



Universidade de Brasília

ESTADO, POLÍTICA E TERRITÓRIOS

Soluções e reflexões no campo da gestão pública



Organização
Programa de Pós-Graduação
em Gestão Pública
da Universidade de Brasília

ESTADO, POLÍTICA E TERRITÓRIOS

Soluções e reflexões no campo da gestão pública

Organização

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
da Universidade de Brasília

Primeira página

ESTADO, POLÍTICA E TERRITÓRIOS

Soluções e reflexões no campo da gestão pública

Contribuições do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília
(PPGP/UnB) ao debate

Organização

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
da Universidade de Brasília

Brasília, 2015

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/UnB)

Universidade de Brasília – *Campus Planaltina*

Coordenação

Prof.^a Andréa Gonçalves

Corpo Docente Permanente

Prof. Alexandre de Almeida

Prof. André Nunes

Prof.^a Andréa de Oliveira Gonçalves

Prof.^a Annita Valléria Camon

Prof. Jonilto Costa Sousa

Prof. Geraldo Eustáquio Oliveira

Prof.^a Luciana de Oliveira Miranda Gomes

Prof.^a Lucijane Monteiro de Abreu

Prof. Luiz Honorato Da Silva

Prof^a. Maria Julia Pantoza

Prof^a. Maria Raquel Gomes Maia Pires

Prof. Mário Lúcio de Ávila

Prof. Mauro Eduardo Del Grossi

Agradecimentos

O PPGP/UnB reconhece a contribuição da Capes, do CNPq, do DPP/UnB e dos órgãos parceiros (IFs, FNDE etc.) na consolidação desta obra.

SUMÁRIO

SOBRE OS AUTORES

SOBRE O PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA DA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PREFÁCIO

INTRODUÇÃO

Parte I – REFLEXÕES

**ALBERTO GUERREIRO RAMOS: CONTRIBUIÇÕES DA REDUÇÃO SOCIOLOGICA
PARA O CAMPO CIENTÍFICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Mauro Guilherme Maidana Capelari; Beatriz Gomes de Almeida Dysman da Cruz Seixas Singer
Afonso; Andréa de Oliveira Gonçalves

**O DISCURSO DA ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UMA
ANÁLISE DOS CÓDIGOS DE ÉTICA**

Annita Valléria Calmon Mendes; Magda de Lima Lúcio

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DE ESTUDOS TERRITORIAIS, CONTROLE SOCIAL E
ACCOUNTABILITY: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS CACS FUNDEB**

Rivany Borges Beú; Ricardo Borges Oliveira; Priscilla Kettilyn Rosa de França Sousa

PARTE II – SOLUÇÕES

**CAMINHOS DA CONTRATUALIZAÇÃO NO SETOR DE SAÚDE PÚBLICA NO
DISTRITO FEDERAL, DE 2010 A 2012**

Amilton Paulino Silva (*in memoriam*); Andréa de Oliveira Gonçalves; Elioenai Dornelles Alves
(*in memoriam*)

**ANÁLISE DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL POR MEIO DA UTILIZAÇÃO DA
METODOLOGIA PEIR: UM ESTUDO DE CASO NA LAGOA FEIA, EM
FORMOSA/GO**

Camila de Sousa Bittar; Mário Lucio de Ávila

**AIA E AAE: INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL COMO
FERRAMENTA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Juliana Teixeira dos Anjos; Lucijane Monteiro de Abreu

**O ICMS ECOLÓGICO: REFLEXÕES SOBRE A SUA IMPORTÂNCIA E O SEU
FUTURO FRENTE AO PROJETO DE REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA**

Beatriz Mesquita Jardim Pedrosa; Luiz Honorato; Eryka Fernanda Miranda Sobral

**PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO
DISTRITO FEDERAL: O CASO DO PROGRAMA PRODUTOR DE ÁGUA (PPA) NA
BACIA DO RIBEIRÃO PIPIRIPAU**

Mário Lúcio de Ávila; Silvia Regina Starling Assad

PARTE III – PERSPECTIVAS E DESAFIOS

EM BUSCA DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO: UM PAINEL ACERCA DA FUNÇÃO DE COMPRAS NO SETOR PRIVADO E SEU POTENCIAL DE APERFEIÇOAMENTO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

Alexandre Ribeiro Motta

CONSELHOS SUPERIORES E COLEGIADOS: ESPAÇOS PÚBLICOS E PARTICIPATIVOS, MAS QUANTO EFETIVOS?

André Luis Rabelo Cardoso; Shirley Mirone Martins Guimarães; Mário Lúcio de Ávila

Sobre os autores

MINICURRÍCULOS

Alexandre Ribeiro Motta

Economista, mestre em Desenvolvimento Econômico. Na Presidência da República, assessorou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o Gabinete do Ministro Chefe das Relações Institucionais. Mais recentemente se tornou SPOA do Ministério da Fazenda e membro do Conselho do Serpro.

Amilton Paulino Silva (*in memoriam*)

Doutorando em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Ciências Contábeis pela UnB, especialista em Contabilidade pela UnB. Possui graduação em Ciências Contábeis pela União Educacional de Brasília

André Luis Rabelo Cardoso

Mestrando em Gestão Pública pela UnB, especialista em Contabilidade pela FIJ e graduado em Administração pela Unimontes. Administrador do IFNMG – *campus* Januária, onde atua como Diretor de Administração e Infraestrutura.

Andréa de Oliveira Gonçalves

Possui doutorado em Integração da América Latina (área Estado e Sociedade) pela Universidade de São Paulo (USP), mestrado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduação em Ciências Sociais pela Universidade Vale do Rio Doce

Annita Valléria Calmon Mendes

Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Possui mestrado em Administração pelo Centro Universitário Unieuro, especialização em Relações Internacionais pela UnB e graduação em Administração pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).

Beatriz dos Santos Mesquita

Possui graduação em Fisioterapia pela Universidade de Brasília (UnB).

Beatriz Gomes de Almeida Dysman

Mestranda em Administração, na área de Administração Pública e Políticas Públicas (PPGA/UnB). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estácio de Sá.

Camila de Sousa Bittar

Bacharel em Gestão Ambiental pela Universidade de Brasília. Atualmente trabalha na empresa Geo Lógica Consultoria Ambiental.

Elioenai Dornelles Alves (*in memoriam*)

Professor titular aposentado na Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador sênior no Departamento de Enfermagem e no PG Ciências da Saúde na UnB. Membro efetivo da Sigma Theta Tau International e do capítulo Rho Upsilon da EERP/USP. Editor-Chefe da revista eletrônica *Gestão e Saúde* – www.gestaoesaude.unb.br – Qualis B4 Capes 2012.

Eryka Fernanda Miranda Sobral

Doutoranda em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGECON) da Universidade Federal de Pernambuco/Centro Acadêmico do Agreste (UFPE/CAA) e bacharel em Economia pela UFPE/CAA.

Juliana dos Anjos

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP) da Universidade de Brasília (UnB), especialista em Comunicação Pública pela Faculdade Integrada da Grande Fortaleza (FGF) e graduada em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo, pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Atua como servidora pública na Assessoria de Comunicação Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano.

Lucijane Monteiro Abreu

Possui pós-doutorado em Vigilância Sanitária pelo *Ministère du Travail et des Affaires Sociales de la Ville*, na França; doutorado em Ciências Químicas pela *Université de Rennes I*, na França; mestrado (DEA) em Ciências e Técnicas do Meio Ambiente pela *École Nationale des Ponts et Chaussées* (ENPC), na França; mestrado e especialização em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e graduação em Engenharia Civil pela Escola de Engenharia Kennedy.

Luiz Honorato da Silva Júnior

Possui doutorado, mestrado e graduação em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco. Foi professor da Universidade Federal de Pernambuco até 2012 e atualmente é professor da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Agrária e dos Recursos Naturais, atuando principalmente nos seguintes temas: economia do setor público, educação, ICMS ecológico e avaliação de políticas públicas.

Magda de Lima Lúcio

Doutora e mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (graduação) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – Ceam/UnB). Coordenadora do Curso de Gestão de Políticas Públicas (UnB). Líder do Grupo de Pesquisa sobre Instrumentos e Tecnologias de Gestão (Gepin).

Mário Lúcio de Ávila

Professor adjunto em gestão e sustentabilidade da Universidade de Brasília (UnB), *campus* Planaltina/DF. Bolsista CNPq Exp-A projeto ALI (MCT/Finep/Sebrae). Coordenador do curso de Gestão Ambiental e membro do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP/UnB). Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela UnB. Especialista em Informática na Educação e graduado em Zootecnia pela Universidade Federal de Lavras.

Mauro Guilherme Maidana Capelari

Doutorando em Administração pela Universidade de Brasília, com habilitação em Administração Pública e Políticas Públicas. Mestre em Administração pela Universidade Estadual de Londrina, com habilitação em Política e Gestão Ambiental.

Priscilla Kettilyn Rosa de França Sousa

Mestranda em Gestão Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Linguística Aplicada à Língua e à Literatura. Graduada em Letras – Português e Inglês pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). Tem experiência de cinco anos na área da Educação de nível fundamental como professora de Língua Portuguesa e Inglesa. Atualmente é a gestora responsável pela Secretaria Executiva da Comissão de Ética da UnB.

Ricardo Borges Oliveira

Mestrando em Gestão Pública do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB). Especialista em Gestão da Comunicação Empresarial pelas Faculdades Integradas de Jacarepaguá (FIJ/RJ). Jornalista formado pela Universidade Federal do Maranhão. É jornalista concursado da UnB, lotado no CPCE/UnB. Trabalhou como jornalista no Ibram/Museus, na Infraero, no Andes-SN, entre outras experiências profissionais. É autor da coletânea de charges *Haja humor!!*.

Rivany Borges Beú

Mestranda em Gestão Pública pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Gestão de Controladoria Governamental pela Faculdade Omini e graduada em Administração pela UD. Atualmente é administradora no Instituto de Geociências da Universidade de Brasília, com atuação em Controle Orçamentário, Planejamento e Melhoria de Processos.

Silvia Regia Starling

Mestre em Agronegócios pela UnB e especialista em Docência Universitária pela UCG. Possui graduação em Administração Rural pela Universidade Federal de Lavras. Residiu em Lyon (França) durante nove meses, onde aprimorou seus estudos no idioma francês. É conteudista, tutora e instrutora da disciplina de IAE (Introdução à Atividade Empresarial) no CDT/UnB (Centro de Desenvolvimento Tecnológico).

Sobre o Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Pública (PPGP) da Universidade de Brasília

O Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Gestão Pública (PPGP), instalado no *campus* da Universidade de Brasília em Planaltina, nasceu no ano de 2012 para atender uma enorme demanda por cursos de pós-graduação que respondam pelos anseios de formação de pessoal em alto nível e pesquisas direcionadas à administração pública, na capital do Brasil.

O PPGP tem carácter interdisciplinar e resulta da interação entre as áreas de Administração, Economia, Engenharias, Ciências Sociais e Políticas. Sua abordagem metodológica interdisciplinar busca atender, de forma sistêmica, o desafio de analisar a complexidade das questões na gestão pública a partir de vários eixos teóricos e analíticos.

O programa apresenta uma estrutura de ensino e pesquisa que integra diferentes frentes de atuação na gestão das políticas públicas no território. Por meio de incentivos ao desenvolvimento de habilidades analíticas e avaliativas, o PPGP visa a capacitação de pessoal para a prática profissional avançada e transformadora de procedimentos e processos aplicados, por meio da incorporação do método científico, habilitando o profissional para atuar em atividades técnico-científicas e de inovação.

O curso possui atualmente duas grandes áreas temáticas:

1. Estado, Território e Políticas Públicas; e
2. Instrumentos de Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública.

A primeira área – Estado, Território e Políticas Públicas – propõe-se a desenvolver estudos empíricos sobre políticas públicas e suas implicações para o desenvolvimento territorial, enfatizando o papel do Estado e as articulações com os diversos atores sociopolíticos, mediante arranjos de governança, participação e gestão, relacionados à implementação e ao monitoramento de políticas públicas. Privilegia temas como desenvolvimento territorial, desenvolvimento e inovação do setor público, processo decisório, relações intergovernamentais, redes políticas, arranjos institucionais e participação social na gestão do território.

A área de Instrumentos de Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública objetiva estudar, monitorar e avaliar políticas públicas e programas governamentais e os efeitos que as instituições e os sistemas políticos exercem nesses processos. Inclui as novas abordagens em políticas públicas: intersectorialidade, redes sociais e transversalidade. Privilegia análises empíricas sobre a aplicabilidade de instrumentos de monitoramento e avaliação em temas como impacto ambiental, política agrária, políticas sociais, inovação tecnológica, sustentabilidade, cidadania e competitividade das atividades organizadas a partir dos arranjos produtivos locais.

Atualmente, o programa mantém relações internacionais mais estreitas com o [Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas](#) (ISCSP) e a [Universidade Técnica de Lisboa](#), ambos em Portugal. Tais parcerias têm permitido ao corpo docente e discente do programa conhecer mais de perto a estrutura administrativa daquele país europeu, por meio de visitas técnicas, palestras e outras formas de interação.

O PPGP conta atualmente com 13 professores nas diversas áreas de formação e com experiências na administração pública vivida em suas trajetórias de vida. Tal diversidade tem ajudado o aluno, em seu processo de formação, a adquirir uma percepção mais holística dos significados e desafios da administração pública.

Assim, esse jovem Programa de Pós-Graduação se lança no desafio de contribuir com a formulação teórica e análise dos principais desafios impostos à Gestão Pública. Lança-se também com o objetivo de contribuir com a formação e capacitação de novas gerações de gestores públicos comprometidos em melhorar a eficiência do serviço ao público.

Prefácio

Ao iniciar a escrita deste prefácio, uma questão se me colocou de imediato: qual o traço de união ou denominador comum entre todos estes textos? E, confesso, a resposta não se me afigurava ao virar da pena. Cada texto, em si mesmo, parecia-me de grande interesse, embora com diferenças claras entre eles, faltando-lhes aparentemente um certo alinhamento, fosse ele de que natureza fosse. Tranquilei-me quando, após leituras e releituras, descobri que subjaz a este projeto a ideia de fornecer aos alunos de Ciência da Administração Pública um conjunto de textos com abordagens teóricas diferentes e relatos de pesquisa diversificados sobre várias áreas da Administração e das Políticas Públicas.

A estrutura desta obra apresenta nove trabalhos, assim distribuídos: *Alberto Guerreiro Ramos: contribuições da redução sociológica para o campo científico da administração pública no Brasil*; *O discurso da ética na administração pública federal: uma análise dos códigos de ética*; *Considerações acerca de estudos territoriais, controle social e accountability: a participação popular nos CACS Fundeb*; *Caminhos da contratualização no setor de saúde pública no Distrito Federal, de 2010 a 2012*; *AIA e AAE: instrumentos de avaliação ambiental como ferramenta para o desenvolvimento sustentável*; *O ICMS Ecológico: reflexões sobre a sua importância e o seu futuro frente ao projeto de reforma tributária brasileira*; *Conselhos superiores e colegiados: espaços públicos e participativos, mas quanto efetivos?*; *Pagamento por serviços ambientais e políticas públicas no Distrito Federal: o caso do programa produtor de água (PPA) na Bacia do Ribeirão Pipiripau*; *Análise da gestão ambiental municipal por meio da utilização da metodologia Peir: um estudo de caso na Lagoa Feia, em Formosa/GO*.

Sendo uma obra de administração pública, importa salientar que esta evolui sem cessar por expressar os valores e as preferências de cidadãos individuais, de grupos organizados e da sociedade no seu todo. Se é certo que alguns valores públicos e preferências são constantes, também não é menos verdade que outros evoluem. Na dinâmica social, um conjunto de valores acaba periodicamente por predominar, o que obriga a fazer evoluir as funções do Estado e as práticas da administração pública para que estas espelhem a nova realidade.

A Ciência da Administração Pública trata do estudo científico da administração pública, como entidade no seio da qual se desenvolvem atividades administrativas, destinadas à satisfação de necessidades coletivas. A satisfação de necessidades coletivas pela administração pública confere-lhe uma especificidade: dependência instrumental do poder político. A sujeição da administração pública ao poder político afasta-a do âmbito da administração privada, marcada pelo mercado e por suas leis. A administração privada prospera e fracassa com o mercado. O mercado emite sinais onde há carências e onde há excedentes desnecessários.

A obra que aqui se apresenta foi escrita por autores com forte diversidade de formação científica, o que em si mesmo relva em favor de tal diversidade, pois o corpo teórico da Ciência da Administração Pública está fundada em três pilares: a teoria política, a teoria das organizações e a teoria da decisão. Ora, de todas estas teorias, encontrará o leitor uma maior ou menor aproximação em cada um dos trabalhos aqui publicados.

Lisboa, 12 de outubro de 2015.

Introdução

Ao propor a obra que chega a suas mãos, o Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília procura alcançar seus objetivos mais elementares: produzir conhecimento e disseminá-lo para a sociedade em geral.

Trata-se de um esforço para promover a discussão do Estado brasileiro, das políticas públicas e do território, que se reconfiguram como elementos constituintes do processo de desenvolvimento do país e da construção do Brasil como nação.

A obra divide-se em três seções que se articulam em reflexões, soluções, perspectivas e desafios para os principais temas contemporâneos que animam os debates de docentes e discentes do programa. Apesar de não limitados por essas questões e tampouco induzidos ao escopo de um campo de pesquisa, os diálogos são frutíferos.

No primeiro texto, Capelari e colegas tratam da contribuição da obra de Alberto Guerreiro Ramos para a administração pública no Brasil, repercutindo a importância da realidade local no construto de ideias e a prática da transposição de conhecimentos e experiências. Recorrem ao método histórico e à atitude parentética para explicar o que foi consolidado como a redução sociológica por Guerreiro Ramos, no sentido de eliminar o excesso e a obtenção do essencial das informações.

Calmon e Lima Lúcio percorrem os discursos da ética na administração pública federal e produzem uma análise de quatro códigos de ética do Executivo. Duas categorias se mostram importantes nas análises empreendidas pelas autoras: a instrumentalização da ética e a promoção da subjetividade do indivíduo. O modelo gerencialista da administração pública, produz o plano de fundo que o texto explora como elemento transversal em todos os códigos analisados.

