lado, na visão da Teoria Política Moderna, o Estado nasce como o único meio de garantir a propriedade privada através do uso legítimo da violência institucionalizada (ADORNO, 2002). A propriedade privada, no conceito liberal clássico, é o direito individual fundamental no que diz respeito à manutenção da vida, das posses e das liberdades (LOCKE, 2004). Para tanto, mostra-se fundamental para a garantia de tais liberdades um estado de direito usável, onde o estado político tenha o seu limite nos bens e na vida de seus cidadãos e que todos se curvem ao mesmo de forma espontânea e legítima.

Já para a teoria econômica do crime, o fenômeno da criminalidade está atrelado a um contexto social, político e econômico que pode propiciar espaços abertos para a prática criminosa, ou não, a depender de tal contexto. Quando

as instituições políticas responsáveis pela garantia da lei e da ordem estão articuladas com as políticas públicas setoriais, há maior facilidade para a diminuição dos espaços criminogênicos levando ao controle da criminalidade e da violência (BECKER, 1968).

Partindo dessa premissa teórica, vamos averiguar empiricamente como o aparato de segurança pública vem sendo administrado pelos gestores públicos estatais nas unidades federativas nordestinas.

Os dados foram resgatados de diversos bancos de dados estatísticos oficiais: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Depen/Infopen (Departamento Penitenciário Nacional), SIM/DATASUS (Sistema de Informação de Mortalidade do Sistema Único de Saúde), Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Senasp (Secretaria Nacional de Segurança Pública), Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A maior parte desses dados foi trabalhada em planilhas Excel. Os números absolutos criminais também foram calculados em suas taxas por cem mil habitantes em suas respectivas populações, tendo como base estimativas executadas pelo IBGE.

As séries temporais de homicídios (mortes por agressão no SIM/DATASUS) foram extraídas entre os anos 2000 e 2013. Já os dados das estatísticas criminais foram retirados de séries históricas menores (2009 a 2013), extraídos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2014).

Foram aplicados dois modelos de Correlação de Pearson⁵ que buscaram analisar o nível de correlação estatística entre as variáveis criminais de Homicídio Doloso e Tráfico de

5 O coeficiente de correlação de Pearson (ou bivariada simples) mede o grau de correlação e direção da correlação, se é positiva ou negativa, entre duas variáveis X e Y.

Drogas, e Homicídio Doloso e Roubos e o nível de correlação entre o Estatuto do Desarmamento – que foi medido pelas apreensões por porte ilegal de armas – com os homicídios. Estes modelos não mediram relação de causalidade, mas a correlação entre duas variáveis, uma dependente e outra independente. No caso testado neste artigo, a variável dependente foi o Homicídio Doloso e o homicídio (mortes por agressão), respectivamente.

Outrossim, também foram feitos testes estatísticos de análises de variância percentual entre gastos públicos em segurança pública e seu impacto na criminalidade.

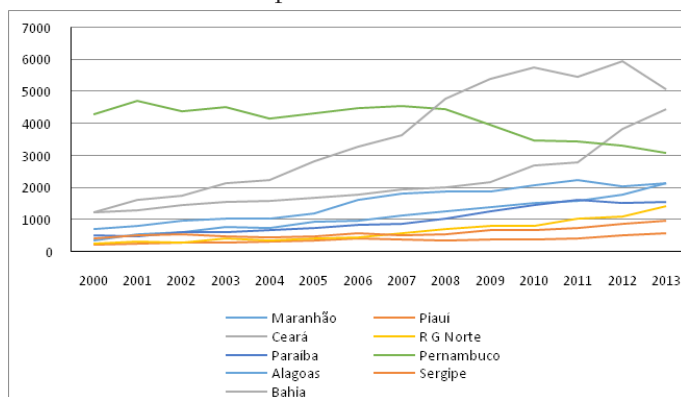
Dados criminais e seus efeitos na Região Nordeste

Os homicídios como crime violento são medidos pelo SIM/DATASUS como uma morte por agressão. Está codificado entre X-85 e Y-09⁶, onde o maior número dessas mortes é perpetrado por arma de fogo (NÓBREGA JR., 2012). Essas mortes por agressão⁷ foram resgatadas no período 2000 a 2013 em seus números absolutos e, também, foram calculadas em suas taxas por cem mil habitantes de suas respectivas populações (cf. gráficos 1 e 2).

6 Códigos de classificação de registros das causas das mortes. Maiores detalhes metodológicos em www.datasus.gov.br ou Nóbrega Jr. (2012).

7 Mortes por Agressão são todas as mortes violentas intencionais, incluindo homicídios, latrocínios e lesão seguida de morte.

Gráfico 1 - Mortes por Agressão em Números Absolutos no Nordeste por Estado 2000/2013

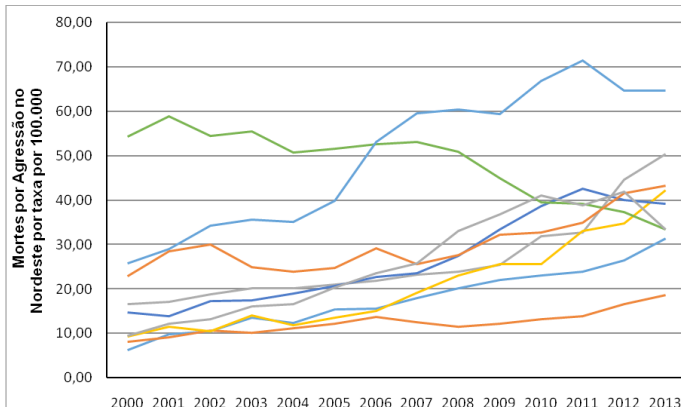


Fonte: DATASUS/Sistema de Informação de Mortalidade (SIM).

Os níveis de incremento percentual no comparativo 2000/2013 impressionam. Avaliando os números absolutos, o Maranhão teve 351 assassinatos em 2000, em 2013 esse dado foi de 2.149 mortes com 512,2% de incremento percentual. Foi o Estado do Nordeste onde o percentual de números absolutos de mortes por agressão mais cresceu no período. O Piauí teve incremento de 158,7% no comparativo 2000/2013. O Ceará teve 261% de incremento. Rio Grande do Norte com incremento de 459,5%. Paraíba, incremento percentual de 204,7%. Pernambuco foi o único estado da região que apresentou redução, com -27,7%⁸. Alagoas com 194,9% de incremento. Sergipe com 134,9% e Bahia com 307% (cf. gráfico 1).

8 Em trabalho específico sobre os tomadores de decisão na política pública de segurança de Pernambuco, fizemos uma análise a respeito desta redução (ZAVERUCHA; NÓBREGA JR., 2015).

Gráfico 2 - Mortes por Agressão em Taxas por 100.000 no Nordeste por Estado – 2000/2013



Fonte: DATASUS/Sistema de Informação de Mortalidade (SIM). Cálculo da taxa do autor.

Quando a análise leva em conta o peso demográfico, os números mostram efeitos um pouco diferentes, apesar de ainda muito expressivos. No Maranhão, o incremento percentual da taxa foi de 404% no comparativo 2000/2013, levemente inferior ao dado de número absoluto. No Piauí, o incremento foi de 132,5%. No Ceará, houve 204,8% de incremento percentual. Rio Grande do Norte, 356,5%. Paraíba, 165,3%. Pernambuco, único estado a reduzir, como já dito, teve redução de -38,5%. Quando levada em conta a questão demográfica, houve dez por cento a mais de redução em relação aos números absolutos no Estado, reforçando a nossa tese na qual, políticas públicas inteligentes importam para a redução da criminalidade (ZAVERRUCHA; NÓBREGA JR., 2015). Alagoas sofreu 151% de incremento percentual nas taxas. Sergipe, 89% e a Bahia 251,5% de crescimento (cf. gráfico 2).

Quadro 1 - Homicídio doloso NE 2009/2013⁹

| Nordeste/Estados | Homicídio doloso taxas por 100.000 | | | | | |
|------------------|------------------------------------|------|------|------|------|-------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | % variância |
| Ceará | 25,9 | 31,2 | 30,7 | 41,5 | 48,3 | 86,5% |
| Maranhão | 18,3 | 15,3 | 18,5 | 22,3 | 23,2 | 26,8% |
| Paraíba | 31,2 | 38,2 | 43,1 | 39,7 | 38,6 | 23,7% |
| Piauí | 8,6 | 7,7 | 11,0 | 15,5 | 16,0 | 86,0% |
| Sergipe | 27,5 | 33,8 | 32,1 | 38,0 | 40,0 | 45,5% |
| Alagoas | 47,7 | 68,2 | 74,5 | 64,4 | 64,7 | 35,6% |
| Pernambuco | 42,6 | 36,4 | 36,7 | 35,3 | 31,9 | -25,1% |
| Bahia | 31,3 | 31,7 | 38,5 | 41,5 | 36,1 | 15,3% |
| RG Norte | 20,6 | 25,5 | 28,2 | 11,4 | 22,1 | 7,3% |
| Brasil | 21,9 | 21,5 | 22,5 | 25,9 | 25,2 | 15,1% |

Fonte: Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESP/JC)/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)/Ministério da Justiça; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Cálculo da variância percentual do autor.

Avaliando o quadro acima, tendo outras bases de dados¹⁰, os homicídios dolosos foram crescentes, salvo Pernambuco que, como já dito anteriormente, apresentou políticas públicas na área da segurança que obtiveram êxito no controle da criminalidade medida pelos homicídios (ZAVERRUCHA; NÓBREGA JR., 2015). Destacando-se o Ceará e o Piauí com os maiores níveis de incremento percentual, 86,5% e 86% respectivamente. As taxas de homicídios dolosos diferenciam-se em relação às taxas de mortes por agressão. Mas, por exemplo, Alagoas assemelha-se bastante, estando no topo da violência homicida nos dois bancos de

9 Notas metodológicas: os dados correspondem ao volume de ocorrências policiais registradas e não, necessariamente, indicam o número de vítimas envolvidas (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014).

10 Em capítulo específico, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública no seu Anuário (2014) disponibiliza explicações metodológicas dos dados dessas fontes.

dados. O Rio Grande do Norte apresentou taxa no banco de dados do SIM de 42,1 e no banco de dados do SINESP/JC/Senasp, 22,1, o que nos faz refletir sobre a qualidade da base de dados desse Estado¹¹.

Quadro 2 - Roubo total¹² NE – 2009/2013

| Nordeste/Estados | Roubo total taxas por 100.000 | | | | | |
|------------------|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | variância % |
| Ceará | 526,0 | - | - | 79,9 | 113,2 | -364,66% |
| Maranhão | 415,4 | 363,1 | 360,0 | 450,8 | 488,0 | 14,88% |
| Paraíba | 85,5 | 89,6 | 135,8 | 103,1 | 106,8 | 19,94% |
| Piauí | 274,2 | 243,9 | - | 377,2 | 466,9 | 41,27% |
| Sergipe | 291,0 | 988,0 | 416,2 | 504,5 | 592,3 | 50,87% |
| Alagoas | 266,9 | 308,1 | 304,4 | 339,4 | 391,8 | 31,88% |
| Pernambuco | 673,3 | 601,5 | 629,4 | 581,6 | 559,1 | -20,43% |
| Bahia | 446,8 | 394,8 | 324,2 | 410,3 | 422,1 | -5,85% |
| RG Norte | 422,4 | 464,7 | - | 215,6 | 165,1 | -155,84% |
| Brasil | - | - | - | 546,3 | 589,8 | 7,38% |

Fonte: Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESP/JC)/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)/Ministério da Justiça; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Cálculo da variância percentual do autor.**

Observando o quadro 2, os níveis de taxas de crimes contra o patrimônio apresentaram queda expressiva no Ceará (apesar das lacunas nos anos de 2010 e 2011) de -364,6%. Isso nos intriga, pois o Ceará apresentou grande crescimento

11 No Anuário (2014), por exemplo, os dados de Sergipe são classificados com menor qualidade no processo de catalogação.

12 No total de roubos, estão incluídas as seguintes ocorrências: outros roubos, roubo à instituição financeira, roubo a/ou de veículo de transporte de valores (carro forte), roubo a transeunte, roubo com restrição de liberdade da vítima, roubo de carga, roubo de veículo, roubo em estabelecimento comercial ou de serviços, roubo em residência, roubo em transporte coletivo (FBSP, 2014).

percentual de homicídios dolosos e mortes por agressão conforme dados trabalhados acima. Rio Grande do Norte com -155,8%, Pernambuco com -20,4% e Bahia com -5,85% foram os outros estados nordestinos a apresentar redução do número de crimes contra o patrimônio entre 2009 e 2013. Só Pernambuco apresentou queda nos números de crimes contra o patrimônio e contra a vida. Sergipe foi o estado com a maior taxa de crimes contra o patrimônio, 592,3 e a Paraíba o estado nordestino que apresentou a menor taxa de roubos, 106,8/100 mil.

Quadro 3 - Tráfico de drogas¹³ NE – 2009/2013

| Nordeste/Estados | Tráfico de drogas em taxas por 100 mil | | | | | |
|------------------|----------------------------------------|------|------|------|------|-------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | variância % |
| Estado/ano | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | variância % |
| Ceará | 0,8 | 17,5 | 43,7 | 33,0 | 37,7 | 97,88% |
| Maranhão | 11,5 | 6,9 | 7,9 | 12,1 | 15,1 | 23,84% |
| Paraíba | 8,6 | 7,9 | 15,1 | 14,3 | 9,6 | 10,42% |
| Piauí | 6,7 | 8,8 | 12,5 | 14,9 | 16,1 | 58,39% |
| Sergipe | 0,6 | 2,3 | 0,7 | 7,9 | 23,1 | 97,40% |
| Alagoas | 10,7 | 15,4 | 20,5 | 19,2 | 23,4 | 54,27% |
| Pernambuco | 23,7 | 36,8 | 46,9 | 48,8 | 54,8 | 56,75% |
| Bahia | 23,9 | 26,7 | 33,0 | 30,7 | 35,4 | 32,49% |
| RG Norte | 15,6 | 18,7 | 7,4 | 10,4 | 8,5 | -83,53% |
| Brasil | - | - | 53,6 | 60,3 | 73,2 | 26,78% |

Fonte: Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESP/JC)/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)/Ministério da Justiça; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Cálculo da variância percentual do autor.

O crime de tráfico de drogas apresentou percentual crescente, salvo Rio Grande do Norte com redução de 83,5% entre 2009 e 2013. Os maiores incrementos percentuais se deram no Ceará (97,8%) e Sergipe (97,4%). No que

13 Equivalente ao número de ocorrências.

diz respeito ao ranking, em 2013, Pernambuco apresentou a maior taxa de ocorrência de tráfico de drogas, com 54,8/100 mil e o Rio Grande do Norte a menor taxa, 8,5/100mil. O tráfico de drogas aparece como grande problema a ser enfrentado pelos órgãos de controle da segurança pública nordestina.

Quadro 4 - Correlação Bivariada (Pearson) Homicídio doloso X Roubo e Homicídio doloso X Tráfico de Drogas – Estados Nordestinos – 2009/2013

| Hom 9 x Roubo 9 | Hom 9 x Traf. 9 |
|--------------------------|--------------------------|
| 0,151 (0,699) | 0,347 (0,360) |
| Hom 10 x Roubo 10 | Hom 10 x Traf. 10 |
| 0,026 (0,948) | 0,204 (0,598) |
| Hom 11 x Roubo 11 | Hom 11 x Traf. 11 |
| 0,271 (0,480) | 0,207 (0,593) |
| Hom 12 x Roubo 12 | Hom 12 x Traf. 12 |
| -0,044 (0,910) | 0,293 (0,445) |
| Hom 13 x Roubo 13 | Hom 13 x Traf. 13 |
| -0,164 (0,673) | 0,263 (0,495) |

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Modelo do autor. Entre parênteses está o nível de significância. Entre parênteses está o dado de significância estatística, a significância é menor quanto mais próximo de um, mais perto de zero a significância é maior.

O modelo acima descrito nos mostra a correlação entre os crimes de homicídio doloso (variável dependente) com os crimes contra o patrimônio e o tráfico de drogas (variáveis independentes). Apesar do modelo não ser teste de causalidade, o homicídio doloso tem maior correlação com o tráfico de drogas e menos com o crime contra o patrimônio, apesar de níveis baixos de significância estatística. Isso quer dizer que, se o gestor público quer diminuir os números de

homicídios em curto espaço de tempo, deve investir contra o tráfico de drogas que pode estar alimentando a criminalidade homicida (SAPORI; SOARES, 2014).

Quadro 5 - Gastos em Segurança Pública¹⁴ no Nordeste – 2009/2013

| Nordeste/ Estados | Gastos Públicos em Segurança Pública (em milhões R\$) | | | | | |
|----------------------|----------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|----------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | variância % |
| Alagoas | 718.569 | 744.119 | 714.041 | 797.408 | 992.505 | 27,60% |
| Bahia | 1.953.116 | 1.962.468 | 2.567.044 | 3.047.459 | 2.893.034 | 32,49% |
| Ceará | 887.921 | 957.917 | 964.095 | 1.476.466 | 1.462.619 | 39,29% |
| Maranhão | 678.851 | 784.936 | 714.375 | 853.238 | 901.172 | 24,67% |
| Paraíba | 562.554 | 576.647 | 637.969 | 744.006 | 853.361 | 34,08% |
| Pernambuco | 1.366.551 | 1.594.131 | 1.977.002 | 1.959.768 | 1.989.708 | 31,32% |
| RG Norte | 566.275 | 521.111 | 584.331 | 831.399 | 707.732 | 19,99% |
| Piauí | 264.975 | 292.002 | 239.767 | 246.988 | 94.542 | -180,27% |
| Sergipe | 339.417 | 425.457 | 678.257 | 779.019 | 700.049 | 51,52% |
| Brasil | 45.628.372 | 47.631.188 | 52.753.890 | 52.785.067 | 57.537.462 | 8,31% |

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Cálculo da variância do autor.

No que diz respeito aos gastos públicos, o único estado do Nordeste que apresentou decréscimo nos gastos foi o Piauí, onde o investimento caiu expressivamente no último ano ao qual tivemos acesso aos dados. Foram -180,2% no comparativo 2009/2013. O Estado que apresentou o maior investimento nesse comparativo foi Sergipe com 51,5% de aumento nos gastos com segurança pública. No entanto, Sergipe teve crescimento percentual de 45,5% nos homicídios dolosos, 50,8% no roubo total e 97,4% no tráfico de drogas. A Bahia foi o estado que mais investiu em números absolutos. O que vemos é o gasto crescente na maior parte dos Estados, mas com pouco resultado no que tange ao controle da criminalidade (cf. quadro 4).

14 Gastos com policiamento, Defesa Civil, informação e inteligência e demais subfunções (FBSP, 2014).

Quadro 6 - Presos nos Sistemas Penitenciários – Variação Percentual – taxas de aprisionamento - Nordeste – 2009/2013

| Nordeste/ Estados | Presos nos Sistemas Penitenciários | | | | | | |
|----------------------|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|----------------|---------------------|
| Estado/ano | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | variância % | Taxa aprisionamento |
| Alagoas | 2.379 | 3.094 | 3.749 | 4.333 | 4.975 | 52,18% | 149,7 |
| Bahia | 14.289 | 17.635 | 13.867 | 15.088 | 15.866 | 9,94% | 104,8 |
| Ceará | 13.035 | 15.201 | 16.953 | 18.304 | 19.245 | 32,27% | 217,6 |
| Maranhão | 5.222 | 5.517 | 5.304 | 5.263 | 6.499 | 19,65% | 94,8 |
| Paraíba | 8.524 | 8.052 | 8.210 | 8.756 | 8.958 | 4,84% | 227,1 |
| Pernambuco | 21.047 | 23.925 | 25.850 | 27.193 | 30.894 | 31,87% | 332,9 |
| RG Norte | 4.162 | 6.123 | 6.684 | 6.611 | 5.912 | 29,60% | 173,4 |
| Piauí | 2.591 | 2.714 | 2.845 | 3.302 | 2.955 | 12,32% | 92,4 |
| Sergipe | 3.130 | 3.437 | 4.130 | 3.756 | 4.597 | 31,91% | 207,1 |
| Brasil | 417.112 | 445.705 | 471.254 | 510.402 | 537.790 | 12,37% | 265,1 |

Fonte: Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Cálculo da variação percentual e da taxa de aprisionamento do autor.

Todos os Estados nordestinos apresentaram crescimento percentual no comparativo 2009/2013 nas prisões totais. O Estado nordestino com o maior incremento percentual de prisões totais foi Alagoas com 52% na variação 2009/2013. No entanto, a criminalidade não foi reduzida como se verificou através dos números de mortes por agressão expostos nos gráficos 1 e 2. As prisões são crescentes nos Estados nordestinos com resultado negativo quanto ao controle da criminalidade, salvo Pernambuco que teve um incremento de 31,9% e obteve a maior taxa de aprisionamento da região com redução dos homicídios¹⁵ (cf. quadro 5).

15 Em trabalho recentemente publicado, Zaverucha e Nóbrega Jr. (2015) demonstraram que a política de aprisionamento em Pernambuco teve como foco a meta de redução de homicídios. O nível de crescimento percentual entre 2006 e 2011 demonstrou que a prisão de homicidas teve correlação com a redução dos homicídios no Estado (ZAVERUCHA; NÓBREGA JR., 2015).

Quadro 7 -Efetivos policiais (PO¹⁶ = PMs + PCs) e suas taxas na população – Estados Nordestinos (2003-2012)

| UF | PO 2003 | POP | TAXA 03 | PO 2012 | POP | TAXA 12 | Variância % taxa |
|-------------|------------|----------|------------|------------|------------|------------|---------------------|
| Alagoas | 10.294 | 2917678 | 352,81 | 9.220 | 3.143.384 | 293,31 | -20,29% |
| Bahia | 33.397 | 13440544 | 248,47 | 37.160 | 14.097.534 | 263,59 | 5,74% |
| Ceara | 14.607 | 7758437 | 188,27 | 16.092 | 8.530.155 | 188,64 | 0,20% |
| Maranhão | 8.635 | 5873646 | 147,01 | 9.453 | 6.645.761 | 142,24 | -3,35% |
| Paraíba | 9.444 | 3518607 | 268,40 | 11.401 | 3.791.315 | 300,71 | 10,74% |
| Pernambuco | 23.345 | 8161828 | 286,02 | 24.385 | 8.864.906 | 275,07 | -3,98% |
| Piauí | 6.966 | 2923695 | 238,26 | 7.200 | 3.140.328 | 229,27 | -3,92% |
| R. G. Norte | 12.424 | 2888087 | 430,18 | 9.394 | 3.198.657 | 293,68 | -46,48% |
| Sergipe | 6.191 | 1874597 | 330,25 | 6.196 | 2.089.819 | 296,48 | -11,39% |

Fonte: Ministério da Justiça/SENASP. Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública. IBGE. Cálculos das taxas do autor.

Uma questão colocada pela literatura como fundamental para o controle da criminalidade é o efetivo policial. Percebemos que o efetivo policial teve diminuição no seu aparato em vários Estados nordestinos no comparativo 2003/2012. Decréscimo de -20,2% em Alagoas, -3,35% no Maranhão, -3,9% em Pernambuco, -3,9% no Piauí, -46,4% no Rio Grande do Norte e -11,3% no Sergipe. Até que ponto isso influencia no andamento da eficiência na segurança pública é uma questão importante que precisa ser averiguada.

Dessa forma, as taxas de policiais por cem mil habitantes é um dado importante. As Nações Unidas assentam o limiar de 250 policiais para cada grupo de 100 mil habitantes como parâmetro mínimo de policiais (ZAVERUCHA; NÓBREGA JR., 2015). Ou seja, para cada 100 pessoas, 2,5 policiais. Daí, apesar da diminuição em boa parte dos Estados, apenas

16 PO é a soma do efetivo policial de nossas duas polícias, a Polícia Militar e a Polícia Civil.

Ceará (188,6/100 mil), Maranhão (142,2/100 mil) e Piauí (229,2/100 mil) apresentaram números inferiores a este patamar.

Esses dados nos apontam para a necessidade de uma melhor estratégia de policiamento, apesar de o arrefecimento do déficit ser importante. Para os Estados nordestinos esta variável se apresenta como pouco efetiva no controle da violência, pois a maioria dos Estados está com um numerário aceitável de policiais por cem mil habitantes, e a criminalidade é crescente em quase todos eles. Por exemplo, a Paraíba teve uma taxa de 300,7 policiais por cem mil habitantes, praticamente três policiais para cada 100 habitantes, mas as taxas de crimes cresceram, apesar do parco crescimento em suas taxas de aprisionamentos.

Quadro 8 -Estatuto do desarmamento¹⁷ e homicídios¹⁸ no Nordeste

| Estados | 2012 hom | 2012 ED | 2013 hom | 2013 ED | Var. % hom | Var. % ED |
|-------------|-------------|---------|-------------|---------|---------------|--------------|
| Alagoas | 2.046 | 224 | 2.144 | 249 | 4,57% | 10,04% |
| Bahia | 5.938 | 337 | 5.055 | 436 | -17,47% | 22,71% |
| Ceará | 3.841 | 3.394 | 4.449 | 3.783 | 13,67% | 10,28% |
| Maranhão | 1.775 | 409 | 2.149 | 362 | 17,40% | -12,98% |
| Paraíba | 1.525 | 1.607 | 1.545 | 1.017 | 1,29% | -58,01% |
| Pernambuco | 3.326 | 2.405 | 3.098 | 2.848 | -7,36% | 15,55% |
| Piauí | 525 | 34 | 595 | 70 | 11,76% | 51,43% |
| R. G. Norte | 1.123 | 62 | 1.438 | 97 | 21,91% | 36,08% |
| Sergipe | 879 | 302 | 961 | 378 | 8,53% | 20,11% |

Fonte: Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

17 Inclui os itens Porte Ilegal de Arma de Fogo de Uso Permitido, Disparo de Arma Fogo, Posse ou Porte Ilegal de Arma de Fogo de Uso Restrito, Comércio Ilegal de Arma de Fogo, Tráfico Internacional de Arma de Fogo (FBSP, 2014).

18 Dados de mortes por agressão do Datasus/SIM.

O Estatuto do Desarmamento foi criado no intuito de controlar o acesso às armas de fogo e munição. O espírito da lei seria diminuir a violência praticada por arma de fogo com o objetivo central de controlar os altos índices de homicídios no país. Soares e Cerqueira (2015) argumentaram em torno da sua eficácia afirmando que o mesmo “salvou mais de 121 mil pessoas” nos últimos dez anos (2003/2013). Esta presente análise vai de encontro ao argumento dos colegas no que tange a este dispositivo legal no Nordeste brasileiro.