No terceiro texto, Beú, Oliveira e Sousa apontam duas dimensões fundamentais nas políticas públicas contemporâneas: o controle social e a *accountability* para discutir os estudos territoriais nas experiências dos CACS Fundeb.

A contratualização no setor de saúde pública no Distrito Federal foi objeto de investigação conduzido por Silva, Gonçalves e Alves no período de 2010 a 2012. No escopo geral, trata-se de revisitar as práticas de modernização da administração pública e verificar essa nova concepção denominada de Estado-empresário, com as implicações que podem suscitar no árduo e complexo campo da saúde pública.

A difícil tarefa da gestão ambiental, em especial no âmbito municipal, é abordada por Bittar e Ávila, que utilizaram a metodologia proposta pela OCDE para mensurar pressão, estado, impactos e respostas no contexto da administração pública. Trata-se de obra com alcance localizado, porém com semelhanças em muitas outras realidades do país. O rigor metodológico dos autores garante sua replicabilidade.

No texto de Anjos e Monteiro de Abreu, dois instrumentos de avaliação ambiental são estudados como ferramentas para o desenvolvimento sustentável. As autoras apontam a insuficiência dos instrumentos econômicos e sociais nos desenhos de políticas públicas, bem como o estado da arte da avaliação de impacto ambiental e da avaliação ambiental estratégica, sobretudo em atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente.

Pedrosa e colaboradores nos brindam com o debate em torno do ICMS ecológico e a reforma tributária, possibilitando ao leitor descobrir passado, presente e futuro dessa política que completa mais de 20 anos de existência no Brasil. Completa a seção de soluções o texto de Ávila e Assad de Ávila sobre pagamentos por serviços ambientais e as redes políticas que se estabelecem na implementação do Programa Produtor de Água da Agência Nacional de Águas.

Motta, na seção de perspectivas e desafios, apresenta um texto desafiador e atual, trata do gasto público e aponta lições e aprendizados que o setor privado pode ofertar ao governo.

No último texto, Cardoso e colegas retomam a discussão da participação e efetividade dos espaços públicos. Apontam para os Institutos Federais e concluem que a democracia regulada – ou autonomia controlada – parece ser a regra mais comum. Boa questão para debate e reflexão.

Boa leitura!

ESTADO, POLÍTICAS E TERRITÓRIOS

Alberto Guerreiro Ramos: contribuições da redução sociológica para o campo científico da administração pública no Brasil

MAURO GUILHERME MAIDANA CAPELARI

BEATRIZ GOMES DE ALMEIDA DYSMAN DA CRUZ SEIXAS SINGER AFONSO

ANDRÉA DE OLIVEIRA GONÇALVES

Introdução

A administração pública, pensada sobre as bases de campo científico (BOURDIEU, 2004; BOURDIEU, 1983), vem recorrentemente sendo discutida no Brasil (PACHECO, 2003; FADUL & SILVA, 2009; PECI *et al.*, 2011) e em diversos outros países (KETTTL, 2000; BOGASON & BRANS, 2008; OROZCO, 2009; RAADSCHELDERS & LEE, 2011). Em especial no Brasil, essa discussão busca alertar para uma importante passagem que inclui dois fatores, os quais, muitas vezes, se comportam de forma dicotômica: o aumento da produção científica na área da Administração Pública, tanto em eventos quanto em periódicos nacionais; e os pequenos e isolados números de cursos de graduação e pós-graduação e de grupos de pesquisas consolidados em administração pública no país. Nesse sentido, não são estranhos os trabalhos produzidos que se limitam a descrever episódios e eventos ocorridos, que não se dedicam a explicar os fenômenos sociais, que utilizam como estratégia metodológica única o estudo de caso e que focam em casos convergentes à agenda governamental momentânea e, em menor intensidade, aos anseios do público. Demonstram, com isso, um campo sem identidade, que produz conhecimento descontínuo e com baixa capacidade de devolver o conhecimento produzido para a sociedade.

O debate que se faz presente, portanto, é a necessidade de se apresentar a proposta de Alberto Guerreiro Ramos sobre redução sociológica, na dimensão de método histórico e atitude parentética, como sugestão de tema aos estudos sobre o campo científico da administração pública no Brasil. Entendemos por campo a categoria analítica que busca enfatizar a existência de um espaço social onde “estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem [...] a ciência” (BOURDIEU, 2004, p. 20). Essas sugestões poderiam ajudar no avanço científico da própria administração pública, direcionando as construções do campo para caminhos híbridos que contemplem tanto a eficiência organizacional como, e principalmente, formas mais participativas de produção do bem público. Além do mais, sugestões ao campo tendem a contribuir com trabalhos que busquem, em primeira instância, o atendimento das necessidades sociais e a construção de organizações mais inclusivas em um Brasil que é marcado historicamente pela desigualdade social, pelo patrimonialismo e pelo coronelismo (FAORO, 2001; CARVALHO, 1997).

Refletindo essa conjuntura apresentada para o campo da administração pública nacional, este trabalho pretende dialogar com as seguintes perguntas: de que modo podemos desenvolver um entendimento mais sistemático da administração pública nacional? E o que precisamos (re)conhecer para que o campo da administração pública nacional seja mais responsivo, correspondendo melhor aos anseios públicos locais? Como eixo norteador, defenderemos a ideia de que novos temas de pesquisa no campo da administração pública nacional perpassa pelo uso metodológico da história, conforme aponta Guerreiro Ramos (1965), considerando a importante e obrigatória aproximação dos pesquisadores ao contexto da realidade brasileira, o que pode potencializar, dessa forma, uma posição de engajamento e compromisso consciente com a realidade social local. Em acréscimo, defendemos, ainda, que a administração pública nacional

considere a racionalidade noética ou substantiva, nos moldes de Guerreiro Ramos (1972), uma vez que há necessidade dos “homens” se posicionarem de forma parentética para construir instituições mais inclusivas e que atendam fundamentalmente as necessidades sociais. Em vias de fato, portanto, pretendemos expor o pensamento de Alberto Guerreiro Ramos quanto à sua proposta metodológica e parentética de redução sociológica e a contribuição dessa proposta para “habilitar o estudioso a praticar a transposição de conhecimentos e de experiências de uma perspectiva para outra” (p. 54), sobretudo, com a finalidade de sugerir tais temas ao campo da administração pública brasileira, nosso principal objetivo.

O artigo está dividido em três seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira pretende discutir o campo da administração pública no Brasil; a segunda seção atenta em descrever e analisar a redução sociológica, sobretudo no que tange ao seu sentido histórico e de atitude parentética; por fim, a terceira seção contempla a redução sociológica e suas principais contribuições para o campo científico da administração pública brasileira.

Administração pública no Brasil: um campo em construção

O conceito de campo, proposto por Bourdieu (2004, p. 20), está ligado ao universo em que estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem e difundem a arte, a literatura ou a ciência. A estrutura de um campo é delimitada, em partes, pelos agentes que definem suas possibilidades e impossibilidades, o conjunto dominante de seus objetivos e questões que importam ou não para suas pesquisas. Desse modo, o campo é demarcado pela estrutura de seu capital científico. Além disso, um campo científico não é estático, tendo sua estrutura e seus agentes em constante movimento e embates, tanto pela conquista da representação quanto pela conquista da realidade do referido campo. Para este trabalho, entendemos a administração pública como um campo científico em constante construção e os pesquisadores, que se dedicam a estudar a administração pública, como agentes não passivos dentro desse campo. Portanto, apresentar as principais características do campo da administração pública nacional, objetivo desta seção, contribuirá para melhor enxergarmos as possibilidades da redução sociológica em cooperar com os estudos do campo em análise.

A administração pública mundial, e no Brasil em particular, vem em constante processo de crescimento quantitativo de sua produção acadêmica. Basta uma rápida passagem na quantidade de submissão de artigos aos principais eventos da área – EnAnpad e EnAPG – e na proliferação de revistas especializadas e de cursos de graduação e pós-graduação no país para se perceber essa tendência (PECI *et al.*, 2011). Muito embora esse crescimento seja positivo e demonstre, de forma parcial, que a administração pública vem ganhando espaço nos meios acadêmicos, problemas no campo não são incomuns tampouco recentes. Os primeiros trabalhos revisores da área de administração pública, no Brasil, datados da década de 1980, já mostravam inconsistências importantes no campo.

Machado da Silva, Amboni e Cunha (1989), por exemplo, demonstravam fragilidades especialmente no que tange ao baixo uso da literatura estrangeira, à preponderância de metodologias pouco aprofundadas e de trabalhos prescritivos com baixa capacidade analítica e voltados para análises práticas e menos teórico-empíricas. Como sugestões para a superação das fragilidades do campo, os autores apontam: o desenvolvimento da administração pública de forma híbrida contemplando temáticas tanto de políticas públicas como de análises organizacionais; e/ou concentrar o campo em temas que seriam significativos para a administração pública, como: sistema político e sua efetividade; agências públicas e sua representatividade; e sistema administrativo público e sua legitimidade.

Em trabalho desenvolvido com o objetivo de responder à questão “O que é administração pública no Brasil?”, Keinert (1998) apresentou, até aquele momento, a evolução do campo da administração pública no país (1937-1997). Para a autora, a presença da dicotomia política-administração não permitiu a definição clara do local institucional – *locus* – e de perspectivas

teóricas – *focus* – do campo. Ao revisar longitudinalmente os exemplares da RAP e RSP, percebeu o deslocamento inicial do conceito de “público” nos trabalhos, em que este deixa de ser compreendido como uma entidade estatal e passa a ser interpretado enquanto uma representação do interesse público. Tal constatação é percebida pela modificação nas características dos trabalhos publicados que vinham, com maior frequência, não mais se restringindo a estudos do aparelho do Estado e da burocracia governamental, mas buscando incorporar temas que envolviam uma gama maior de atores nas discussões de questões públicas atrelados a perspectivas político-organizacionais (KEINERT, 1998).

Em suas conclusões, Keinert (1998) sugere que existe um movimento na administração pública brasileira – embora esse movimento, à época, ainda não chegasse a substituir o paradigma prevalecente – que vem incluindo temas de pesquisa a partir da compreensão de “público” como espaços e interesses sociais/públicos. Tais temas começam, portanto, a abordar questões como: papel do Estado, democratização, gestão participativa, movimentos sociais e terceiro setor; visão integradora, holística e intersetorial; gerenciamento de conflitos e interesses divergentes; descentralização; qualidade na prestação do serviço público; inovação; ensino e pesquisa em administração pública; novos tipos de demanda gerencial (terceiro setor e conselho administrativo); e controle social direto.

Em revisão mais recente do campo, Pacheco (2003), ao buscar a maior pertinência e qualidade das publicações da área, aponta algumas características do campo da administração pública presentes nas publicações da RAP e RSP e nas publicações do EnAnpad entre 1995 a 2002. As características encontradas para o campo foram as seguintes: predominância de padrões normativos nas pesquisas; interlocutores restritos aos próprios pares e temáticas pouco transversais; heterogeneidade temática; estudo de caso como abordagem metodológica tônica, setorial e sem preocupação nas comparações; pesquisadores do campo divididos entre a pesquisa e a consultoria; riscos de assimilação acrítica de conceitos e teorias desenvolvidas em outras disciplinas. Pacheco (2003) não reivindica a autonomia da área; ao contrário, sugere a exposição da administração pública em campos mais estruturados, principalmente, por meio da valorização dos trabalhos que publicam em outras áreas, como na Anpocs e em revistas de Ciência Política. Sugere, ainda, o deslocamento do campo da administração pública da área de Administração e Turismo para áreas próximas à Ciência Política e a Políticas Públicas na avaliação Capes; a centralidade na formação de reformadores públicos; e a sedimentação do campo via predeterminação de temáticas a serem pesquisadas.

Apesar da presença, portanto, de inúmeros problemas e também sugestões para o campo da administração pública no Brasil, o que pretendemos neste ensaio é colaborar, mesmo que minimamente, para a inserção da redução sociológica como possível tema de pesquisa no campo da administração pública no Brasil, a partir da compreensão de público enquanto uma instituição voltada aos interesses e às demandas da sociedade. Colaborar com formas de pensar as organizações públicas a partir das propostas de redução sociológica de Guerreiro Ramos seria resgatar, aos nossos olhos, demandas de aproximação entre a área da Administração e áreas com campo mais consolidados, como de Ciências Sociais, incitadas por Pacheco (2003). Entretanto, também seria colaborar para a ampliação de novos espaços públicos e com a sedimentação de um campo que se apresenta ainda de maneira tímida e limitada para a sociedade brasileira, qual seja: o público como de interesse público na produção e na implementação das políticas.

Redução sociológica: o método histórico e a atitude parentética

A construção dos significados do termo “redução sociológica” por Alberto Guerreiro Ramos foi realizada de modo fragmentado e em diferentes épocas. Três foram os principais sentidos desenvolvidos ao longo de seus estudos que, de forma complementar, deram corpo ao que veio a ser apresentado como a redução sociológica, em seu modo mais acabado, no livro *A Nova Ciência das Organizações* (1981). Nesses três sentidos estão contemplados: (i) redução enquanto método histórico que estimule a realização de um trabalho dotado de valor pragmático

e de concepções e fatos sociais locais; (ii) redução como atitude parentética; e (iii) redução como proposta de uma nova ciência social. Especificamente, este trabalho considera os dois primeiros sentidos propostos para a redução sociológica.

(i) Para Guerreiro Ramos, redução teria o sentido de eliminar todo o excesso que perturba a compreensão e a obtenção do que é essencial em um dado. A eliminação dar-se-ia em toda a forma secundária e acessória de informação que não permite que a ideia seja apreciada em seu formato original e tampouco que sua essência seja contemplada. Assim:

No domínio restrito da sociologia, a redução é uma atitude metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetivos e fatos da realidade social. A redução sociológica, porém, é ditada não somente pelo imperativo de conhecer, mas também pela necessidade social de uma comunidade que, na realização de seu projeto de existência histórica, tem de servir-se da experiência de outras comunidades (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 82).

Embasado nessa definição, a redução sociológica se assenta sobre as bases de sete pressupostos, dentre os quais estão: (1) atitude metódica, compreendida como o esforço de, por meio de regras, depurar objetos de elementos que perturbem a percepção dos seus significados; (2) não admitir a existência dentro da realidade social de objetos sem pressupostos, o que alude à necessidade de se conhecer os fatos da realidade social, uma vez que formam um conjunto coerente de partes necessárias e com vínculos de significação; (3) noção de mundo, que denota a reciprocidade entre consciência e perspectiva observada. Noção de mundo, portanto, é a percepção da consciência de cada pessoa em relação ao objeto observado, o que garante percepções diferentes dos objetos para cada pessoa que o observa, a depender da consciência de cada uma dessas pessoas; (4) perspectiva, significado que o autor constrói para esclarecer que cada objeto observado é constituído, também, por meio da perspectiva em que este se insere, o que expressa que a transferência de um objeto de uma perspectiva para outra modifica sua essência; (5) os suportes da redução sociológica são coletivos e não individuais, ou seja, não estariam presentes na consciência do pesquisador ou do sujeito individual, mas se apresentariam como instrumento do saber operativo e da lógica material caracterizando-se como imanente à sociedade; (6) procedimento crítico-assimilativo da experiência estrangeira, indo de encontro às expectativas dos que transplantam literalmente produtos culturais importados. Guerreiro Ramos, entretanto, alerta que a redução sociológica não se caracteriza como um romantismo exacerbado do local ou do regional, mas se individualiza como um método dirigido por uma inspiração universal e mediatizada por influências locais e regionais; (7) atitude altamente elaborada, no sentido de colocar à mostra pressupostos de natureza histórico-social dos objetos em análise, sendo que a pesquisa dos objetos só se efetiva por sistematização e rigoroso raciocínio acerca das razões nas quais se fundamenta (GUERREIRO RAMOS, 1965).

De modo a corroborar com os pressupostos anteriormente descritos, Guerreiro Ramos (1965) defende o compromisso redutor, normatizando-o metodologicamente em quatro leis. A primeira lei é a do comprometimento, ou seja, é a adoção sistemática de uma posição de engajamento e também de compromisso consciente em relação ao contexto local. Aqui é demonstrado que a noção de mundo de um pesquisador não é constituída exclusivamente, tampouco em primeira instância, de esforço intelectual; pelo contrário, é de esforço não intelectual e da perspectiva existencial do próprio cientista. Assim, o pesquisador estaria condicionado por um *a priori* existencial, isto é, por sua experiência com objetos/pessoas do mundo particular em que viveu e seu contexto histórico-social, quer ele tenha consciência desse condicionamento, quer não. A segunda lei é a do caráter subsidiário da produção científica

estrangeira. Ela subjaz que os objetos em análise podem ser considerados, no domínio da Sociologia, sob diversas formas (noemas), como o Estado que possui diferentes interpretações, dependendo do país em que está sendo estudado. Dessa maneira, não se mostra adequado o fato de se consumir *in natura* a produção estrangeira, uma vez que ela foi embasada em um tipo ideal de Estado que se enquadra na realidade daquela região, mas que talvez não se configure no mesmo tipo ideal de Estado para ser replicado em outro país, no caso, o Brasil. O que carece ser realizado, segundo Guerreiro Ramos, é utilizar a produção estrangeira como matéria-prima, sempre condicionada por fatores particulares da sociedade local, isto é, de forma subsidiária (GUERREIRO RAMOS, 1965; AZEVÊDO, 2007).

A terceira lei diz respeito à universalidade dos enunciados gerais da ciência. Para Guerreiro Ramos, a ciência é universal em dois sentidos: no sentido de que todos aqueles que a devotam se apresentam, na maioria das vezes, convergidos para as mesmas características semânticas, ou seja, admitem válidos os mesmos enunciados centrais da ciência; e no sentido de que o mundo não está compartimentado e, por isso, os povos estão estreitamente relacionados uns com os outros, o que permite que avanços obtidos em um país alastrem-se para outros países rapidamente. Nesse sentido, a redução sociológica não nega a universalidade da ciência, todavia demanda do pesquisador submeter o trabalho científico à exigência da comunidade em que vive. A quarta e última lei relaciona-se à fase em que a sociedade se encontra, bem como à explicação dos problemas de uma sociedade estar em função dessa fase. Isto é, nenhum fenômeno social pode ser compreendido em sua totalidade se não estiver embasado em uma fase histórico-social para fins de pertinência e de transcendência explicativa dos problemas sociais. Assim, a quarta lei concerne à impossibilidade de compreender os fatos sem referi-los à realidade (fase), à vida ou à história em que se acham integrados.

A título de ilustração do que chamou de redução sociológica, Guerreiro Ramos apresenta o conceito de “controle social” e mostra a importância desse conceito para a Sociologia norte-americana e sua baixa estimativa para os estudos sociais no Brasil. Conforme apontou o autor, “controle social” assume relevância na Sociologia norte-americana em decorrência do caráter problemático da integração nacional nos EUA. Nesse país, foram aplicadas técnicas de manipulação indireta de conduta, acrescidas de práticas de coação, devido ao desejo de fortalecimento da estabilidade social. Em todo o mundo, foi nos EUA que a coletividade avançou em maior grau em termos de evolução econômico-social, o que ocasionou problemas na transferência da experiência coletiva de uma geração para outra, fato que tornou indispensável os estudos sobre “controle social” a partir da análise da formação histórica desse país. Embora o conceito de “controle social”, conforme desenvolvido nos EUA, seja aplicável no Brasil, não teria a relevância encontrada naquele país, dada a fase histórica em que o Brasil se encontrava. O fato é que, por aqui, a temática de maior interesse para a sociedade estaria no estudo da dicotomia entre estagnação e desenvolvimento, representada por classes sociais com interesses conflitantes e, portanto, os estudos sobre “controle social” se apresentariam como secundários para aquele momento. Além disso, uma adoção literal pelos pesquisadores nacionais em relação ao conceito e aos estudos sobre “controle social”, nos moldes norte-americanos, geraria distorções para o interesse da coletividade nacional. Isso devido ao fato de que “controle social” para os norte-americanos “supõe o interesse em anular as tensões, conservando a estrutura já estabelecida, e a solução dos antagonismos fundamentais da atual sociedade brasileira requer antes a mudança na qualidade de sua estrutura” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 89).

É na linha condutora em defesa da redução sociológica enquanto um método de assimilação crítico da produção sociológica estrangeira que Guerreiro Ramos (1957) elabora o livro *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*, apresentando suas divergências intelectuais e seus julgamentos negativos aos principais nomes da Sociologia e Antropologia brasileira da época, como Florestan Fernandes, Darci Ribeiro, Costa Pinto, Arthur Ramos, Roger Bastide, entre outros. Sua postura de ajuizamento esteve calcada na propositura entendida como síndrome da alienação do pensamento sociológico acadêmico brasileiro.

Essa síndrome apresentou-se, segundo o sociólogo, sobre as bases de seis características, todas elas imbricadas entre si: (1 e 2) simetria e sincretismo, que representam a apropriação, mimética, dos intelectuais brasileiros às obras desenvolvidas em outros centros urbanos, principalmente norte-americanos e europeus. Tal simetria fazia com que boa parte dos estudos desenvolvidos no contexto nacional estivesse dogmaticamente embasada em conhecimentos “alienígenas” ou estrangeiros e, ainda, sem passar por uma revisão crítica que evidenciasse a real aplicabilidade desses conhecimentos à realidade brasileira; (3) dogmatismo, que referenciou a postura da apologia e da submissão dos cientistas sociais do Brasil, que adotavam e generalizavam, nas falas ou na montagem mecanizada de escritos, proposições de cientistas renomados no campo sociológico; (4) dedutivismo, entendido como a tomada de propostas estrangeiras como sendo verdades absolutas e, portanto, se caracterizando como o ponto de partida para a elaboração, compreensão e explicação da vida social brasileira, sem levar em consideração as peculiaridades da formação histórica nacional; (5) alienação, vista como fruto da percepção contemplativa dos cientistas, fato que impossibilitava a autodeterminação dos estudos sociais brasileiros e a preocupação com o desenvolvimento do país; e (6) inautenticidade, encontrada na não presença, nos trabalhos do pesquisador social brasileiro, da pura experiência cognitiva do próprio pesquisador (GUERREIRO RAMOS, 1957; AZEVÊDO, 2006).

A possibilidade do aparecimento de um pensamento autenticamente nacional no Brasil, segundo Guerreiro Ramos (1965), foi a tomada de consciência crítica por uma parcela da sociedade brasileira. Assumir traços coletivos, de consciência libertária e autônoma, de personalização e da compreensão dos condicionamentos humanos locais são características intrínsecas desse formato crítico de consciência. Além disso, esta consciência seria capaz de conduzir os homens à percepção e compreensão dos fatos que os determinam, assim como o fazem se distinguir da matéria bruta ou de uma coisa. Dessa forma, o próprio homem torna-se agente de transformação e construção social, ao mesmo tempo em que se constitui historicamente, isto é, o homem se configura como um ente reflexivo, posicionando-se como sujeito perante certos determinantes exteriores, ao mesmo tempo em que se livra da consciência ingênua e do formalismo, entendidos como puro objeto de determinantes. Um plano existencial autoconsciente e autodeterminado, portanto, conceberia uma modalidade superior da existência humana em que os condicionantes humanos passariam a ser mais bem compreendidos. Essa modalidade seria o desfecho proporcionado pela consciência crítica (GUERREIRO RAMOS, 1996).

Segundo o sociólogo, existiria uma urgente necessidade dos homens se posicionarem de um modo lúcido e ativo em relação aos fatores que o condicionavam. Tal posicionamento, amparado pela consciência crítica, adicionaria aos seres humanos uma atitude que ainda não lhes era presente: a atitude parentética. Como definição, Guerreiro Ramos (1972, p. 243) sugeria a atitude parentética como a “capacidade psicológica do indivíduo de separar-se de suas circunstâncias internas e externas”, proporcionando, assim, uma compreensão do eu e de sua vivência dentro do mundo. De fato, a atitude parentética traria aos seres humanos poder sobre si mesmos e sobre as circunstâncias externas, promovendo seu ajustamento ativo na sociedade e, sobretudo, nas organizações econômicas. O papel central da atitude parentética, portanto, seria proporcionar a emancipação humana no mundo, assim como incentivar o surgimento de novas propostas de organização e de sistemas sociais que estivessem mais próximos de atender às necessidades de realização dos seres humanos.

Vale destacar, rapidamente, que Guerreiro Ramos possuía convicções intelectuais distintas de Emile Durkheim, especialmente no que tange aos estudos antropológicos dos seres humanos dentro das Ciências Sociais. Em busca de uma crítica à maneira como as Ciências Sociais entendiam e tratavam os homens (ideologia disfarçada), Guerreiro Ramos (1970) elabora o seguinte questionamento: até que ponto as Ciências Sociais estariam contribuindo para destacar o homem enquanto um ser autônomo? Para o sociólogo, as Ciências Sociais tratavam o ser humano por meio do conceito durkheimiano de homem normal, ajustado, totalmente socializável e da convicção de que o ser humano saudável era o não confrontador e perfeitamente ajustado ao meio social em que vive. Para Guerreiro Ramos (1970), entretanto, não existia somente uma via

única em que o homem se fazia totalmente moldado por termos e instituições sociais, mas também uma via em que este poderia avaliar e moldar o meio social conforme as necessidades de cumprimento de suas potencialidades. Assim:

Quando Durkheim e os sociólogos naturalistas preconizam a coação social e admitem que a sociedade forma o homem, é que lhes falta o senso da pessoa, não conhecem a revelação, consideram os homens como indivíduos. Se assim fosse, se o homem procedesse, na sociedade, como indivíduo, somente, não deixaria de assistir certa razão a Durkheim, mas é preciso levar em conta a força *an-arquica* especificadora da pessoa, a luta do princípio ontológico original e do princípio normativo social. Não se pode estudar o homem com o mesmo método positivo das ciências. Não se devem considerar os fatos sociais como coisas porque o homem, agindo, procura sempre realizar-se através dos meios sociais (GUERREIRO RAMOS, 1939, p. 69-70).

A construção do modelo antropológico de homem parentético proposto pelo sociólogo esteve alicerçada no exercício da racionalidade noética ou substantiva. Guerreiro Ramos, embasado nos estudos de Eric Voegelin, admite que a construção de uma boa sociedade está em função do predomínio da razão noética em detrimento da razão pragmática como força criadora da vida humana e, conseqüentemente, social. Para Guerreiro Ramos, a racionalidade noética tem como objetivo o próprio ser, a sua inteligência, a busca pela liberdade e pela qualidade da pessoa/social. Pelo outro lado, a razão pragmática é compreendida como a degradação da noética em que predomina o indivíduo e não a pessoa, assim como a visão utilitária e a busca pelo lucro. A racionalidade noética orienta-se por meio de duas dimensões: a individual, que faz menção à autorrealização, compreendida como concretização de potencialidades e satisfação individual; e a de grupo, que diz respeito ao entendimento nas direções das responsabilidades e satisfações sociais. Guerreiro Ramos alega, dessa forma, que o homem parentético é provido de racionalidade noética e que, por isso, assume o papel de um ator político e social contribuindo para a melhoria da qualidade de vida política e da expansão da sua liberdade e da liberdade da sociedade em que se insere (AZEVEDO, 2006).

Os elementos que compõem a racionalidade noética seriam: (1) entendimento, isto é, ações pelas quais se estabelecem acordos e consensos racionais, mediadas pela comunicação livre e que coordenam atividades comuns com a intenção de proporcionar responsabilidade e satisfação social; (2) julgamento ético, ou seja, deliberações baseadas em juízos de valor – bom, mau, verdadeiro, falso etc. – que se realiza por meio do debate racional sobre as pretensões de validade emitidas pelos indivíduos em suas interações; (3) autenticidade, que visa à integridade, honestidade e franqueza dos indivíduos nas interações; (4) valores emancipatórios que apontem para os valores de mudança e aperfeiçoamento do social na direção do bem-estar coletivo, da solidariedade, do respeito à individualidade, da liberdade e do comprometimento presentes nos indivíduos e na conjuntura normativa do grupo; (5) autonomia que privilegia a condição dos indivíduos em agirem e se expressarem livremente nas interações; (6) autorrealização, entendida como o processo de concretização do potencial inato do indivíduo, assim como de sua vontade presidida pela reflexão, pelo pensamento, pela escolha, pela decisão e pela manifestação de sua moralidade individual (SERVA, 1997, p. 22).

Tendo como base a racionalidade noética, o homem parentético se posicionaria em constante conflito com as organizações econômicas e políticas. Isso decorre do entendimento de que as organizações eram uma ameaça devotada aos valores que ele portava, dentre os quais: desenvolvimento humano, promoção da consciência individual e emancipação humana. Além

disso, no entendimento de Guerreiro Ramos, as organizações estavam orientadas pelas leis do mercado e pelo egocentrismo. Logo, o tipo parentético de homem buscava equilibrar as relações entre indivíduos e organizações, estas últimas detentoras de características que cerceavam as subjetividades e o sentido daqueles. A recorrente procura e manutenção da racionalidade noética facilitaria, desse modo, a criação de modelos estruturais mais flexíveis e adaptáveis às exigências dos homens. Facilitaria, ainda, a promulgação de demandas, requerimentos e necessidades sociais que precisariam ser respondidos pelos sistemas organizacionais econômicos e políticos. De toda forma, os conflitos com as organizações seriam constantes.

Grosso modo, portanto, a proposta de Guerreiro Ramos (1965) em relação à redução sociológica pretendia mostrar que a construção sociológica de teorias – e, no nosso caso, de um campo para a administração pública nacional – é mais bem posicionada pela sua funcionalidade em relação à realidade local. Muito embora o autor compreenda que a importação de teorias estranhas às localidades regionais seja algo corriqueiro até mesmo em países mais desenvolvidos cientificamente e, portanto, não descarta essa possibilidade, ele entende que as teorias dos países subdesenvolvidos deixam de ser teorias atrasadas na medida em que se orientam no sentido de enfocar as regras do contexto histórico-social ao qual estão integradas, lançando mão, para isso, da racionalidade substantiva.

A redução sociológica e suas contribuições para construção do campo científico da administração pública no Brasil

A reflexão, neste trabalho, está assentada na construção do campo científico da administração pública em nível de Brasil. Para tanto, foram propostas duas perguntas: (i) de que modo podemos desenvolver um entendimento mais sistemático da administração pública nacional? e (ii) o que precisamos (re)conhecer para que o campo da administração pública nacional seja mais responsivo, correspondendo melhor aos anseios públicos locais? Tendo em vista essa conjectura, optamos por introduzir na reflexão conceitos de Guerreiro Ramos, especialmente os que ajudam a construir a proposta de redução sociológica. Dessa maneira, a primeira questão será discutida por meio do uso conceitual do método histórico que incite a construção de um campo dotado de valor pragmático e de concepções e fatos locais; enquanto a segunda questão estará embasada na proposta de indivíduo parentético como forma de pensar novos formatos organizacionais que avancem em modelos mais participativos de produção do bem público.

Duas inquietações, a título de exemplo, ilustram aspectos que não permitem a compreensão sistemática de uma administração pública nacional. A primeira delas é o constante uso e a aplicação de modelos de análise de políticas públicas que, sem exceções, foram constituídos e pensados para atender às necessidades, aos anseios e aos padrões institucionais e políticos distintos, em grande medida, do que é encontrado na realidade política brasileira. Um desses modelos, largamente replicado no Brasil, é o *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Determinado modelo procura compreender a formulação e os padrões de mudanças nas políticas públicas em uma perspectiva de uma década ou mais. Em complemento ao tradicional “triângulo de ferro”, que ressalva exclusivamente as comissões legislativas, as agências oficiais e os líderes de grupos de interesses, como os mais relevantes participantes políticos, o ACF expande a área de importância para acadêmicos, jornalistas, funcionários judiciais e agentes de variados níveis de governo, desde que se tornem atores especializados e, portanto, influentes na formulação e implementação da política. O modelo busca, assim, demonstrar como as coalizões ou os grupos concorrentes competem por políticas vencedoras dentro de um subsistema político (WEIBLE; SABATIER & MCQUEEN, 2009).

Nos estudos que utilizam o ACF como modelo principal de análise de formulação de políticas públicas, a crítica que recorrentemente acompanha o modelo é relativa ao seu caráter descritivo e pouco explicativo. Para além dessa crítica, alguns autores europeus e também brasileiros vêm mostrando que a unidade de análise do ACF, ou seja, o subsistema de políticas

públicas não é a unidade mais representativa para estudar determinados processos políticos, uma vez que muitas das decisões de formulação podem vir a ocorrer fora do subsistema em análise, ou, ainda, as participações dos agentes podem ocorrer transversalmente a diferentes estruturas institucionais de tomada de decisão. Um caso emblemático ocorrido no Brasil recentemente foi a implementação da Lei Florestal nº 12.651/2012, que, muito embora tenha sido aprovada, seu processo de aprovação foi constituído ainda em um momento em que não havia um consenso dentro do subsistema formal de política ambiental, o que denota que sua aprovação foi realizada mediante subsistemas políticos paralelos. Para a análise da determinada Lei Florestal, dessa forma, o ACF mostrou-se com baixa capacidade de análise e compreensão de um processo político envolto, entre outras características próprias, por relações históricas de distribuição e concentração de terras.

A segunda inquietação está relacionada à falta de conhecimento histórico e social da realidade brasileira nos cursos de formação de carreiras da gestão pública federal, em especial, para especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), coordenados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Com a intenção inicial de formar profissionais inter e multidisciplinares com visão abrangente, sistêmica e integrada dos problemas da administração pública, o curso, que sofreu diversas alterações ao longo de sua existência, ainda não contempla especificidades como (FERRAREZI & ZIMBRÃO, 2014, p. 76):

- estímulo à reflexão e ao uso de informação e conhecimento disponíveis para a crítica e solução de problemas mediatizada por consultas à sociedade;
- formar o gestor para ser um “tradutor cultural”, capaz de compreender diferentes funcionamentos e lógicas e dialogar com as múltiplas identidades societárias, com atenção especial às questões de raça e de gênero;
- a reflexão dos servidores públicos sobre suas próprias práticas, buscando inserir, apesar dos constrangimentos conjunturais ou estruturais, os elementos da criatividade, do empoderamento da comunidade e do diálogo político em suas rotinas;
- compreender as relações intrínsecas entre política, desenvolvimento e mudança social para dialogar e agir de forma cooperativa, sempre que possível;
- buscar novas formas de articulação das políticas descentralizadas, criando capacidade para a gestão de múltiplas e diferentes redes, e para a coordenação transversal de programas no âmbito da Federação, integrando e fortalecendo o fluxo de informações, propostas e soluções, características da sociedade-rede;
- incentivar a participação de atores locais e setoriais na esfera pública, estimular a conexão horizontal entre organizações públicas, privadas e comunidades, democratizando procedimentos e processos decisórios, liberando potencial político e empreendedor dos atores, apontando para diferentes arranjos e equilíbrio entre Estado, setor privado e terceiro setor.

Os dois exemplos ilustrativos descritos acima são característicos de um campo, segundo os padrões de Guerreiro Ramos (1965), que falha ao buscar o saber engajado, uma postura que valorize as ações práticas, que posicione o pesquisador em convergência com a participação ativa no processo societário e que traga maior compreensão da sociedade em que estão inseridos esses pesquisadores. Nesse sentido, apesar de mostrarmos apenas dois exemplos, parece-nos bastante

conveniente direcionar a construção do entendimento da administração pública nacional por vias de um saber engajado em responder, de modo criativo, singular, autêntico e interferente, aos problemas viventes do contexto da existencialidade do pesquisador, isto é, os problemas locais. A não preocupação e o não entendimento das raízes/concepções dos fatos histórico-sociais e políticos do Brasil, acompanhados da introdução *in natura* de teorias e ideais administrativos, podem tornar-se questões prejudiciais para a construção de um campo autêntico da administração pública nacional. Além disso, podem diminuir a capacidade dos pesquisadores darem respostas concretas e diretas aos problemas imediatos da sociedade local. Cabe, portanto, o desenvolvimento de conhecimentos e saberes locais introduzidos nas práticas administrativas das organizações públicas com intenção de aprimoramento dessas práticas e construção de preceitos que se encaixem plenamente em suas próprias realidades.