Apenas Bahia e Pernambuco apresentaram aprisionamento de pessoas por porte ilegal de armas (crimes ligados ao Estatuto do Desarmamento – ED) com redução dos homicídios entre 2012 e 2013. Na Bahia, foram reduzidos em -17,4% os homicídios com o crescimento de 22,7% no ED (2012/2013). Em Pernambuco, foram reduzidos em -7,3% os homicídios com crescimento de 15,5% no ED.

No Ceará, foram 3.783 ocorrências registradas por porte ilegal de armas em 2013, no seu sistema de segurança pública, mas os homicídios apresentaram uma taxa de 48,3/100 mil no mesmo ano, com crescimento percentual de 86,5% entre 2009 e 2013; com taxa de 37,7 por tráfico de drogas, com percentual de crescimento de 97,8% entre 2009 e 2013; com queda brusca nos crimes contra o patrimônio, que foi retraído em -364,6% em cinco anos. O ED funcionou para a redução dos roubos, mas não para a redução dos homicídios.

Para uma melhor percepção da eficácia do instrumento ED, faremos um modelo de correlação bivariada simples entre as variações percentuais de homicídios (2012/2013) – mortes por agressão do SIM/DATASUS – e o ED como instrumento de dissuasão dos mesmos, nos nove Estados.

Quadro 9 - Correlação Variação Percentual dos homicídios x Variação Percentual ED (2012/2013)

| Correlação | Variância % Estatuto do Desarmamento |
|--------------------------------------------|--------------------------------------|
| Variância % Homicídios | 0,118 |
| Significância estatística (2 extremidades) | 0,763 |
| N | 9 |

Fonte: Modelo construído pelo autor utilizando os níveis de variância percentual do quadro 7.

O que temos como resultado do modelo é um baixo nível estatístico de correlação entre as duas variações das duas variáveis (0,118) e com, também, baixo nível de significância estatística (0,763). Isto indica que a redução dos homicídios com a reclusão por ED é insignificante, ou até mesmo inexistente para os Estados nordestinos.

Conclusões

O que temos como diagnóstico da criminalidade e do aparato de segurança pública no Nordeste nos condiciona às seguintes conclusões e/ou hipóteses:

1. No geral, os homicídios continuam na ascendente na maior parte dos Estados nordestinos. Salvo Pernambuco, os outros Estados apresentaram incremento percentual em mortes por agressão entre 2000 e 2013. Destaque para o Maranhão que teve 512,2% de crescimento nos números absolutos de mortes por agressão e de 404% nas taxas por cem mil habitantes; e Pernambuco que apresentou retração nessas mortes em -27,7% nos números absolutos e de -38,5% nas taxas. O primeiro do ranking de números absolutos em mortes por agressão foi a

- Bahia, com 5.055 óbitos e o menos violento foi o Piauí, com 595 assassinatos, em 2013;
2. Nas taxas por cem mil habitantes, Alagoas foi o estado com maior taxa, 64,5/100 mil e o Piauí, mais uma vez, com a menor taxa, 18,6/100 mil (2013);
 3. Na base de dados da Senasp (SINESP/JC), as taxas de homicídios dolosos foram também crescentes. Entre 2009 e 2013, o Ceará apresentou crescimento de 86,5% na taxa e o Piauí 86%, sendo os estados que mais cresceram percentualmente no período. Pernambuco, mais uma vez, apresentou retração, neste caso de -25%.;
 4. Nos crimes contra o patrimônio (roubos total), o Ceará apresentou retração de -364,6% entre 2009 e 2013. Rio Grande do Norte (-155,8%), Pernambuco (-20,4%) e Bahia (-5,8%) foram os estados que, também, apresentaram retração neste indicador de criminalidade. Sergipe foi o estado com o maior crescimento de roubos no período analisado, com 50,8% de incremento percentual entre 2009 e 2013 e, também, apresentou a maior taxa entre os estados, com 592,3/100 mil em 2013. A Paraíba foi o estado com menor indicador por cem mil habitantes de taxa de crimes contra o patrimônio, com 106,8/100 mil, mas que teve incremento de quase 20% neste dado entre 2009 e 2013;
 5. O tráfico de drogas em seus números de ocorrência foi crescente em quase todos os Estados no período 2009/2013. Salvo o Rio Grande do Norte que teve queda de -83,5% nessas ocorrências, os outros Estados nordestinos tiveram crescimento. O destaque foi o Ceará com 97,8% de incremento percentual nas ocorrências de tráfico de drogas no

período analisado. Pernambuco foi o estado com a maior taxa de ocorrência de tráfico de drogas, com 54,8/100 mil em 2013 e o Rio Grande do Norte a menor taxa de tráfico, com 8,5/100 mil;

6. Sergipe é o estado com mais roubos e com um nível alto de tráfico de drogas, isso nos alerta para o fato de que o roubo alimenta o tráfico e vice-versa. O nível de correlação entre as variáveis roubo *vs* homicídios e tráfico *vs*. homicídios, aquela que demonstrou maior nível de significância estatística na correlação bivariada simples foi a dos homicídios *vs*. tráfico de drogas;
7. Excluindo o Piauí, todos os Estados nordestinos apresentaram gastos crescentes com a segurança pública, destacando mais uma vez Sergipe que teve o maior incremento percentual nestes gastos, mas não conseguiu diminuir os crimes. A Bahia foi o estado com maior gasto em segurança em dados brutos, superando os 2 bilhões e meio de reais em 2013;
8. Os níveis de prisões foram crescentes no período analisado sem, contudo, mostrarem relação satisfatória com a queda da criminalidade. Salvo Pernambuco, que obteve resposta nos crimes contra o patrimônio e contra a vida, mas sem o mesmo reflexo no tráfico de drogas no qual as ocorrências continuaram na ascendente. Pernambuco apresentou a maior população carcerária em relação a sua população com uma taxa de 332,9 prisões por cem mil habitantes. O incremento percentual se deu na ordem de 31,8% entre 2009 e 2013;
9. O efetivo policial teve alguns retrocessos numéricos em alguns Estados, mas na maioria deles o efetivo é razoável. O que nos aponta para a necessidade

de planejamento na distribuição inteligente desse efetivo. A Paraíba demonstrou a maior taxa de policiais por cem mil habitantes (300,7/100 mil) e o Maranhão a menor (142,2/100 mil);

10. O Estatuto do Desarmamento foi frágil como instrumento de combate/controlado da criminalidade no Nordeste. O nível de prisões por porte e/ou posse ilegal de armas não teve reflexo no controle dos homicídios, na qual a fragilidade da correlação reforça este argumento. O Ceará foi o estado que mais apreendeu por este tipo penal, 3.783 apreensões em 2013, mas a resposta no controle dos homicídios não foi efetiva. O Piauí foi o que menos apreendeu por porte e/ou posse ilegal de armas de fogo, no entanto, teve a menor taxa de homicídios em 2013.

Políticas públicas de segurança se faz com inteligência. Inteligência requer domínio teórico e empírico por parte dos gestores das políticas. A teoria nos dá a luz das principais variáveis a serem testadas. O teste empírico dos dados estatísticos nos fornece o caminho a ser trilhado pelo gestor público. Aqui tive a intenção de orientar os gestores públicos na área da segurança pública nordestina em vista de uma melhor ação nas suas tomadas de decisão.

Referências

ADORNO, Sérgio. *O Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea*. O que ler na ciência social brasileira. São Paulo: Editora Ática, 2002.

BECKER, G. Crime and punishment: na economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, 1968. p.169-217.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. ISSN 1983-7364 ano 8, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1987.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Clube do Livro: Ed. Vozes, 2014.

NÓBREGA JR., José Maria. **Homicídios no Nordeste**. Dinâmica, relações causais e desmistificação da violência homicida. Campina Grande: EDUFCG, 2012.

NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. Diagnóstico da violência no Brasil e os desafios para a Segurança Pública. **Revista Espaço Acadêmico**, n.167. Abril de 2015.

SAPORI, Luis Flávio; SOARES, Gláucio A. D. **Por que cresce a violência no Brasil?** Belo Horizonte: Editora PUCMINAS Autêntica, 2014.

SOARES, Gláucio A. D.; CERQUEIRA, Daniel. Estatuto do desarmamento: um tiro que não saiu pela culatra. **Insight Inteligência**, ANO XVII, n.68, jan./fev./mar. 2015.p.79-86.

ZAVERUCHA, Jorge; NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. O Pacto pela vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v.8, n.2, abr/maio/jun/2015. p. 235-252.

Ouvidoria como instrumento de participação social na gestão pública: estudo de caso na Prefeitura Municipal de Prata (PB)

*Luiz Antonio Coêlho da Silva
Jansen Sarmiento Ribeiro
Carlos Alberto Elpídio Pereira
Rodolfo Medeiros Prata*

Introdução

No âmbito político, tem se mantido uma espécie de cultura que perdura por décadas, envolvendo Estado e sociedade, de só haver uma aproximação entre esses dois atores políticos em períodos eleitorais. É quando os políticos fazem suas propostas e escutam as demandas e anseios da população, mas quando passada essa época, volta-se a ter um distanciamento que impede uma melhor comunicação entre a Administração Pública e os usuários dos serviços públicos.

Todavia, a interação Estado-sociedade não pode restringir-se às eleições, pelo contrário, deve ser constante essa conversa para que se tenham ações por parte da Administração Pública mais voltadas para as necessidades do povo. Além do mais, é um direito de qualquer cidadão

dialogar com a Gestão Pública, como também ter acesso a informações correlatas aos atos administrativos de todas as esferas de governo.

A Constituição Federal (CF) de 1988 consagrou alguns princípios a serem observados pela Administração Pública direta e indireta, são eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (L.I.M.P.E.). Na Carta Magna, estão também implícitas as formas de participações diretas da sociedade na Gestão Pública, para que haja maior fiscalização sobre os gestores públicos como também para que a população possa construir junto com a gestão as políticas públicas.

Nesse contexto, a Ouvidoria Pública surge como instrumento que fomenta a Democracia, pois através desse órgão o cidadão passa a ter voz ativa na Administração Pública. A ouvidoria “É um instrumento a serviço da Democracia, pois só nos países democráticos é que o cidadão pode manifestar das mais variadas formas, seja elogiando, reclamando ou sugerindo medidas que venham ao encontro dos interesses públicos e coletivos” (BRASIL, 2013, p.66); assim, mostra-se fundamental na Gestão Pública.

O tema decorrido neste artigo faz uma análise da importância da implantação de uma Ouvidoria Pública no município de Prata – Paraíba e suas particularidades de inserção no âmbito público municipal na atualidade.

Diante disso, essa pesquisa tem como objetivo principal avaliar a importância da implantação de uma Ouvidoria Pública no município de Prata, na Paraíba. Quanto aos objetivos específicos, têm-se: descobrir de que maneira é exercido o controle social sobre a administração do município da Prata/PB, verificar quais as ações e instrumentos da Gestão Pública da cidade de Prata/PB são utilizados para prestação de contas à sociedade e descrever o papel das Ouvidorias Públicas na Gestão Pública municipal.

Dessa forma, a problemática que direciona esse estudo é: **Quais as ações e instrumentos utilizados pela Gestão Pública do município de Prata/PB, quanto à participação social, enfatizando a importância da implantação de uma Ouvidoria Pública no município de Prata/PB?**

Essa pesquisa se realizou pela inquietação do pesquisador devido ao pouco número de estudos nessa área, especificamente no Cariri paraibano, sobretudo para a melhoria dos serviços públicos prestados pela Gestão Pública do município de Prata/PB. Outra contribuição é que a partir desse estudo outros alunos do curso de Gestão Pública ou de demais áreas do conhecimento poderão dar continuidade ao processo de pesquisa nessa área, assim como os discentes do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA), da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Por último, essa pesquisa é importante porque poderá se transformar em uma ferramenta que auxilia os gestores públicos na formação de políticas públicas mais direcionadas às reais demandas sociais. Os Gestores Públicos passarão a ser vistos como gestores democráticos, que interagem e descentralizam as decisões para os cidadãos, como também serão relevantes para a sociedade no reforço dos direitos da população.

Essa pesquisa é relevante para o contexto democrático, pois irá servir de estudo e aplicabilidade de forma que incentive a Democracia, para que gestores públicos atuais e futuros possam utilizar mecanismos de mudança na participação social e nas relações entre Estado e sociedade.

Metodologicamente, essa pesquisa é de natureza descritiva e exploratória, utilizando a pesquisa bibliográfica, com análise documental e a pesquisa de campo. Como técnica de coleta de dados, é utilizada a observação com aplicação de questionários contendo perguntas objetivas e de múltipla escolha. Possui uma abordagem qualitativa e na análise dos

dados dispõe do método estatístico descritivo. O universo da pesquisa foi constituído pela Prefeitura Municipal de Prata/PB, através de seus representantes no poder executivo, secretários e o conselho de saúde do município. Assim, serão sujeitos da pesquisa 04 (quatro) secretários municipais e 04 (quatro) conselheiros do conselho de saúde do município.

Este artigo está organizado da seguinte forma: introdução, os objetivos da pesquisa e os fatores que explicam sua relevância; fundamentação teórica; procedimentos metodológicos; análise de resultados e conclusões; considerações finais e referências.

Controle social

Sendo um tema bastante abordado nos dias atuais, o controle social é entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública (BRASIL, 2013). De acordo com esse órgão através do controle social, a população tem o direito de adentrar nas decisões administrativas, podendo, assim, exercer uma maior vigilância sobre os atos dos gestores públicos.

Para Siraque, “O controle social é direito que o cidadão possui de desempenhar o seu controle sobre o agir do estado. Configura-se como uma forma de exercício da soberania popular” (SIRAQUE, 2005, p.100).

O autor supracitado fala que o povo como dono de tudo aquilo que é público tem o direito de controlar aqueles que são responsáveis por conduzir a coisa pública.

As idéias (sic) de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada

da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação (BRASIL, 2004).

Dessa forma, evidencia-se que com a representação social opinando na formação de políticas públicas, as ações do Estado terão mais direcionamento às reais necessidades coletivas. Também é nítido que esse tipo de controle gera uma maior prestação de contas entre Administração Pública e o seu público alvo.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, declara a soberania popular nas seguintes palavras: “*Parágrafo único*. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição” (BRASIL, 1988, p.8).

É importante enfatizar dois pontos diante dessa declaração: quando diz que o poder é do povo, mas que pode ser exercido pelos seus representantes, ficando claro uma transferência de atribuições da sociedade para àqueles que esta escolheu para sanar os problemas sociais. Reforçando a supremacia popular, o artigo 14º da citada Constituição traz ferramentas que se constituem em controle e participação social, a exemplo de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Logo, entende-se que o povo é dono da coisa pública, e que os que são eleitos por aquele não podem se apropriar dos bens públicos. Com isso, o cidadão tem total direito de controlar a Administração Pública e também os gestores.

Os gestores públicos que se apropriam e se beneficiam da Administração Pública acabam por praticar uma Gestão Patrimonialista que é caracterizada pela privatização do

Estado, o que significa o privilégio de alguns grupos na direção da política e na alocação de recursos (financeiros, humanos, materiais e de informação) de acordo com interesses particulares.

Nesse tipo de política, aqueles que administram se aposam do Estado, governam para si e para quem os convém, e pouco, ou às vezes nada, é direcionado para a sociedade. Assim sendo, eles fazem dos bens que são públicos bens particulares, fazendo da máquina pública objeto que pode ser usado como bem querem os patrimonialistas.

Órgãos de Controle Social

No Brasil, destacam-se vários órgãos por onde pode ser exercido o controle social, como o Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado (TCE), Controladoria Geral da União, (CGU), Ministério Público Federal (MPF), poder Legislativo, Conselhos Municipais.

Todos esses órgãos disponibilizam dados e informes sobre todas as entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal. Além de transparecer os atos administrativos, orientam quais procedimentos os cidadãos devem tomar sempre que os mesmos sentirem que a Administração Pública não está agindo de acordo com seus princípios.

Ouvidoria Pública no Controle Social

Para que seja exercido o controle social sobre a Administração Pública, muitas vezes, são necessários mecanismos que permitam que cidadãos se aproximem da Gestão Pública e pratiquem esse tipo de ação.

Segundo Mário, o uso da Ouvidoria pública é fundamental para o controle social sobre a Administração Pública:

Para o exercício desse controle é primordial que o cidadão e a sociedade civil tenham acesso à informação, e é aqui que se revela o mérito de uma ouvidoria, pois, através

dela, o cidadão pode ter acesso ao andamento de seus processos para solicitação de algum serviço, ou referente a processos de serviços que sejam alvo de reclamações ou suspeita de ilegalidades cometidas por agentes públicos, de maneira mais célere; como pode ter acesso a informações sobre a elaboração e implementação de políticas e serviços públicos que não são comumente transmitidas pela administração pública à sociedade civil (MÁRIO, 2011, p.201).

Na Gestão Pública brasileira, ainda não há total disponibilização das ações administrativas para a sociedade. Portanto, a importância desse instrumento, segundo o autor, se dar também pelo fato da Ouvidoria possibilitar essa total informação para àqueles que as requerem, exceto, claro, as informações que exigem sigilo administrativo.

O Controle Social no contexto brasileiro

O Brasil é um país de grande extensão territorial. É detentor de uma enorme descentralização administrativa a qual é dividida por mais de 5.500 municípios. Sendo assim, o controle social passa a ser instrumento fundamental:

A atuação do controle social assume uma importância ainda maior, pois, nesses casos, os cidadãos possuem melhores condições para identificar situações que considerem prejudiciais ao interesse público, já que não é possível aos órgãos de controle fiscalizar detalhadamente tudo o que acontece no país, estado ou município (BRASI, 2013, p.18).

Esse controle complementa os outros dois realizados pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos (interno e externo), pois esses dois últimos por mais importantes que sejam, não conseguem monitorar todas as ações públicas devido ao pouco número de fiscais para tal função, em relação ao grande número de cidades.

Para tanto, o controle social pode ser exercido diretamente pelos cidadãos ou pelos conselhos de políticas públicas. Sendo essas duas formas essenciais para a efetivação do controle social, além de asseguradas pela Lei Maior.

O cidadão no Controle Social

Cada cidadão pode orientar a Administração Pública a adotar medidas que atendam ao interesse público, avaliar a qualidade do serviço público fornecido e ainda participar ativamente do monitoramento e acompanhamento do gasto público (BRASIL, 2013).

Dessa forma, além de direito, o cidadão tem o dever de participar de forma ativa na Gestão Pública, pois, assim, interesses coletivos serão mais valorizados, como também os gastos públicos serão monitorados para que haja eficiência e responsabilidade no uso dos mesmos.

A efetividade do Controle Social não depende apenas da Transparência Pública, mas também do conhecimento da sociedade sobre esse assunto.

O Controle Social envolve o governo e a sociedade. O governo deve levar a informação à sociedade, e a sociedade, consciente de que tudo que é público é de cada um de nós, deve buscar essa informação (BRASIL, 2013).

Consiste em direito, mas também em obrigação dos cidadãos buscarem informações sobre os atos administrativos no

intuito de combater possíveis irregularidades, pois só assim será exercida a cidadania.

Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Conforme Lyra, Conselhos Gestores são órgãos de caráter deliberativo, competentes para planejar, supervisionar e monitorar a implementação de políticas governamentais (LYRA, 2008). Segundo o autor, são espaços que permitem que os cidadãos controlem e decidam junto com a Administração Pública sobre o direcionamento do uso dos recursos públicos transferidos pelo Governo Federal.

A participação da sociedade nas representações conselhistas é requisito indispensável para tornar sua intervenção eficaz no trabalho que consideramos ser o mais importante resultado da ação desses conselhos: O aprofundamento e a ampliação da democracia, através da socialização política (LYRA, 2008, p.37).

A democracia é de fato consolidada quando o povo está no comando, portanto, conselhos gestores de políticas públicas só incentivam esse tipo de regime político se entre os participantes do conselho estiverem representantes da sociedade.

Segundo a CGU, os conselhos gestores constituem uma das principais experiências de Democracia Participativa.

A criação de conselhos e a necessária tramitação das decisões por esses órgãos buscam assegurar que as decisões sobre políticas públicas sejam tomadas de forma participada, com a representação da sociedade,

quanto à destinação de recursos, ações/programas prioritários a serem implantados e responsabilidades intergovernamentais (BRASIL, 2013, p.20).

De acordo com a controladoria, a atuação dos conselhos descentraliza o poder de decidir sobre o direcionamento das políticas públicas. Através desse órgão, os gestores públicos passam a dividir o processo decisório com os cidadãos que representam a sociedade. Consequência disso é uma maior transparência com os recursos públicos, além de políticas públicas com possibilidades de serem mais voltadas para a coletividade.

A criação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas é condição necessária para a maioria dos repasses intergovernamentais. Ou seja, a liberação de recursos para estados e municípios só acontece se esses entes possuírem conselhos Gestores em algumas áreas de suas administrações.

São exemplos de Conselhos Gestores: Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Porém, para que o controle social seja efetivo é fundamental que aqueles que queiram exercê-lo tenham acesso às informações públicas.

O Direito de Acesso à Informação

A Organização das Nações Unidas (ONU), através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, consolida o acesso à informação como direito fundamental a ser seguido por todas as nações.

Sendo assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Artigo 19 nos diz que: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui

a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias (sic) por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Para o combate à corrupção, a convenção das Nações Unidas contra a Corrupção declarou nos artigos 10 e 13 que:

Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...).

A organização supracitada declara que o acesso a informações é fundamental para o respeito à humanidade. O Estado deve velar por esse direito, dando oportunidade aos seres humanos a receberem qualquer informação quando assim quiserem. A ONU também esclarece que ter acesso a informações fornecidas pela Administração Pública é uma maneira de se combater a corrupção.

Para a CGU (2013), a transparência e o acesso à informação são essenciais para a consolidação do regime democrático e para a boa Gestão Pública. Esses dois fatores proporcionam aos cidadãos a possibilidade de acompanhar as políticas públicas, assim como fiscalizarem a aplicação dos recursos públicos. Não obstante incentivam os gestores públicos a tratarem a coisa pública com mais responsabilidade e eficiência.

A garantia da transparência e do acesso à informação está implícita na Constituição Federal de 1988, que estendeu o Estado Democrático de Direito, determinando vários princípios a serem seguidos pela Administração Pública. Especificamente, no artigo 5^a inciso XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, p.17).

A Administração Pública atua em prol da sociedade, portanto, deve estar sempre prestando contas aos cidadãos; mostrando, assim, como está sendo conduzida a coisa pública, e fazendo valer o princípio da publicidade.

A Administração Pública não deve apenas ser transparente, mas também concisa e objetiva nas suas divulgações. Ou seja, os atos correlatos à Gestão Pública devem ser mostrados de uma forma na qual qualquer cidadão possa entender. Para tanto, foram criadas várias formas para tornar a Gestão Pública mais transparente no Brasil, a exemplo da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e os portais contendo informações sobre os fatos contábeis, administrativos e financeiros das entidades da Administração Pública Federal direta e indireta.

Lei de Acesso à Informação

A Lei 12.527, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação foi sancionada pela Presidenta da República Dilma Rousseff em 18 de novembro de 2011, visando garantir direito constitucional de acesso à informação pública. De acordo com seu artigo 1º, sua aplicação cabe aos três poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A transparência e o acesso às informações além de proporcionarem gestões mais responsáveis e eficientes, incentivam a participação e o controle social, pois o acesso

às ações públicas permite que os cidadãos acompanhem as políticas públicas e fiscalizem a aplicação dos recursos.

O artigo 8º da mesma Lei declara que a Administração Pública de pequenos municípios está isenta da obrigação da divulgação dos atos públicos na *internet*.

Os municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (BRASIL, 20011).

Qualquer Administração Pública, inclusive a municipal, deve ser transparente com seus atos, seja por *internet* ou por qualquer outro canal de informação. Constituem-se atos que fomentam a transparência as audiências públicas, orçamentos participativos, ouvidorias públicas ou outro qualquer ato que levem informações aos cidadãos e que deem a oportunidade da participação social na gestão pública.

Entretanto, para esses municípios de pequeno porte, o Portal da Transparência disponibiliza em uma seção chamada “Transparência nos Estados e Municípios” as informações sobre os repasses de verbas federais aos municípios (BRASIL, 2013).

Assim, os cidadãos poderão saber quanto foi repassado mensalmente aos seus municípios, podendo ainda especificar o número de recursos por área (saúde, Educação, Transporte), ou até mesmo por ação (Fundo de Participação dos Municípios).

A Lei de Acesso à Informação estabelece a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). “Essa unidade atende e orienta os cidadãos quanto a informações, concede o acesso imediato à informação disponível, informa sobre o andamento dos documentos, e protocola documentos e requerimentos de acesso a informações” (BRASIL, 2013). Esta lei tem como objetivo facilitar o acesso dos cidadãos às informações, pois consiste também em fomentar o exercício do direito de acesso a essas informações por qualquer pessoa que expresse interesse em tê-las.

Portal da Transparência

O Portal da Transparência surge como uma ferramenta para o controle social e também para o combate à corrupção e ao mau uso dos recursos públicos. O citado instrumento aparece com status de iniciativa inédita de transparência pública no Brasil e no mundo.

Criado em novembro de 2004 pela CGU, o Portal da Transparência tem o objetivo de:

Promover e incrementar a transparência dos gastos públicos do Governo Federal e de estimular a participação e o controle social, o portal disponibiliza informações exatas, tempestivas e completas sobre os recursos públicos despendidos ao longo de todo o processo de execução das ações governamentais (BRASIL, 2013, p.57).

No portal, estão disponíveis todos os gastos públicos com transferências do Governo Federal para Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros, assim como convênios, contratações de obras e investimentos em políticas públicas. O intuito é esclarecer como estão sendo gastos

os recursos públicos, incentivar a participação e o controle social na fiscalização sobre os gestores públicos.

Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) entrou em vigor em 04 de maio de 2000, com o propósito de dar maior controle nos gastos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal. Para tanto, a lei restringe gastos exorbitantes por parte da Administração Pública, fazendo com que os gestores passem a ter maior compromisso, responsabilidade com o orçamento público e sejam mais eficientes. Além de determinar parâmetros orçamentários a serem seguidos pelos gestores públicos, a lei estabelece metas a serem alcançadas.

No artigo 48, parágrafo único, inciso I, a referida lei determina a transparência como obrigação a todos os gestores públicos que:

São instrumentos de transparência da Gestão Fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público aos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias: as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório da Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000, p.9).

O fato de os cidadãos delegarem poderes para os gestores públicos administrarem a coisa pública, isso não lhes dá o direito de agirem a seu bel-prazer. É necessário um *feedback*, ou seja, uma prestação de contas entre administradores e administrados. Assim, os gestores são obrigados a mostrar como e onde estão aplicando os recursos públicos.

Programa olho vivo no dinheiro público: o controle social em ação

Em novembro de 2003, a CGU desenvolveu o programa Olho Vivo no Dinheiro Público para incentivar o controle social. O objetivo é fazer com que os cidadãos, nos diversos municípios brasileiros, atuem para a melhor aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2003).

Este programa estimula e mune os cidadãos de instrumentos para o controle social nos gastos públicos. É uma de suas atribuições capacitarem os cidadãos para serem representantes da sociedade no controle sobre a Administração Pública. Através do controle social sobre os atos dos gestores podem ser desenvolvidas ações voltadas ao combate à corrupção.

Tanto o acesso às informações públicas como a transparência dos atos públicos dependem de mecanismos que permitam tais ações, como uma Ouvidoria Pública.

Contextualização das Ouvidorias Públicas

As primeiras práticas que caracterizavam uma intervenção da sociedade na Administração Pública surgiram na Suécia, mais precisamente no começo do século XIX. Essa representação era feita através do *Ombudsman*, que era a denominação daquele que representava o povo diante do poder público.

Em essência, representa um fortalecimento do cidadão, por meio de sua representação, perante os atos da administração pública (MÁRIO, 2011). Assim, de acordo com o autor supracitado, essa intermediação daria a população mais ênfase e, conseqüentemente, os atos administrativos levariam em conta os cidadãos que faziam parte da sociedade.

Ouvidoria Pública no Brasil

No Brasil, registra-se a primeira Ouvidoria na época do Brasil Colônia, porém os fins praticados por aquele órgão não eram os mesmos objetivos a que se destinava uma ouvidoria, como bem diz o estudioso Mário: “O Brasil colônia dispunha de um ouvidor, mas o exercício da função indicava uma inversão de valores, porque resguardava a leis impostas pela Corte portuguesa em detrimento do cidadão” (MÁRIO, 2011, p.24).

O órgão Ouvidoria Pública tem como atribuição principal incentivar, permitir que a sociedade seja parte efetiva da Administração Pública, ou seja, que os cidadãos tenham voz ativa nas decisões públicas. Se este órgão não funcionar desse modo, não conseguirá atingir os fins desejados. Em outras palavras, se em vez de a Ouvidoria ser usada como ferramenta democrática que propaga aumento e reforço dos direitos dos cidadãos, acontecer o contrário, esses direitos forem inibidos, os objetivos deste órgão não serão consolidados.

Porém, o fato de uma Ouvidoria Pública não ser bem-sucedida, no Brasil Colônia, não retirou a necessidade de se ter esse órgão na Administração Pública. Esta precisão veio mais ainda quando começaram as discussões sobre a redemocratização e o combate à corrupção no Brasil na década de oitenta.

As Ouvidorias públicas ressurgiram no Brasil no bojo das discussões sobre a redemocratização e o combate à corrupção através da criação de instrumentos que garantissem a transparência e a proximidade entre Estado e cidadão. Elas passaram a ser criadas em meados dos anos 1980, e

defendidas por um discurso que as colocava como canais de participação popular e defensoras dos direitos humanos, como instituições que tinham como função, atividade central, fiscalizar os atos da administração pública e garantir a efetividade dos direitos do cidadão brasileiro (MÁRIO, 2011, p.35).

Essa aproximação que a Ouvidoria permite entre a Gestão Pública e a população torna-se um incentivo para que o cidadão possa auxiliar os gestores nas decisões para a coletividade, o que faz com que esse instrumento seja reconhecido como democrático, já que delega poder ao povo.

Essa transferência de poder para os cidadãos os auxilia na tomada de decisão. O crescimento dos direitos sociais acarreta em uma maior fiscalização popular sobre a Gestão Pública, seja na solicitação de documentos que comprovam atos administrativos, seja na exigência da melhoria de serviços ou até mesmo nas reclamações sobre determinadas políticas públicas que não estejam sendo conduzidas de forma adequada.

Apesar de se notar a necessidade da implantação de Ouvidorias Públicas nas Administrações Públicas, sejam elas Federal, Estadual e Municipal, a realidade é que existe município que ainda não dispõe dessa ferramenta em sua gestão, como por exemplo, o município de Prata/PB, perdendo, portanto, a oportunidade de usufruir de suas funções.

O Papel das Ouvidorias Públicas

Antes de citar o papel das Ouvidorias Públicas, cabe conceituar esse instrumento, que de acordo com a Controladoria Geral da União “deve ser compreendida como instrumento

que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado” (BRASIL, 2013, p.66).

Segundo a Controladoria, essa ferramenta intermedeia a comunicação entre Administração e administrados, além de permitir que a população influencie nas decisões administrativas.

A Constituição Federal (CF) de 1988 traz muitos meios pelos quais se configuram uma maior participação popular. No artigo 37, mais precisamente, a Carta Magna decreta o direito de a população participar de modo direto da Administração Pública, podendo avaliar os serviços públicos prestados, solicitar informações sobre o governo e fazer denúncias sobre abusos por parte de integrantes da Administração Pública.

Os gestores públicos devem atuar para o povo, portanto, é o povo que deve avaliar se as ações do Governo estão sendo aplicadas de acordo com a Lei e se a Gestão Pública está sendo eficiente, ou seja, se estão sendo prestados serviços públicos de qualidade e ao mesmo tempo com uma boa aplicação dos recursos, e também opinando sobre as políticas públicas. A Administração também tem por obrigação fornecer informações aos cidadãos sempre que solicitadas, sendo exercido assim um controle sobre os atos administrativos que pode combater abusos por parte de agentes públicos.

A função maior desse órgão é encurtar a distância entre administradores públicos e os cidadãos para que os dois notem que é essencial para a Gestão Pública a comunicação com a sociedade para a formulação de políticas públicas. As informações que são passadas pela população a esse órgão, servem de subsídio para a melhoria dos serviços prestados pela Gestão Pública. Pois a partir desses dados, os gestores saberão onde tomar as devidas providências e também como aplicar melhor os recursos.

Um outro objetivo refere-se à ação das Ouvidorias, no sentido de sanear a Administração Pública através da fiscalização popular. Uma ação provocada por reclamos individuais e coletivos provenientes da Sociedade. [...] não apenas pela possibilidade de participação de o indivíduo - convertido em cidadão – ao reclamar, sugerir ou reivindicar diretamente junto ao Poder Público, mas também através de um órgão que, defendendo-o, publicite os resultados da fiscalização (OLIVEIRA, 2000, p.174).

Assim, a Ouvidoria Pública deve atuar em prol do cidadão, e não para o aparato burocrático, permite uma limpeza na Gestão Pública, que é realizada através da fiscalização exercida pelos cidadãos quando apresentam reclamações individuais ou coletivas, sugestões ou reivindicações. Para tanto, é necessário que os cidadãos façam uma fiscalização e a Ouvidoria faça seu papel de possibilitar e transparecer as respostas a essa fiscalização.

A ouvidoria pode e deve contribuir para melhoria da gestão, aproximando as condutas institucionais da gestão social e da razão comunicativa, tendo em vista o canal de comunicação direta com os cidadãos e a sociedade, incluindo-se, assim, todos os atores que compõem o tecido social – como os usuários, o cidadão, os sindicatos, as associações de bairros, a imprensa, etc. – estando envolvidos com a organização (SPÍNDOLA, 2012, p.44).

Segundo a Controladoria Geral da União, a Ouvidoria Pública visa tornar a Gestão Pública cada vez mais

transparente, eficiente, democrática, flexível e voltada para resultados através de um amplo diálogo entre Gestores e geridos.

Para Centurião (2003), ao instalar-se uma Ouvidoria, têm-se os seguintes objetivos: Atender melhor aos clientes (internos e externos); Preservar e melhorar a imagem pública da organização; Reduzir a exposição a litígio; Promover a cidadania; Assimilar críticas e sugestões, de modo a: - Aprimorar processos, produtos e serviços; - Melhorar a comunicação; - Manter o foco no cliente.

Na dependência das relações de poder estabelecidas dentro do setor público, [a ouvidoria] pode assumir papel mais relevante ao captar desejos, prioridades, reivindicações de atores internos, e ao fazer ressoar e responder adequadamente a estes insumos, ajudando a destruir insatisfações ou, pelo menos, remediá-las (CARDOSO, 2011, p.200).

Segundo Cardoso (2011), se a Ouvidoria exercer suas funções, intermediando os desejos dos cidadãos com a Administração e disponibilizando respostas em tempo correto aos anseios sociais, esta pode amenizar a instabilidade nas relações dos usuários com a Gestão.

Porém, o poder das Ouvidorias Públicas vai além de atuar em prol da sociedade. Serve também para auxiliar a imagem política dos gestores públicos. De um modo mais claro, esse órgão ajuda aos gestores públicos na melhora das políticas públicas, pois informa quais problemas precisam ser resolvidos, conseqüentemente, os administradores saberão se estão agindo com qualidade como também em quais execuções estão acontecendo falhas.

A Ouvidoria Pública para os Gestores

A Ouvidoria Pública é um instrumento estratégico de Gestão Pública cada vez mais valioso. Representa um termômetro da atuação do gestor público. É uma fonte de oportunidades, visto que permite identificar pontos de estrangulamento na atuação da Administração Pública e procedimentos inadequados, corrigindo-os a fim de que os serviços sejam aperfeiçoados (BRASIL, 2013, p.68).

Qualquer gestor que implantar instrumentos de participação direta em sua gestão, estará dividindo as responsabilidades com a sociedade, como também será visto como administrador democrático, ético, eficiente, transparente e descentralizador.

Modo de Funcionamento das Ouvidorias Públicas

Neste espaço, explicaremos como se processa o funcionamento das Ouvidorias. Estas, quando instaladas em uma organização, funcionam como um setor voltado para receber as manifestações dos diversos atores/agentes sociais, tratá-las e, posteriormente, dar uma resposta a essas demandas sociais (SPÍNDOLA, 2012, p.39).

Assim, esse instrumento encaminha as demandas sociais para os departamentos incumbidos de resolver tais problemas e, logo após, dadas as respostas, a Ouvidoria as envia para aqueles que levantaram as demandas.

Entretanto, o sucesso de uma Ouvidoria não depende só dela, como explica Mário (2011). Para que a Ouvidoria alcance seu objetivo é fundamental que haja o compromisso e o envolvimento de todos os departamentos, gerências, supervisões e/ou divisões da organização pública ou privada. Se não houver a firme predisposição da alta direção, em especial, não há Ouvidoria.

Todos os órgãos que constituem uma Administração Pública, seja ela Federal, Estadual ou Municipal, devem trabalhar juntos focando o fim proposto que é o bem coletivo. Se alguma dessas partes não estiver com o mesmo objetivo, dificilmente o fim será alcançado. Ou seja, a Ouvidoria Pública tem a obrigação de repassar as necessidades sociais para os órgãos responsáveis, que por sua vez têm como obrigação sanar esses problemas, pois só assim a Gestão alcançará os propósitos desejados.

Outro fator que influencia a ação da Ouvidoria Pública é a questão da autonomia e unipessoalidade do ouvidor. O instituto em tela prescinde de elementos de caracterização como a “unipessoalidade”, característica que “é intrínseca à ouvidoria, o único instituto unipessoal da administração pública brasileira”, a necessidade de um “mandato” e de “autonomia” para o exercício de suas funções (LYRA, 2010, p.36).

Para que a Ouvidoria Pública consiga atingir suas funções é necessário que aquele que trabalhe como ouvidor tenha autonomia e impessoalidade. Ou seja, o ouvidor com autonomia não se sentirá submisso ao gestor e, conseqüentemente, terá menos chances de comprometer o propósito da Ouvidoria.

A participação efetiva dos cidadãos, realizando suas comunicações com a ouvidoria para manifestar-se, enseja a ouvidoria no mundo real. Sem as comunicações e sem a participação dos atores sociais, o instituto da ouvidoria torna-se obsoleto, inexistente no mundo objetivo. A participação e a comunicação por meio da fala dos atores sociais com suas manifestações à ouvidoria tornam-se condição *sine qua non* para uma intervenção social e a efetiva existência

desse instituto enquanto instrumento democrático (SPÍNDOLA, 2012, p.40).

O autor é claro quando explica que a Ouvidoria só terá utilidade se as pessoas fizerem uso desse instrumento. Ou seja, de nada adiantará se uma Gestão possuir uma Ouvidoria Pública se a população não se manifestar através desse órgão.

Procedimentos Metodológicos

Este estudo mescla a pesquisa empírica com o método de estudo de caso. Seus dados são obtidos através da aplicação de questionários e também com análise documental e bibliográfica, artigos científicos e *sites* na *internet*. No tocante ao método da abordagem, essa pesquisa é tida como qualitativa com enfoque descritivo exploratório.

Tipo de Estudo

Trata-se de um estudo de caso, realizado na Prefeitura Municipal de Prata/PB, junto ao Conselho Municipal de Saúde. Segundo Vergara, estudo de caso é denominado como:

Estudo circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas como uma pessoa, uma família, um produto, uma empresa, um órgão público, uma comunidade ou mesmo um país. Tem caráter de profundidade e detalhamento. Pode ou não ser realizado no campo (VERGARA, 1990).

De acordo com a autora supracitada, a essência desse tipo de estudo está nos detalhes das informações.

Seu objetivo é descritivo e exploratório. Para Severino (2007, p.123), trata-se de um levantamento de informações sobre um determinado objeto, acompanhado da análise dos fenômenos estudados, identificando suas causas através da interpretação do método qualitativo. Conforme esse autor, é um apanhado de informes sobre um objeto que servem de subsídios para a identificação de fenômenos e suas causas.

Barros e Lehfeld (2000) afirmam que neste tipo de pesquisa não há a interferência do pesquisador, isto é, ele descreve o objeto de pesquisa, buscando descobrir a frequência com que um objeto ocorre, sua natureza, característica, causas relações e conexões com outros fenômenos. Desse modo, cabe ao pesquisador observar os acontecimentos, analisá-los, interpretá-los, classificá-los e estudá-los, mas nunca interferir de modo pessoal na pesquisa.

Sua natureza é bibliográfica, utilizando pesquisas anteriores e artigos científicos, com análise documental em leis e portarias.

Para coleta de dados, é utilizada a aplicação de questionários com questões objetivas e todas relacionadas com o tema em questão.

Essa pesquisa segue uma vertente qualitativa, utilizando-se também de dados quantitativos. Para Bardin (2001, p.41), a descrição analítica funciona segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, ou seja, trata-se da maneira como o significado da informação é analisada.

Na análise de dados é utilizado o método estatístico descritivo, onde os dados são disponibilizados através de tabelas, com o intuito de facilitar a compreensão e utilização das informações nelas contidas. Segundo (FREUND; SIMON, 2000), a estatística descritiva “compreende o manejo dos dados para resumi-los ou descrevê-los, sem ir além, isto é,

sem procurar inferir qualquer coisa que ultrapasse os próprios dados”. Para o autor acima citado, esse método busca a concisão na informação dos dados.

Local de Estudo

A pesquisa foi realizada no município de Prata, na Paraíba, localizada na região semiárida do Estado, especificadamente no Cariri Ocidental, distante a 299 (duzentos e noventa e nove) km (quilômetros) da capital João Pessoa. O município de Prata/PB possui 3.854 (três mil oitocentos e cinquenta e quatro) habitantes, segundo o último censo demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). O município abrange uma área de aproximadamente 192,011 km² (cento e noventa e dois e onze metros quadrados) e está no bioma caatinga.

Sujeitos da Pesquisa e Amostra

Para Vergara (2007), a população de uma pesquisa é representada por vários fatores que possuem características comuns, ou seja, características que representam os objetos de estudo. A amostra foi feita na Prefeitura Municipal de Prata/PB e no Conselho Municipal de Saúde, nesse sentido, são sujeitos da pesquisa os secretários de Administração, Educação, Saúde e Ação Social, como também 04 (quatro) membros do conselho de saúde.

Instrumentos e Procedimentos da Coleta de Dados

Para viabilizar a coleta de dados, foi elaborado um questionário com perguntas agrupadas em 03 (três) blocos: o primeiro bloco composto por perguntas para traçar o perfil

dos entrevistados (secretários e conselheiros municipais). O segundo bloco comporta por questões que tratam sobre a transparência na Gestão Pública, já o terceiro bloco possui questões que abordam a participação social na Gestão Pública.

Análise e Resultados da Pesquisa

Perfil dos entrevistados

Foram entrevistados, para compor esse estudo, 04 (quatro) secretários municipais da Gestão Pública do município de Prata e 04 (quatro) membros do conselho municipal de saúde, totalizando, portanto, 08 (oito) entrevistas com o perfil dos entrevistados discriminado nos quadros 1, 2 e 3 a seguir.

Quadro 1- Faixa etária dos entrevistados

| IDADE | NÚMERO | PORCENTAGEM |
|-------------------------|--------|-------------|
| 22 a 30 anos | 03 | 37,5% |
| 41 a 50 anos | 01 | 12,5% |
| Acima de 50 anos | 04 | 50% |
| Total dos entrevistados | 08 | 100% |

Fonte: Pesquisa direta (2015).

O quadro 1 apresenta a faixa etária dos entrevistados: 37,5 % (trinta e sete e meio por cento) deles têm entre 22 (vinte e dois) a 30 (trinta) anos. São eles três membros do Conselho Municipal de Saúde, 12,5 % (doze e meio por cento) que possuem idade entre 41 (quarenta e um) e 50 (cinquenta) anos e que são participantes do Conselho Municipal de Saúde e 50% (cinquenta por cento) têm acima de 50 (cinquenta) anos; são eles os Secretários de Administração, Saúde, Assistência Social e Educação.

Quadro 2 - Sexo dos entrevistados

| GÊNERO | NÚMERO | PORCENTAGEM (%) |
|-------------------------|--------|-----------------|
| Masculino | 03 | 37,5% |
| Feminino | 05 | 62,5% |
| Total dos entrevistados | 08 | 100% |

Fonte: Pesquisa direta (2015).

O quadro 2 apresenta o gênero dos entrevistados, constatando-se um equilíbrio entre masculino e feminino. Da parte masculina entrevistada, 02 (dois) são conselheiros municipais e 01 (um) é o secretário de Administração. Já entre as mulheres, 02 (duas) são conselheiras municipais de saúde e 03 (três) são as Secretárias de Saúde, Educação e Assistência Social.

Quadro 3 - Nível de escolaridade dos entrevistados

| Escolaridade | Completo | Incompleto | Porcentagem (%) |
|-------------------------|----------|------------|-----------------|
| Médio | 02 | 00 | 25% |
| Superior | 05 | 01 | 75% |
| Total dos entrevistados | 08 | 00 | 100% |

Fonte: Pesquisa direta (2015).

O quadro 3 mostra o nível de escolaridades dos entrevistados, visto que esse é quesito importante para medir a capacidade técnica dos mesmos. 25% (vinte e cinco por cento) possuem o ensino médio completo, mais especificamente 01 (um) dos conselheiros municipais de saúde e a Secretaria Municipal de Saúde, 75% (setenta e cinco por cento) possuem ensino superior completo ou incompleto. Destes, 02 (dois) possuem especialização em sua área de formação, e uma participante do conselho municipal de saúde possui especialização que não condiz com sua área de formação. No entanto, nenhuma dessas especializações citadas

é voltada para a Gestão Pública, como também nenhum dos que possui especialização atua dentro de sua área de formação.

Instrumentos e Ações de Transparência na Gestão Pública

Nesse quesito, a entrevista abordou instrumentos e ações de prestações de contas utilizados (ou não) pela Gestão Pública do município de Prata, bem como, de que forma chegam as informações à sociedade.

O município possui Portal da Transparência próprio, porém não disponibiliza todas as informações que deveria. Constatou-se que das 04 (quatro) Secretarias entrevistadas, 02, ou seja, 50% (cinquenta por cento) não divulgam suas ações no Portal da Transparência. Sobre as duas que divulgam, a única que apresenta suas ações em uma linguagem compreensível é a Secretaria de Administração, pois, segundo 03 (três) dos 04 (quatro) membros do Conselho municipal de Saúde, a Secretaria Municipal de Saúde não divulga seus atos em relação à execução financeira e orçamentária de uma forma clara.

Relatou-se, através dos questionários, que, de 04 (quatro) Secretarias, a única que divulga relação das empresas contratadas e dos contratos celebrados é a Secretaria de Administração. Isso quer dizer que 03 (três), ou seja, 75% (setenta e cinco por cento) das secretarias entrevistadas não fazem esse tipo de divulgação.

Quanto à disponibilidade de informações requeridas pela população, 03 (três) secretarias praticam essa ação, especificamente (Saúde, Assistência Social e Administração). Porém a Secretaria de Educação não disponibiliza as informações, contrariando a Lei de Acesso à Informação.

Das 04 (quatro) secretarias citadas, 03 (três) disponibilizam os documentos requeridos pela população, são elas: Secretaria de Administração, Assistência Social e Saúde (segundo três dos cinco entrevistados desta secretaria, ou seja, a maioria). A Secretaria de Educação nesse tocante também não está de acordo com a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Os instrumentos usados para favorecer a divulgação da prestação de contas das secretarias são o *site* do governo municipal, emissora de rádio e os conselhos municipais.

A divulgação sobre cargo, função e situação funcional dos servidores é disponibilizada por 03 (três) Secretarias, especificamente a de Saúde, Educação e Administração. Porém, quando há procura de informações mais detalhadas, estas só são encontradas no SAGRES do tribunal de Contas do Estado (TCE).

O link do Portal da Transparência está visível no *site* oficial do município, porém nele não estão disponibilizadas as informações em tempo real (até o 1º dia útil subsequente à data de registro contábil), o que caracteriza uma desobediência ao art. 2º, §2º, II do decreto nº 7.185/2010.

Segundo a CGU, para se caracterizar transparência na Gestão Pública, entre as informações a serem disponibilizadas, deverão constar, no mínimo:

- Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades e horários de atendimento ao público;
- Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- Registros das despesas;
- Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os

respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

- Dados gerais para acompanhamentos dos programas, ações, projetos e obras;
- Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2013, p.48-49).

Portanto, será considerada uma Gestão transparente aquela que explicitar o básico de informes para se ter condições de fiscalização sobre os gestores públicos.

Sendo assim, comparando os dados sobre a questão da transparência na Administração Pública do município de Prata/PB com o mínimo para se configurar tal princípio, percebeu-se uma deficiência no que diz respeito aos instrumentos de transparência nas prestações de contas à população pela Gestão Pública.

Essa questão pode ser amenizada com a utilização de panfletos, jornal escrito, ou até mesmo um mensário, onde fossem divulgadas todas as ações públicas do referido município. Esses modelos de canais de divulgação facilitariam o acesso a todas as camadas da população, visto que nem todos os cidadãos têm acesso à internet.

É importante também que a Gestão Pública use uma linguagem clara e objetiva na divulgação de informações para o entendimento de todos os cidadãos, agindo, assim, de acordo com a determinação da Lei de Acesso à Informação.

Deve haver uma melhora na disponibilização e no detalhamento de informações no Portal da Transparência do município, de modo que qualquer informação requerida seja ali demonstrada, como contratos celebrados, convênios, pagamentos de funcionários e diárias.

Os registros contábeis devem ser disponibilizados em tempo real, para que a população tenha uma maior facilidade no controle dos gastos públicos.

Para Mário, a Ouvidoria Pública constitui-se como um instrumento de *accountability*, cuja finalidade primordial é assegurar que os governos e governantes respondam aos interesses daqueles que representam seus cidadãos (MÁRIO, 2011).

De acordo com Mário, esse instrumento pressiona os gestores para que os mesmos prestem contas aos cidadãos. Portanto, a implantação desse órgão no município de Prata poderia trazer uma melhoria na prestação de contas por parte da Gestão Pública.

A partir deste ponto, a entrevista focou-se nos instrumentos e ações de controle e participação sociais utilizados (ou não) pela Gestão Pública do município de Prata/PB.

O gráfico 1 mostrará as ações de participação social que são feitas, ou não, pelas Secretarias de Administração, Assistência Social, Educação e Saúde. É importante frisar que, em relação à Secretaria de Saúde, foi considerada a resposta da maioria dos entrevistados.

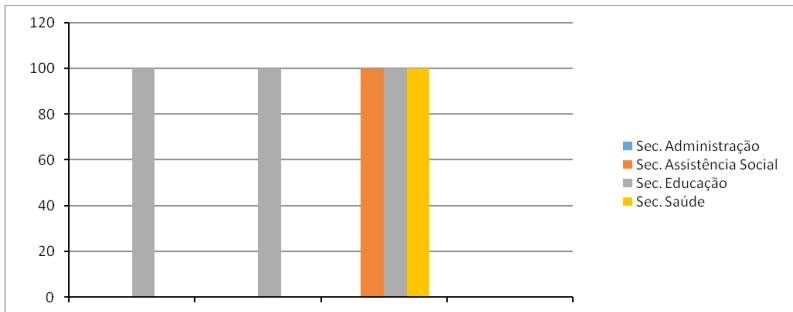
Conforme o gráfico 1, apenas uma das 04 (quatro), que equivale à 25% das secretarias expostas no gráfico, que é especificamente a Secretaria de Educação, “realiza reuniões abertas ao público” e “utiliza formas de consulta à sociedade antes da tomada de decisões”. Na seguinte ação: “respeita as opiniões e decisões tomadas pela população”, constatou-se que as Secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social, ou seja, 75% executam este tipo de ação.

De acordo com o gráfico, nenhuma das secretarias citadas elabora e executa o orçamento público de forma participativa e democrática que “é um espaço de consulta popular que propicia às pessoas dizerem onde e de que forma o dinheiro público deve ser usado e, também, quais as obras e ações mais urgentes para cada região” (ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL, 2014, p.8). Sendo assim, é

um mecanismo que permite que a população decida como e onde serão gastos os recursos públicos.

Apesar de serem praticadas formas de participação e controle social, a Administração Pública de Prata não fomenta totalmente a inclusão dos cidadãos na Gestão Pública. Para a CGU, “Administração Pública também deve incentivar a participação popular na discussão das estratégias utilizadas para implementar as políticas públicas, na elaboração do seu planejamento e de seus orçamentos”, (BRASIL, 2013, p.28).