Como aponta Guerreiro Ramos (1965), a personalidade histórica de uma nação é constituída a partir do entendimento concreto dos fatos que a determinam. Assim, parece-nos pertinente alegar que a administração pública nacional não pode ignorar ensaios que ajudaram a compreendê-la: os europeus que fundaram o Brasil; os povos que foram encontrados aqui; os escravos importados e seu trabalho; o tipo de sociedade que se organizou nos séculos de formação; a natureza da independência que separou o Brasil de Portugal; o funcionamento do regime estabelecido pela independência; o insulamento social de raças e gênero; o funcionamento da oligarquia republicana; a natureza da burguesia que domina o país; o imigrante que ajudou a tecer nossa cultura, economia e sociedade (CANDIDO, 2013). Nomes, portanto, que tentaram demarcar esses conhecimentos nacionais – como Sérgio Buarque de Holanda, Manuela Carneiro da Cunha, Joaquim Nabuco, Kátia de Queirós Mattoso, Maurício Goulart, Gilberto Freire, Caio Prado Júnior, Oliveira Lima, Manuel Bonfim, Oliveira Viana, Alcântara Machado, Fernando de Azevedo, Nestor Duarte, Raimundo Faoro, Celso Furtado, Fernando Novais, José Murilo de Carvalho, Evaldo Cabral de Melo – poderiam ser dimensionados mais detalhadamente nos estudos da administração pública. Assim, aspirar à história brasileira significa aspirar à personalização, ao destino próprio e à construção autêntica do campo da administração pública nacional.

Pensarmos em uma administração pública nos moldes societais (DE PAULA, 2005), como parece assinalar as necessidades participativas e inclusivas presentes no Brasil nos últimos anos, é também atentar-se à exaltação de premissas culturais e de raízes sócio-históricas do Brasil. O atendimento de anseios que viabilizem a participação popular na coprodução e cogestão de políticas e a ênfase em iniciativas locais de organização e gestão pública dificilmente serão enxergados na ausência de um método de análise dos fatos sociais dotado de valor pragmático e que reconheça, no interior da sociedade brasileira, a força central para perseguição das pretensões de desenvolvimento nacional. Na valorização da história como método, a administração pública nacional poderia pensar em novos arranjos institucionais, novos projetos políticos nacionais, novas relações entre Estado e sociedade que dessem conta, de forma bastante particular, da compreensão sistemática da administração pública nacional.

De modo parcialmente imbricado na reflexão sobre método histórico, buscaremos desenvolver a ideia de homem parentético como uma segunda esfera da proposta de redução sociológica de Guerreiro Ramos capaz de construir, mesmo que de modo parcial, uma resposta para a seguinte indagação: o que precisamos (re)conhecer para que o campo da administração pública nacional seja mais responsivo, correspondendo melhor aos anseios públicos locais?

Para Guerreiro Ramos (1981), um dos principais pontos a ser reconhecido no campo da teoria das organizações é a imperativa ascensão de uma abordagem substantiva das organizações. Em seus escritos, são percebidas as críticas, quase que constantes, aos ideais da administração científica desenvolvidas por Taylor e por seu operacionalista Herbert Simon, sobretudo, quanto ao caráter associativo direcionado para atender a anseios mercadológicos e quanto à primazia da racionalidade instrumental, seja ela ilimitada ou limitada. Para Guerreiro Ramos, problemas sociais da modernidade, como a insegurança psicológica, a degradação da qualidade de vida, a

poluição e a exaustão dos recursos naturais do planeta, demonstram a inconstância e a impossibilidade de manutenção e legitimidade de organizações e modelos sociais inscritos sobre as bases da racionalidade instrumental. Para tanto, o autor sugere a reformulação da Teoria das Organizações a partir de entendimentos epistemológicos dos quais o homem carece de variados cenários sociais, uma vez que é constituído por diferentes tipos de necessidades; o sistema de mercado só atende a um número baixo de necessidades humanas, e se o homem se direcionar exclusivamente para o sistema de mercado tenderá a agir como um ser com desempenho consistente, permeado por regras operacionais, instrumentais e por exclusivo comportamento administrativo. Existem diferentes categorias de tempo e de espaço vital que são contempladas, em sua totalidade, somente por meio da existência de diferentes cenários organizacionais; sistemas cognitivos se modificam à medida que os cenários organizacionais se transformam. As regras de cognição referentes ao comportamento administrativo são apenas um caso particular; cenários sociais distintos requerem enclaves e vínculos distintos, e tais vínculos são pontos centrais de interesse da racionalidade substantiva.

O modelo parentético guerreiriano mostra-nos, portanto, uma nova perspectiva de se pensar a administração pública nacional, em que a autorrealização, a procura pela interação social primária e as responsabilidades e satisfações sociais formem elementos basilares de um modelo responsivo de administração pública. Talvez as características de racionalidade substantiva sejam um dos fatores que levaram a nova administração pública (NAP) a não imperar solitária por muito tempo no Brasil. As características da NAP, embora primassem pela produtividade, redução de custos, melhoria da *performance* do setor público (ABRÚCIO, 1997), não conseguiram ampliar espaços de participação social. Inclusive, em algumas análises, esses espaços foram substituídos por tomadas de decisões que partiam diretamente das instâncias superiores do Executivo nacional, a partir do instrumento legal de Medida Provisória (DINIZ, 1998). Mobilizações recentes que ocorreram no Brasil demonstram, entre outras necessidades, a ambição de parte da sociedade por modelos político-institucionais mais representativos, questionando, inclusive, o formato da democracia representativa brasileira e a necessidade de uma reforma política no Estado. Formas mais democráticas de participação, portanto, tenderiam a incorporar e discutir o significado de práticas políticas participativas, a ampliação da gramática social e a incorporação de novos atores/temas às políticas (SANTOS, 2002), por meio de exercícios substantivos de racionalidade que possibilitariam aos cidadãos se transformarem em atores políticos e sociais.

Reconhecer a atitude parentética e, em especial, a racionalidade substantiva como uma maneira de tornar o campo mais responsivo aos anseios públicos locais é também possibilitar, além de uma democracia mais participativa, um sistema “paraeconômico” de governo capaz de formular e implementar políticas distributivas que permitam a potencialização das próprias atividades substantivas dos indivíduos. Tal sistema de governo, nos padrões de Guerreiro Ramos (1981), poderia alocar mão de obra e recursos não exclusivamente em economias direcionadas para o mercado – produção, atividade remunerada e consumo –, mas também em isonomias e fenonomias¹, que, em maioria, são resultantes de pequenas atividades locais não remuneradas. Assim, o sistema paraeconômico de alocação de recursos e mão de obra ampliaria a gama de atividades humanas apreciadas com tais recursos, tendo grande possibilidade de incluir atividades substantivas, como: unidades domésticas; atividades artísticas, culturais e sociais não remuneradas; pequenas unidades rurais de produção e consumo próprio; atividades socioeconômicas, do terceiro setor, entre outras. A proposta é de igualar as atividades isonômicas

¹ Um sistema isonômico é a representação de uma sociedade em que todos os indivíduos são iguais. Tem, especialmente, a proposta de permitir a atualização de seus membros, o sentimento de gratificação às pessoas; atividades realizadas pela vocação e não emprego; formas de tomada de decisão abrangentes; e relações interpessoais primárias entre os membros. Um sistema fenonômico possui as mesmas propostas do primeiro, com a diferenciação de ser coordenado por uma pessoa ou por um grupo de pessoas (GUERREIRO RAMOS, 1981).

e fenônicas às atividades econômicas de mercado, em termos de importância na agenda de distribuição de recursos governamentais, denotando uma sociedade multicêntrica.

A atitude parentética pode apontar, ainda, na direção de um entendimento diferenciado sobre o processo de modernização das sociedades em desenvolvimento (GUERREIRO RAMOS, 2009) para, no caso deste trabalho, tornar o campo da administração pública mais responsivo e polido aos anseios públicos locais. O sociólogo, ao relatar a teoria P, descreve o imperativo das sociedades em desenvolvimento – no caso, o Brasil – buscarem seu próprio mecanismo e processo de modernização, uma vez que a implementação desse processo em um país não pode ser encontrada de antemão em outros países, isto é, não deve existir um tipo ideal de modernização, mas, sim, nações com possibilidades próprias de modernização. Em uma sociedade com presença de indivíduos parentéticos, portanto, a compreensão do processo de modernização poderia ser circunscrita sobre as bases da dialética da participação, em que todo o conhecimento teórico produzido estaria ligado a certa prática local para que não houvesse desequilíbrios entre os anseios do povo e a estrutura do sistema produtivo, tampouco relações assimétricas de dominação entre nações. Assim, a perspectiva parentética do cidadão o torna um “ser do mundo” capaz de interpretar, de modo crítico, a realidade nacional e ajudar na construção do processo de desenvolvimento do país.

Considerações finais

Retomarmos o conceito de redução sociológica de Guerreiro Ramos em suas duas vertentes – método histórico e atitude parentética – teve o objetivo de colaborar para a inserção desse conceito como tema de pesquisa para o campo da administração pública no Brasil. Muito embora a proposta guerreiriana não tenha sido esgotada e também não tenha sido revisitada em sua totalidade, visto a necessidade de atender à finalidade proposta no trabalho, os pontos escolhidos buscaram contribuir de duas formas principais para o campo da administração pública no Brasil: reavivar a necessidade dos pesquisadores brasileiros utilizarem conhecimento e produções científicas estrangeiras de maneira subsidiária, uma vez que há intenção primeira em atender às necessidades de uma realidade que, em muitos pontos, se apresenta de modo distinto das realidades em que as/os teorias/modelos surgiram; fomentar a visão parentético-substantiva dos indivíduos para a construção de modelos de organização que, embora não excluam, façam com que modelos econômicos organizacionais dividam espaços com modelos mais voltados a garantir a qualidade de vida, a autorrealização, a interação social primária, satisfações sociais e participação na produção de bens públicos.

Essas duas formas de contribuir para o campo da administração pública no Brasil, embasadas nos ideais de redução sociológica, estiveram estreitamente relacionadas com duas perguntas: de que modo podemos desenvolver um entendimento mais sistemático da administração pública nacional? E o que precisamos (re)conhecer para que o campo da administração pública nacional seja mais responsivo, correspondendo melhor aos anseios públicos locais? Obviamente que tais perguntas não conseguem, sozinhas, dar conta da complexidade do campo da administração pública no Brasil, mas, somente, colaboram para apontar um caminho mais participativo e de ampliação do conceito de “público”. Diante disso, perguntas devem ser feitas e refeitas para a constante atualização e o atendimento das necessidades humanas e sociais locais. Complementarmente, as respostas podem e devem ser elaboradas a partir de outras perspectivas teóricas, metodológicas, epistemológicas e até mesmo ontológicas, que não só a perspectiva de Alberto Guerreiro Ramos. Entretanto, tais perguntas e suas respostas não podem deixar em segundo plano a maneira como as organizações públicas se organizam para tornarem-se mais públicas, mais democráticas e mais capazes de expressar os valores de nossa sociedade.

Por fim, sugestões para futuras pesquisas parecem apontar para os seguintes temas: (1) determinação dos requisitos estruturais e da ação humana que podem contribuir para o aumento da participação social deliberativa na coprodução de políticas e gestão públicas; (2) estudos de

caso mais profundos e constantes que permitam sedimentar o conhecimento sobre modelos e institutos de participação, como ouvidorias, fóruns, conselhos gestores, orçamento participativo, plataformas de acesso a informações públicas, entre outros; (3) novos formatos para a proposta de desenvolvimento, buscando realçar modelos advindos do terceiro setor, da economia solidária e de organizações familiares; (4) formas cooperativas de gestão que buscam resolver conflitos de interesses no uso de bens comuns, a partir da confiança e cooperação entre os atores; (5) inserir nos cursos de Administração, de modo mais lúcido e constante, o aprofundamento de literaturas nacionais que buscam pensar em tipos organizacionais que privilegiam as relações e as necessidades humanas, tais como Maurício Tragtenberg, Fernando Cláudio Prestes Motta, Alberto Guerreiro Ramos, Maria Ceci Misocsky, José Henrique de Faria, Ana Paula Paes de Paula, entre outros.

Referências

ABRUCIO, L. F. (1997) O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília.

AZEVEDO, A. (2006) *A Sociologia Antropocêntrica de Alberto Guerreiro Ramos*. 2006. 350 f. Tese (Doutorado em Economia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BOGASON, P.; Brans, M. (2008) Training and Teaching: making public administration teaching and theory relevant. *European consortium for Political Research*, 7 (84-97).

BOURDIEU, P. & Ortiz, R. (1983). O campo científico. *Pierre Bourdieu: sociologia*. São Paulo: Ática.

BOURDIEU, P. (2004). *Usos sociais da ciência*. São Paulo: Unesp.

CANDIDO, A. (2013) *Antonio Candido Indica 10 Livros para Conhecer o Brasil*. Entrevista concedida a Boitempo. Disponível em: < <http://blogdaboitempo.com.br/2013/05/17/antonio-candido-indica-10-livros-para-conhecer-o-brasil/>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

CARVALHO, J. M. D. (1997). Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, 40(2).

DE PAULA, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. FGV Editora.

DINIZ, E. (1998). Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*, 45.

FADUL, E. M. C. & Silva, M. D. A. M. A. (2009). Disciplinary limits and possibilities of public administration and organizational studies. *Revista de Administração Contemporânea*, 13(3), 351-365.

FAORO, R. (2001). *Os donos do poder* (3-34). Globo.

FERRAREZI, E. & da Silva, A. C. Z. (2014). Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. *Revista do Serviço Público*, 57(1), 63.

GURERREIRO Ramos, A. (1939). *Introdução à cultura (ensaios)*. Rio de Janeiro, Cruzada da Boa Imprensa.

_____. (1957) *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Andes.

_____. (1965) *A Redução Sociológica*: introdução ao estudo da razão sociológica. Rio de Janeiro: Coleção Tempo Novo.

_____. (1970) *A Parenthetical Trip* (2) – man invents himself or toward a theory of the parenthetical encounter. Los Angeles, (mimeo).

_____. (1972) Models of Man and Administrative Theory. *Public administration Review*, 32(3), 241.

_____. (1981) *A Nova Ciência das Organizações*: uma Reconceitualização da Riqueza das Nações. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

_____. (1996) *A Redução Sociológica*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.

_____. (2009) *A Modernização em Nova Perspectiva*: em busca do modelo de possibilidades. In: Heidemann, F.; Salm, J. F. Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB.

KEINERT, T. M. M. (1999). Do aparelho estatal ao interesse público: crise e mudança de paradigmas na produção técnico-científica em Administração Pública no Brasil (1937-1997): análise de conteúdo dos artigos publicados na Revista do Serviço Público (1937-...) e Revista de Administração Pública (1967-...). Tese (doutorado), *Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil*.

KETTL, D. F. (2000). Public administration at the millennium: the state of the field. *Journal of public administration research and theory*, 10(1), 7-34.

MACHADO, C.; Amboni, N.; Cunha, V. (1989) Produção acadêmica em Administração Pública: período 1983/88. In: *Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração*.

OROZCO, O. G. (2009) La Formulación de Principios en la Administración Pública. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma del Estado de México, (49).

PECI, A., Ribeiro, A. J. G.; Rodrigues, F. B. S. & Fornazin, M. (2011). Paradigmas orientadores da pesquisa em Administração Pública no contexto Brasileiro. *Encontro Anual da Associação dos Programas de Pós-graduação em Administração*.

PACHECO, R. S. (2003). Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995-2002. *Revista de Administração de Empresas*, 43(4), 63-71.

RAADSCHELDERS, J. C. & Lee, K. H. (2011). Trends in the study of public administration: Empirical and qualitative observations from Public Administration Review, 2000-2009. *Public Administration Review*, 71(1), 19-33.

SANTOS, B. D. S. (2002). Democratizar a democracia. *Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SERVA, M. (1997). A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. *Revista de administração de empresas*, 37(2), 18-30.

WEIBLE, C. M.; Sabatier, P. A. & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.

O DISCURSO DA ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UMA ANÁLISE DOS CÓDIGOS DE ÉTICA

THE ETHICS SPEECH IN FEDERAL PUBLIC SERVICE: AN ANALYSIS OF CODES OF ETHICS

RESUMO: O presente artigo busca analisar o conteúdo subjetivo presente no discurso da ética no âmbito da administração pública federal a partir da relação entre o modelo gerencialista presente no ambiente de trabalho moderno; os conceitos de racionalidade e subjetividade de Weber (1979) e o conceito de corrosão do caráter proposto por Sennett (2003). Não se pretende aprofundar questões sobre o processo de gestão da ética, mas analisar o código de ética – um dos instrumentos para a promoção da ética em organizações. Assim, como recorte empírico, foram analisados, em caráter exploratório, pelo método da análise do discurso, quatro códigos de ética do Poder Executivo Federal. A análise dos discursos possibilitou classificar os códigos segundo os critérios de instrumentalização da ética e de promoção da subjetividade do indivíduo. Os resultados indicam prevalência do primeiro sobre o segundo, o que poderia contribuir para o aprofundamento de modelos gerencialistas de gestão desenvolvidos em organizações privadas e importados para a administração pública.

ABSTRACT: This article seeks to analyze the subjective content present in the discourse of ethics in the federal public service from the relationship between Weber's (1979) concepts of rationality and subjectivity; the concept of character corrosion proposed by Sennett (2003) and the managerialism model present in the modern workplace. It is not intended to deepen questions about the process of managing ethics, but analyze the code of ethics, one of the instruments to promote ethics in organizations. In an exploratory manner to achieve this goal four codes of ethics of the Executive branch were analyzed by the method of discourse analysis. The analysis allowed the classification codes within two criteria: the instrumentalization of ethics and the promotion of individual subjectivity. The results indicate the prevalence of the former over the latter, which could contribute to the deepening of managerialism models developed in private organizations and led to public service.