Gráfico 1 - Ações de Participação Social por Secretaria



Fonte: Pesquisa direta (2015).

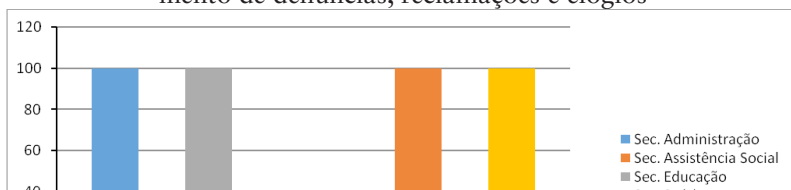
Conforme o gráfico 2, 50% das secretarias, que são as Secretarias de Saúde e Assistência Social, possuem telefone (ligação paga) como canal de contato direto com a população. O e-mail como contato direto entre secretaria/população é utilizado somente pela Secretaria de Administração, ou seja, 25%. Urnas e outros meios de comunicação direta não são utilizados por nenhuma das secretarias.

Uma Ouvidoria Pública se configura em um canal de ligação direta entre sociedade e Administração Pública, pois de acordo com a CGU:

Os cidadãos passam a fornecer informações quanto às condições da prestação dos serviços públicos, a apontar falhas, a identificar necessidades, a propor alternativas, além de validar as boas práticas implantadas pela Administração Pública (BRASIL, 2013, p.67).

Portanto, através desse instrumento, o cidadão passa a ter um contato direto com os Administradores públicos, podendo expressar seus anseios e, conseqüentemente, subsidiando a Gestão para a tomada de decisões.

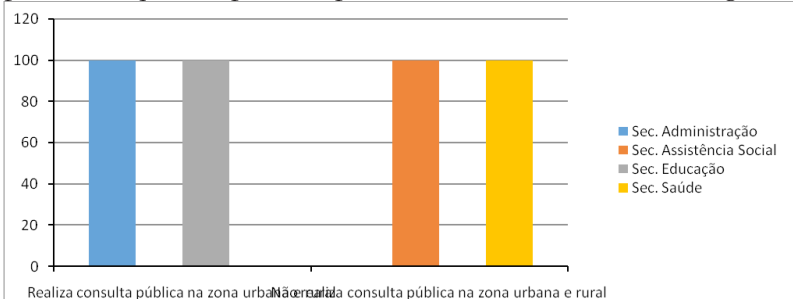
Gráfico 2 - canal de contato direto com a população para recebimento de denúncias, reclamações e elogios



Fonte: Pesquisa direta (2015).

Quanto à consulta pública nas zonas urbana e rural para saber quais as políticas públicas devem ser adotadas com urgência, constatou-se que, conforme o gráfico 3, 100% das secretarias fazem esse tipo de consulta, mais especificamente as Secretarias de Administração e Educação. As Secretarias de Assistência Social e Saúde, que representam os outros 50% não praticam essa ação de participação social.

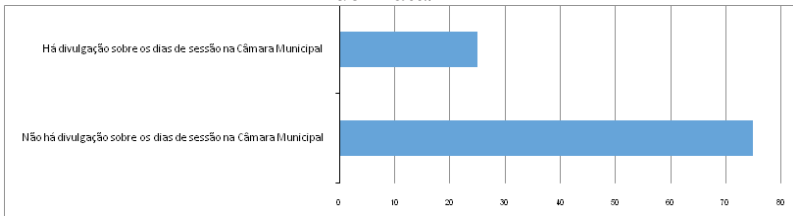
Gráfico 3- Realização de consulta pública na zona urbana e rural para saber quais as políticas públicas a serem adotadas com urgência



Fonte: Pesquisa direta (2015).

Como expõe o gráfico 4, a maioria dos entrevistados, mais precisamente 75% (setenta e cinco por cento), respondeu que não há divulgação sobre os dias de sessão na Câmara Municipal de Prata/PB.

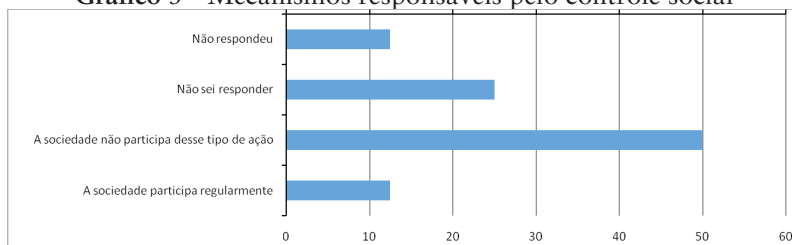
Gráfico 4 - Divulgação sobre os dias de sessão na Câmara Municipal de Prata/PB



Fonte: Pesquisa direta (2015).

No que diz respeito ao controle social, existe a compreensão de ser a população fiscalizando e monitorando o uso dos recursos públicos, assim como os gestores públicos. A maioria dos entrevistados, 87,5% respondeu ser importante o controle social para a gestão e gerenciamento da Administração Pública do município de Prata/PB.

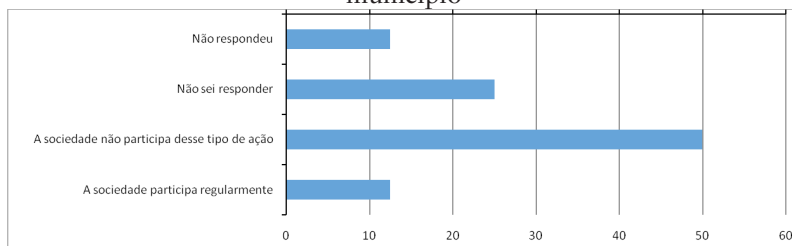
Gráfico 5 - Mecanismos responsáveis pelo controle social



Fonte: Pesquisa direta (2015).

Percebeu-se, conforme o gráfico 5, um conhecimento dos entrevistados em relação aos mecanismos de controle social, visto que 87,5 (oitenta e sete e meio) responderam que todos os órgãos são responsáveis pelo controle social do município de Prata/PB.

Gráfico 6 - Participação da sociedade no controle social do município



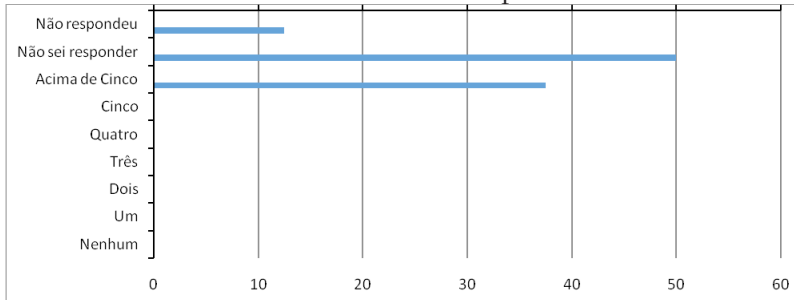
Fonte: Pesquisa direta (2015).

Através do gráfico 6, constata-se pouca participação da sociedade no controle social no município de Prata/PB. De acordo com os dados, 50% (cinquenta por cento) dos entrevistados responderam que a sociedade não participa do controle social do município. Apenas 12,5 (doze e meio) responderam que a sociedade participa, 12,5 (doze e meio) não

responderam e 25% (vinte e cinco por cento) não souberam responder.

Essa pouca participação social nos conselhos gestores traz consequências negativas, pois, de acordo com Lyra (2008), a presença de entidades da sociedade nos conselhos confere, *ipso facto*, maior transparência à administração. De acordo com o autor acima citado, quanto maior participação da sociedade no controle social, maior será a fiscalização na intenção de gestões transparentes.

Gráfico 7 - Número de Conselhos municipais ou de representação existentes no município



Fonte: Pesquisa direta (2015).

No que se refere ao número de Conselhos municipais ou de representação, 37,5% (trinta e sete e meio por cento) responderam que o município de Prata conta com mais de 05 (cinco) Conselhos, 50% (cinquenta por cento) não souberam responder e 12,5% (doze e meio por cento) não responderam.

Para Lyra, os Conselhos gestores têm que, entre outros papéis, “avaliar o desempenho político-administrativo do gestor na implementação da política pública objeto da deliberação e fiscalização do conselho, o qual deve estar apto a examinar os seus resultados e apontar as correções ou as alternativas a essa política” (LYRA, 2008, p.38). Segundo

o autor, está, entre outras atribuições dos Conselhos, detectarem falhas e apresentarem sugestões para as políticas públicas que necessitem de tais medidas.

Notou-se uma deficiência também nos instrumentos e ações de participação e controle sociais utilizados pela Gestão Pública do município de Prata/PB. Como os gráficos mostraram, muitas ações de participação social não são feitas pela Administração Pública do citado município. Para a inclusão social na Administração pública, é necessária a elaboração do orçamento público de forma participativa e democrática, reuniões abertas ao público e que a população seja consultada antes da tomada de decisões.

A criação de novos canais de contato direto que façam o intermédio da comunicação entre a sociedade e a Gestão Pública como e-mails para todas as secretarias municipais e urnas para a facilitação dessa conversa.

Precisa haver uma divulgação dos dias de sessão na Câmara Municipal para que a população compareça e esteja a par das propostas sobre as políticas públicas a serem aprovadas ou não, para que assim seja exercido o controle social da melhor forma possível.

O controle social como forma de intervenção na administração pública pode ser exercido de várias formas pelo cidadão. [...] entende-se que o controle social possa ser exercido via manifestações encaminhadas às ouvidorias pelos cidadãos que, individualmente ou representando grupos sociais, buscam seus interesses e formas de intervenção diante da instituição pública (SPÍNDOLA, 2012, p.40).

O autor supracitado reforça que o controle social pode ser exercido também através de uma Ouvidoria Pública.

Portanto, baseado nesse autor, a implantação de uma Ouvidoria Pública no município de Prata acarreta na possibilidade de se ter um maior controle social sobre a Gestão Pública do referido município.

Considerações finais e sugestões

Entende-se, portanto, que a Gestão Pública do município de Prata necessita de uma reforma quanto a alguns instrumentos e ações de prestação de contas à sociedade. Duas secretarias não divulgam suas ações no portal da transparência, entre as que divulgam apenas uma usa uma linguagem de fácil compreensão quanto a seus atos e todas não divulgam suas ações em tempo real. Constatou-se também que três secretarias não divulgam seus contratos celebrados e listas de empresas contratadas. Para haver uma melhora na transparência da Gestão Pública de Prata, devem ser criados meios que informem a toda a população sobre os atos administrativos, que essa informação seja facilmente compreendida e disponibilizada em tempo real. Para tanto, devem ser usados panfletos, jornais escritos e mensários.

No que se refere aos instrumentos de participação e controle social, foram detectadas deficiências como o exemplo de duas secretarias que só usam telefone (ligação paga) como canal direto de comunicação com a população, uma usa apenas e-mails e uma secretaria que não tem nenhum tipo de canal de comunicação. A medida para amenizar tal fato e como sugestão têm-se os e-mails, telefones com ligações gratuitas e também urnas para que a população deposite seus mais diversos tipos de manifestações.

Notou-se a pouca participação da sociedade no controle social da Gestão Pública de Prata, onde só os Conselhos gestores praticam esse tipo de controle. Devem ser criadas

formas que tragam a sociedade para dentro da Gestão Pública como reuniões abertas ao público e a criação de um orçamento participativo e democrático, para que assim a sociedade decida junto aos gestores quais políticas públicas devem ser formuladas e implementadas, visto que são os cidadãos que sabemos suas reais necessidades. A divulgação dos dias de sessão na Câmara é importante ato de incentivo à participação social, para tal medida, o uso de rádio, carro de som e internet são essenciais.

Mostradas as deficiências tanto nos instrumentos de transparência pública como também nas ferramentas de controle social, detectou-se também a necessidade de se ter na Gestão Pública do município de Prata uma Ouvidoria Pública, pois, baseado nos autores citados ao longo do artigo, esse órgão permite uma transparência quanto aos atos públicos como também canaliza controle social.

Portanto, indica-se a implantação de uma Ouvidoria Pública para permitir a prestação de contas da Gestão Pública à sociedade do município de Prata, visto que esse órgão possibilita a requisição de informações, documentos e fomenta a fiscalização da população sobre os gestores públicos no intuito de uma Gestão transparente. Na questão do incentivo ao controle e participação social, esse órgão também se faz importante na medida em que proporciona a interação entre o usuário dos serviços públicos com a Administração seja elogiando, reclamando, denunciando e até auxiliando os gestores públicos quanto às medidas a serem tomadas em relação aos problemas apresentados.

Para que essas medidas sejam tomadas, são necessárias ações por parte da Administração Pública de um modo geral, mas também que a sociedade se mobilize na intenção de proporcionar tais medidas.

A Gestão Pública não pode agir de forma contrária ao que esperam os usuários dos serviços públicos, que estão cada dia mais atentos e exigentes por serviços públicos direcionados as suas reais necessidades e que também sejam de qualidade. A Gestão Pública deve trilhar por um caminho pautado nos seus princípios norteadores que são entre outros a participação social e a transparência.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luis Antero Reto, Augusto Pinheiro. 3.reimpr. da 1º edição de 2011. São Paulo: Edições 70. 278 p.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de Metodologia Científica**: um guia para a iniciação científica. 2. ed. São Paulo: Pearson Makron Books, 2006.

BRASIL. **Acesso à Informação**: Legislação Básica. João Pessoa: Prefeitura Mun. de João Pessoa, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais n°s 1/1992 a 70/2012, pelo decreto Legislativo n° 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão n°s 1 a 6/1994. 36. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. **Declaração das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 28/11/2014.

BRASIL. **Manual de Integridade e Fortalecimento da Gestão**: orientações para o gestor municipal. 3. ed. Brasília: CGU, 2013.

CARDOSO, Antonio S. R. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Do tribuno da plebe ao ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania**. João Pessoa: UFPB, 2011. p.195- 224.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo>>. Acesso em: 29/11/2014.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em: 28/11/2014.

HABERMAS, Jurgen. **Agir comunicativo e razão destrancendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

Lei complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 29/11/2014.

Lei nº 12/527 de 18 de Novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF; altera a Lei nº 8.112, de 11/12/1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5/5/2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8/1/1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 28/11/2014.

LYRA, Rubens Pinto. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Ouvidorias e o ministério público: as duas faces do ombudsman no Brasil**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010. p.19-56.

LYRA, Rubens Pinto (org.). **A Ouvidoria Pública no Brasil: modelos em Disputa**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

LYRA, Rubens Pinto. **Participação, Democracia e Segurança Pública: a experiência brasileira.** João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008.

MÁRIO, Camila Gonçalves. **Ouvidorias Públicas em Debate: possibilidades e Desafios.** Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

OLIVEIRA, Saulo Barbará. **Gestão por processos: fundamentos, técnicas e modelos de implementação: foco no sistema de gestão da qualidade com base na ISO 9000:2000.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 17/12/2014.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 28/11/2014.

SEVERINO, A. Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988.** São Paulo: Saraiva, 2005.

SPÍNDOLA, José Flávio. **O Instituto da Ouvidoria como ferramenta para a melhoria da gestão pública: experiência do METROREC e DETRAN-PE.** 136 f. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com_content&view=article&id=768>. Acesso em: 17/03/2015.

VERGARA, S. C. **Tipos de pesquisa em administração.** Cadernos EBAP. Rio de Janeiro: FGV, n. 52, jun. 1990.

Avaliação do desempenho da gestão pública de municípios através do sigp

*José Ribamar Marques de Carvalho
Aila Katamara Queiroga Nóbrega
Enyedja Kerlly Martins de Araújo Carvalho
Jônica Marques Coura Aragão*

Introdução

A demanda por ferramentas que contribuam para a institucionalização e o aperfeiçoamento das atividades de monitoramento é notadamente crescente (GONÇALVES et al., 2011). O interesse pela temática dos indicadores sociais, econômicos, ambientais e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas vêm crescendo no País, nas diferentes esferas de governo e nos diversos fóruns de discussão dessas questões (JANNUZZI, 2005).

Feitosa (2012) demonstra que o mundo vivencia simultâneas crises financeiras, sociais e ambientais, que proporcionam o aumento do ceticismo em relação às possibilidades de crescimento sustentável. Essa preocupação amplia as oportunidades de debate em torno de algumas questões fundamentais: seríamos mesmo capazes de conciliar crescimento com sustentabilidade econômica, ambiental e social?

Ou ainda, como planejar a expansão de nossas cidades de forma a garantir justiça social e qualidade de vida para a população?

Face ao exposto, entende-se que uma forma usual de monitorar e avaliar as ações dos gestores públicos seja através do uso de indicadores. De acordo com Ramos e Schabbach (2012), a avaliação e o monitoramento das ações que permeiam a gestão pública são fases imprescindíveis do planejamento estatal, ocupando também espaço crescente nas pesquisas acadêmicas. Sua atualidade no debate em torno da eficácia e do impacto das políticas públicas em diferentes áreas é evidenciada pelos vários fóruns, encontros e redes de especialistas que tratam da temática, pela demanda oriunda de órgãos públicos e pela profissionalização dessa atividade em escala internacional.

Através da avaliação e do monitoramento, gestores, pesquisadores ou outros agentes podem examinar como a implementação de suas ações estão sendo realizadas, ou como seus objetivos definidos estão sendo alcançados, retratando quais problemas interferem nas práticas, processos executados (FARIA, 2005).

Nesse sentido, acredita-se que instrumentos de apoio à decisão como o uso de indicadores e índices aplicados ao contexto da gestão pública, embasados nas técnicas empiricamente testadas e consolidadas da análise multicritério, podem ajudar a entender melhor o complexo processo de decisão que envolve esses cenários, seja em termos de aspectos sociais, econômicos, ambientais, direcionados à gestão de cidades. Podem, ainda, proporcionar resultados significativos para o estabelecimento de estratégias públicas, possibilitando redirecionar objetivos e até mesmo a reformulação de políticas mais alinhadas a cada região de análise.

Embora, não exista consenso teórico e metodológico acerca de quais modelos ou ferramentas devem ser utilizadas no processo de planejamento e gerenciamento da gestão pública em municípios, algumas discussões emergem dos questionamentos em torno dessa problemática. Um deles refere-se à necessidade de que, na construção de um sistema de indicadores para a gestão pública capaz de subsidiar o monitoramento das atividades públicas, através das técnicas de apoio à decisão, pode contribuir para a melhor estruturação do problema através de procedimentos sistêmicos na qual este possa ser decomposto em partes (aspecto hierárquico) e analisado através de um método não hierárquico de análise multicritério.

Sendo assim, a formulação de uma metodologia baseada em índices e indicadores focados na caracterização da dimensão social, econômica e ambiental através de critérios, funções utilidade e de preferências, baseados na Teoria de Apoio à Decisão (*Multicriteria decision analysis - MCDA*), especialmente do Método PROMETHEE II (*Preference Ranking Method for Enrichment Evaluation*) se apresenta como uma importante ferramenta capaz de contribuir para a melhoria da gestão desse panorama.

Acrescente-se, ainda, o fato de que dentro de um mesmo contexto geográfico, seja uma mesma região, localidade, estado etc., pode-se perceber grandes diferenças nessas dimensões, o que comprova as diversidades existentes entre cada situação/conjuntura. É dentro deste aspecto que uma avaliação centrada em hierarquizar um problema decisório com decisores de *backgrounds* diferenciados¹ com base em informações sistematizadas em índices e indicadores, tor-

1 Consideram-se aqui as várias etapas de *brainstorm* que subsidiaram a escolha das variáveis do modelo.

na-se relevante para que se possa estimular o debate sobre o tema, com o intuito de propor melhorias nas regiões que apresentam acentuadas diferenças.

Nesse sentido, conforme mencionado acima, fica estabelecido, como premissa desse estudo, o fato de que quanto maior for o esforço na identificação de diferentes formas de se calcular índices/indicadores melhor será a construção de um sistema de indicadores para a gestão dos municípios, visto que algumas maneiras que foram adotadas e desenvolvidas, conforme se pode constatar mais adiante (referencial teórico), apresentam limitações em lidar com medidas de natureza diversa em contextos e aspectos diferenciados.

Expostos tais argumentos e considerando a importância da temática no contexto do monitoramento da gestão pública de municípios, o presente estudo se justifica uma vez que pretende investigar essa temática envolvendo dimensões que se adentram em questões de ordem econômica, social e ambiental, na tentativa de responder perguntas do tipo: quais municípios apresentam melhor ou pior situação em relação às questões de natureza econômica, ou de ordem social e ambiental? A ideia básica consiste em desenvolver uma metodologia baseada na análise multicriterial composta por indicadores de gestão social, econômica e ambiental sistemicamente estruturados capazes de avaliar e comparar a *performance* de municípios.

Diante do exposto, fica definido o seguinte problema de pesquisa: Como desenvolver uma metodologia baseada na análise multicriterial composta por indicadores de gestão pública capazes de avaliar a *performance* dos municípios quanto aos aspectos sociais, econômicos e ambientais?

Referencial teórico

Modelos de Indicadores para Avaliar a Gestão Pública

Diversos estudos, metodologias e ferramentas relacionadas ao uso de indicadores para subsidiarem decisões e o monitoramento foram desenvolvidos no contexto da gestão pública e que envolveram aspectos sociais, econômicos ou ambientais. A seguir, estão expostas algumas dessas experiências realizadas para se avaliar a eficiência das políticas públicas nos mais variados segmentos.

Lima e Santos (2009) concentrou seu estudo na avaliação do desempenho da gestão pública em Entidades Federais indiretas do Município de Manaus, com vistas a disponibilizar, para seus gestores e a sociedade em geral, informações que proporcionem um maior entendimento acerca da gestão dos recursos públicos.

Bogoni et al.(2011) utilizaram indicadores para investigar a relação existente entre o crescimento econômico, considerando o Produto Interno Bruto (PIB), e as variáveis que compõem os gastos públicos (gastos em saúde e saneamento, gastos municipais em educação e cultura, conjunto de investimentos no município, gastos com habitação e gastos com assistência e previdência) das maiores cidades da região Sul do Brasil.

Zucatto et al. (2009) propuseram indicadores de desempenho na gestão pública, com foco em escolas do Ensino Fundamental de um município do Noroeste do Rio Grande do Sul.

Borges (2012) desenvolveu uma proposta de indicadores de sustentabilidade de energia elétrica para a gestão pública junto ao setor residencial paraense que poderá servir de modelo para a gestão pública do setor elétrico também em outros estados brasileiros.

Zaman et al. (2012) investigaram o impacto dos indicadores financeiros sobre o desenvolvimento humano no Paquistão usando dados anuais entre 1975 e 2010. Os resultados revelam que indicadores financeiros estão intimamente associados com o crescimento econômico e o desenvolvimento humano no Paquistão, ou seja, existe uma forte correlação entre esses indicadores.

Mendes et al.(2013) selecionaram indicadores de desempenho para avaliação do serviço de resíduos sólidos urbanos no município de Loulé, Portugal, através da adoção do *Balanced Scorecard*. Os resultados indicaram que a ferramenta BSC (*Balanced Scorecard*) pode auxiliar na gestão de resíduos urbanos em áreas turísticas com forte sazonalidade.

Carvalho e Curi (2015) propuseram uma metodologia composta por indicadores de gestão dos recursos hídricos capaz de medir a *performance* de municípios. A proposta deste estudo se mostra como uma ferramenta que pode ser adotada por gestores públicos e demais partes interessadas a visualizar um núcleo de alternativas viáveis para a solução de problemas relacionados à gestão dos recursos hídricos em municípios, inerentes a fontes de água, demandas de água, gestão da água, gestão das cidades em relação à água, impactos sociais, econômicos e ambientais e preservação ambiental.

A partir dos modelos supracitados, observa-se a necessidade de entender melhor a maneira como tais índices ou indicadores foram propostos no intuito de definir melhores formas de calcular e analisar o contexto da gestão pública, posto ser uma das características implícitas existentes quando da elaboração de metodologias ou ferramentas que utilizam indicadores com medidas diferenciadas e que necessitam de mecanismos mais consistentes de mensuração e síntese.

Embora os estudos sejam considerados relevantes e desenvolvidos com temáticas diversas e em contextos geográficos específicos é possível inferir que as metodologias

desenvolvidas no contexto da gestão pública e que envolvem variáveis econômicas, sociais e ambientais estão sempre necessitando de melhorias.

Dessa forma, argumenta-se que uma das ideias do estudo em apreço se constitui em minimizar algumas das deficiências encontradas nos estudos expostos, de modo que possa se buscar uma melhor adequação aos requerimentos dando importância relativa às características intrínsecas e extrínsecas da gestão pública em municípios, a partir de uma combinação de técnicas multicriterial, especialmente do Método PROMETHEE II.

Processo de construção de indicadores baseados em técnicas multicriteriais

Dentro do processo de decisão, em geral, são estabelecidos conflitos de interesse a partir das visões distintas dos decisores quer sejam econômicas, sociais, políticas, ambientais etc. Dessa forma, e por serem pessoas diferentes, é ao menos razoável aceitar que suas habilidades são desenvolvidas de maneiras diferentes e com comportamentos desiguais. Nesse sentido, a construção dos indicadores de sustentabilidade, em contexto da gestão das águas, a partir dos métodos da análise multicriterial, pode proporcionar o tratamento simultâneo de vários aspectos, dentro do processo decisório.

A abordagem da análise multicriterial na construção de indicadores pode ser embasada nas colocações de Weber (2002), Jollivet e Pavé (2002), quando demonstram a importância da modelagem multicriterial principalmente por dois motivos principais: pela natureza dos problemas a serem considerados (extremamente complexos, com várias dimensões envolvidas) e pela multiplicidade dos campos de especialização disciplinar envolvidos.

Lucena (1999), já defendia, e hoje ainda é muito latente, que as decisões nos diversos setores da sociedade vêm sendo tomadas tradicionalmente com base em apenas um ou dois critérios, geralmente o econômico e/ou financeiro, através de técnicas monocritérios como, por exemplo, as de otimização da pesquisa operacional. Nestes tipos de métodos, não é simples levar em consideração a presença e a importância de fatores subjetivos, sejam eles quantificáveis ou não, conduzindo muitas das vezes à escolha de uma alternativa que não seria a mais adequada para atender às prioridades socioeconômicas essenciais de uma comunidade.

Para Silva et al. (2006), a sociedade está vivendo o tempo dos parênteses, o tempo das eras. Esse tempo dos parênteses ocorre quando a sociedade se move de uma era industrial, centralizada, para uma era em que o uso da informação se torna chave para o sucesso. A partir de tais necessidades e exigências crescentes, o pensamento multicritério e multidecisor de tomada de decisão começou a crescer e tomar forma.

Para Pompermayer (2003), muito se sabe a respeito de ações potenciais de conservação dos recursos naturais, principalmente, daqueles em crescente escassez. No entanto, pouco se tem feito no sentido de evitar, num futuro próximo, sérios problemas diante das limitações desses recursos, particularmente os de natureza hídrica. Sendo assim, todo e qualquer esforço direcionado à recuperação, conservação e preservação dos recursos hídricos deve ser avaliado, para dar continuidade ao desenvolvimento econômico de forma sustentável, assegurando o bem-estar da humanidade.

Para a autora, várias são as ferramentas e métodos utilizados no campo do planejamento e gestão de recursos hídricos, como instrumentos de suporte à tomada de decisão, orientados para a gestão contínua e integrada e o uso racional desses recursos. Vários são, também, os atores e agentes que, de uma forma ou de outra, estão envolvidos nessa questão e

que atuam no processo de decisão, uma vez que a utilização de recursos hídricos envolve interesses múltiplos e, às vezes, conflitantes (POMPERMAYER, 2003).

Notadamente a problemática da tomada de decisão nos dias atuais é caracterizada por um número crescente de alternativas e critérios conflitantes, dentre os quais os decisores necessitam selecionar, ordenar, classificar ou ainda descrever com detalhes as alternativas a serem selecionadas, considerando múltiplos critérios. Em função dessa complexidade, a metodologia do Multicritério de Apoio à Decisão objetiva fornecer a quem necessita tomar uma decisão as ferramentas necessárias e suficientes para habilitá-lo nas soluções de problemas em que vários pontos de vista, até mesmo contraditórios, devem ser levados em consideração (ARAÚJO; ALMEIDA, 2009).

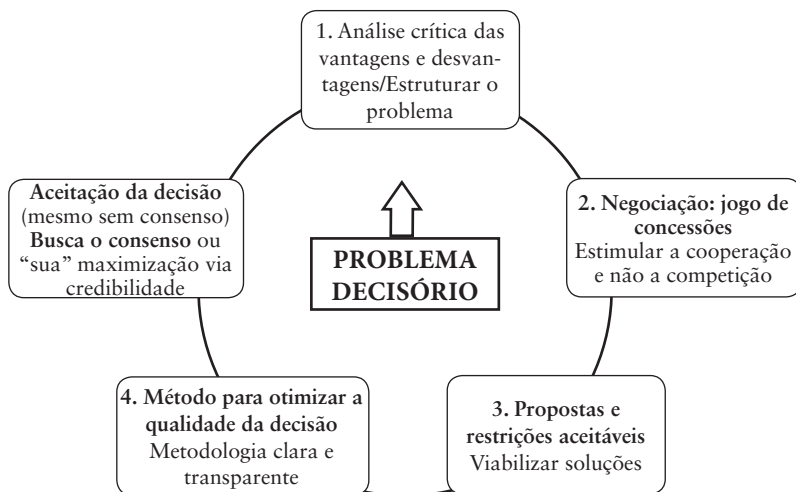
Braga e Gobetti (2002) destacam que, raramente, uma decisão é tomada em função de um único objetivo. Mesmo em problemas corriqueiros do dia a dia, como a compra de um equipamento doméstico de informática, em geral não utilizamos puramente o critério de mínimo custo. Outros fatores pesam na decisão: durabilidade do produto, garantia de manutenção etc. Segundo esses autores, o processo decisório envolve múltiplos objetivos e múltiplos decisores com visões diferenciadas acerca das metas a serem adotadas no planejamento e na gestão.

A fim de lidar com os problemas que envolvem vários objetivos simultaneamente, de uma maneira lógica, os métodos multicriteriais de apoio à decisão: “[...] procuram ir ao encontro de uma perspectiva holística, agregando toda a informação disponível, incluindo a de natureza subjetiva. O objetivo é alcançar uma maior transparência e sistematização do processo decisório” (RANGEL et al. 2009, p.579).

Os métodos multicritérios visam apoiar o processo decisório (não necessariamente prover uma solução). Curi e Curi

(2010) argumentam que os objetivos da análise multicritério concentram-se basicamente em estruturar o problema e no processo de escolha entre duas ou mais alternativas de decisão. Na estruturação do problema, os maiores desafios estão na representação e organização formalizada do problema para aprendizagem, investigação/análise, discussão e busca da solução. Por sua vez, na escolha entre duas ou mais alternativas, surgem alguns problemas, por exemplo: levam-se em consideração diferentes critérios (consequências); podem ser contraditórios; podem existir vários decisores e diferentes opiniões; incorporam-se os juízos de valores dos decisores; a solução pode não satisfazer a todos decisores; usam-se dados qualitativos ou quantitativos (até com diferentes ordens de grandeza); pode-se ter mais de uma “solução ótima”. A figura 1 evidencia as fases da análise multicritério.

Figura 1 – Processo Decisório da Análise Multicritério



Fonte: Adaptada de Curi e Curi (2010).

Nesse sentido, o que se pode perceber após tais entendimentos é que o processo de construção de indicadores como suporte à gestão pública de municípios pode levar em consideração o uso dessas técnicas multicriteriais, afinal envolvem múltiplos usuários e múltiplas variáveis o que o torna algo complexo e de difícil resolução. Isso porque a tentativa de resolver problema (s) a partir de objetivos conflitantes e com vários entendimentos pode acarretar uma abrangência diversa.

Na área da gestão pública, os decisores ligados ao desenvolvimento econômico puro e simples entendem que a melhor decisão se refere à maximização do benefício econômico líquido, uma vez que os valores econômicos expressam o interesse da sociedade. Por outro lado, os grupos ambientalistas radicais pregam a preservação do meio ambiente em sua forma natural e se opõem a qualquer intervenção que venha transformá-lo. Observa-se, portanto, que existe entre estas duas posições extremadas um conjunto de possibilidades para se tentar soluções de compromisso (BRAGA; GOBETTI, 2002).

Rotineiramente, tanto em nossa vida profissional como na vida privada, deparamo-nos com problemas cuja resolução implica o que consideramos uma tomada de decisão complexa. De modo geral, tais problemas possuem pelo menos algumas das seguintes características, conforme Gomes et al:

- os critérios de resolução do problema são em número de, pelo menos, dois e conflitam entre si;
- tanto os critérios como as alternativas de solução não são claramente definidos e as consequências da escolha de dada alternativa com relação a pelo menos um critério não são claramente compreendidas;

- os critérios e as alternativas podem estar interligados, de tal forma que um critério parece refletir parcialmente em outro critério, ao passo que a eficácia da escolha de uma alternativa depende de outra alternativa ter sido ou não também escolhida, no caso em que as alternativas não são mutuamente exclusivas;
- a solução do problema depende de um conjunto de pessoas, cada uma das quais tem seu próprio ponto de vista, muitas das vezes conflitantes com os demais;
- as restrições do problema não são bem definidas, podendo mesmo haver alguma dúvida a respeito do que é critério e do que é restrição;
- alguns critérios são quantificáveis, ao passo que outros só o são por meio de julgamentos de valor efetuados sobre uma escala;
- a escala para dado critério pode ser cardinal, verbal ou ordinal, dependendo dos dados disponíveis e da própria natureza dos critérios (GOMES, 2009).

Várias outras complicações podem surgir num problema real de tomada de decisão, mas esses sete aspectos supracitados caracterizam a complexidade de tal problema. Em geral, problemas dessa natureza são considerados mal estruturados (GOMES, et al. 2009).

Lyra (2008) argumenta que o uso dos métodos multicritério para apoio à decisão se baseia no princípio de que, para a tomada de decisão, a experiência e o conhecimento são pelo menos tão valiosos quanto os dados utilizados. Estes métodos analisam problemas incorporando critérios, tanto quantitativos como qualitativos.

É certo que o aumento da complexidade do processo de decisão na escolha de indicadores ambientais se dá através da quantidade de variáveis envolvidas, volume de informações, critérios estabelecidos etc. Tudo isso dificulta a elaboração de presunções confiáveis e adequadas. Nesse sentido, “[...] sem o uso de ferramentas quantitativas e qualitativas adequadas ter-se-á, naturalmente, a perda de precisão e de relevância nas informações pela limitação da capacidade humana de analisar todas as possíveis alternativas” (LYRA, 2008, p.15).

Dentro desse contexto, entende-se que o uso dos métodos multicritério na área de recursos hídricos tem por finalidade auxiliar o processo de decisão, principalmente por ser um cenário em que vários critérios (indicadores) podem ser considerados (ambientais, sociais, econômicos, técnico operacionais etc.), tornando o cenário complexo e de difícil decisão.

Material e métodos

Os procedimentos inerentes à execução da pesquisa são descritos a seguir, levando-se em consideração os seguintes aspectos: Classificação Metodológica da Proposta, Estrutura da Proposta, Recorte Geográfico e Temporal.

Classificação Metodológica da Proposta

No desenvolvimento do material e métodos que serão adotados, destacar-se-á inicialmente a importância da revisão bibliográfica na construção do quadro teórico do presente estudo com relação a conceitos inerentes à temática.

A pesquisa segue a seguinte classificação: Quanto à finalidade, quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à natureza.

Quanto a sua finalidade, classifica-se como uma pesquisa aplicada que objetiva gerar conhecimentos práticos e

dirigida à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais, tendo como propósito resolver um problema específico, que provavelmente resultará em um produto diretamente aplicado, buscando atender às demandas sociais (SOUZA et. al., 2007).

Quanto aos objetivos, classifica-se como exploratória e descritiva. Exploratória, pois tem “como propósito de proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito” (GIL, 2010,p.27,). Descritiva, porque serão descritas características dos municípios do Sertão da Paraíba, na qual se propõe investigar o “que é”, ou seja, a descobrir as características de um fenômeno como tal. Nesse sentido, são considerados como objeto uma situação específica, um grupo ou indivíduo (RICHARDSON et. al., 2007; GIL, 2010).

Quanto aos procedimentos, constitui-se como bibliográfica e documental. Gil (2010) apresenta muitos pontos de semelhança entre a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica, posto que nas duas modalidades utilizam-se dados já existentes. A principal diferença está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com o propósito de ser lido por públicos específicos. Já a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas. [...] O que geralmente se recomenda é que seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica, quando for obtido em bibliotecas ou base de dados.

Quanto à natureza, classifica-se como quantitativa, já que se pretende utilizar as técnicas para avaliação quantitativa e que o processo de construção de um trabalho científico, dependendo da natureza das informações, dos dados e das evidências levantadas, poderá empreender uma avaliação quantitativa, isto é: organizar, sumarizar, caracterizar e interpretar dados

numéricos coletados (MARTINS; THEÓFILO, 2009). Notadamente, procurar-se-á por fatos e causas do fenômeno a ser estudado através de medições de variáveis. A pesquisa (ou o método) quantitativa caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples às mais complexas (RICHARDSON et. al., 2007).

Recorte Geográfico e Temporal do Estudo

O recorte geográfico do estudo focar-se-á em testar a viabilidade metodológica através de um estudo nos 17 municípios localizados na região da microrregião de Sousa, PB, que são: Aparecida, Cajazeirinhas, Condado, Lastro, Malta, Marizópolis, Nazarezinho, Paulista, Pombal, Santa Cruz, São Bentinho, São Domingos de Pombal, São Francisco, São José da Lagoa Tapada, Sousa, Veirópolis e Vista Serrana. Observe a figura 2.



Figura 2 – Mapa da Microrregião de Sousa, PB.
Fonte: <http://geo.aesa.pb.gov.br/download.phtml>, 2015.

Essa região foi escolhida pelo fato de estar localizada em uma microrregião que apresenta grande representatividade econômica para o Sertão do Estado da Paraíba, e supostamente necessita de melhores estratégias de gestão pública para minimizar os efeitos da disparidade econômica, social e ambiental.

No que se refere ao recorte temporal, a metodologia foi desenvolvida e aplicada durante julho de 2014 a julho de 2015.

Procedimentos Estatísticos

O procedimento adotado para as comparações paritárias dos indicadores em relação aos municípios foi feito através do Método PROMETHEE II que utiliza seis funções de preferências. A função de preferência utilizada na pesquisa foi do tipo Usual (tipo I). Tabela 1.

Tabela 1 – Funções de preferência – Método Promethee

| Função para o critério i | Gráfico $b P_i a$ a $P_i b$ | Parâmetros necessários |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|------------------------|
| Tipo I: Critério Usual 0 se $x_i = 0$ $P_i(x_i) =$ 1 se $x_i \neq 0$ | | -- |
| Tipo II: Tipo U 0 se $ x_i \leq q_i$ $P_{II}(x_i) =$ 1 se $ x_i > q_i$ | | q_i |
| Tipo III: Tipo V $ x_i /p_i$ se $ x_i \leq p_i$ $P_{III}(x_i) =$ 1 se $ x_i > p_i$ | | p_i |
| Tipo IV: Tipo Escada 0 se $ x_i \leq q_i$ $P_{IV}(x_i) = \frac{1}{2}$ se $q_i < x_i $ $\leq p_i$ 1 se $ x_i > p_i$ | | q_i, p_i |

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------|
| <p>Tipo V: Tipo V com indiferença 0 se $x_i \leq q_i$ $P_V(x_i) = (x_i - q_i) / (p_i - q_i)$ se $q_i < x_i \leq p_i$ 1 se $x_i > p_i$</p> | | <p>q_i, p_i</p> |
| <p>Tipo VI: Tipo Gaussiana $P_{VI}(x_i)$</p> | | <p>s_i</p> |

Fonte: Braga e Gobetti (2002).

Após a comparação paritária entre os municípios e os critérios, foram analisados os fluxos positivos (*phi+*), negativos (*phi-*) e líquidos (*phi*) das avaliações para assim identificar os desempenhos das cidades investigadas.

Para dar suporte à construção metodológica, foram utilizados os seguintes softwares: SPSS (*Statistical Package for Social Science*) versão 8.0 para o cálculo das estatísticas descritivas; e o Software *VisualPROMETHEE*, versão 1.3.

Apresentação e discussão dos resultados

A seguir, são apresentados os resultados do estudo realizado através da análise multicritério. São expostos os achados através do desempenho (*ranking* parcial) por dimensão e posteriormente o *ranking* global que demonstra a situação da gestão pública dos municípios considerando as variáveis adotadas.

Parâmetros de escolha dos Indicadores de Gestão Pública Municipal

O Sistema de Indicadores para a Gestão Pública Municipal (SIGP) foi estruturado em 3 dimensões e 18 indicadores. Os parâmetros de seleção dos indicadores estão detalhados no apêndice.

Procurou-se, nesta etapa, concentrar maior esforço em discutir exaustivamente os parâmetros de escolha de cada um dos indicadores no intuito de construir um conjunto de informações interdependentes e interagentes combinados em dimensões para que assim fosse possível analisar as formas de contribuição referentes à utilização de critérios de gestão pública municipal para avaliação da *performance* dos municípios quanto aos impactos econômicos, sociais e ambientais dos municípios.

Desempenho dos Municípios: Dimensão Econômica

A dimensão econômica foi constituída por quatro indicadores (ver tabela 1). Observa-se que os indicadores de Receita total *per capita* e FPM *per capita* apresentam médias elevadas de 2565,19 e 1300,68 respectivamente, um desvio padrão também elevado de 821,32 e 608,42, demonstrando que apesar da média elevada, os valores estão muito dispersos em relação à média. Obtiveram também os valores mínimo e máximo maiores em relação aos outros indicadores. Os municípios com melhores desempenhos em relação ao indicador receita tributária *per capita* foram: Sousa, Pombal, São Domingos de Pombal, Aparecida e Lastro. Na situação menos confortável em relação aos demais, foram Nazarezinho, Marizópolis e Cajazeirinhas.

Os municípios de Lastro, São Domingos de Pombal e São Francisco apresentaram maior dependência econômica em relação às transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e menor dependência *per capita* estão Sousa, Pombal e Paulista.

Os indicadores ICMS *per capita* e Receita Tributária Arrecadada *per capita* apresentaram médias baixas de 51,17 e 234,74 respectivamente, um desvio padrão de 22,64 e 234,74, indicando que os valores apresentados não estão

dispersos da média. Obtiveram também os valores mínimos e máximos menores em relação aos outros indicadores.

No que se refere ao indicador ICMS *per capita*, observa-se que as melhores posições se referem aos municípios de Lastro, São Domingos de Pombal e São Francisco. Já as piores são destacadas nos municípios de Pombal e Paulista.

No tocante ao indicador receita total *per capita*, Lastro, São Domingos e Vista Serrana estão nas melhores posições, seguidos de Sousa, Pombal e Paulista nas piores posições deste indicador.

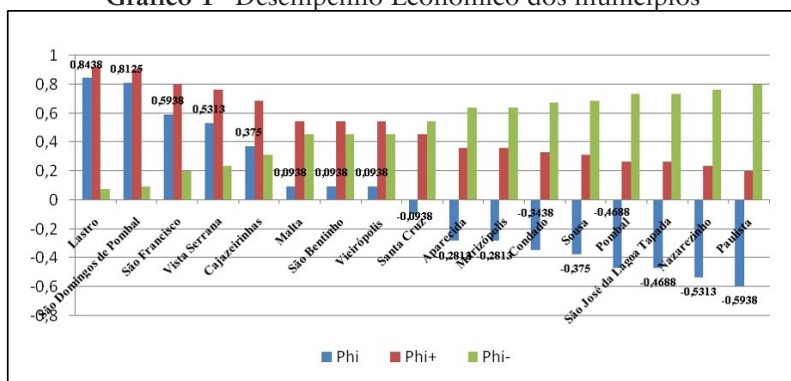
Tabela 2– Estatística descritiva dos indicadores econômicos
(continua)

| Municípios | DIMENSÃO ECONÔMICA | | | |
|--------------------------|--------------------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------------|
| | Receita tributária <i>per capita</i> | FPM <i>per capita</i> | ICMS <i>per capita</i> | Receita total <i>per capita</i> |
| Aparecida | 71,15 | 840,77 | 177,98 | 1914,38 |
| Cajazeirinhas | 37,12 | 1893,64 | 318,54 | 3105,72 |
| Condado | 27,30 | 1022,39 | 191,23 | 2121,70 |
| Lastro | 62,97 | 2465,91 | 393,24 | 4313,31 |
| Malta | 39,09 | 1211,01 | 225,75 | 2407,65 |
| Marizópolis | 26,32 | 1061,72 | 179,75 | 2292,65 |
| Nazarezinho | 24,68 | 937,58 | 178,79 | 2100,96 |
| Paulista | 47,00 | 753,81 | 137,85 | 1845,24 |
| Pombal | 94,51 | 560,72 | 130,38 | 1814,57 |
| Santa Cruz | 51,29 | 1045,09 | 198,11 | 2023,49 |
| São Bentinho | 33,68 | 1563,86 | 284,45 | 2470,70 |
| São Domingos de Pombal | 70,94 | 2267,40 | 356,63 | 4086,44 |
| São Francisco | 51,06 | 2032,08 | 336,21 | 3654,73 |
| São José da Lagoa Tapada | 35,36 | 895,44 | 174,67 | 2252,96 |
| Sousa | 97,92 | 401,70 | 178,61 | 1476,04 |
| Vieirópolis | 35,71 | 1306,06 | 216,16 | 2578,66 |
| Vista Serrana | 63,86 | 1852,42 | 312,21 | 3148,95 |
| Média | 51,17 | 1300,68 | 234,74 | 2565,19 |
| Desvio padrão | 22,64 | 608,42 | 81,33 | 821,32 |
| Mínimo | 24,68 | 401,70 | 130,38 | 1476,04 |
| Máximo | 97,92 | 2465,91 | 393,24 | 4313,31 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Uma avaliação parcial combinando todos os indicadores da dimensão econômica (gráfico 1) demonstra que Lastro (0,84), São Domingos de Pombal (0,81), São Francisco (0,59), Vista Serrana (0,53) e Cajazeirinhas (0,37) se destacam, seguidos de Malta, São Bentinho e Vieirópolis todos com fluxos líquidos positivos (Φ). Os municípios com fluxos líquidos negativos (Φ) maiores e consequentemente as posições menos confortáveis foram: Paulista (-0,59), Nazarezinho (-0,53), São José da Lagoa Tapada (-0,468), Pombal (-0,468), Sousa (-0,37), Condado (-0,34), Marizópolis (-0,28), Aparecida (-0,28) e Santa Cruz (-0,09).

Gráfico 1– Desempenho Econômico dos municípios



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Desempenho dos Municípios: Dimensão Social

Na dimensão social, observa-se que os indicadores Gastos em Educação *per capita*, Gastos de Saúde *per capita*, Gastos em Urbanismo *per capita*, Gastos em Assistência Social *per capita* apresentam médias elevadas de 717,73, 477,80, 203,66, 111,79 respectivamente, um desvio padrão também elevado de 236,36, 213,68, 89,15, 59,53, demonstrando que

apesar da média elevada, os valores estão muito dispersos em relação à média. Os mesmos indicadores também apresentam os valores mínimo maiores.

Em relação aos valores máximos maiores, destacaram-se os indicadores Gastos em Educação *per capita*, Gastos de Saúde *per capita*, Gastos em Urbanismo *per capita*, Gastos em Assistência Social *per capita* e Gastos em Cultura *per capita*.

Os indicadores IDH-M, Gastos em Segurança *per capita*, Gastos em Habitação *per capita*, Gastos em Transporte *per capita*, Gastos em Cultura *per capita*, apresentam médias baixas de 0,59, 2,32, 2,53, 11,47, 16,08 respectivamente, um desvio padrão de 0,04, 8,05, 9,55, 19,89, 19,67, indicando que os valores apresentados não estão dispersos da média. Este indicador, em comportamentos entre 0,50 e 0,70, obteve os valores mínimos menores, incluindo o indicador Gastos de Saúde *per capita*. Apresentaram também os valores máximos menores, exceto o indicador Gastos em Cultura *per capita*.

Como se nota nos Gastos com Saúde, Cajazeirinhas e São Bentinho não apresentam investimentos neste tipo de função. Lastro e São Francisco se destacam.

Já em relação aos Gastos com Educação, destacam-se as cidades de São Domingos de Pombal, Lastro, Cajazeirinhas e Vieirópolis, enquanto que os municípios com menores investimentos na educação foram Sousa, Pombal e Condado.

Em Gastos com Transporte, os maiores destaques em termos de investimentos são os municípios de Marizópolis, Lastro, São Francisco e Pombal. Já os piores desempenhos neste indicador são evidenciados pelos dos municípios de Paulista, Cajazeirinhas e Vista Serrana que não tiveram preocupação em investir ou evidenciar esse tipo de função. Esse cenário reforça o que Fernandes (1998) já enfatizava afirmando que o gasto social é aquele gasto voltado para a melhoria, a curto e longo prazo, das condições de vida da população.

Os municípios de toda a região investigada praticamente não investem em segurança, o que demonstra certa falta de zelo, conforme defende Bittencourt (2013), já que se entende que é dever do Estado proporcionar os meios necessários à segurança pública, atrelado a isso a contrapartida relacionada à responsabilidade da sociedade. Bittencourt (2013) ainda argumenta que a competência da Guarda Municipal, mesmo sendo facultativa por parte da Administração Pública municipal, é importante na defesa da ordem pública, dos interesses públicos e dos direitos fundamentais. Por ser um instrumento da atividade do Estado, a sua finalidade está alinhada a auxiliar as instituições democráticas e o exercício institucionalizado da democracia por meio da Constituição, a garantir harmonia social, coibindo arbitrariedades que lesem bens jurídicos importantes.

Os gastos municipais na função de urbanismo são melhores em Vista Serrana, São Francisco e Lastro, já que se destacam em relação aos demais municípios no tocante a função. Malta, São José da Lagoa Tapada e Sousa precisam concentrar melhores investimentos e estratégias de gestão pública para potencializar a realidade local municipal.

Os investimentos com Assistência Social são mais evidentes nas cidades de Lastro, São Francisco e Cajazeirinhas. O município de Sousa e Marizópolis apresentam as piores posições.

Os gastos com habitação ainda são incipientes em quase todos os municípios, exceto, São José da Lagoa Tapada e Marizópolis. Já os Gastos com Cultura, destacam-se São Francisco, Vieirópolis e Condado. Lastro, São José da Lagoa Tapada, Marizópolis e Vista Serrana não têm focado estratégias neste tipo de função.