Palavras-Chave: código de ética; administração pública; Poder Executivo; discurso.

Key-Words: code of ethics; public management; Federal Executive; speech.

1. Introdução

O presente artigo busca analisar o conteúdo subjetivo presente no discurso da ética no âmbito da administração pública federal a partir da relação entre o modelo gerencialista presente no ambiente de trabalho moderno; os conceitos de racionalidade e subjetividade de Max Weber (1979) e o conceito de corrosão do caráter proposto por Richard Sennett (2003). Para induzir as reflexões de cunho teórico-metodológico, propõe-se a seguinte questão: de que maneira o discurso da ética em organizações públicas incentiva o reconhecimento do indivíduo como sujeito das próprias ações? Ao propor essa questão estruturante, duas outras se apresentam: (i) a ética nas organizações propicia a autonomia ou a heteronomia do indivíduo? (ii) o que está por trás do discurso da ética, controle ou desenvolvimento de valores?

Não se pretende, neste artigo, aprofundar questões sobre o processo de gestão da ética no âmbito da administração pública federal, mas analisar o código de ética corporativo, um dos instrumentos para a promoção da ética em organizações. O objetivo é identificar o caráter subjetivo no discurso do código. Assim, como recorte empírico, foram analisados pelo método da

análise do discurso quatro códigos de ética: o *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*; o *Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento (Conab)*; o *Código de Ética do Tesouro Nacional*; e o *Código de Ética do Sistema BNDES*. Os documentos são públicos e encontram-se disponíveis na internet.

A constante necessidade de recriar tanto o ambiente quanto o próprio indivíduo, em ciclos de transformação dos nichos relacionais aos quais pertencem, demanda e mobiliza cada vez mais a subjetividade dos trabalhadores, não só na esfera privada como também na pública. Essa necessidade de transformação decorre, em parte, da fluidez dos vínculos estabelecidos em âmbito familiar, laboral e social associada à crescente flexibilização das relações de trabalho. Nesse contexto, para Selznick (1996), permanece fugaz o ideal de uma burocracia eficaz, justa e ágil, em que superioridade técnica e especialização propiciam o cumprimento objetivo das tarefas por meio de regras e impessoalidade; e o princípio do *sine ira acstudio* (sem ira e sem paixão) se faz presente, na medida em que é possível eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem às regras calculáveis (WEBER, 1971).

A dimensão crítica sobre esses temas organizacionais é observada pela corrente francesa que se opõe à tradição pragmática e instrumental norte-americana do gerencialismo, fundamentada na ética protestante e no estímulo ao individualismo. Para E. Enriquez (2001), M. Pagés (1993) e V. de Goulejak (2007), é preciso ir além dos atributos explicativos dos fenômenos e desenvolver análise das práticas dinâmicas dos grupos por meio de perspectivas reflexivas para o conhecimento subjetivo dos discursos sociais de subjugação e subordinação.

2. Crítica ao modelo gerencialista

A coexistência de lógicas distintas permeia as relações do trabalho. Assim, a complexidade inerente às ações e interações humanas pressupõe maior compreensão do contraditório, da simultaneidade e dos paradoxos que caracterizam e redefinem o ambiente e a prática de trabalho, seja em organizações públicas ou privadas. Então, a realidade laboral é marcada por subjetividade, que se define pelas incertezas advindas da inter-relação de interesses, das necessidades e dos desejos. Sob essa perspectiva, os princípios do pensamento complexo, que, segundo Morin (1999), consiste no esforço de união pelas diferenças, tornam-se instrumentos úteis para a manutenção das organizações contemporâneas (MATURANA, 2001 *apud* FAGUNDES; JOTZ; SEMINOTTI, 2008; FAGUNDES; JOTZ; SEMINOTTI, 2008). Enriquez (2001, p. 69), no entanto, afirma que “as instituições e os homens de poder não produzem a verdade, a alteridade, a singularidade dos indivíduos, a alegria”. Para o autor, há palavras que designam mecanismos psíquicos e são utilizadas para inserir os indivíduos nos equívocos do desconhecimento. Assim, a palavra “identificação” vincula-se à noção de participação, estabilidade e defesa. O recalcamento designa a repressão dos desejos que possam provocar rupturas sociais. E a negação tem como essência o controle social (ENRIQUEZ, 2001).

As políticas de recursos humanos adotadas nas organizações contemporâneas, em vez de mobilizar esforços para desenvolver a subjetividade do sujeito, segundo Pagés (1993), constituem o fundamento de uma produção ideológica que dá sentido aos registros econômico, político, psicológico e de prática organizacional, em um ciclo fechado e articulado entre si. Para o autor, as políticas organizacionais introduzem as práticas de poder por meio dos processos de abstração, objetivação, desterritorialização e canalização. Para Siqueira (2009), a subjetividade do trabalhador é manipulada pela organização, cujos objetivos visam à adesão do trabalhador, ao engajamento dele às metas organizacionais e à inserção do indivíduo ao contexto de flexibilização. O controle nas organizações caracteriza-se pela gestão do afetivo e pela manipulação psicológica. E os vínculos estabelecidos são fortalecidos pela homogeneização de valores e pelo comprometimento que solapam a possibilidade de emancipação do sujeito.

A gestão, para Gaulejac (2007, p. 77), é pragmática, tem como fundamento a eficácia e utiliza parâmetros para mensurar os fatores. O autor elenca cinco paradigmas que fundamentam a gestão: “objetivista; funcionalista; experimental; utilitarista e economista”. Ele verifica, nesses

modelos, que a construção da sociedade deixa de ser a finalidade humana; prevalece a noção de exploração de recursos para maximizar lucros. Assim, submetido à gestão, o indivíduo deve adaptar-se ao tempo e às necessidades produtivas e financeiras da organização. Essa configuração permite ao gerencialismo garantir os elementos essenciais para a manutenção da empresa, estabelecer o elo entre os recursos, e combinar capital, trabalho, matéria-prima, tecnologia, regras, normas e procedimentos. As lógicas contraditórias desses fatores tendem a gerar tensão entre as exigências de lucro dos acionistas, a adaptação ao mercado e a melhoria das condições de trabalho. À medida que a lógica da produção dá lugar à lógica financeira, as relações de poder modificam-se, e flexibilidade, adaptabilidade e reatividade tornam-se pressupostos da gestão dos recursos humanos.

Sob essa perspectiva, a gestão passa ao largo de tentar compreender significações: de propiciar que os indivíduos analisem o significado da própria experiência e definam as finalidades das ações; de permitir que o sujeito contribua para a produção da sociedade em que vive (GAULEJAC, 2007). Se, em organizações privadas, isso é uma realidade, em instituições públicas não é diferente, pois a lógica gerencialista fundamentada em eficiência, competição e resultados, a partir da racionalidade instrumental, nos anos 1990, foi assimilada por governos de diferentes orientações políticas ou ideológicas (PAULA, 2005).

3. Modernidade, racionalidade, subjetividade e ética

O projeto de modernidade pautado nos princípios da racionalidade culmina no que Weber (1979) denominou de “desencantamento do mundo”. Para ele, o desencantamento dos sistemas reflexivos do pensamento mágico, a dessacralização e a assunção da ciência e da técnica como ordenamentos da realidade teriam provocado um afastamento dos indivíduos de seus valores. Ao refletir sobre o quadro teórico weberiano, Habermas (2001) assevera que há, nessa concepção, um modelo de racionalidade seletiva. Para ele, o processo de racionalização verificado no Ocidente a partir do século XV vai demonstrar que houve um estreitamento na concepção de razão ao valorizar os aspectos cognitivo-instrumentais, em detrimento dos aspectos prático-morais fundamentados na moral e no direito e prático-estéticos consubstanciados na arte e na crítica artística.

Habermas (2001, p. 321) desenvolve sua análise acerca da modernidade com base em dois componentes do diagnóstico weberiano: (i) a tese da perda de sentido, em que modernidade impõe ao homem novas ordens de vida por meio do politeísmo de valores, sendo impraticável a unificação ética do mundo em nome de uma fé subjetiva; e (ii) a tese da perda de liberdade. Refletindo sobre a questão, Schluchter (2000) analisa o dilema do homem que, na época moderna, tem de escolher entre a ética religiosa da fraternidade e a ética da autodefesa (individual ou de grupo). Esse dilema forma a experiência específica da modernidade, pois junto com a possibilidade de escolha há a perspectiva de que, também, teria sido possível outra escolha. À medida que o homem moderno adquire autonomia e liberdade de escolha subjetiva por meio da autorreflexividade, os subsistemas de ação racional em relação a fins desencaixam-se dos fundamentos racionais com relação a valores e tornam-se independentes; daí a tese de perda da liberdade.

O homem torna-se, desse modo, prisioneiro da razão a partir do império das ações racionais em relação a fins; a isso Weber (1979) denomina de “jaula de ferro”. Nesse contexto, a realidade passa a estruturar-se nos moldes da racionalidade instrumental, a partir da burocratização do Estado e da monetarização da empresa capitalista. Em termos práticos, o homem moderno vincula-se a esse processo de racionalização e, de forma radical, desvincula-se dos hábitos, dos valores e das orientações da sociedade tradicional. O resultado desse processo é a autoalienação, ao adaptar o indivíduo às exigências técnicas. Enfatiza-se, nesse quadro, uma realidade paradoxal. Se na sociedade tradicional o homem não escolhia, era escolhido pela fé e tradição; em uma sociedade reflexiva, o homem ainda continua subsumido a situações que fogem ao seu controle. Mesmo as reações que eram de domínio do subjetivo e do particular, podem ser controladas ou mesmo monitoradas por uma série de mecanismos econômicos, tecnológicos e

sociais. Daí o processo de (re)encantamento do mundo.

Segundo Habermas (2001) a ambivalência entre a razão emancipadora e a razão instrumental será propulsora da ascensão do paradigma da complexidade. Os avanços científicos e tecnológicos ocorrem, até o momento, sob o predomínio da quantificação e da eficácia. Na contramão da autonomia do sujeito portador de direitos, a modernidade encaminhou-se no sentido da burocratização, da alienação e da reificação da vida humana. O conceito de esfera pública de Habermas (2001) foi fundamental para constituir a autoconsciência, pela qual se expressa e dá sentido à ideia de identidade e autonomia, e configurar o conjunto de valores sociais e culturais que representam a cultura ocidental. No entanto, a vida contemporânea experimenta a sensação de perda advinda da corrosão desse conjunto.

Sennett (2003) percebeu essa problemática ao verificar que os funcionários de uma padaria apresentavam visível desapego à atividade de trabalho. A fraca identidade dos trabalhadores com a função demonstrou, ao longo da pesquisa, um forte sentimento de confusão. Os funcionários não se percebiam como parte de uma sociedade que tinha na base de reprodução o princípio e a lógica da tecnologia; não se sentiam sujeitos do processo de produção, pois era impossível imprimir uma marca pessoal na atividade (SENNETT, 2003, p. 85). Segundo Sennett (2003), a submissão a esse processo cotidiano impõe ao indivíduo um estado de alienação e torna a construção de uma identidade coletiva um objetivo quase impossível, o que propicia a corrosão do caráter do trabalhador moderno.

A racionalização configura-se, pois, na face mais visível da contradição moderna. Assim, o projeto de modernidade fundamenta-se na fragmentação do homem, no dilaceramento da identidade de trabalhador. Para interpretar essa situação, Habermas (2001) apoia-se em Luckács e acredita que a racionalização e a coisificação são aspectos de um mesmo processo, em que a razão instrumental coloniza a razão comunicativa, provocando um influxo considerável ao perceber o homem como sujeito de direitos. A discussão de Habermas sobre a obra weberiana, nesse sentido, configura-se bastante útil para a análise da implementação da ética como instrumento de gestão em organizações públicas.

Aristóteles considera que as virtudes éticas – força, moderação e justiça – são adquiridas por hábito e consistem no domínio do subjetivo e em regular as relações humanas. O fundamento é a moderação, cujo propósito está em alcançar a felicidade, a eudemonia, entendida como atividade humana em consonância com a virtude (ARISTÓTELES, 2007). A despeito das diferentes perspectivas éticas propostas desde os gregos até a era contemporânea, todas são orientadas pela noção de humanidade. Weber (1971, p. 144-151) considera que toda conduta pode ser guiada por duas máximas suplementares, embora distintas em fundamento: a ética da convicção, cujos resultados não importam, e a ética da responsabilidade, em que as consequências da ação são consideradas. Para o autor, não se pode prescrever quando aplicar uma ou outra, tendo em vista a complexidade das necessidades humanas diante dos dilemas sociais.

Vásquez (2002) define ética como “teoria do comportamento moral dos homens em sociedade”. A ética estuda as relações entre a responsabilidade moral, a liberdade e o determinismo a que os atos se submetem e trabalha de forma específica com os conceitos de liberdade, necessidade, valor, consciência e sociabilidade. Segundo o autor, só é possível falar de comportamento moral quando o indivíduo vivencia os fatores sociais que o influenciam e o condicionam; quando há consciência e interiorização desses fatores, pois somente sob essa condição o indivíduo poderá ser responsabilizado pelas próprias

ações e decisões (VÁZQUEZ, 2002, p. 31).

Passos (2008) verifica que a moral da sociedade contemporânea, orientada pelo hedonismo e pelo poder econômico, valoriza os vícios individuais e despreza as virtudes públicas de justiça social, igualdade e liberdade. Goulejac (2005, p. 124) constata a vida como "um universo incoerente e caótico", e "o recorrente apelo à ética é a expressão do desejo de reconstruir a coerência e o simbólico". Bauman (1997) observa, ainda, que a ambiguidade moral caracteriza a sociedade contemporânea por meio de liberdade de escolha precedida por incerteza. Assim, a crise ética decorre da crise moral. Para o autor, a ética percebe a multiplicidade de caminhos e ideais humanos como um desafio. No entanto, para ele, o código de ética universal nunca será encontrado, pois a ética universal e fundamentada em parâmetros objetivos é uma impossibilidade prática.

4. A implementação da ética nas organizações

Meira (2005) acredita que as organizações criam departamentos de ética não apenas para definirem normas e regras, mas também para desenvolverem um aparelhamento para produzir a ética no âmbito institucional. Segundo Daft (2006), a liderança baseada em valores, a estrutura organizacional e os sistemas da organização são ferramentas eficazes para a configuração dos valores éticos em organizações. Para ele, a promoção do comportamento ético em ambiente laboral depende da inserção da ética na cultura da organização. Para DaMatta (2001), a ética como instrumento de gestão focaliza a complexa dialética entre o princípio da compaixão e da justiça. Por isso suscita as mais diversas reações contrárias à execução prática.

O código de ética surge nas organizações com o objetivo de disciplinar a conduta do empregado e constituir instrumento de punição rápida às transgressões de conduta. Depois, incorpora a necessidade de vincular-se à cultura organizacional. O código é um instrumento formal que delineia a cultura, a política, os valores organizacionais, e que orienta o comportamento corporativo. Além disso, o código de ética evidencia a expectativa da empresa de ser reconhecida pelos colaboradores a partir das dimensões éticas do comportamento organizacional e expressa as expectativas dela sobre a conduta dos funcionários e a qualidade das relações estabelecidas entre eles.

Para a execução de um programa de ética, o código é a ferramenta fundamental, pois comunica aos *stakeholders* as práticas e os valores da instituição. No entanto, a eficiência do código depende do comprometimento dos dirigentes quanto aos valores nele expressos e da participação de todos no processo de elaboração. Essa condição se torna primária para a disseminação da cultura ética e a credibilidade do programa de gestão da ética. Violações ao código de ética sem oportuna reação causam a perda de credibilidade ou a inviabilização do programa. Assim, a conformidade e o envolvimento constituem fatores que influenciam a efetividade dos programas de gestão da ética (QUEIROZ, DIAS, PRADO, 2008; SARMENTO, FREITAS, VIEIRA, 2008; ARRUDA, 1993; DAFT, 2006).

Pesquisas divergem quanto à eficácia dos códigos para influenciar condutas em organizações. Muitos estudos encontraram significativa relação entre essas variáveis, mas há pesquisas que resultam no contrário. Apesar dos diferentes resultados, os códigos são importantes na tomada de decisão corporativa e, também, na informação aos *stakeholders* sobre os valores organizacionais. Singh (2011) avalia os determinantes de eficácia dos códigos de ética corporativos pela análise de elementos que compõem programas de ética. O estudo indica que 43,8% da variância da eficácia dos códigos de ética podem ser explicados por cinco fatores: 1) propósito do código; 2) implementação do código; 3) comunicação interna e reforço do código; 4) comunicação corrente e externa do código; e 5) existência recente da utilidade do código (SINGH, 2011).

As ferramentas para promoção da ética em organizações são introduzidas na administração pública brasileira, por meio de uma série de ações que passa a constituir uma

política pública de gestão da ética. Segundo Amorim (2000), esse processo se inicia em 22 de junho de 1994, com o Decreto nº 1.171, que aprova o *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*. E, em 2007, consolida-se com a instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, fundamentado na Constituição Federal, art. 37; na Lei nº 8.112/1990, Título IV; na Lei nº 8.429/1992; na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), art. 482, 483, 493 a 495 e 499; no Código Penal, Título X; e na Lei nº 9.784/1999. Essas ações reafirmam os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar três convenções internacionais contra a corrupção: em 2000, OCDE; em 2002, OEA; e, em 2006, ONU. Ademais, explicitam a percepção de que o arcabouço disciplinar e normativo não é suficiente para alcançar desvios de natureza ética, fato que agrava a sensação de impunidade perante os agentes públicos. Nesse sentido, são criadas Comissões de Ética em cada órgão do Poder Executivo Federal para dar maior celeridade aos processos de apuração ética, disseminar o código, orientar e promover ações pedagógicas de internalização dos preceitos.