Tabela 3 – Estatística descritiva dos indicadores sociais

(continua)

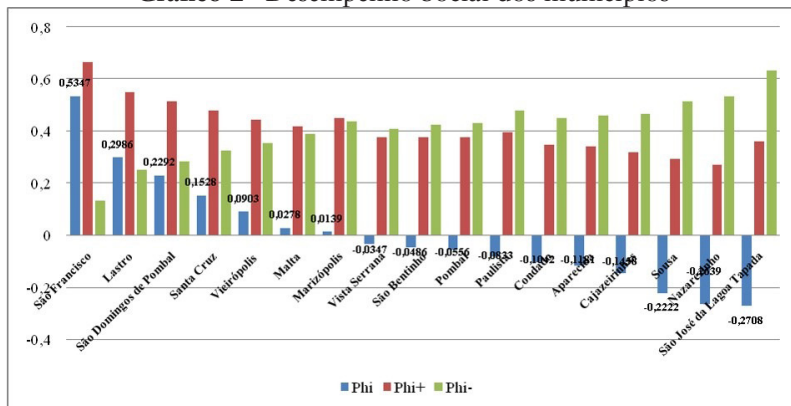
| Municípios | DIMENSÃO SOCIAL | | | | | | | | |
|-----------------------|-----------------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| | IDH -M | Gastos de saúde per capita | Gastos em educação per capita | Gastos em transporte per capita | Gastos em segurança per capita | Gastos em urbanismo per capita | Gastos em assistência social per capita | Gastos em habitação per capita | Gastos em cultura per capita |
| Aparecida | 0,58 | 434,22 | 615,59 | 4,81 | 0,00 | 205,46 | 75,50 | 0,00 | 19,99 |
| Cajazeirinhas | 0,55 | 10,77 | 932,78 | 0,00 | 0,00 | 168,71 | 198,32 | 0,00 | 14,45 |
| Condado | 0,59 | 525,59 | 639,29 | 0,57 | 0,00 | 117,03 | 77,89 | 0,00 | 24,90 |
| Lastro | 0,53 | 786,37 | 1097,82 | 53,08 | 0,00 | 310,98 | 244,66 | 0,00 | 1,62 |
| Malta | 0,64 | 500,87 | 689,85 | 4,78 | 0,00 | 57,82 | 97,45 | 0,00 | 9,68 |
| Marizópolis | 0,61 | 372,86 | 672,75 | 65,53 | 0,00 | 188,76 | 53,07 | 32,96 | 1,51 |
| Nazarezinho | 0,56 | 457,31 | 650,97 | 3,91 | 0,00 | 132,99 | 82,60 | 0,00 | 7,16 |
| Paulista | 0,59 | 444,93 | 624,05 | 0,00 | 0,00 | 228,14 | 86,31 | 7,03 | 3,35 |
| Pombal | 0,63 | 625,66 | 437,47 | 10,72 | 0,00 | 151,77 | 69,03 | 0,00 | 7,38 |
| Santa Cruz | 0,62 | 466,53 | 564,64 | 5,30 | 0,00 | 224,51 | 112,00 | 0,00 | 20,36 |
| São Bentinho | 0,61 | 0,00 | 808,63 | 0,19 | 0,00 | 188,61 | 90,16 | 0,00 | 23,20 |
| São D.de Pombal | 0,55 | 692,34 | 1247,50 | 3,87 | 0,00 | 288,70 | 172,94 | 0,00 | 11,72 |
| São Francisco | 0,58 | 715,97 | 968,61 | 32,48 | 0,00 | 315,22 | 203,22 | 0,00 | 83,62 |
| São José da L. Tapada | 0,53 | 436,70 | 524,28 | 5,16 | 39,38 | 126,62 | 57,42 | 3,06 | 0,94 |
| Sousa | 0,67 | 493,88 | 302,10 | 1,69 | 0,00 | 134,35 | 34,17 | 0,00 | 10,47 |
| Vieirópolis | 0,57 | 468,80 | 769,42 | 2,86 | 0,00 | 204,22 | 110,11 | 0,00 | 32,93 |
| Vista Serrana | 0,57 | 689,84 | 655,64 | 0,00 | 0,00 | 418,28 | 135,59 | 0,00 | 0,00 |
| Média | 0,59 | 477,80 | 717,73 | 11,47 | 2,32 | 203,66 | 111,79 | 2,53 | 16,08 |
| Desvio padrão | 0,04 | 213,68 | 236,36 | 19,67 | 9,55 | 89,15 | 59,53 | 8,05 | 19,89 |
| Mínimo | 0,53 | 0,00 | 302,10 | 0,00 | 0,00 | 57,82 | 34,17 | 0,00 | 0,00 |
| Máximo | 0,67 | 786,37 | 1247,50 | 65,53 | 39,38 | 418,28 | 244,66 | 32,96 | 83,62 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

No que se refere à Dimensão Social, é possível verificar, no gráfico 2, que São Francisco, Lastro, São Domingos de Pombal e Santa Cruz se destacam, seguidos de Vieirópolis, Malta e Marizópolis todos com fluxos líquidos (Φ^+) positivos. Os municípios com fluxos líquidos (Φ^-) negativos

foram: São José da Lagoa Tapada, Nazarezinho, Sousa, Cajazeirinhas, Aparecida, Condado, Paulista, Pombal, São Bentinho, Vista Serrana.

Gráfico 2- Desempenho Social dos municípios



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Desempenho dos Municípios: Dimensão Ambiental

Na dimensão ambiental, observa-se que os indicadores apresentam médias elevadas de Índice de Atendimento Total de Água, Domicílios particulares permanentes, Gastos em Saneamento *per capita* 59,41, 27,43, 14,32 respectivamente, um desvio padrão também elevado de 22,89, 20,40, 17,32, demonstrando que apesar da média elevada, os valores estão muito dispersos em relação à média. Obtiveram os valores máximos maiores e os valores mínimos maiores também, exceto o indicador Gastos em Saneamento *per capita*.

Os indicadores Existência de Aterro Sanitário no município ou se no município existe projeto de implantação, Gastos em Gestão Ambiental *per capita*, apresentaram médias baixas de 0,26, 2,36 respectivamente, um desvio padrão de 0,30, 4,14, indicando que os valores apresentados

não estão dispersos da média. Os indicadores Gastos em Saneamento *per capita*, Gastos em Gestão Ambiental *per capita*, Existência de Aterro Sanitário no município ou se no município existe projeto de implantação apresentaram valores mínimos menores, e os indicadores Existência de Aterro Sanitário no município ou se no município existe projeto de implantação de Gastos em Gestão Ambiental *per capita* demonstraram valores máximos menores.

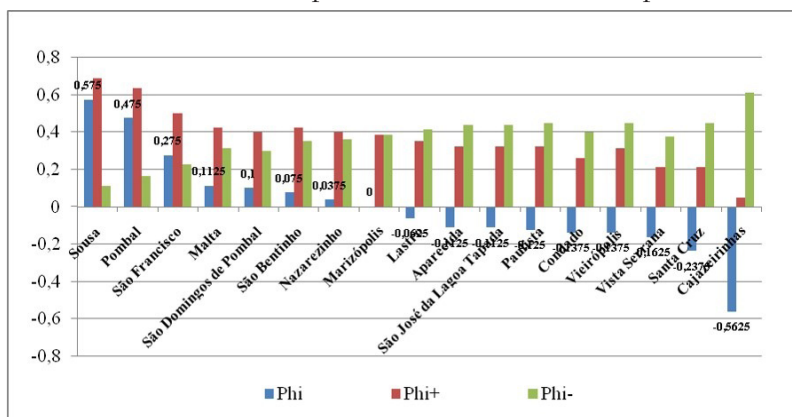
Tabela 4 – Estatística descritiva dos indicadores ambientais
(continua)

| Municípios | DIMENSÃO AMBIENTAL | | | | |
|--------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| | Gastos em saneamento <i>per capita</i> | Gastos em gestão ambiental <i>per capita</i> | Domicílios particulares permanentes | Existência ou projeto de implantação de aterro sanitário no município | Índice de Atendimento Total de Água |
| Aparecida | 15,48 | 0,00 | 4,20 | 0,50 | 56,14 |
| Cajazeirinhas | 0,00 | 0,00 | 11,40 | 0,00 | 42,41 |
| Condado | 0,00 | 0,00 | 37,00 | 0,00 | 83,56 |
| Lastro | 22,12 | 0,00 | 12,00 | 0,50 | 49,45 |
| Malta | 8,14 | 0,00 | 73,30 | 0,00 | 88,71 |
| Marizópolis | 0,00 | 10,96 | 14,70 | 0,00 | 90,13 |
| Nazarezinho | 28,40 | 0,00 | 18,30 | 0,50 | 43,73 |
| Paulista | 0,00 | 5,83 | 29,20 | 0,00 | 30,93 |
| Pombal | 0,00 | 14,26 | 60,00 | 0,50 | 91,41 |
| Santa Cruz | 0,00 | 0,00 | 27,50 | 0,00 | 61,30 |
| São Bentinho | 0,00 | 4,34 | 37,40 | 0,00 | 70,63 |
| São Domingos de Pombal | 26,41 | 1,65 | 25,60 | 0,00 | Sem dados |
| São Francisco | 41,40 | 2,69 | 13,20 | 0,50 | Sem Dados |
| São José da Lagoa Tapada | 0,03 | 0,00 | 16,30 | 0,50 | 44,38 |
| Sousa | 34,63 | 0,38 | 64,60 | 1,00 | Sem Dados |
| Vieirópolis | 57,27 | 0,00 | 1,60 | 0,50 | 19,51 |
| Vista Serrana | 9,48 | 0,00 | 20,00 | 0,00 | Sem Dados |
| Média | 14,32 | 2,36 | 27,43 | 0,26 | 59,41 |
| Desvio padrão | 17,32 | 4,14 | 20,40 | 0,30 | 22,89 |
| Mínimo | 0,00 | 0,00 | 1,60 | 0,00 | 19,51 |
| Máximo | 57,27 | 14,26 | 73,30 | 1,00 | 91,41 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Na Dimensão Ambiental, é possível observar, no gráfico 3 abaixo, que Sousa, Pombal e São Francisco se destacam seguidos de Malta, São Domingos de Pombal, São Bentinho e Nazarezinho todos com o *Phi* positivos. Marizópolis apresentou fluxo líquido zero, uma vez que, seus fluxos positivos foram iguais aos negativos. Os municípios com fluxos líquidos (*Phi*) negativos foram: Cajazeirinhas, Santa Cruz, Vista Serrana, Vieirópolis, Condado, Paulista, São José da Lagoa Tapada, Aparecida e Lastro.

Gráfico 3 – Desempenho Ambiental dos municípios



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Ranking Final do Desempenho da Gestão Pública Municipal obtido pelo SIGP

Diante dos resultados obtidos através das análises de todos os indicadores, foi gerado o ranking final do desempenho dos municípios.

Como se pode observar, o *ranking* final obtido sinaliza que o município de São Francisco obteve o melhor

desempenho, que o coloca em **1ª posição** no *ranking*. Esse resultado se explica pelo fato do município ter obtido bons resultados nas três dimensões analisadas (econômica, social e ambiental). Os indicadores que contribuíram para esse bom desempenho foram: Receita Total *per capita*, Gastos em Educação *per capita* e Gastos em Saneamento *per capita*.

Tabela 5 – Ranking Final do SIGP

| Ranking | Municípios | Phi | Phi+ | Phi- |
|---------|--------------------------|--------|-------|-------|
| 1 | São Francisco | 0,476 | 0,649 | 0,174 |
| 2 | São Domingos de Pombal | 0,323 | 0,569 | 0,247 |
| 3 | Lastro | 0,319 | 0,576 | 0,257 |
| 4 | Malta | 0,066 | 0,448 | 0,382 |
| 5 | Vista Serrana | 0,056 | 0,417 | 0,361 |
| 6 | Vieirópolis | 0,028 | 0,431 | 0,403 |
| 7 | São Bentinho | 0,017 | 0,427 | 0,410 |
| 8 | Pombal | 0,000 | 0,424 | 0,424 |
| 9 | Santa Cruz | -0,010 | 0,399 | 0,410 |
| 10 | Sousa | -0,035 | 0,406 | 0,441 |
| 11 | Marizópolis | -0,056 | 0,413 | 0,469 |
| 12 | Cajazeirinhas | -0,146 | 0,326 | 0,472 |
| 13 | Aparecida | -0,153 | 0,340 | 0,493 |
| 14 | Condado | -0,167 | 0,319 | 0,486 |
| 15 | Paulista | -0,208 | 0,333 | 0,542 |
| 16 | Nazarezinho | -0,240 | 0,299 | 0,538 |
| 17 | São José da Lagoa Tapada | -0,271 | 0,330 | 0,601 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

O município de **São Domingos de Pombal** apresentou **2ª posição** no *ranking*. Esse desempenho se deu pelo destaque dos mesmos indicadores do município de São Francisco, porém os resultados apresentados foram menores, assim São Domingos de Pombal foi superado por São Francisco.

Lastro se apresenta na **3ª melhor posição**. O resultado desse município foi considerado satisfatório, já que só foi superado pelas cidades de São Francisco e São Domingos de Pombal. Sendo os indicadores de receita total *per capita*,

gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água os mais representativos.

O município de **Malta** assim como Lastro apresentou os indicadores receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água como mais relevantes, porém obteve valores menores conseguindo alcançar 4^a posição abaixo do município do Lastro.

Vista Serrana classificado na 5^a posição, pelo destaque de desempenho dos indicadores de receita total *per capita*, gastos de saúde *per capita* e domicílios particulares permanentes.

Na 6^a posição, ficou **Vieirópolis**, contribuindo para tal posição os indicadores de receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e gastos em saneamento *per capita*.

O município de **São Bentinho** ficou na 7^a posição, refletido pelos indicadores de receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água.

Pombal se apresenta na 8^a posição decorrente dos indicadores receita total *per capita*, gastos de saúde *per capita* e índice de atendimento total de água.

O município de **Santa Cruz** ficou na 9^a posição com os indicadores de receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água os mais representativos.

Na 10^a posição do *ranking*, o município de **Sousa**, onde os indicadores que tiveram relevância para obter tal posição foram: receita total *per capita*, gastos de saúde *per capita* e domicílios particulares permanentes.

Marizópolis, por sua vez, ficou na 11^a posição, com destaque os indicadores de receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água.

Cajazeirinhas alcançou a **12^a posição** com os indicadores receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água.

Na **13^a posição**,ficou o município de **Aparecida** com os indicadores receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água.

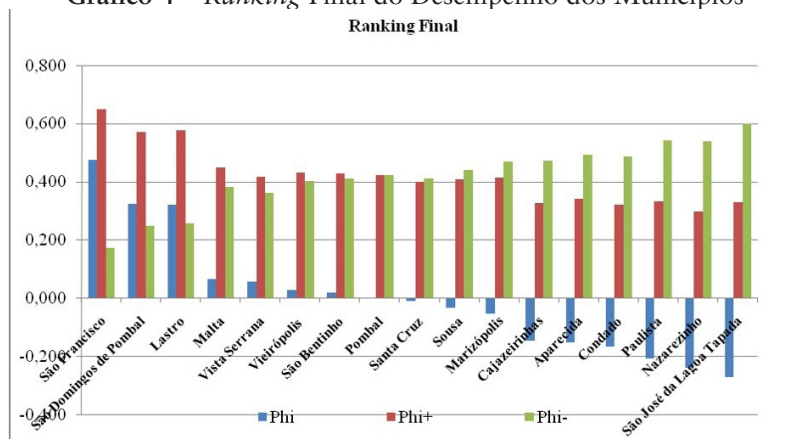
Condado apresenta-se com a **14^a posição** devido aos indicadores receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água em destaque.

O município de **Paulista** ficou na **15^a posição** no *ranking*, onde os indicadores que o levaram a tal posição foram: receita total *per capita*, gastos em educação *per capita* e índice de atendimento total de água.

Nazarezinho obteve a penúltima posição no *ranking* (**16^a**), sendo assim esse município foi superado por todos os demais com exceção de São José da Lagoa Tapada que ficou na pior posição.

Na última posição do *ranking*,ficou o município de **São José da Lagoa Tapada**, dessa forma não superou nenhuma cidade (**17^a posição**). Esse município necessita de maiores estratégias públicas, uma vez que os indicadores de gastos em habitação *per capita*, gastos em transporte *per capita*, gastos em saneamento *per capita* e gastos em gestão ambiental *per capita* demonstraram inferioridade, assim necessitando de melhores esforços da gestão pública.

Gráfico 4 – *Ranking* Final do Desempenho dos Municípios



Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

A seguir, são apresentadas as considerações finais do artigo que objetivou desenvolver e aplicar uma metodologia baseada na análise multicriterial composta por indicadores de gestão pública, estruturados de forma sistêmica para auferir a *performance* da gestão pública dos municípios da região investigada.

Considerações finais

Através da aplicação do método PROMETHEE II no estudo de caso, percebe-se que este método apresenta sensibilidade à variação dos parâmetros utilizados devido aos tipos de critérios gerais adotados pelo método e pelas funções de utilidade. As variações obtidas em cada dimensão apresentam resultados com níveis bem próximos, o que demonstra que muito embora a situação em alguns municípios seja superior aos demais, necessitam de esforços tanto dos órgãos e gestores governamentais, quanto das partes

interessadas em busca da melhoria e da qualidade de vida da população conforme defende Carvalho e Curi (2014).

Os resultados obtidos pelo SIGP demonstram que a aplicabilidade do modelo PROMETHEE II como método para definição de uma escala de avaliação – ou índice – das condições da gestão pública, a partir das dimensões econômica, social e ambiental, nos municípios, traz resultados relevantes a esse contexto. A ordenação obtida através do método enfatiza que existe desigualdade entre os municípios localizados nessa região, necessitando de estratégias e políticas públicas alinhadas a cada realidade e ao contexto da temática estudada.

Como se observa, a situação mais confortável se apresenta nos municípios São Francisco, São Domingos de Pombal, Lastro, Malta, Vista Serrana, Vieirópolis, São Bentinho e Pombal. No contraponto, os municípios em situação menos confortável em relação à gestão pública: São José da Lagoa Tapada, Nazarezinho, Paulista, Condado, Aparecida, Cajazeirinhas, Marizópolis, Sousa e Santa Cruz.

As reflexões, as críticas e informações disponibilizadas neste artigo se propõem a ampliar a discussão em torno das políticas públicas na área da gestão pública de modo a substanciar resultados mais satisfatórios a esse contexto, seja através do entendimento e ampliação da participação popular no processo de construção dessas políticas sociais, econômicas e ambientais, quanto para o aperfeiçoamento técnico dos órgãos gestores.

Torna-se relevante ressaltar que o modelo foi desenvolvido com a finalidade principal de propor e validar o emprego da metodologia, limitando-se à priorização dos municípios estudados (CARVALHO; CURI 2015). De maneira geral, é interessante ressaltar que possivelmente outros indicadores poderiam ter sido considerados na análise, como também

outras alternativas de soluções incorporadas, o que obviamente modificaria o resultado final da análise.

Naturalmente, outras variáveis poderiam ter sido incluídas/excluídas, uma vez que a subjetividade na escolha dos parâmetros de análise é sempre subjetiva e cabem interpretações diferenciadas. Sugere-se que o modelo seja replicado em outras regiões do Estado de modo que possa traçar um panorama geral da realidade de outros contextos geográficos específicos.

Referências

ARAÚJO, A. G. de; ALMEIDA, A. T. de. Apoio à decisão na seleção de investimentos em petróleo e gás: uma aplicação utilizando o método PROMETHEE. **Gestão & Produção**, v.16, n.4, 2009. p. 534-543.

BITTENCOURT, D. R. A guarda municipal e o direito fundamental à segurança. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n.3811, 7 dez. 2013 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26050>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

BOGONI, N. M.; HEIN, N.; BEUREN, I. M. Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região Sul do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n.1, jan./fev., 2011. p.159-179.

BORGES, F. Q. Administração pública do setor elétrico: indicadores de sustentabilidade no ambiente residencial do estado do Pará (2001-2010). **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 3, maio/jun., p.737-751.

BRAGA, B.; GOBETTI, L. Análise Multiobjetivo. In.: **Técnicas Quantitativas para o Gerenciamento de Recursos Hídricos**. (Org) Rubem La Laina Porto et. al. 2 ed. Porto Alegre: Editora

da UFRGS/Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2002. p.361-418.

CARVALHO, J. R. M. de; CURI, W. F. Sistema de Indicadores para a Gestão de Recursos Hídricos em Municípios: Uma Abordagem através dos Métodos Multicritério e Multidecisor. In: **Anais... XVII Seminários em Administração**, Universidade de São Paulo São Paulo, 2014.

CARVALHO, J. R. M. de; CURI, W. F. Indicadores para a Gestão dos Recursos Hídricos em Municípios: uma proposta metodológica de construção e análise. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 15, n. 38, jan./mar., 2015. p.4-28.

CURI, W. F.; CURI, R. C. Método AHP – Analytic Hierarchy Process. Material da disciplina de Otimização em Recursos Naturais. **Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais (Doutorado)** – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande-PB, ago/out. 2010.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, out. 2005. p. 97-169.

FEITOSA, F. da F. População, ambiente e mudanças climáticas: reflexões sobre o desenvolvimento do Centro-Oeste brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, v.29, n.1, 2012. p.209-211.

FERNANDES, M. A. da C. et al. Gasto social nas três esferas de governo - 1995. Brasília: IPEA, 1998.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, L. F. A. M.; GOMES, C. F. S.; ALMEIDA, A. T. de. **Tomada de Decisão Gerencial: enfoque multicritério**. 3. ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Atlas, 2009. p.324.

GONÇALVES, É.; BRAGA, F. M. S. A.; CAMPOS, E. S. A. Avaliação executiva de indicadores no governo do estado de Minas Gerais: análise da implementação de uma ferramenta de monitoramento e avaliação. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, 2011. p.1891-1914, nov./dez.

JANNUZZI, P. de M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 56, n.2, abr/jun, 2005. p.137-160.

JOLLIVET, M.; PAVÉ, A. Meio Ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 2002. p.53-112.

LIMA, M. S.; SANTOS, A. M. L. dos. Avaliação de Desempenho da Gestão Pública Baseada nos Indicadores Econômico-Financeiros: um estudo de casos múltiplos em entidades federais indiretas do município de Manaus. **Gestão & Sociedade**, v. 3, n 5, jan./jun. 2009.

LUCENA, L. de F. L. A Análise Multicriterial na Avaliação de Impactos Ambientais. In: III ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, **Anais...** Recife/PE, 1999.

LYRA, R. L. W. C. de. **Análise Hierárquica dos Indicadores Contábeis sob a Óptica do Desempenho Empresarial**. (Tese de doutorado). Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo, 2008.p.171.

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais e Aplicadas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p.247.

MENDES, P.; SANTOS, A. C.; NUNES, L. M.; TEIXEIRA, M. R. Evaluating municipal solid waste management performance in regions with strong seasonal variability. **Ecological Indicators**, v. 30, July, 2013. p.170-177.

PARAÍBA. (2016). SIGAESA-WEB. Mapa da Microrregião de Sousa, PB. Disponível em: <<http://geo.aesa.pb.gov.br/download.phtml>>. Acesso em: 18 fev.2016.

POMPERMAYER, R. de S. **Aplicação da análise multicritério em gestão de recursos hídricos: simulação para as Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí**. Dissertação (Mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola. Campinas, SP, 2003. p.137.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v.46, n.5, 2012. p.1271-1294.

RANGEL, L. A. D.; GOMES, L. F. A. M.; MOREIRA, R. A. (2009). Decision Theory With Multiple Criteria: An Application of Electre IV and Todim to SEBRAE/RJ. **Revista Pesquisa Operacional**, v.29, n. 3, set./dez., 2009. p.577-590.

RICHARDSON, R. J.; et al.(2007). **Pesquisa Social Métodos e Técnicas**. PERES, José A. de S.; et. al. (Colab.). 3. ed. ,7 reimp. São Paulo: Atlas, 2007. p.334.

SILVA, J. T. M.; CABRERA, P. A. L.; TEIXEIRA, L. A. A. **Aplicação do Método de Análise Hierárquica no Processo de Tomada de Decisão: um estudo com o empreendedor agrícola**

da Região de Divino/MG. **Revista Gestão e Planejamento**, ano 7, n.14, Salvador, 2006. p.19-30.

SOUZA, A. C. de; FIALHO, F. A. P.; OTANI, N. **Métodos e Técnicas**. (TCC). Florianópolis: Visual Books, 2007. p.160.

WEBER, J. (2002). **Gestão de Recursos renováveis: Fundamentos Teóricos de um Programa de Pesquisas**. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. Tradução Anne Sophie de Pontbriand Vieira, Christilla de Lassus. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.15-146.

ZAMAN, K.; IZHAR, Z.; KHAN, M. M.; AHMAD, M. (2012). The relationship between financial indicators and human development in Pakistan. **Economic Modelling**, v. 29, n. 5, Sep., 2012. p.1515-1523.

ZUCATTO, L. C.; SARTOR, U. M.; BEBER, S. B.; WEBER, R. (2009). Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública. **ConTexto**. Porto Alegre, v.9, n.16, 2º semestre. 2009.

Apêndice – parâmetros de escolha dos indicadores do modelo – Sistema de Indicadores para a Gestão Pública (SIGP)

Quadro 1 – Sistema de Indicadores de Gestão Pública Municipal (SIGP)

(continua)

| SISTEMA DE INDICADORES DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL | | | |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dimensão | Indicador | Fórmula | Objetivo |
| Financeira | Receita Tributária Arrecadada <i>per capita</i> | $RTA \text{ per capita} = \frac{\text{Receita Tributária Arrecadada}}{\text{População total estimada 2014}}$ | Avaliar a capacidade do gestor na arrecadação de impostos |
| | FPM <i>per capita</i> | $FPM \text{ per capita} = \frac{\text{FPM arrecadado}}{\text{População total estimada 2014}}$ | Avaliar a capacidade de captação de transferências constitucionais da União |
| | ICMS <i>per capita</i> | $ICMS \text{ per capita} = \frac{\text{ICMS arrecadado}}{\text{População total estimada 2014}}$ | Avaliar a captação de transferências constitucionais do Estado |
| | Receita total <i>per capita</i> | $\text{Receita total per capita} = \frac{\text{Receita total arrecadada}}{\text{População total estimada 2014}}$ | Avaliar a capacidade de arrecadação total da administração pública |
| | | | Relação |
| | | | Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/ |
| | | | Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/ |
| | | | Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/ |
| | | | Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/ |

| | | | |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>IDH-M</p> | <p>O índice, considerado aqui como indicador, varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total).</p> | <p>Esse indicador apresenta sua relevância, visto que fornece um retrato do nível de desenvolvimento através de aspectos de educação, longevidade e renda.</p> | <p>Fonte: IBGE Banco de dados @cidades, seleciona o município</p> |
| <p>Gastos de saúde <i>per capita</i></p> | <p>Gastos de saúde <i>per capita</i> = Gastos em saúde /População total estimada 2014</p> | <p>Avaliar os gastos <i>per capita</i> com saúde no município</p> | <p>Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/</p> |
| <p>Social Gastos em educação <i>per capita</i></p> | <p>Gastos em educação <i>per capita</i> = Total gastos em educação / População total estimada 2014</p> | <p>Avaliar os gastos <i>per capita</i> com educação no município</p> | <p>Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/</p> |
| <p>Gastos em transporte <i>per capita</i></p> | <p>Gastos em transporte <i>per capita</i> = Total gasto em transporte / População total estimada 2014</p> | <p>Avaliar os gastos <i>per capita</i> com transporte no município</p> | <p>Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/</p> |
| <p>Gastos em segurança <i>per capita</i></p> | <p>Gastos em segurança <i>per capita</i> = Total gasto em segurança / População total</p> | <p>Avaliar os gastos <i>per capita</i> com segurança no município</p> | <p>Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/</p> |

| | | | | |
|---------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Social | Gastos em urbanismo <i>per capita</i> | Gasto em urbanismo = Total gasto em urbanismo / População Total | Avaliar os gastos <i>per capita</i> com urbanismo no município | Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/ |
| | Gastos em assistência social <i>per capita</i> | Gasto em assistência social = Total gasto em assistência social / População Total | Avaliar os gastos <i>per capita</i> com assistência social no município | Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/ |
| | Gastos em habitação <i>per capita</i> | Gasto em habitação <i>per capita</i> = Total gasto em habitação / População Total | Avaliar os gastos <i>per capita</i> com habitação no município | Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/ |
| | Gastos em cultura <i>per capita</i> | Gasto em cultura <i>per capita</i> = Total gasto em cultura / População Total | Avaliar os gastos <i>per capita</i> com cultura no município | Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/ |

| | | | | |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Gastos em saneamento <i>per capita</i> | Gasto em saneamento <i>per capita</i> = Total gasto em cultura / População Total | Avaliar os gastos per capita com saneamento no município | Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/ |
| Ambiental | Gastos em gestão ambiental <i>per capita</i> | Gasto em cultura = Total gasto em gestão ambiental / População Total | Avaliar os gastos per capita com gestão ambiental no município | Positiva (Maximizar). Quanto maior o indicador, melhor a situação do município. Fonte: Sagres online, disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/ |
| | Existência de aterro sanitário no município ou se no município existe projeto de implantação. | (0) Não tem aterro sanitário (0,5) Em fase de discussão ou implementação (1) Existe aterro sanitário | A existência de aterro sanitário é fundamental na avaliação das condições de saúde da população. O uso desse indicador se justifica pelo fato de o aterro sanitário ser o local adequado para armazenar o lixo coletado, capaz de inibir a proliferação de problemas ocasionados pela má gestão do lixo, o que supostamente pode afetar a qualidade da água, caso não haja um manejo adequado dos resíduos. | Relação: Positiva (maximizar). Fonte: Informação disponibilizada pelo órgão responsável no município ou Atlas de saneamento. Origem dos dados: Primários. |

| | | | | |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ambiental | Domicílios particulares permanentes - tipo de saneamento - totais - adequados | Percentual de domicílios particulares permanentes - tipo de saneamento. | Seu uso se justifica, uma vez que revela fragilidades que podem ser discutidas e melhoradas, quando se apresenta baixos níveis de se percentual, denotando a necessidade de definir políticas públicas mais alinhadas à gestão de resíduos sólidos do município. | <p>Relação: Positiva (maximizar).</p> <p>Fonte: IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO / INDICADORES SOCIAIS MUNICIPAIS, 2010.</p> <p>Origem dos dados: Secundários.</p> |
| | Índice de Atendimento Total de Água | População Urbana Atendida com Abastecimento de Água / População Urbana do(s) Municípios(s) Atendida(s) com Abastecimento de Água | Identifica o percentual da população total do município abastecida | <p>Relação: Positiva (Maximizar)</p> <p>Fonte: SNIS, 2013.</p> <p>http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRERterterTERTer=105</p> |

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Um modelo de custos para o setor público embasado no ambiente organizacional

*José Marilson Martins Dantas
Marcleide Maria Macêdo Pederneiras
Jorge Lopes*

Introdução

A atividade do setor público tem um papel relevante no processo de construção na economia, especialmente quando as crises financeiras estão presentes, como foi o caso nos últimos anos no mundo. A intervenção dos governos na dinâmica econômica mostrou a sua importância como ator relevante no processo de estabilização e indutor do crescimento.