O discurso da ética é incentivado por gestores que concordam que a ética deve nortear todas as condutas, independentemente da posição hierárquica. No entanto, eles reconhecem que a prática organizacional está longe de ser a desejada. Para Faria (2007), o discurso e as palavras transformam-se em instrumentos antiéticos e orientam os processos para a construção de mecanismos de dominação e controle, por meio de redes de símbolos destituídas de verdade. O discurso, que deveria induzir a capacidade de conhecimento e construção do sujeito, torna-se instrumento de negação social e criação de uma imagem para atender as necessidades organizacionais (FARIA; MENEGETTI, 2007).

5. Recorte empírico

Como o discurso da ética presente nos códigos de organizações públicas incentiva o reconhecimento do indivíduo como sujeito das próprias ações? A ética nas organizações propicia a autonomia ou a heteronomia do indivíduo? O que está por trás do discurso da ética, controle ou desenvolvimento de valores? Para tentar responder às indagações propostas, foi realizada a análise do discurso de quatro códigos de ética do Poder Executivo Federal: 1) o *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*, de 1994; 2) o *Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento (Conab)*, de 2007; 3) o *Código de Ética do Tesouro Nacional*, de 2008; e 4) o *Código de Ética do Sistema BNDES*, de 2009.

Dois critérios justificam a seleção desses códigos: generalidade e especificidade na mesma esfera de poder da administração pública – o Poder Executivo Federal –, corroborando para o que Bauman (1997) assevera sobre a impossibilidade de existir um código universal, nesse caso, inclusive no âmbito de uma única instituição. O primeiro código constitui-se como fundamento para elaboração de uma política de gestão da ética. Os outros três surgem como consequência do primeiro e devem obedecer aos parâmetros nele definidos. A facilidade de acesso foi também fator determinante para a escolha, uma vez que os documentos são públicos e encontram-se disponíveis na internet.

Este trabalho faz parte de um projeto amplo para a análise dos programas de promoção da ética na administração pública federal que se encontra em fase de constituição, configurando-se, portanto, como exploratório e preliminar, por isso o número restrito de códigos analisados. O Poder Executivo Federal é composto por 349 órgãos, incluindo administração direta e indireta. Conforme Resolução nº 10/2008, da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, os entes públicos podem elaborar códigos específicos, mas a maioria ainda utiliza apenas o Código instituído pelo Decreto nº 1.171/1994. Na administração direta, após busca no portal na internet, de 24 ministérios, apenas 4 possuem código específico. Cabe ressaltar que os códigos estudados pertencem a órgãos da administração indireta, vinculados a ministérios que não publicaram códigos específicos.

O material coligido foi analisado pelo método da análise do discurso, que, segundo Orlandi (2005, p. 26), propicia a compreensão de como um objeto simbólico produz sentidos.

Assim, a análise resulta em evidenciar como o texto organiza os gestos de interpretação para relacionar sujeito e sentido. O método procura, então, o real sentido na materialidade linguística e histórica, trabalha nos limites da interpretação da língua, porque é nela que a ideologia, mecanismo estruturante do processo de significação, se materializa (ORLANDI, 2005).

O referencial teórico apresentado indica dois critérios para análise dos códigos de ética: a promoção da subjetividade, caracterizada por consciência e liberdade de ação (VÁZQUEZ, 2002; FARIA; MENEGHETTI, 2007); e a instrumentalização da ética, fundamentada em eficácia e racionalidade instrumental (PAGÉS, 1993; SIQUEIRA, 2009; GOULEJAC, 2003; HABERMAS, 2001; SENNETT, 2003). Nesse sentido, buscou-se identificar, na singularidade do texto, as dimensões subjetivas e instrumentais presentes nos códigos e evidenciadas por expressões que guardam relação com uma ou outra perspectiva. Será, portanto, observado um dos fatores que determinam a eficácia de um código segundo Singh (2011), o propósito do código. Os resultados foram organizados em um quadro-síntese que identifica as evidências para os critérios estabelecidos em cada código analisado.

5.1. Apresentação dos dados

5.1.1. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal

O *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*, foi o primeiro código de conduta instituído para órgãos do Poder Executivo Federal, estabelecido pelo Decreto nº 1.171 de 1994. Todos os órgãos e todas as entidades da administração pública federal direta e indireta devem implementá-lo e constituir uma comissão de ética para garantir a difusão e aplicação do código. O código é dividido em dois capítulos. O primeiro subdivide-se em três seções: *Das regras deontológicas*; *Dos principais deveres do servidor público*; e *Das vedações ao servidor público*. O segundo capítulo não apresenta divisões e trata com exclusividade das comissões de ética, cujo objetivo é orientar sobre a ética profissional do servidor e apurar desvios.

5.1.2. Código da Companhia Brasileira de Abastecimento (Conab)

O segundo código analisado foi elaborado para contemplar as necessidades específicas da Companhia Brasileira de Abastecimento (Conab), empresa pública criada em 1990, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), e cuja finalidade é gerir as políticas agrícolas e de abastecimento e assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado. Publicado em 2007, o código é dividido em 16 partes: *I. Considerações iniciais*; *II. Dos princípios e valores a preservar*; *III. A lealdade como dever fundamental*; *IV. Do respeito e da obediência à legislação*; *V. Da forma de atuação e das responsabilidades*; *VI. Das relações interpessoais*; *VII. Da privacidade dos colaboradores*; *VIII. Das relações com os fornecedores*; *IX. Das relações com os clientes*; *X. Da comunicação social e do relacionamento com a imprensa*; *XI. Das relações com outras entidades*; *XII. Da contribuição com as questões sociais*; *XIII. Da busca pelo aperfeiçoamento profissional*; *XIV. Da gestão do código*; *XV. Das atribuições do comitê de ética*; e *XVI. Das disposições finais*.

5.1.3. Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores da Secretaria do Tesouro Nacional

O terceiro código analisado foi o *Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)*. A secretaria foi criada em 1986, pertence à estrutura do Ministério da Fazenda e constitui-se como órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal. Publicado em 2008, o código é apresentado em quatro capítulos: *I – Disposições preliminares*; *II – Das normas de conduta*; *III – Do comitê de ética e de padrões de conduta profissional*; e *IV – Das disposições gerais*.

5.1.4. Código de Ética do Sistema BNDES

O *Código de Ética do Sistema BNDES* foi o quarto código analisado. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é uma empresa pública federal fundada em

1952, sujeita à supervisão do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A empresa constitui-se como o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia, em uma política que inclui as dimensões social, regional e ambiental. O *Código de Ética do Sistema BNDES* foi publicado em 2009 para substituir o *Código de Ética Profissional dos Empregados do Sistema BNDES*, de 2002, com o objetivo de incorporar as transformações contemporâneas e indicar os valores que orientarão a atuação e o compromisso das novas gerações, a partir do entendimento de que “só há desenvolvimento com ética”. O código é composto por seis capítulos: *Capítulo I – Princípios, valores éticos e compromissos*; *Capítulo II – Das normas de conduta profissional*; *Capítulo III – Das condutas específicas*; *Capítulo IV – Da gestão da ética no Sistema BNDES*; *Capítulo V – Da disposição transitória*; e *Capítulo VI – Das disposições finais*.

5.2. Análise dos dados

5.2.1. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal

A análise do discurso do *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal* propicia verificar que o código não se restringe a orientações sobre princípios e valores, ou seja, aos fundamentos sobre os quais se apoiam a conduta do servidor. Para além disso, insere aspectos relativos ao processo de gestão de pessoas sob a ótica gerencialista. Isso pode ser evidenciado na primeira seção do capítulo I, em que, no primeiro inciso, são elencados como primados norteadores do servidor público a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia, pelos quais se preservará a honra e a tradição. No entanto, a eficácia, como afirma Gaulejac (2007), é fundamento da gestão pragmática e, nesse sentido, pode ser considerada como fator dissonante em um contexto ético.

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

A afirmação de que a moralidade administrativa se integre no Direito também soa discrepante no contexto em que se insere. Ora, se a moralidade pública deve integrar-se à norma, por que falar de ética? Afinal, a ética constitui o elemento explicativo da moral e pressupõe a liberdade e a responsabilidade do sujeito (VÁSQUEZ, 2002). Além disso, a norma representa apenas os padrões mínimos de conduta, estando sempre aquém dos padrões de princípios e valores de uma sociedade.

IV- A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade.

A definição de Vásquez (2002) para ética não deixa dúvidas quanto à natureza do tema, ao elencar liberdade e consciência como conceitos fundamentais de ética. Portanto, a referência à conduta do indivíduo na vida-privada instrumentaliza o código para controlar o servidor de forma ampla, sem deixar que ele crie espaços de individualidade.

VI - A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão acrescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

Conforme o código: o esforço pela disciplina requer cortesia, boa vontade, cuidado e tempo. Essa assertiva introduz o comprometimento como elemento de conduta ética, mas não indica a necessidade desse comprometimento ser estabelecido em nível de consciência cidadã de um sujeito emancipado. Para Siqueira (2009), é justamente a premissa do comprometimento que impossibilita o processo de emancipação do sujeito.

Ser ético, para o código, é, inclusive, não incorrer em erros; assim como o respeito está relacionado ao conceito de colaboração, como uma referência de troca, e a assiduidade é vinculada à ordem das relações sociais. Entretanto, a intolerância aos erros caracteriza os modelos de gestão pragmática e da lógica racionalista, cujos parâmetros afastaram os indivíduos dos valores, introduzindo maior importância aos aspectos cognitivos-instrumentais, e colaboraram para a corrosão do caráter do trabalhador (WEBER, 1979; HABERMAS, 2001; SENNETT, 2003). Para Gaulejac (2007), esses fatores promovem o processo de subordinação do indivíduo pela adaptação ao tempo e às necessidades produtivas.

As seções segunda e terceira do capítulo I referem-se aos deveres e às vedações do servidor público. O código assume, nesse ponto, uma linguagem cerceadora, com definição clara do que é obrigatório e proibido, preconizando conceitos – de produtividade, erro zero, escolhas vantajosas, prestação de contas, respeito à hierarquia, organização e atualização – que encontrariam maior consonância no arcabouço teórico das políticas de recursos humanos, cujo fundamento é a produção ideológica que dá sentido aos registros econômico, político, psicológico e de prática organizacional (PAGÉS, 1993). Para o objetivo de orientar e explicitar valores e princípios morais, próprio para códigos de ética, melhor seria utilizar um discurso afirmativo, já que o pressuposto da ética é a liberdade da pessoa humana.

XIV - São deveres fundamentais do servidor público:

- a) desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular;
- b) exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral ao usuário;

O capítulo II é dedicado às Comissões de Ética, que têm como função fornecer registros sobre conduta ética, para o efeito de instruir e fundamentar promoções e aplicar a pena de censura aos servidores que tiverem conduta divergente ao instituído no código. A previsão de sanção evidencia o caráter de controle desse instrumento.

XVIII - À Comissão de Ética incumbe fornecer, aos organismos encarregados da execução do quadro de carreira dos servidores, os registros sobre sua conduta ética, para o efeito de instruir e fundamentar promoções e para todos os demais procedimentos próprios da carreira do servidor público.

XXII - A pena aplicável ao servidor público pela Comissão de Ética é a de censura [...].

5.2.2. Código da Companhia Brasileira de Abastecimento (Conab)

O código da Companhia Brasileira de Abastecimento (Conab) apresenta diferenças em relação ao *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal* que refletem a capacidade de o código propor maior assertividade na promoção da subjetividade do sujeito, em que pesem necessidades, desejos, experiências, sentimentos, percepções,

consciência e razão. Não há capítulos sobre vedações nem deveres. Todos os capítulos procuram caracterizar as relações estabelecidas pelo servidor no exercício da função pública.

Nas considerações iniciais, o código prevê como valores fundamentais a integridade, a confiança e a lealdade, o respeito, a valorização do ser humano em sua privacidade, a individualidade e a dignidade. Estabelece, ainda, o grau de importância da ética e relaciona-o com a credibilidade. Explicita a necessidade de uma consciência ética pelo elo estabelecido entre a fundamentação ética de uma organização e os preceitos morais de seus colaboradores.

A fundamentação ética de uma organização resulta, basicamente, dos preceitos morais de seus colaboradores (administradores e servidores/funcionários), que devem seguir um conjunto de normas e princípios de conduta, consubstanciado em padrão de comportamento exemplar e irrepreensível. A ética deve estar presente em qualquer empresa, independentemente de seu porte. Entretanto, quanto mais importante for a ética dessa empresa, maiores serão sua visibilidade e credibilidade.

Os princípios éticos de respeito e compromisso com o bem, a honestidade, a dignidade, a lealdade, o decoro, o zelo, a responsabilidade, a justiça, a isenção, a solidariedade e a equidade são explicitados para respaldar o que o código estabelece como objetivo de gestão ética: contribuir para o desenvolvimento pessoal e profissional de todos os seus integrantes, observando o interesse social. Contudo, o código não escapa de relacionar a ética com o fiel cumprimento das normas legais e dos regulamentos e também não deixa de mencionar a necessidade de vigilância para que impere, sempre, “a boa gestão empresarial”.

A instituição precisa estar convicta de que, para se consolidar e desenvolver, deve pautar suas ações em objetivos empresariais e princípios éticos precisos, que sejam bem compartilhados entre os dirigentes e funcionários da Companhia (colaboradores). Seus atos devem ser norteados pela integridade, confiança e lealdade, e também pelo respeito e pela valorização do ser humano, em sua privacidade, individualidade e dignidade. Tem como objetivo ser uma referência de gestão ética na administração, que contribua para o desenvolvimento pessoal e profissional de todos os seus integrantes, observando o interesse social.

No capítulo sobre as relações interpessoais, os conceitos de contribuição para um bom ambiente de trabalho, com urbanidade, cortesia e respeito, colaboração, espírito de equipe, lealdade e confiança, reafirmam o proposto nas considerações iniciais. Entretanto, o código diverge quando comparado ao primeiro código analisado e deixa explícito:

A vida privada é um direito fundamental do ser humano, devendo a Companhia manter o comportamento e a postura adequados, evitando a interceptação de e-mails ou de conversas telefônicas, o que configuraria uma grave violação ética.

Em cada capítulo, o código reafirma princípios éticos universais, como honra, respeito, zelo, dignidade humana e solidariedade. Além disso, traça o perfil dos gestores da ética cujas características devem ser: caráter conciliador com consciência para mitigar desigualdades e encontrar soluções justas, sempre observando a necessidade de guardar o sigilo.

Esses representantes deverão ser indicados pelas chefias imediatas das respectivas áreas, entre aqueles que nunca sofreram punição administrativa, possuam características conciliadoras e a consciência de mitigar as desigualdades, para o encontro de soluções justas.

Nos capítulos XIII e XV, o código refere-se a alguns elementos gerencialistas de gestão de pessoas, tais como atualização de conhecimentos e avaliação de desempenho. E a comissão de ética tem explicitado o papel de gestora. Em que pese os aspectos cognitivo-instrumentais presentes no código, verifica-se o esforço de enfatizar os atributos prático-morais como a valorização da pessoa humana, e o pressuposto da formação de uma consciência ética.

Os colaboradores da Conab devem, de forma contínua, atualizar os seus conhecimentos, objetivando a manutenção ou melhoria de sua capacidade profissional, e a prestação de melhores serviços aos clientes. A Companhia, por sua vez, além de estimular, deve avaliar o desempenho dos seus colaboradores, com base no mérito real demonstrado.

5.2.3. Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores da Secretaria do Tesouro Nacional

O *Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores da Secretaria do Tesouro Nacional*, no *Capítulo I – Disposições preliminares*, define os servidores que se submetem ao código, bem como estabelece o compromisso desses servidores em acatá-lo. O órgão compromete-se, ainda, em entregar a cada servidor admitido um exemplar do código. Nesse capítulo, não há menção a princípios e valores éticos.

No *Capítulo II – Das normas de conduta* e no *Capítulo III – Do comitê de ética e de padrões de conduta profissional*, o código apresenta seções com deveres e vedações, atribuições, funcionamento e sanções, apresentando peculiaridades que identificam a natureza do órgão. No capítulo II, fica evidente a preocupação em coibir condutas indevidas relativas à utilização de informações privilegiadas sobre operações financeiras. Na *Seção I – Dos Padrões de Conduta Profissional*, incisos I e II, do art. 4º, o código estabelece que: cabe ao servidor “ter elevada conduta profissional, agindo sempre com zelo, honradez e dignidade; devendo o servidor ser estritamente profissional, cordial e imparcial no tratamento com o público, sempre tendo em vista a defesa do interesse público”. Esses preceitos expressam o pensamento weberiano (1971; 1979) da burocracia ideal, podendo, ainda, sintetizar o processo de racionalização que induz à perda de liberdade, embora se apresente sob a perspectiva da ética das consequências ao introduzir a defesa do interesse público.

Os princípios e valores éticos que deveriam nortear o discurso do código aparecem dispersos e se confundem com premissas organizacionais. Esses elementos aparecem, ao longo do texto, na seguinte ordem: zelo, honradez, dignidade, profissionalismo, cordialidade, imparcialidade, competência, diligência, aprimoramento técnico, atualização permanente, sigilo, princípios da legalidade, cortesia, respeito, boa vontade, solidariedade, espírito de equipe, confiança, assiduidade, ordem, igualdade de oportunidades, exatidão e qualidade do trabalho, lealdade à instituição, e observância dos princípios de eficácia, economicidade, legalidade e ética. Os 27 termos expressam um politeísmo de valores que forjam a perda do sentido, como verificado por Weber (1979).

O código do Tesouro Nacional é minucioso em alguns aspectos, como é o caso do inciso IV, art. 4º, do capítulo II, na *Seção I – Dos Padrões de Conduta Profissional*:

IV - procurar fazer-se acompanhar de um colega de trabalho, ao participar de encontros profissionais com pessoas ou instituições que tenham algum interesse junto ao Tesouro Nacional, sendo recomendável o registro dos assuntos tratados em ata ou em outro documento equivalente;

Cinco artigos do código são destinados a deveres e vedações, dos quais 35 incisos compõem, respectivamente, os artigos 5º e 6º. A *Seção III – Das Vedações*, do capítulo II, elenca

18 incisos, dos quais seis também se caracterizam por detalhar padrões de conduta próprios da instituição. Apesar de o inciso XII resumir a questão ao vedar a utilização de informações privilegiadas em benefício próprio, os incisos de XIII a XVIII versam sobre a conduta do indivíduo em situações que envolvam operações financeiras.

XIII - efetuar aplicações de recursos particulares em operação em que estiver participando ou de que tiver conhecimento em razão da função pública;

XV - adquirir e negociar, diretamente, qualquer título da dívida pública mobiliária federal, exceto se observadas as seguintes regras: [...];

XVIII - realizar operações com derivativos de títulos da dívida pública mobiliária federal e de ações de empresas estatais federais.

O código inclui, assim, aspectos inerentes a um regimento interno e cunho disciplinar em que há preocupação excessiva com fatores específicos da instituição, mas que não cumprem a função de orientar a conduta de forma a estimular a formação do indivíduo. Falha em não explicitar os princípios e valores. Prevaecem os interesses da instituição em detrimento do estímulo a uma conduta ética propícia à emancipação do sujeito. O código também não escapa aos princípios gerencialistas.

XI - pautar a realização das atividades profissionais e de representação externa pelo atendimento da missão institucional e interesses da Secretaria do Tesouro Nacional e observância dos princípios de eficácia, economicidade, legalidade e ética;

O *Capítulo III – Do comitê de ética e de padrões de conduta profissional* define a composição, as atribuições e o funcionamento do comitê de ética, assim como as sanções a serem aplicadas pelo comitê ao servidor que infrinja o código. O *Capítulo IV – Das disposições gerais* explicita que se aplicam “subsidiariamente a este Código as normas do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e do Código de Conduta da Alta Administração Federal”.

5.2.4. Código de Ética do Sistema BNDES

O quarto código analisado, o *Código de Ética do Sistema BNDES*, é de observância obrigatória para todos aqueles que participam do Sistema BNDES, inclusive prestadores de serviços e clientes, constituindo um compromisso individual e coletivo. Para tornar efetivo esse compromisso, o código prevê que, em licitações e contratos, deverá constar cláusula de observância a ele, e os participantes devem atuar como orientadores para o cumprimento do código.

No *Capítulo I – Princípios, Valores Éticos e Compromissos*, ficam estabelecidos os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; valorização do trabalho humano e da livre iniciativa; prevalência do interesse público; respeito à dignidade humana; valorização do corpo funcional com programas para preservação da saúde física e mental; justiça; cooperação; inovação e busca da excelência; mérito, respeito, cortesia, liberdade, honestidade; transparência; desenvolvimento sustentável; “ética, como valor fundamental que deve orientar o desenvolvimento integral do ser humano”.

Como verificado no código da Secretaria do Tesouro Nacional, a multiplicidade de valores e princípios organizacionais impele o indivíduo à alienação, ainda que se pretenda a construção de uma identidade coletiva (SENNETT, 2003) e denota a perda de sentido (WEBER, 1979).

No *Capítulo II – Das normas de conduta profissional*, art. 2º, ficam estabelecidos os padrões de conduta profissional a serem observados: “agir com integridade, competência, dignidade e ética”; “atuar profissionalmente de forma ética e de modo a assegurar credibilidade à instituição”; “isenção no julgamento e pelo comedimento nas suas manifestações públicas”. Nesse capítulo, a partir dos princípios e valores estabelecidos, firma-se o compromisso das ações. Agregam-se competência, capacitação e resultados aos padrões de conduta.

VIII. agir com consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços;

O *Capítulo III – Das condutas específicas* divide-se em sete seções: *Seção I – Das informações privilegiadas*; *Seção II – Dos conflitos de interesses*; *Seção III – Das transações com valores mobiliários*; *Seção IV – Das atividades paralelas*; *Seção V – Do relacionamento interno e externo ao Sistema BNDES*; *Seção VI – Do recebimento de presentes*; *Seção VII – Da utilização de recursos materiais*. Para os casos específicos de cada uma das seções, o código traz conceitos, orientações de conduta e procedimentos, inclusive providências para prevenir desvios e descumprimento ao código, assim como indica a necessidade de consulta à Comissão de Ética do BNDES para casos de dúvidas. A seção III traz um elemento que se relaciona de forma direta com a atividade-fim do órgão e denota preocupação específica em relação às áreas financeiras.

Art. 13. Os participantes comprometem-se a informar à área responsável pela gestão de recursos humanos no Sistema BNDES, [...], as operações relevantes que efetuarem com valores mobiliários, [...]. [...] consideram-se operações relevantes aquelas que somadas totalizem, em cada mês, valor igual ou superior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

No capítulo IV, o código traz duas seções que tratam da organização da gestão da ética e das sanções aos desvios, a cargo da Comissão de Ética do Sistema BNDES (CET/BNDES). No *Capítulo VI – Das disposições finais*, o código reafirma o compromisso de ampla divulgação, orientação e inserção do instrumento nas atividades de seleção e capacitação dos empregados. Nele, não se exclui a necessidade de revisão periódica do código para o manter atualizado.

O texto e a estrutura do código privilegiam os princípios adotados, que, de forma assertiva, são reiterados ao longo das seções. Não há um capítulo exclusivo para vedações, ainda que elas sejam indicadas por meio dos compromissos. A palavra “eficácia” não aparece ao longo do texto; as características gerencialistas, ao incluir competência, capacitação e resultados, estão vinculadas ao compromisso de atuar a partir dos princípios elencados no capítulo I. Contudo, como nos lembra Siqueira (2009), a subjetividade do trabalhador é manipulada pela organização, por meio do comprometimento. Os vínculos estabelecidos entre empresa e trabalhador são fortalecidos. No entanto, esse é um dos fatores que acabam por solapar a possibilidade de emancipação do sujeito.

5.2.5. Resultados

O processo de instrumentalização da ética, conforme apresentado no arcabouço teórico, pode ser observado a partir dos processos de abstração e objetivação e do estabelecimento de vínculos por meio de homogeneização de valores e comprometimento, cujos fundamentos não são os princípios e os valores morais, mas a eficácia (PAGÉS, 1993; SIQUEIRA, 2009; GOULEJAC, 2003). Nesse sentido, o predomínio da racionalidade instrumental conduz às perdas de liberdade e sentido, que podem se traduzir pela corrosão do caráter do trabalhador (HABERMAS, 2001; SENNETT, 2003). Assim, enquanto a racionalidade é elevada a valor supremo, o discurso da ética torna-se instrumento de negação social e criação de uma imagem para atender às necessidades organizacionais (FARIA; MENEGETTI, 2007).

A promoção da subjetividade, por outro lado, caracteriza-se pela noção de que a conduta ética tem fundamento a partir da consciência e da liberdade de ação. Sendo assim, os discursos dos códigos de ética deveriam induzir a capacidade de conhecimento e construção do sujeito (VÁZQUEZ, 2002; FARIA; MENEGHETTI, 2007). Esse processo se viabiliza por meio do reconhecimento de necessidades, desejos, experiências, sentimentos, percepções, consciência e razão, sem deixar de considerar que ética é prática de perceber limites a partir dos fundamentos que norteiam a vida moral de uma sociedade.

A análise dos dados possibilitou elencar 29 evidências, que são identificadas por código de ética analisado e classificadas quanto aos critérios de promoção da subjetividade e instrumentalização da ética, conforme configurado no quadro 1. As evidências caracterizam e resumem o conteúdo geral dos textos de cada um dos códigos analisados a partir dos enunciados; das relações entre valores e circunstâncias sociais, políticas e econômicas; das previsões de penalidades, avaliações e controle. Nesse propósito, o quadro-síntese permite explicitar as unidades nas quais o elemento discursivo se estabelece.

Quadro 1 – Classificação das evidências por código de ética

<i>Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal</i>	
Evidências	Classificação
1. Não se restringe a orientações sobre princípios e valores.	Instrumentalização da ética
2. O respeito é relacionado ao conceito de colaboração.	Instrumentalização da ética
3. Eficácia aparece como um valor ético.	Instrumentalização da ética
4. Preconiza que moralidade administrativa se integre ao Direito.	Instrumentalização da ética
5. Conduta do indivíduo observada, inclusive, na vida privada.	Instrumentalização da ética
6. Comprometimento como elemento de conduta ética: o esforço pela disciplina requer cortesia, boa vontade, cuidado e tempo.	Instrumentalização da ética
7. Intolerância aos erros.	Instrumentalização da ética
8. Previsão de deveres e vedações à conduta do servidor.	Instrumentalização da ética
9. Previsão de sanção.	Instrumentalização da ética
<i>Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento (Conab)</i>	
Evidências	Classificação
10. Integridade; confiança e lealdade; respeito; valorização do ser humano em sua privacidade; individualidade e dignidade.	Promoção da subjetividade

11. O grau de importância da ética relaciona-se com a credibilidade.	Instrumentalização da ética
12. Consciência ética estabelecida por meio da fundamentação ética de uma organização e dos preceitos morais de seus colaboradores.	Promoção da subjetividade
13. Contribuir para o desenvolvimento pessoal e profissional de todos os seus integrantes, observando o interesse social é objetivo de gestão ética.	Promoção da subjetividade
14. Ética relacionada ao fiel cumprimento de normas legais e regulamentos.	Instrumentalização da ética
15. Império, sempre, da boa gestão empresarial.	Instrumentalização da ética
16. A vida privada como direito fundamental do ser humano.	Promoção da subjetividade
17. Avaliação de desempenho com base no mérito real demonstrado.	Instrumentalização da ética
<i>Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores da Secretaria do Tesouro Nacional</i>	
Evidências	Classificação
18. Previsão de deveres e vedações.	Instrumentalização da ética
19. Preocupação excessiva com fatores específicos da instituição.	Instrumentalização da ética
20. Não explicita os princípios e os valores.	Instrumentalização da ética
21. Atendimento à missão e aos interesses institucionais deve pautar as atividades.	Instrumentalização da ética
22. Princípios: eficácia, economicidade, legalidade e ética.	Instrumentalização da ética
23. Previsão de sanções.	Instrumentalização da ética
<i>Código de Ética do Sistema BNDES</i>	
Evidências	Classificação
24. Competência, capacitação e resultados como padrões de conduta.	Instrumentalização da ética
25. Conceitos, orientações de conduta e procedimentos, inclusive providências para prevenir desvios e descumprimento ao código.	Promoção da subjetividade

26.	Organização da gestão da ética e das sanções aos desvios.	Instrumentalização da ética
27.	Princípios reiterados ao longo das seções.	Promoção da subjetividade
28.	Vedações indicadas por meio dos compromissos.	Instrumentalização da ética
29.	Competência, capacitação e resultados vinculados ao compromisso de atuar a partir dos princípios estabelecidos.	Instrumentalização da ética

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir da emergência dos dados analisados.

No entanto, em que medida o discurso da ética em organizações públicas incentiva o reconhecimento do indivíduo como sujeito das próprias ações? As evidências mostram a predominância de características de “instrumentalização da ética” em detrimento das características de “promoção da subjetividade” no discurso dos códigos estudados. Das 29 evidências elencadas, seis são de “promoção da subjetividade”, sendo que, no *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal* e no *Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores da Secretaria do Tesouro Nacional*, elas não são encontradas. Esses códigos não estimulam ou trazem consigo uma preocupação subjacente para o desenvolvimento da subjetividade humana e, por conseguinte, tampouco propiciam a emancipação do sujeito, servidor público e cidadão. O *Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento (Conab)* e o *Código de Ética do Sistema BNDES* denotam uma evolução. Embora, ainda, explicitem influências gerencialistas, eles trazem em todo o discurso a perspectiva de estímulo ao desenvolvimento da vontade e da flexibilidade do indivíduo, ao reforçar os princípios éticos e estabelecer a relação entre sujeito e sociedade. Eliminam do discurso a negação, fonte de regulação social, conforme classificado por Enriquez (2001).

A ética nas organizações propicia a autonomia ou a heteronomia do indivíduo? A análise dos quatro discursos ajuda a responder essa pergunta, na medida em que se utilizam os conceitos de ética e autonomia para fazer a reflexão. Se o conceito de ética fosse considerado em essência, a ética nas organizações seria um instrumento válido para o desenvolvimento da subjetividade e da emancipação do sujeito. Como nos lembra Aristóteles (2007), a moderação é o fundamento ético, e Weber (1971) assevera: a harmonia entre a ética da convocação e a ética da responsabilidade torna um homem verdadeiro. No entanto, a manipulação do conceito de ética, ou o desconhecimento de como traduzir esse preceito para a prática organizacional, pode levar a equívocos como os evidenciados no *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*. Assim, a instrumentalização da ética passa a ser fonte de heteronomia, promovendo o distanciamento e o autocontrole, fatores que, para Zatti (2007), não libertam o homem. Afastam o indivíduo dos conceitos de liberdade, consciência e sociabilidade, prevalecendo o estado de alienação (VÁSQUEZ, 2002; SENNETT, 2003).

O que se depreende do discurso da ética na administração pública federal: controle ou desenvolvimento de valores? No *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal* e no código de ética do Tesouro Nacional, o discurso da ética instrumentaliza valores e princípios e mistura conceitos; no *Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento (Conab)* e no *Código de Ética do Sistema BNDES*, procura promover o desenvolvimento do sujeito e estimular a capacidade de questionamento. Isso nos induz ao pensamento de que os primeiros representam mais controle que desenvolvimento de valores; os últimos, mais desenvolvimento de valores que controle.

Os quatro códigos podem ser considerados como um processo evolutivo da dinâmica de promoção da ética na administração pública federal. O *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal* foi elaborado em 1994, e as atualizações não

promoveram mudanças substanciais; permanecem os conceitos gerencialistas. O *Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento (Conab)* e o *Código de Ética do Sistema BNDES* foram aprovados em 2003 e 2009, respectivamente, e estabelecem outro paradigma. Introduzem a retórica de reafirmação dos princípios fundamentais da ética e procuram eliminar alguns aspectos gerencialistas. De maneira geral, pode-se dizer que eles tendem, em comparação com os dois outros códigos analisados, a estimular a valorização da pessoa humana e, com isso, ampliar oportunidades para autonomia do indivíduo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender a realidade laboral marcada pela subjetividade, decorrente das incertezas advindas da inter-relação de interesses, das necessidades e dos desejos, não constitui uma tarefa simples. Para Weber (1979), isso se explica pelo afastamento dos indivíduos dos valores, a partir da desconexão dos sistemas reflexivos do pensamento utópico, da dessacralização e da assunção da ciência e da técnica como ordenamentos da realidade. Apesar de o homem moderno conhecer a forma subjetiva de escolher valores, a perda de sentido e de liberdade fundamenta-se na impossibilidade de decidir entre uma ética fundamentada em valores e uma ética instrumental. Assim, a reificação da vida humana e a alienação do indivíduo na modernidade encontram-se na contramão da busca pela autonomia do sujeito. O estado de alienação decorre da submissão do indivíduo ao cotidiano racional que impede a construção de uma identidade coletiva. Esse projeto de modernidade apoia-se, assim, na fragmentação do homem, no dilaceramento da identidade de trabalhador (WEBER, 1982; HABERMAS, 2001; SENNETT, 2003).

O questionamento da racionalidade como valor supremo inicia-se pelo entendimento de que a realidade social é atravessada por múltiplos paradoxos. Nesse contexto, a ética não tem sido suficiente para mobilizar o aparelho estatal como instância distributiva do bem comum. Tampouco a instituição de códigos de conduta é suficiente para reverter o processo de subsumção do mundo da vida pelo mundo sistêmico ou criar possibilidades de desenvolvimento de uma consciência pela qual se estabeleça a identidade do servidor público como cidadão que se reconhece socialmente inserido, para a promoção do bem comum. Assim, a lógica econômica invade todas as possibilidades da existência por meio da negação peremptória de direitos e a concessão de benefícios temporários, ainda que forjada em um discurso de promoção da ética. Nessas condições, o servidor público, como o trabalhador da iniciativa privada, encontra-se alienado, com a identidade dilacerada e impedido de mobilizar a construção de uma identidade coletiva.

A análise do discurso dos códigos possibilita a inferência de que a instrumentalização da ética contribui para o aprofundamento dos modelos gerencialistas de gestão desenvolvidos em organizações privadas e importados para o serviço público. Essa lógica não parece contribuir tanto para o que se entende como ética quanto para o que se pretende de um serviço público mobilizado para a elevação do indivíduo à condição de sujeito cidadão em busca de uma sociedade com justiça social. No limite, como nos lembra Faria (2007), o discurso, que deveria induzir a capacidade de conhecimento e construção do sujeito, torna-se instrumento de negação social e criação de uma imagem para atender as necessidades organizacionais. Os resultados dessa análise corroboram com os achados de Moraes *et al.* (2012) que asseveram a prevalência da racionalidade instrumental e dos conceitos de modernidade no contexto empresarial. Para os autores, a busca dos fins e o cumprimento das normas prevalecem sobre a reflexão pessoal e a ação fundamentada em valores éticos. Nesse sentido, a esfera pública, em vez de se diferenciar, se equipara ao âmbito privado; ambos se encontram em mesmo patamar ao promoverem a alienação do trabalhador. Cabe, no entanto, salientar que o número restrito de códigos estudados não possibilita a generalização, em que pese indicar uma tendência.

A análise dos códigos de ética por meio do método da análise do discurso leva à inferência de que conceitos gerencialistas influenciaram a elaboração dos códigos. Isso pode ser explicado pelo momento histórico em que o primeiro código foi elaborado. Importante ressaltar que, por meio da análise do material empírico, se pode evidenciar o pouco conhecimento por parte dos

elaboradores sobre como utilizar os preceitos éticos no que se refere à autonomia do sujeito perante os dilemas organizacionais. O *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal* apresenta mais elementos da perspectiva gerencialista que aspectos indicadores de subjetividade. O código de ética do Tesouro Nacional apresenta um conteúdo difuso, em que os aspectos morais e éticos são tratados de forma regimental, com características instrumentais. O *Código de Ética da Companhia Brasileira de Abastecimento (Conab)*, entretanto, introduz uma perspectiva mais assertiva sobre a questão da subjetividade. Por fim, o código de ética do BNDES apresenta um conteúdo com características instrumentais, embora procure uma forma assertiva de estabelecer o controle, notadamente pela inserção da palavra “comprometimento” ao longo do texto. Segundo Siqueira (2009), essa expressão, associada à homogeneização de valores, minam a possibilidade de emancipação do sujeito.