Dentro deste cenário, o governo brasileiro também atuou de forma relevante na busca de minimizar os efeitos da última crise econômica mundial, mostrando seu papel relevante dentro da economia brasileira.

Observando a composição do Produto Interno Bruto-PIB de vários países, pode-se constatar que a composição dos setores produtivos que formam o PIB brasileiro é semelhante ao das principais economias do mundo.

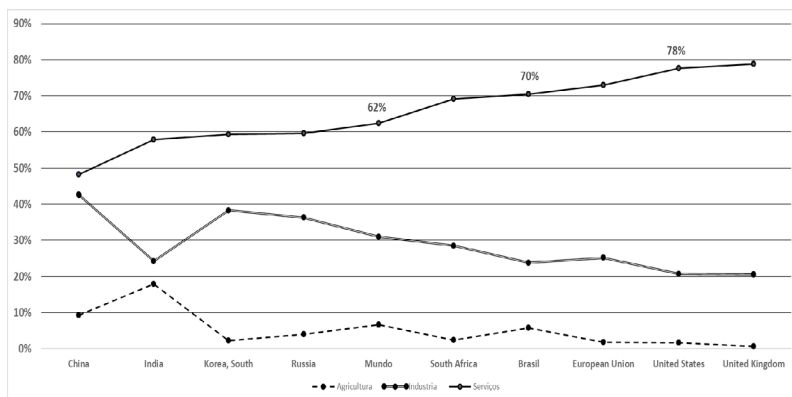


Figura 1 – Composição do PIB nominal por Setor - 2014

Fonte: The world Factbook.

A Figura 01 mostra que a participação do setor de serviços corresponde em média a sessenta e dois por cento do PIB, representando a média da participação das atividades da agricultura, indústria e serviços nas economias mundiais. No Brasil, o setor de serviços participa com 70% do PIB.

Conhecer as características operacionais do setor público é importante para entender a composição do produto interno bruto do Brasil, onde as atividades de serviços do setor público estão representadas nas atividades de Serviços de acordo com metodologia adotada no Brasil.

A importância do setor público na economia fica mais evidente na análise do valor do orçamento, quando confrontado com o PIB, evidenciando a participação relevante do setor público na economia.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) do Governo Federal, no exercício de 2014, totalizou uma despesa autorizada de 3,0 trilhões de reais, onde 1,2 trilhões de reais representava somente o orçamento fiscal destinado a manter os poderes da República e a sua estrutura.

Diante do volume de recursos que o orçamento do Governo Federal movimenta na economia, era de se esperar a existência de um sistema de gestão que pudesse ser utilizado pelo governo para melhorar a eficiência e a produtividade, além de atender o que determina a legislação. Especialmente, a Lei complementar 101/200 no parágrafo terceiro do seu artigo cinquenta, onde diz que a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

O Brasil, como vários países do mundo, ainda não desenvolveu um sistema de gestão parecido ou equivalente aos utilizados pelo setor privado. A busca pela construção do sistema é um desafio imposto a todas as nações visto a falta de conceitos e modelos amplamente aceitos e difundidos no mundo.

Segundo a Federação Internacional dos Contadores (IFAC) (2000, p.5), “apesar de existirem grandes semelhanças entre o setor público e privado, uma série de questões de contabilidade de custos governamentais ainda não foram tratadas de forma abrangente na literatura existente” (tradução nossa).

Partindo dessa colocação do IFAC, pode-se supor que é necessário entender os modelos de custos utilizados pelo setor privado e suas características para buscar estabelecer um sistema de gestão de custos e produtividade para o setor público.

O setor privado e os modelos de custos

A informação de custos deve ter acompanhado o homem ao longo do tempo como uma forma de avaliação dos objetos que compõem o processo de troca, subsidiando a tomada de decisão.

O processo de sistematização de modelos conceituais desenvolvidos pela contabilidade para mensurar os custos ocorreu junto com o período da revolução industrial, onde houve a definição de um novo paradigma no processo produtivo.

Segundo Hendriksen & Van Breda (1999, p.47), com o advento da revolução industrial, houve uma modificação na Contabilidade, “à medida que aumentava a necessidade de informação gerencial sobre os custos a serem atribuídos à avaliação de estoques, o mesmo acontecia com a necessidade de sistemas de Contabilidade de Custos”.

O processo produtivo nesse período gerava uma diversidade de produtos e como consequência também se intensificou a concorrência entre os produtores, obrigando as empresas a terem um controle de custos sistematizados.

O grande desafio era definir os custos dos produtos que eram fabricados e seguiam para o estoque, sendo posteriormente encaminhado para a venda.

Na análise do processo produtivo das empresas industriais da época, que eram a maioria, ficou constatado que no processo de produção existiam somente dois comportamentos específicos para os custos quando confrontado com o volume de produção num certo momento do tempo.

Uma parcela dos custos existia independente do volume produzido, mesmo que este fosse “zero”, sendo denominado de custos fixos. Outra parcela dos custos tinha comportamento relacionado com o volume de produção, alterando seu valor de acordo com a variação deste, sendo denominado custos variáveis.

Com base nessa modelagem, foi definido o método de custeio denominado absorção, que absorve todos os custos, tanto fixo quanto variável, na mensuração dos custos dos produtos.

A definição de Martins (1998, p.41) segue a mesma linha de pensamento de vários autores da área, onde o custeio por absorção “consiste na apropriação de todos os custos de produção aos bens elaborados, e só os de produção”.

O método tem como ponto principal apropriar os custos fixos por meio de rateio, que são uma forma de atribuir aos produtos o montante dos custos fixos, tendo como base algum critério que estabelece uma relação definida que representa o verdadeiro consumo dos recursos pelo produto.

Este método funciona adequadamente, quando os custos variáveis representam uma parcela significativa dos custos totais, cabendo aos custos fixos uma participação bem menor. Os valores de mensuração de custos começam a falhar e a não retratar de forma justa e verdadeira o sacrifício dos ativos quando os custos fixos representam uma parcela relevante dos custos totais.

Para os processos produtivos em que a participação dos custos fixos e variáveis são relativamente equivalentes nos custos totais, foi desenvolvido o método de custeio denominado variável.

O método de custeio variável pode ser definido como apropriação apenas dos custos variáveis ao custo do produto. Sendo os custos fixos considerados como despesas do período de avaliação.

Para Horngren et al. (2000, p.211), o custeio variável é: “O método de custeio de estoque em que todos os custos de fabricação variáveis são considerados custos inventariáveis. Todos os custos de fabricação fixos são excluídos dos custos inventariáveis; eles são custos do período em que ocorreram.”

O método de custeio variável propicia a possibilidade de determinar a margem de contribuição, que é definida como a diferença entre o valor do preço de venda deduzido

dos custos variáveis, podendo ser calculada de forma unitária ou total.

Para a maioria dos autores, inclusive para Backer e Jacobsen (1977, p.37), “os custos diretos são, geralmente, tanto variáveis como elimináveis; daí, o uso alternativo das expressões “custeio variável” e “custeio direto””.

De acordo com Martins e Rocha, a explicação para o custeio variável ser também chamado de direto é a seguinte:

O principal fundamento conceitual dessa primeira vertente não está no fato de se evitar o rateio de custos indiretos aos produtos, mas na convicção de que nenhum custo fixo – direto ou indireto – é custo de produto e sim encargo de período. Portanto, não existe custeio direto: a institucionalização do uso dessa expressão (custeio direto) deve-se ao clássico artigo de Jonathan Harris, de 1936, época em que o custo de mão de obra direta, além de preponderantemente variável, era muito relevante na composição do custo total. Hoje a situação é bastante diferente (MARTINS; ROCHA, 2010, p.59).

Alguns processos produtivos se caracterizam pela composição dos custos totais formados essencialmente por custos fixos, onde a participação dos custos variáveis é bastante reduzida. Essa configuração de processo produtivo leva a definição de um novo método de custeio que possa tratar os custos totais formados essencialmente por custos fixos.

De acordo com Smith (1991, p.16), a estrutura de custos do processo produtivo da indústria de serviços é essencialmente fixa, e justifica sua afirmação dizendo: “A contribuição marginal de adicionar volume é substancial, enquanto que o custo marginal do volume adicional é relativamente

insignificante... Esta é uma situação diretamente oposta às organizações que produzem mercadorias” (tradução nossa).

Peter Drucker (1995) reconhece a composição dos custos fixos como componente relevante dos custos dos serviços, além de evidenciar que o Custeio Baseado em Atividade-ABC é a forma mais adequada de mensuração dos custos dos serviços, face à inadequação do método de custeio absorção e variável.

O custeio baseado em atividade nos mostra por que a contabilidade de custos não funcionou para empresa de serviços. Não é porque as técnicas estejam erradas, mas porque a contabilidade de custos tradicional faz as hipóteses erradas. As empresas de serviços não podem partir do custo das operações individuais como as empresas de fabricação. Elas precisam partir da hipótese de que existe apenas um custo: o do sistema total. E este é um custo fixo ao longo de qualquer período (DRUCKER, 1995, p.77).

De acordo com Dierks e Cokins (2001, p.35), o ABC pode ser definido como: “Uma metodologia que mede o custo e o desempenho dos objetos de custo, atividades e recursos. Objetos de custo consomem atividades e atividades consomem recursos” (tradução nossa).

De acordo com Kaplan e Cooper (1998, p.99), o ABC não está centrado na alocação dos custos e sim no entendimento de como os custos ocorrem no processo operacional, sendo que o foco do ABC “não é mais como alocar custos, mas, em primeiro lugar, as razões que justificam o dinheiro gasto pela organização”.

Enfatizando as fragilidades do ABC, Kaplan e Anderson (2004, p.2), que foram alguns dos disseminadores do método,

reconhecem os pontos fracos da metodologia após a aplicação e o relato das experiências práticas desenvolvidas desde 1980, afirmando que:

Os procedimentos para estimar um modelo ABC, enquanto factível em estudos-piloto iniciais, tem-se revelado difícil e caro para estender a sua aplicação a totalidade da empresa. Além disso, mesmo depois que o modelo inicial foi construído, a atualização das informações requer essencialmente reestimativas por meio de uma nova rodada de entrevistas e pesquisas para que possa refletir as mudanças nas operações da empresa. Consequentemente, os modelos ABC muitas vezes não são mantidos e rapidamente suas estimativas de custos tornam-se obsoletas (tradução nossa).

As empresas de serviços se caracterizam por uma proporção elevada de custos fixos na composição do custo total. Imaginando-se que seria o ABC o método mais adequado para tratar os custos nas instituições de serviços, a constatação de Kaplan e Anderson relacionada à utilização do ABC induz a se buscar outra alternativa e uma reflexão metodológica mais aprofundada para mensurar os custos nas instituições de serviços, especialmente as do setor público.

Características essenciais do setor público versus setor privado

O setor público deve buscar modelos conceituais e referenciais teóricos próprios para tratar as informações de custos aplicadas à área pública, fato este corroborado pelo CFC (2009, p.4) quando ressalta que: “É preciso resgatar o

tratamento dos fenômenos do setor público, em bases teóricas que reflitam a essência das transações governamentais e seu impacto no patrimônio, e não meramente cumprir os aspectos legais e formais.”

O setor público é definido pela IFAC da seguinte forma: CFC (2012, p.8),

O termo setor público se refere a governos nacionais, governos regionais (por exemplo, estadual, provincial, territorial), governos locais (por exemplo, municipal) e entidades públicas relacionadas (por exemplo, agências, conselhos, comissões e empresas).

Para desenvolver um modelo conceitual de custos e gestão aplicado ao setor público é preciso entender as características do processo produtivo e operação do setor privado que deram origem aos modelos conceituais aplicados ao setor.

A constatação mais relevante é que para o setor privado foram reconhecidas duas características essenciais que representam fielmente o seu comportamento e são a base de construção de todos os modelos de custos. Essas características são vitais na modelagem do sistema de gestão: a identificação do momento de financiamento e consequente medida de desempenho da eficiência sistêmica.

A primeira característica tem relação com a definição do momento de financiamento que, na maioria das vezes, é feito *ex-post* a produção, por meio do processo de troca de ativos denominado venda.

É por meio do processo de venda que a entidade privada se financia e busca sua perpetuidade, face ao aumento da sua capacidade de financiamento.

A segunda característica é a definição de uma forma de avaliação do processo dos ativos envolvidos no processo de troca, considerando a necessidade de ter uma relação positiva

no processo de venda. Desta forma, foi estabelecido que o resultado do processo de troca, quando positivo denominado lucro, é definido pela diferença entre o valor recebido pela troca deduzido do valor do custo do ativo entregue.

Ao entender o comportamento do setor privado e estabelecer as suas características essenciais foram criadas as condições para o desenvolvimento dos modelos conceituais de custos que dera origem aos métodos de custeio denominados Absorção, Variável e ABC.

Na busca de construir um sistema de custos e gestão ao setor público, a inclinação natural dos pesquisadores foi aplicar os modelos conceituais de custos desenvolvidos para o setor privado, caminho seguido também pela IFAC e o CFC no processo de construção das Normas Internacionais de Custos para o Setor Público-IPSAS.

No entanto, ambos constataram que o setor público deve ser tratado com modelos conceituais próprios devido as suas peculiaridades e não aderência ao processo produtivo no setor privado, quando entendido o setor público no seu *core business*.

Os modelos conceituais de custos desenvolvidos para serem aplicados ao setor privado são fundamentados em duas características basilares que não são as mesmas características dos processos operacionais do setor público.

A primeira diferença basilar para a definição do modelo conceitual de custos e gestão do setor público é a forma de financiamento, que é totalmente diferente em relação ao setor privado. O financiamento do setor público, em oposição ao setor privado, é *ex-ante* ao processo produtivo.

A forma diferente de financiamento explica porque os modelos de custos advindos do setor privado não são aderentes, quando aplicados ao setor público, fato este corroborado pelo relato de vários artigos e pesquisas.

A IFAC reconhece as peculiaridades e as diferenças de processo produtivo do setor público explicitando essa condição por meio da publicação da IPSAS 23 denominada Receita de Transação sem contraprestação (Tributos e transferências). A IFAC (2012, p.673) coloca que “os tributos são a maior fonte de receitas de muitos governos e de outras entidades do setor público”.

No setor público, é imposto à sociedade financiar de forma compulsória suas atividades por meio essencialmente dos tributos. A aplicação dos recursos advindos dos tributos, que são a fonte de financiamento, não tem a contraprestação específica de serviço como condição essencial a sua existência. Na verdade, o contribuinte de forma individual pode receber os serviços públicos independente do seu volume de contribuição financeira, sendo essa a essência da transação sem contraprestação.

Se a compulsoriedade se contrapõe à liberdade de escolha, que é a essência do processo de financiamento do setor privado, o setor público tem na certeza do financiamento pela imposição legal e na decisão política da sociedade, expresso pelo orçamento, a continuidade das suas atividades definidas pelos diplomas legais.

Busca de construção de um sistema de custos para a administração pública

A construção de um sistema de custos aplicados ao setor público foi o resultado da contribuição de várias experiências acadêmicas e conceituais, e foi uma busca constante de melhorar o processo de decisão do setor público, apoiando o gestor com informações mais justas e verdadeiras.

Dentre as pesquisas realizadas no Brasil pelas universidades, essas informações se transformaram em sistemas

operacionais, ou seja, softwares. A linha do tempo mostra as principais motivações legais para o desenvolvimento do sistema de custos e as pesquisas que se transformaram em sistema de custos.

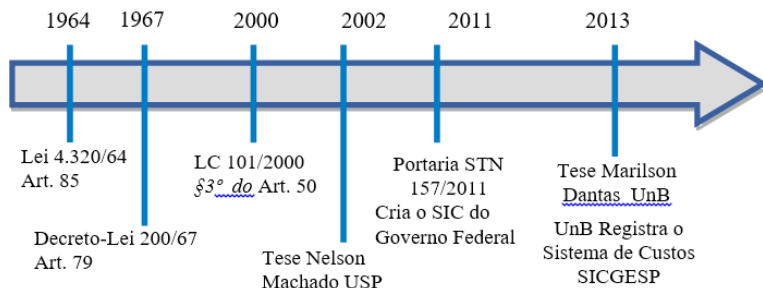


Figura 2 – Linha do Tempo dos Sistemas de Custos aplicados ao Setor Público no Brasil

Fonte: Elaboração Própria, 2015.

A iniciativa do Ministério da Educação-MEC

O Ministério da Educação-MEC instituiu em 1988, pela portaria N° 278/MEC/SESU, a comissão para desenvolver o Sistema de Apuração de Custos (SAC) para as IFES-SAC, envolvendo especialistas em custos dos diversos setores da sociedade.

O principal resultado da atividade da comissão foi o *software* e o Manual de orientação para implementação do SAC que definia os procedimentos e formulários necessários para as coletas de informações que deveriam subsidiar o sistema.

Descrevendo o modelo conceitual do SAC, Reinert (2005, p.37) comenta que no referido modelo, “o Sistema trabalha com Centros de Custo, alocando os custos indiretos aos centros produtivos para, em seguida, ratear esses custos

entre bens e serviços produzidos, considerando os critérios de volume”.

Com relação à avaliação do SAC, Peter et al comentam:

O principal problema há que se ressaltar o fato de o SAC estar fundamentado na filosofia de Centros de Custos. Essa concepção obscurece as possíveis informações gerenciais que um sistema de custos pode proporcionar a organizações como as Instituições Federais de Ensino Superior (PETER et al., 2003 p.20).

A contribuição conceitual do Prof. Lino Martins da Silva

Uma das primeiras contribuições para o desenvolvimento de um sistema de custos para o setor público foi o trabalho de Silva (1997) que teve o objetivo de conceber um sistema de custo aplicado ao setor público no qual, segundo o autor, possibilitaria a avaliação permanente da execução física e financeira dos programas, projetos e atividades, sendo esta uma das obrigações dos agentes públicos.

Uma recomendação proposta é que o sistema de custo deva ser desenvolvido de forma separada em relação ao sistema de contabilidade governamental, muito embora ele reconheça que o sistema contábil será a base das informações, em um processo de inter-relação permanente.

O modelo proposto por Silva (1997) tem o objetivo de oferecer informações gerenciais para subsidiar os processos de tomada de decisão. No trabalho, Silva (1997) define, de acordo com as observações da pesquisa, que os órgãos devem adotar o custo total, pleno ou por absorção e determinar taxas para representar a distribuição das despesas indiretas ou gerais.

A contribuição da Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC

A pesquisa da UFSC desenvolveu uma proposta de metodologia para apuração nas IFES brasileiras. Define como método de custeio o ABC, segundo Reinert (2005, p.75), “propõe-se utilizar o método aqui denominado ABCd-Universidade - Custeio Baseado nas Atividades Docentes das 75 Universidades, tendo a hora atividade docente como base de rateio”.

A contribuição da Universidade Federal de São Paulo – USP

Dentre as pesquisas oriundas da USP, pode-se destacar a desenvolvida por Nelson Machado publicada em 2002, sob o título “Sistema de Informação de Custo: Diretrizes para a Integração ao Orçamento Público e a Contabilidade Governamental”, que trabalha essencialmente no processo de integração do orçamento público com a contabilidade e trata também de custos, sendo colocada como uma das bases de sustentação para o desenvolvimento do sistema de custo do governo federal.

O trabalho é classificado pelo autor como normativo, uma vez que não pretende demonstrar como é o sistema de informação de custos do setor público, mas como deveria sê-lo.

De acordo com toda a argumentação exposta na sua pesquisa (MACHADO, 2002, p.149), foi justificada a escolha do custeio direto como método proposto para a sua tese, argumentando que:

A relação custo-benefício da informação, embora difícil de ser quantificada, é claramente favorável método do custeio direto,

uma vez que sua implantação pode ser feita muito rapidamente e com baixo custo de treinamento, já que aos funcionários e gestores esse método é familiar (MACHADO, 2002, p.149).

A conclusão da tese apresentada por Machado (2002) pode ser resumida da seguinte forma:

- 1)As despesas liquidadas orçamentárias equivalem ao conceito de gasto e podem ser consideradas como custo dos produtos ou serviços prestados no período após as reclassificações e ajustes;
- 2)O programa (e seu detalhamento: projeto e atividade) converte-se, então, no principal objeto de custo do sistema proposto pela tese;
- 3)O conjunto de objeto de custo do sistema proposto é formado por todas as categorias já utilizadas pelo sistema orçamentário;
- 4)O sistema de acumulação de custos prevê que, em primeiro lugar, os custos dos projetos sejam acumulados por ordem e que os custos das atividades sejam acumulados por processo;
- 5)O sistema de custeio baseia-se nos custos históricos e orçados.

Um sistema de custos para Organizações de Serviços Complexas

A Universidade de Brasília (UnB) envolvida no esforço de produzir uma solução de sistema de custo e gestão que possa ser aplicado de forma integral no âmbito dos Estados e Municípios desenvolve uma linha de pesquisa de custo aplicado ao setor público.

A pesquisa de doutorado de Dantas (2013) denominada “Um Modelo de Custos aplicado ao Setor Público sob a visão da *accountability*” resultou no desenvolvimento de dois modelos operacionais (*software*), que se materializam nos dois sistemas de custos e gestão da UnB, denominados SIGGESP e RECASP. É importante destacar que RECASP tem duas aplicações básicas, uma voltada ao gestor e outra voltada ao órgão de controle.

Os sistemas propostos se fundamentam na representação do ambiente em que o setor público está inserido, sendo composto pelo modelo legal, conceitual e operacional. O modelo operacional se materializa na ferramenta que os usuários operam, deu origem a dois sistemas representados pelos programas de computador Recasp e Siggesp de propriedade da Unb.

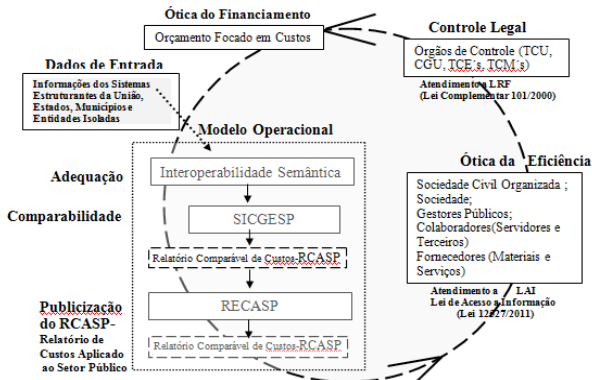


Figura 3 – Representação dos modelos que compõem o sistema de custos

Fonte: Dantas, 2013.

O reconhecimento que uma das diferenças do setor público em relação ao setor privado é a sua forma de financiamento *ex-ante* e nos leva a entender o ambiente que está sujeito o setor público no desenvolvimento das suas atividades.

O setor público tem como obrigação principal oferecer à sociedade, que o financia, serviços definidos na Constituição e nos diversos diplomas legais. Adota-se como conceito de serviços a definição de Kotler (1998, p.412) em que o “serviço é qualquer ato ou desempenho que uma parte possa oferecer a outra e que seja essencialmente intangível e não resulte na propriedade de nada. Sua produção pode ou não estar vinculada a um produto físico”.

Diante da forma de financiamento peculiar e no fornecimento de serviços, muitas vezes de forma monopolista, definem-se, como organização de serviços complexos, as estruturas da administração pública que oferecem serviços a uma área geográfica abrangente ou tem um volume de financiamento relevante no seu espaço de atuação.

Em vistas das características específicas do setor público e reconhecendo seu processo produtivo particular, define-se, como ponto de partida para a modelagem do sistema de custos e gestão, a conceituação de custos.

Custos aplicados ao setor público, de acordo com Dantas (2013, p.118), são definidos como um “sacrifício de recurso decorrente do processo produtivo do setor público”. Onde sacrifício é entendido como renúncia voluntária de um bem ou direito.

Identificada a forma de financiamento específica do setor público, levando-se em conta o seu produto não ter a obrigação de contraprestação de serviço direta, é essencial estabelecer uma medida de avaliação que possibilite ao administrador público fazer a gestão do setor público no âmbito da sua responsabilidade legal e poder de decisão.

O modelo conceitual do sistema de custos e gestão deve reconhecer a complexidade do serviço público e oferecer uma medida de avaliação que possa ser utilizada por todos os gestores em todos os níveis da organização.

A medida de gestão e eficiência do sistema deve oferecer a comparabilidade da informação tanto de forma horizontal ao longo do tempo, quanto de forma vertical em um determinado momento do tempo, propiciando a tomada de decisão em todos os níveis da administração pública, o estratégico, tático e operacional.

É importante destacar que a comparabilidade da informação não significa ter uma lista relativa a qualquer gasto e buscar fazer uma comparação para tentar tirar alguma conclusão. Essa atitude leva o gestor a comparar valores que têm uma mesma aplicação, mas não ajudam, de forma efetiva, no processo de gestão de uma organização de serviços complexa.

O nível de serviço comparável (NSC) se caracteriza pela medida sistêmica de avaliação e desempenho do sistema de custos e gestão aplicado ao setor público. O NSC é definido como a informação resultante da aplicação do modelo conceitual que permite estabelecer uma relação entre o custo das atividades operacionais e o seu produto, no nível mais detalhado da organização.

Essa medida pode ser utilizada da mesma forma pelos gestores, e todos os que participam direta ou indiretamente da cadeia produtiva do setor público tendo, como decorrência, o envolvimento de todos os atores do processo de busca da eficiência.

Conhecida a forma de financiamento, as características de complexidades da organização e a medida sistêmica de avaliação de desempenho, pode-se partir para a modelagem conceitual e operacional do sistema de custos e gestão.

Um passo importante é estabelecer os sistemas de informação que irão servir de base para a geração das informações de custos. Para Dantas (2013, p.133), os sistemas básicos podem ser agrupados em quatro tipos:

Contábeis e Orçamento – Agrupa os sistemas responsáveis pela contabilização do gasto da entidade, agregando de forma subsidiária os dados do orçamento;

Planejamento – Agrupa os sistemas responsáveis pelo acompanhamento do planejamento orçamentário;
 Recursos Humanos – Agrupa as informações dos sistemas relacionados à gestão e controle do pagamento dos servidores;
 Administrativos/Operacionais – Agrupa os sistemas relacionados às atividades de controle administrativo e das operações.

Estabelecidos os dados de entrada, pode-se definir o modelo conceitual que deverá representar a complexidade do setor público, visto que o modelo pode ser definido como uma simplificação da realidade. Pode-se representar o modelo de custos e gestão aplicado ao setor público da seguinte forma:

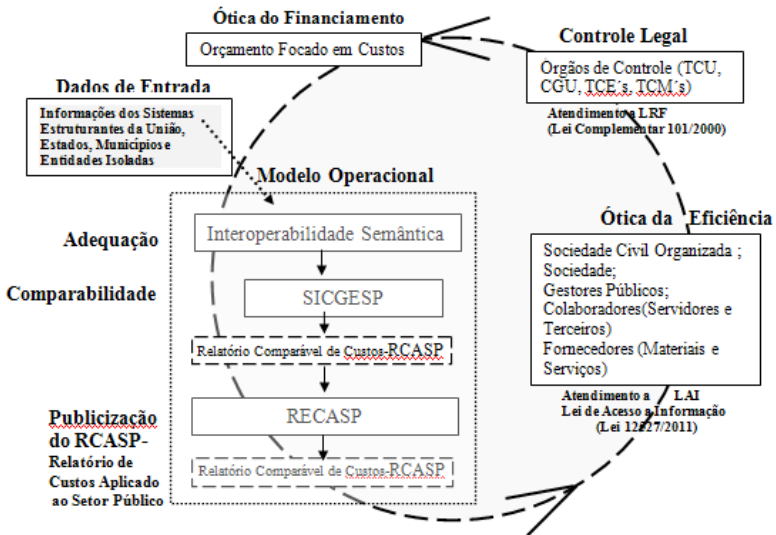


Figura 4 – Representação do Modelo do Sistema de Custos aplicado ao Setor Público

Fonte: Dantas (2013).

O ambiente, no qual o sistema de custos aplicado ao setor público opera, espelha na sua essência uma relação de *accountability* envolvendo a Sociedade. Detalhando o modelo operacional, podem-se descrever suas quatro camadas de operação da seguinte forma:

Interoperabilidade semântica – É a camada do modelo operacional que recebe os dados dos sistemas estruturantes da administração pública e os aproxima do regime de competência por meio de ajustes nas informações e conceituação semântica;

SICGESP®– É o modelo operacional de Infrasing de custos que recebe os dados da camada da interoperabilidade semântica, e aplica o modelo teórico/conceitual gerando o Relatório de Custos Aplicado ao Setor Público-RCASP;

RCASP – É a materialização da informação do nível de serviço comparável resultante da aplicação do modelo teórico/conceitual, sendo definido como RCASP-Relatório de Custos Aplicado ao Setor Público; e

RECASP® – É a parte do modelo operacional do Infrasing responsável pela divulgação e da consolidação da informação do nível de serviço comparável-RCASP.

O modelo operacional resultante do modelo teórico/conceitual funciona de forma a processar as informações advindas dos sistemas básicos, possibilitando mensurar, com base no modelo proposto de informação do nível de serviço comparável, os custos do setor público.

Modelo operacional

As organizações de serviços complexas impõem ao sistema de custos restrições que são condição para sua aplicação exitosa e de sucesso:

- A primeira é que o sistema tem que ser entendido e assimilado por toda a organização, isso significa se comunicar com milhões de usuários no caso do Governo Federal e milhares quando se trata dos Governos Estaduais e Municipais.
- A segunda, o sistema tem que ser robusto conceitualmente e ao mesmo tempo oferecer relatórios simples e de fácil interpretação, buscando reduzir ao máximo o esforço de treinamento no sistema.
- A terceira é a capacidade de o modelo conseguir expressar a realidade complexa de forma a propiciar o fácil entendimento por parte da organização, onde a própria utilização do sistema tem que ser vetor de disseminação dos conceitos.
- A quarta é que o sistema de custo deve estimular e conduzir ao envolvimento de toda a organização no processo de gestão, pois a decisão de fazer uso dos recursos de forma mais intensa é uma ação dos atores que compõem a base da organização.
- O processo de comunicação e disseminação do conceito de custos deve estar baseado em uma forma simples e clara, além de ter uma forma intuitiva de ser interpretada a comparabilidade da informação de custos pelos *stakeholders*.

Modelo Operacional – Infrasis SIGESP e RECASP

O modelo operacional foi instrumentalizado como forma de fazer funcionar o modelo teórico/conceitual, e sua aplicabilidade e funcionalidade no trato das informações geradas pelos sistemas básicos do setor público.

Deste modo, foi desenvolvido o aplicativo SIGESP® – (Modelo Operacional de Infrasis de Sistema de Informação de Custos e Gestão aplicada ao Setor Público) e o RECASP® – (Modelo Operacional de Infrasis de Repositório de Relatório de Custos aplicado ao Setor Público), ambos propriedade intelectual da Universidade de Brasília.

O RECASP será o instrumento de divulgação do RCASP – (Relatório de Custos Aplicado ao Setor Público), instrumento fundamental no processo de publicização da informação de custos junto aos diversos *stakeholders*, atendendo ao princípio da publicidade e especificamente à Lei no. 12.527/2011. A Lei de Acesso à Informação (LAI) determina a divulgação das informações dos atos administrativos e do registro da aplicação da utilização dos recursos públicos, incluindo a informação de custos como parte desse registro.

O artigo quinto da LAI diz que é obrigação e dever do Estado brasileiro garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de **forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão**.

O processo de *accountability* tem na visão de O’Connell (2005, p.86) apud Bovens (2007, p.450) uma forma objetiva de avaliação, dizendo que o processo “está presente quando os serviços públicos têm uma qualidade elevada, **baixo custo** e são realizados de forma atenciosa ” (tradução nossa).

A forma do modelo operacional dos artefatos gerados para utilização pelos diversos usuários do sistema de custos,

materializada pelos sistemas representados pela tela de acesso, que apesar de serem acessados por dois caminhos diferentes, compõem um modelo operacional único.



Figura 5 - Modelo Operacional do INFRASIG SICGESP e RECASP
 Fonte: Universidade de Brasília-UNB.

Relatório do sistema de custo e do Nível de Serviço comparável

O relatório proposto pelo sistema atende a apresentação simples e intuitiva da informação do nível de serviço comparável baseado na informação de custos, sendo o processo de gestão de custos a grande resposta na melhoria da eficiência do gasto do setor público, oferecendo aos gestores um instrumento de controle dos recursos aplicados.

A forma de apresentação do relatório será a mesma para todos os gestores visualizarem a informação de custos, no entanto, as decisões tomadas pelos gestores, em níveis hierárquicos diferentes, terão escopo e abrangência variados, respeitando o nível do gestor da hierarquia do setor público, podendo situar-se no escopo estratégico, tático ou operacional.

O modelo proposto para o relatório é o seguinte:

Relatório custo comparável aplicado ao Setor Público -RCASP

Periodicidade: mensal

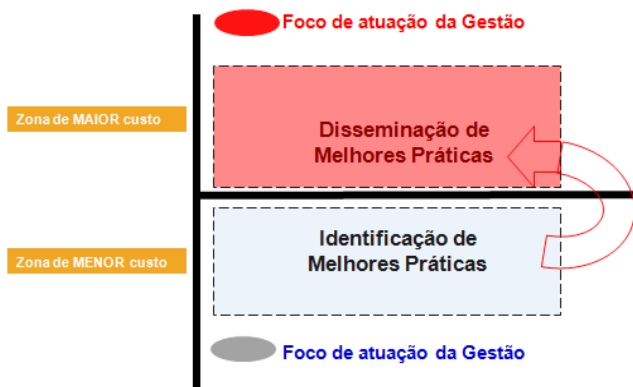


Figura 6 -RCASP – Modelo de apresentação do Relatório de Custos Aplicado ao Setor Público

Fonte: Dantas (2013).

Um sistema de informação de custos para organizações complexas deve induzir o processo de melhoria contínua, tendo-se em mente o volume de recursos, o número de pessoas envolvidas e a abrangência geográfica da sua atuação. Os relatórios de custos são ferramentas essenciais para o gerenciamento e a melhoria da aplicação dos recursos públicos.

O relatório do sistema foi modelado para que os gestores venham a atuar nos pontos de maior resultado para a organização, levando a efetiva melhoria do processo de gestão, sendo esta forma de atuação disseminada na organização em todos os níveis de gestão.

Processo de implementação na Organização do Sistema de Custos e da medida do nível de serviço Comparável

Outra restrição ao sistema de custo aplicado ao setor público é a necessidade de ter um processo de implantação que possa ser escalável dentro dos diversos níveis organizacionais.

A implantação do sistema será feita de forma Top-Down, iniciando o processo com base na implementação de etapas trimestrais para cada nível da organização.

A cada três meses, os relatórios implantados são validados pela organização, sendo a partir deste ponto produzidos mensalmente. Esse ciclo se repete até atingir os níveis hierárquicos mais operacionais da organização.



Figura 7 – Modelo de Implantação do Sistema

Fonte: Dantas (2013).

Conclusões

A construção de um sistema de custos para o setor público tem como ponto fundamental o entendimento do ambiente em que a organização está inserida, suas restrições de operação e a sua forma de financiamento.

Existe uma diferença importante entre o setor público e o setor privado que é a forma de financiamento, sendo esta no setor público *ex-ante* da contraprestação do serviço. Essa diferença é essencial no processo de modelagem de sistema de custos aplicado ao setor público.

Essa forma de financiamento diferente faz com que os modelos de custos definidos para o setor privado não consigam gerar informação de custos que possam refletir de forma justa e verdadeira a aplicação dos recursos públicos, ajudando o processo de tomada de decisão dos gestores.

Outro ponto relevante a destacar é o reconhecimento que as entidades do setor público têm características específicas

que, neste artigo, para efeito de modelagem, foram definidas como organização de serviços complexa, sendo estas as estruturas da administração pública que oferecem serviços a uma área geográfica abrangente ou têm um volume de financiamento relevante no seu espaço de atuação.

Respeitar as características específicas das organizações de serviço complexas é essencial para a definição do modelo de custos. Como ponto fundamental para realizar a modelagem do sistema de custos é a definição de um conceito que possa representar o processo produtivo do setor público. Esse sistema aplicado ao setor público é conceituado por Dantas (2013, p.118) como um “sacrifício de recurso decorrente do processo produtivo do setor público”. No qual, o sacrifício é entendido como renúncia voluntária de um bem ou direito.

No processo de modelagem, foi estabelecido que o sistema deveria apresentar uma medida de desempenho e avaliação do processo produtivo do setor público, esta medida foi estabelecida como o “Nível de Serviço Comparável” ou NSC.

A definição de uma medida abrangente é outra premissa estabelecida pelo modelo conceitual. Sendo assim, o NSC é definido como a informação resultante da aplicação do modelo conceitual que permite estabelecer uma relação entre o custo das atividades operacionais e o seu produto, no nível mais detalhado da organização.

No processo de definição do modelo conceitual foram estabelecidas três restrições que deveriam ser respeitadas. Senda elas:

1. O sistema tem que ser robusto conceitualmente e ao mesmo tempo oferecer relatórios simples e de fácil interpretação, buscando reduzir ao máximo o esforço de treinamento no sistema;

2. O modelo deve conseguir expressar a realidade complexa de forma a propiciar o fácil entendimento por parte da organização, onde a própria utilização do sistema tem que ser vetor de disseminação dos conceitos;
3. O sistema de custo deve propiciar o envolvimento de toda a organização, pois a decisão de fazer uso dos recursos é definida pela base da organização.

O artefato proposto para representar o modelo operacional foram os *softwares* SICGESP e RECASP que materializam o modelo conceitual e são as ferramentas que os usuários irão utilizar nas suas atividades diárias.

Os relatórios gerados pelos sistemas irão propiciar a introdução de um processo de gestão no setor público tendo em vista a disseminação de uma medida global de avaliação e de indução, induzindo processo de melhoria das decisões nas diversas esferas da organização.

O sistema está preparado para envolver a organização no processo de disseminação das melhores práticas, criando um ciclo virtuoso de melhoria contínua da aplicação dos recursos públicos, tendo impacto no nível de utilização do orçamento.

A tomada de decisão focada no processo de avaliação e acompanhamento das atividades que compõem os pontos de relevância nos dois quadrantes do relatório, possibilitará ao gestor agir, de forma eficaz, nas ações de melhoria na aplicação dos recursos, melhorando a qualidade do gasto.

O sistema foi desenvolvido para ser implantado de forma a exigir o menor esforço possível dos aspectos de capacitação e treinamento na utilização do software, centrando os esforços na disseminação do processo de gestão na construção da cultura de custo na entidade, notadamente Estados e Municípios.

O resultado esperado é uma redução de custos no primeiro momento do processo de implantação do sistema e a manutenção dos ganhos pelo aumento da produtividade no processo produtivo, liberando recursos para as atividades de investimentos.

Um ponto relevante para reflexão no momento de implementação do sistema de custos é deixar as pessoas envolvidas informadas no processo de gestão de custos e conhecedoras do modelo que gera as informações, caso contrário, poderá ocorrer a mesma reação presente no setor privado quando da implantação do sistema de custos. Segundo Martins (2009), pode acontecer que:

Essas reações, de medo do controle, de medo do papel e até de dificuldade de preenchê-lo, podem acabar por criar um clima de resistência à implementação do Sistema de Custos; mesmo que não venha a repeli-lo, poderá pelo menos dificultar ou tornar onerosa essa tarefa (MARTINS, 2009, p.377).

O setor público, especialmente pela sua complexidade e sua influência econômica, não pode ser gerido sem um modelo de gestão clara e, especialmente, sem ter um sistema de gestão baseado na informação de custos e em uma medida de desempenho global. Enquanto o lucro é a medida geral de desempenho do setor privado, o nível de serviço comparado é a medida geral de desempenho do setor público.

Referências

BRASIL, Congresso Nacional, **Lei Complementar N° 101**, de 4 de maio de 2000, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <<http://>

www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdfAcesso em: 06/01/2014>.

BACKER, Morton; JACOBSEN, Lyle E. **Contabilidade de custos**. Trad. Pierre Louis Laporte. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

BRASIL, Lei nº 12.952, de 20 janeiro de 2014. Diário Oficial, Brasília –DF, DOU de 21/01/2014. P1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm Acesso em: 25/01/2014.

CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE.
Orientações Estratégicas para a Contabilidade aplicada ao Setor Público no Brasil, Brasília, DF, 2009.
Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/downloads/CCASP_Orientacoes_Estrategicas_Contabilidade.pdf . Acesso em: 30 maio 2011

CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE.
Manual de Pronunciamentos Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IFAC), Traduzido para o português pelo Conselho Federal de Contabilidade. Brasília, DF, 2012.
Disponível em: <http://www.cfc.org.br/uparq/ipsas2010_web.pdf> . Acesso em: 26 nov.2012

DANTAS, José Marilson Martins Dantas. **Um modelo de custos aplicado ao setor público sob a visão da accountability**. Tese de Doutorado. UnB, 2013.

DIERKS, Paul A. COKINS, Gary. The CAM-I glossary of Activity-Based Management, version 3.0. **Journal of Cost Management**. by Warren, Gorham & Lamont, RIA Hudson St. New York , NY, U.S.A, v.15, n.1, p.34-43, Jan/Feb 2001.

DRUCKER, Peter F. **Administrando em tempos de grandes mudanças** Trad. Nivaldo Montingelli Jr, São Paulo: Pioneira, 1995.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. **Teoria da contabilidade**. Trad. Antonio Zorato Sanvicente. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HORNGREN, Charles T.; FOSTER, George; DATAR, Srikant M. **Contabilidade de Custos**. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

IFAC- **International Federation of Accountants. Perspectives on Cost Accounting for Government: International Public Sector Study**. 535 Fifth Avenue, 26th Floor, New York, NY 10017. United States of America, September, 2000.

KAPLAN, Robert S; ANDERSON, Steven R. **Time-Driven Activity-Based Costing** . November, 2003. Disponível em: <<http://www.hbs.edu/research/facpubs/workingpapers/papers2/0304/04-045.pdf> >. Acesso em: 10 abr.2012.

KAPLAN, Robert S; COOPER, Robin. **Custo&Desempenho**. Trad. OP. Traduções. 2. ed. São Paulo: Futura, 1998.

KOTLER, P. **Administração de Marketing**. São Paulo: Atlas, 1998.

MACHADO, Nelson. **Sistema de Informação de Custo: diretrizes para a Integração ao Orçamento Público e a Contabilidade Governamental**. Tese de Doutorado. FEA/USP, 2002.

MARTINS, Eliseu; ROCHA, Welington. **Métodos de custos comparados: custos e margens analisadas sob diferentes perspectivas**. São Paulo-SP: Atlas, 2010.

O'CONNELL, Lenahan. Program Accountability as an Emergent Property: The Role of Stakeholders in a Program's Field. **Public Administration Review**, v.65, n.1, 2005. p.85-93.

OECD/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Inter-American Center of Tax Administrations (2014). **Revenue Statistics in Latin America**, OECD Publishing. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264207943-en-fr>>. Acesso em: 25/01/2014.

PETER, Maria da Glória Arrais. et al. **Sistema de apuração de custos das universidades federais brasileiras: uma análise crítica**. VIII Congresso do Instituto Internacional de Custos, Punta del Este - Uruguay 2003. Disponível em: <http://eco.unne.edu.ar/contabilidad/costos/VIIIcongreso/Area_17.htm> Acesso em: 25/01/2014.

REINERT, Clio. **Metodologia para apuração de custos nas IFES Brasileiras**. 2005. 92 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

SILVA, Lino Martins da. **Contribuição ao estudo para implantação de sistema de custos na Administração Pública**. Brasília : ESAF, 1997. 76 p. Monografia vencedora em 2º lugar no II Prêmio STN de Monografia, Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública: contabilidade pública gerencial. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/IIPremio/sistemas/2siafpIIPTN/Resumo1L_PTNsiafp.htm. Acesso em: 18/02/2014

SMITH, Peter A. **Logistics in service industries**. Council of Logistics Management. 1991. 298 p.

CIA/The world Factbook Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2012.html>. Acesso em: 18/02/2014.

Autores da obra

Ana Paula Basso

Professora da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB e do Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP/UFCG. Pós-Doutora. Doutora em Direito Tributário Europeu pela “Universidad de Castilla-La Mancha”, na Espanha e pela “Università di Bologna”, na Itália.

Luiz Antonio Coêlho da Silva

Doutor em Ciências Sociais - Área Política e Desenvolvimento (UFRN) e tese na área de Economia Solidária e Autogestão. Graduado em CIÊNCIAS CONTÁBEIS (UEPB) e em ECONOMIA pela (UFCG). Mestre em ECONOMIA DO TRABALHO (UFPB). Especialização em Economia Solidária e Autogestão (UFCG) e em Gestão Pública (UEPB). É pesquisador dos temas: contabilidade pública e gerencial, orçamento público e democrático, políticas públicas, finanças públicas, terceiro setor, projetos públicos e economia solidária.

José Irivaldo Alves O. Silva

Professor Adjunto da UFCG. Doutor em Ciências Sociais. Mestre em Sociologia. Autor de diversos trabalhos, livros e artigos na área da gestão pública, políticas públicas ambientais e sociologia ambiental. Pesquisa das políticas ambientais e sua relação com a gestão pública e as ciências sociais, ecologia, políticas e conflitos ambientais. Tutor do PET

- CDSA. Membro da Waterlat - Água para a América Latina. Membro permanente do PROFIAP - Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede da UFCG.

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior

Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Professor Adjunto da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU). Autor dos Livros "Homicídios no Nordeste. Dinâmica, relações causais e desmistificação da violência homicida". Editado pela Editora da UFCG (EDUFCG) (2012), e "Semidemocracia brasileira: instituições coercitivas e práticas sociais". Editado pela Nossa Livraria Editora. Recife (2009).

André Luís Santos Pinheiro

Mestrando em Administração Pública na Universidade Federal de Campina Grande, tecnólogo em Gestão Pública pela Universidade Potiguar (2015), tecnólogo em Processos Gerenciais pela Universidade Paulista (2012), técnico em Segurança do Trabalho pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (2013). Assistente em administração no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - Campus Currais Novos.

Yuri Dantas dos Santos Brasil

Mestrando em Administração Pública na Universidade Federal de Campina Grande e Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Brasil (2014).

Maria de Fátima Nóbrega Barbosa

Doutora em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande - UFCG (2010) na Área: Sociedade e Recursos Naturais e Linha de Pesquisa: Desenvolvimento, Sustentabilidade e Competitividade. Mestrado em Ciências da Sociedade pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB (1999). Graduação em Administração de Empresas pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB (1995). Especialização em Gestão Empresarial pela Universidade Estadual da Paraíba (1996). Professora Adjunta III da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG.

Edjane Esmerina Dias da Silva

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande - UFCG. Mestra em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba (2000). Possui Graduação em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (1998) e História pela universidade Federal da Paraíba (1997). Atualmente é professora com Dedicção Exclusiva da Universidade Federal de Campina Grande. Coordenadora Geral de Educação a Distância da UFCG e Vice-Coordenadora Institucional do Mestrado Profissional em Gestão e Administração em rede- PROFIAP/UFCG/CCJS.

José Ribamar Marques de Carvalho

Doutor em Recursos Naturais pelo Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais UFCG (2013). Mestre em Ciências Contábeis UnB (2007). Professor Adjunto da Unidade Acadêmica de Administração e Ciências Contábeis (UAACC), do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais (CCJS) da Universidade Federal de Campina Grande (DE). Vice-diretor do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande. Professor do

PROFIAP - Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional e do Mestrado em Ciências Contábeis da UFRN.

Aila Katamara Queiroga Nóbrega

Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Campina Grande, Campus de Sousa. Pesquisadora do Observatório de Gestão e Sustentabilidade CNPq – UACC / CCJS / UFCG.

Marcleide Maria Macêdo Pederneiras

Doutora em Administração pelo PROPAD/UFPE. Mestrado em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (2003). Graduação em Ciências Contábeis - Unipê Centro Universitário de João Pessoa (1995). Atualmente é Professora adjunta da Universidade Federal da Paraíba. Tem experiência na área de Ciências Contábeis, atuando principalmente nos seguintes temas: educação em contabilidade, contabilidade avançada, elaboração de trabalhos científicos, análise de artigos científicos e do Mestrado Profissional em Gestão e Administração em rede- PROFIAP/UFCG/CCJS.

Enyedja Kerlly Martins de Araújo Carvalho

Doutoranda em Recursos Naturais – UFCG. Pesquisadora do Observatório de Gestão e Sustentabilidade CNPq – UFCG.

Jônica Marques Coura Aragão

Professora Adjunta do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – Curso de Direito do CCJS / UFCG. Pesquisadora do Observatório de Gestão e Sustentabilidade CNPq – UFCG.

Jansen Sarmiento Ribeiro

Possui graduação em Administração com habilitação em Comércio Exterior pela Faculdade Estácio de Alagoas. É especialista no ensino de Língua Inglesa. Foi empreendedor individual na área de educação, agregando experiências em rotinas administrativas. Leciona na Cultura Inglesa em João Pessoa-PB e faz a preparação para exames internacionais. Estuda os seguintes temas: políticas públicas, comércio exterior e metodologias para o ensino de língua inglesa.

Carlos Alberto Elpídio Pereira

Graduado em Administração pela Faculdade Paraibana (FAP) e Especialista em Gestão e Desenvolvimento de Pessoas pela CINTEP. Tem experiência em Logística e Gestão de Pessoas. Estuda os seguintes temas: liderança, gestão e desenvolvimento de pessoas e administração estratégica.

Rodolfo Medeiros Prata

Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Campina Grande, Campus de Sumé.

Sobre o livro

Projeto Gráfico/Editoração: Jefferson Ricardo Lima

Design da Capa: Rosenato Barreto

Tipologias Utilizadas: Myriad Pro e Sabon LT Std