Para maior compreensão do discurso da ética no âmbito do governo federal, faz-se necessário aprofundar a análise inserindo outros indicadores de subjetividade, bem como aumentar o número de códigos analisados. Pesquisas futuras podem, ainda, verificar os conceitos utilizados por meio de indicadores de valores e princípios. Faz-se, necessário, também, ampliar o levantamento da quantidade de códigos específicos elaborados no âmbito da administração pública federal, em relação ao número de órgãos que utilizam o *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal* como único norteador para a conduta do servidor público. Esse procedimento constitui fator preponderante para verificar as orientações sobre ética que prevalecem no Poder Executivo Federal.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. *Revista do Serviço Público*. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública. ENAP, v. 51, n. 2, p. 94-104, abr./jun. 2000.
- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. Pietro Nassetti. 2007. Disponível em: <<http://filosofiauerj.files.wordpress.com/2007/05/etica-a-nicomaco-aristoteles.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2014.
- ARRUDA, M.C.C. A ética no marketing das indústrias de bens de consumo no Brasil. *RAE – Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: EASP/FGV, v. 33, n. 1, p. 16-28, jan./fev. 1993.
- BAUMAN, Z. *Ética pós-moderna*. Trad. João Rezende Costa. São Paulo: Paulus. 1997.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Comissão de Ética Pública. *Desvios Éticos: risco institucional*. Brasília: ESAF. 2002.
- DAFT, R. L. *Organizações. Teorias e Projetos*. Trad. Cid Knipel Moreira. São Paulo: Thomson Learning. 2006.
- DAMATTA, R. Considerações sócio-antropológicas sobre a ética na sociedade brasileira. *Informe de Consultoria apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento*, 20 nov. 2001.
- ENRIQUEZ, E. Instituições, poder e “desconhecimento”. In: ARAÚJO, José Newton Garcia de; CARRETEIRO, Tereza Cristina (Org.). *Cenários sociais e abordagem clínica*. São Paulo: Escuta/Belo Horizonte: Fumec. 2001.
- FAGUNDES, P. M.; JOTZ, C. B.; SEMINOTTI, N. Reflexões sobre os atuais modelos de gestão na produção da (inter)subjetividade dos trabalhadores. *PSICO*. Porto Alegre: PUCRS, v. 39, n. 2, p. 224-231, abr./jun. 2008.

FARIA, J. H. de; MENEGUETTI, F. K. Discursos Organizacionais. In: FARIA, J. H. de (Org.). *Análise crítica das teorias e práticas organizacionais*. São Paulo: Atlas. 2001.

GOULEJAC, V. de. *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*. Trad. Ivo Storniolo. Aparecida: Ideias & Letras. 2007.

HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa*, I – racionalidad de la acción y racionalización social. Madri: Taurus. 2001.

LUKÁCS, G. *História e Consciência de Classe* – estudos sobre a dialética marxista. São Paulo: Martins Fontes. 2003.

MEIRA, F. B. 2005. *O processo de burocratização da ética ou como se produz a ética na própria empresa*. In: XXIX EnAnpad – Encontro da Anpad, Brasília.

MORAES, M.C.B. et al. Ética na gestão: o discurso organizacional e a percepção dos gestores. *Revista de Ciências da Administração*. v. 14, n. 33, p. 119-129, ago. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2012v14n33p119/22545>>. Acesso em: 27 fev. 2014.

MORIN, E. Por uma reforma do pensamento. In: PENA-VEGA, A.; ALMEIDA, E. P. de. (Org.). *O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade*. Rio de Janeiro: Garamond. 1999.

_____. *O Método*. Portugal: Publicações Europa América, 2ª ed. 1977. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/13760655/EDGAR-MORIN-O-METODO-I->>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

ORLANDI, E. P. *Análise de Discurso*. 6ª ed. Campinas: Pontes. 2005.

PAGÉS, M. et al. *O poder das organizações*. Trad. Maria Cecília Pereira Tavares; Sonia Simas Favatti. São Paulo: Atlas. 1993.

PASSOS, E. *Ética nas organizações*. São Paulo: Atlas. 2008.

PAULA, A. P. P. de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2005.

QUEIROZ, H.M.G.; DIAS, A R.; PRADO, T. L. Código de ética: um instrumento que adiciona valor. Estudo comparado em três instituições bancárias. In: XXXII EnAnpad. Encontro da Anpad, Rio de Janeiro. 2008.

SARMENTO, A.C.C.; FREITAS, J.A.S.B.; VIEIRA, P.R.C. Códigos de ética empresarial: uma análise de fatores que influenciam sua efetividade. In: XXXII EnAnpad. Encontro da Anpad, Rio de Janeiro. 2008.

SCHLUCHTER, W. *Politeísmo de Valores*. In: Souza, Jessé (Org.). *A atualidade de Max Weber*. Brasília: UnB. 2000.

SELZNICK, P. Institutions “old” and “new”. *Cornell University: Administrative Science Quarterly*. Johnson Graduate School of Management. v. 41, n. 2, 40th Anniversary Issue. 1996.

SENNETT, R. *A corrosão do caráter – consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record. 2003.

SINGH, J. B. Determinants of the effectiveness of corporate codes of ethics: an empirical study. *Journal of Business Ethics*. Springer. Published on-line: 11 jan. 2011.

SIQUEIRA, M. V. *Gestão de pessoas e discurso organizacional*. 2ªed. Curitiba: Juruá. 2009.

VÁZQUEZ, A. S. *Ética*. Trad. João Dell'Anna. 22ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC. 1979.

_____. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1971.

_____. *Metodologia das Ciências Sociais – Parte I*. São Paulo: Editora Cortez. 2001.

ZATTI, V. *Autonomia e educação em Immanuel Kant e Paulo Freire*. Porto Alegre: EdUPUCRS. 2007. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/edipucrs/online>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

ESTADO, POLÍTICAS E TERRITÓRIOS

CAMINHOS DA CONTRATUALIZAÇÃO NO SETOR DE SAÚDE PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL, DE 2010 A 2012²

Amilton Paulino Silva (*in memoriam*)³

Andréa de Oliveira Gonçalves⁴

Elioenai Dornelles Alves⁵

1. Introdução

Em um mundo em rápida transformação, o reposicionamento de instituições públicas e privadas vem desencadeando, nas últimas duas décadas, um movimento político, econômico e jurídico que tem colocado em risco importantes conquistas sociais. Esse movimento, de cunho neoliberal, tem tido expressão nos países em desenvolvimento, como o Brasil, principalmente pela privatização de ativos e de ações e serviços constitucionalmente de natureza pública, que estavam nas mãos do Estado. Assim, há encolhimento do Estado, e práticas gerencialistas, administração pública gerenciada, entre outras novidades, dão nome a esses movimentos realizados pelo Estado brasileiro (IBAÑEZ; VECINA NETO, 2007).

Para Costa e Silva (2004), existe uma tendência internacional, nos debates referentes à modernização da administração pública, de revisão do papel do Estado a partir do postulado de que esse não deve, necessariamente, fazer tudo por si mesmo, mas contratar e regular outrem para a execução dos serviços por meio da separação das macrofunções: financiamento, regulação e prestação de serviços.

Muitos países, como Chile, Portugal, França e Inglaterra, vêm defendendo e pondo em prática essa nova concepção de Estado, que, segundo Rollo (2007), caracteriza o Estado-empresário, cujas características seriam concorrência entre os serviços públicos, ênfase em objetivos e resultados gerenciais maiores que em suas finalidades sociais, captação de recursos na sociedade, obsessão pela eficiência em detrimento da efetividade de suas ações, transformação dos cidadãos portadores de direitos em consumidores e descentralização do poder segundo a lógica de mercado, além de privatizações de funções típicas do Estado.

Bresser Pereira (2008) defende que o desenvolvimento econômico é possível somente quando o Estado-nação pode contar com um Estado eficiente. Os empreendedores privados farão a maior parte do investimento de que a sociedade necessita, mas um Estado competente será

² Ensaio teórico submetido para avaliação como parte do processo de obtenção do título de doutor no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Universidade de Brasília.

³ (*In memoriam*) Estudante de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Universidade de Brasília, até março de 2014. Infelizmente o tempo não foi suficiente para que nosso amigo e aluno finalizasse o curso.

⁴ Professora orientadora e amiga. Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP), da Universidade de Brasília.

⁵ (*In memoriam*) Professor orientador e amigo. Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP), da Universidade de Brasília. Infelizmente o nosso amigo partiu em julho de 2015, sem ver o resultado deste ensaio.

Endereço para correspondência: andreagon@unb.br

crucial para criação das condições institucionais e econômicas de acumulação de capital e de crescimento.

Para Di Pietro (2001, p. 28), um dos objetivos da reforma do Estado é transformar o “Estado prestador de serviço” em “Estado subsidiário”. Na base da Reforma do Aparelho do Estado, está o princípio da subsidiariedade, que se estrutura em duas ideias básicas:

1. a que trata sobre direitos individuais, que traz, como consequência, o respeito à liberdade de iniciativa; com isso, privilegia-se a iniciativa do particular, só devendo o Estado atuar nas áreas em que a atuação privada seja deficiente; assim, o princípio da subsidiariedade limita a ação do Estado;
2. a que trata de incentivo e de ajuda à iniciativa privada, significando que, embora o Estado deva respeitar a liberdade individual, também deve incentivar e ajudar os particulares quando esses não tenham condições de se desenvolver sozinhos.

De acordo com Robles e Fischmann (1995), o processo de reposicionamento do Estado na economia de vários países tem se apresentado segundo três vertentes básicas: a privatização e/ou desestatização, a desregulamentação e a reestruturação das empresas estatais. Nesse último aspecto, ganha relevância a discussão a respeito da implantação do contrato de gestão como ferramenta de gestão pública de empresas e setores governamentais.

Considerando que o Distrito Federal parece estar na contramão da adoção dessa modalidade, em razão dos baixos índices de recursos empregados em contratos de gestão (atualmente em torno de 4,5% do total de recursos empregados), é que o presente trabalho objetiva promover uma discussão acerca dos caminhos da contratualização no setor de saúde pública do DF, objetivando identificar a forma de implantação, a viabilidade (ou não) dessa modalidade no campo da gestão pública e os fatores para a pouca adoção dessa ferramenta no âmbito do DF.

2. Reforma da saúde pública no contexto do sistema Único de Saúde (SUS)

Como fruto das lutas populares e sindicais, a área da saúde foi a que mais obteve sucesso no que diz respeito ao fortalecimento dos direitos sociais, fato refletido na Constituição de 1988. Com perfil bastante programático em diversos aspectos, essa carta constitucional propôs um novo ordenamento ao setor de saúde, propiciando um desenho particular em aspectos ético-políticos fundamentais (NOGUEIRA; MIOTO, 2006). Universalizou-se o direito à saúde, apontando para a garantia do pleno acesso aos serviços sem quaisquer critérios de exclusão ou discriminação. Abriram-se espaços para as decisões políticas no campo sanitário, compartilhadas com os usuários, e para a gestão democrática dos serviços de saúde por meio da participação popular, possibilitando o controle social, por diferentes sujeitos coletivos, que interagem entre si e com o Estado. Esse avanço foi reiterado, em 1990, com a aprovação da Lei n.º 8.080 e da Lei nº 8.142 (NOGUEIRA; MIOTO, 2006).

É então, no início dos anos 1990, que começa a implantação do Sistema Único de Saúde (doravante SUS). Na visão de Castro (2009), a reforma sanitária configurou uma ruptura pioneira no padrão de intervenção estatal no campo social e tornou a saúde a primeira política social universal no Brasil. Ao introduzir a noção de direito social e instituir um sistema de saúde de acesso universal e igualitário, rompe-se definitivamente com o modelo corporativista dos anos 1930, do benefício como privilégio.

Para Faveret e Oliveira (1990), a criação do SUS significou a inclusão de milhares de brasileiros em ações de saúde. A universalização, consagrada como princípio constitucional, assumiu caráter redistributivo, ou seja, incluiu os grupos sociais que não contribuem, ao menos diretamente, para o sistema.

Entretanto, esses autores chamam atenção para o fato de a universalização no sistema de saúde público brasileiro não ter assumido a função de incluir efetivamente todos os segmentos sociais, mas a de garantir o atendimento aos setores de menor poder aquisitivo e que resistem aos mecanismos de racionamento, excluindo para o subsistema privado os segmentos médios em diante, o que os autores denominaram de “universalização excludente”.

Faz-se necessário salientar algumas das características que marcam a década de 1990 e que representaram obstáculos e limitações ao processo de implantação do SUS nesse contexto.

Sallum Jr. (2004) afirma que a política brasileira no período é marcada pela combinação entre democratização e liberação econômica, levando a mudanças expressivas no padrão de atuação do Estado. Machado (2007) complementa que isso interferiu nas possibilidades de concretização de uma série de diretrizes constitucionais. A autora destaca, ainda, que, no governo Collor, observa-se uma estratégia agressiva de reforma administrativa, com desmonte de estruturas, dispensa de funcionários e descentralização sob condições inadequadas.

Levcovitz *et al.* (2001) apontam algumas variáveis estruturais que impuseram desafios à implementação do SUS: a marcante desigualdade social no país, as características do federalismo brasileiro e a persistência de traços do modelo médico assistencial privatista. Os autores também acrescentam a repercussão, no Brasil, da onda conservadora de reformas, no plano político e social, que ocorreu a partir da década de 1980 em vários países, norteadas pelo fortalecimento das ideias neoliberais sobre a crise dos Estados nacionais.

Segundo Viana e Fausto (2005), ao longo dos anos 1990, configuram-se dois momentos distintos em relação às políticas de saúde. No primeiro momento, durante o governo Collor, verifica-se a redução dos investimentos no setor e a tentativa de alteração dos caminhos da reforma, com a clara intenção de reduzir a atuação do Estado, utilizando-se a estratégia de mercado. No segundo momento, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, buscou-se fortalecer a proposta do SUS mediante a introdução de mecanismos de regulação que retomam e expandem o processo de descentralização e de municipalização da saúde iniciado no período anterior, mas, ao mesmo tempo, reforçam o centralismo da política na condução do processo.

Conforme Machado (2008), a luta pela consolidação do SUS, nos anos 1990, expressou as contradições das diferentes agendas vigentes nesse contexto: a agenda de reforma sanitária brasileira, que defendia a reestruturação das políticas de saúde, a partir de uma lógica de proteção social abrangente, e a agenda hegemônica de reforma do Estado, que impunha restrições à noção de seguridade social.

Outro aspecto importante a partir da implementação do SUS foi o avanço do processo de descentralização do setor de saúde no Brasil. Bodstein (2002) assinala que a esfera municipal, ainda que de modo lento, gradual e negociado, torna-se a principal responsável pela gestão da rede de serviços de saúde no país e, portanto, pela prestação direta da maioria das ações e dos programas de saúde. Um dos desafios colocados por esse processo foi a questão da heterogeneidade dos municípios brasileiros no que diz respeito às desigualdades sociais e regionais e à capacidade de gestão do sistema.

O processo de descentralização no SUS foi orientado pela edição das Normas Operacionais Básicas (NOBs). De acordo com Levcovitz *et al.* (2001), a descentralização é a única diretriz organizativa do SUS que não colide com as ideias neoliberais fortalecidas nos anos 1990, o que favoreceu o avanço do processo. Nos anos 1990, foram editadas três NOBs, respectivamente nos anos de 1991, 1993 e 1996, sendo a intermediária delas de fundamental importância para o fortalecimento da municipalização, visto que institui níveis progressivos de gestão local do SUS e estabelece um conjunto de estratégias que consagram a descentralização político-administrativa na saúde. Essa trouxe a incorporação dos usuários do sistema ao processo

decisório, com a disseminação dos conselhos municipais de saúde, ampliando as discussões das questões de saúde na sociedade.

Para Viana *et al.* (2002), as NOBs do ano de 1996 tiveram como principais objetivos promover e consolidar o pleno exercício, por parte do poder público municipal, da função de gestor da atenção à saúde de seus habitantes, com respectiva redefinição das responsabilidades dos estados, do Distrito Federal e da União; caracterizar a responsabilidade sanitária de cada gestor na prestação de ações e serviços ou na garantia da referência; reorganizar o modelo assistencial; fortalecer a gestão do SUS e estabelecer vínculo entre o cidadão e o SUS.

Na opinião desses autores, a edição de um conjunto de portarias subsequentes que alteraram a lógica de transferência de recursos do governo federal para a atenção básica, ao instituírem o Piso de Atenção Básica, com uma parte fixa e outra variável, expressou a ênfase do governo federal na reorganização do modelo de atenção à saúde, a partir da atenção básica.

Evidenciou-se, como estratégia principal, a ampliação de cobertura do Programa de Saúde da Família e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde. Anteriormente, os critérios de distribuição de recursos para o financiamento das ações de atenção básica em saúde eram centrados na produção de serviços, privilegiando-se, assim, os municípios com maior capacidade de oferta instalada. Esse cenário é modificado com a adoção do Piso de Atenção Básica, que institui o financiamento *per capita* (VIANA *et al.*, 2002).

No início dos anos 2000, é publicada a Norma Operacional da Assistência à Saúde – NOAS-SUS 01/2001 –, cuja principal temática abordada é a estratégia de regionalização. Essa normativa amplia as responsabilidades dos municípios na atenção básica, define o processo de regionalização da assistência, cria mecanismos para o fortalecimento da capacidade de gestão do SUS e atualiza os critérios de habilitação de estados e municípios. Nesse sentido, reafirma o papel prioritário da Atenção Básica na organização do sistema de saúde, em articulação com os demais serviços da rede, de forma a garantir o princípio da integralidade. Souza e Sampaio (2002) ressaltam que o processo de discussão e de implantação da NOAS propiciou um importante momento de reflexão e de avaliação da Atenção Básica e também gerou a mobilização de estados e municípios a fim de alcançarem os indicadores propostos.

Um dos grandes desafios ao processo de implantação do SUS tem sido a questão do financiamento. Com o aumento gradativo das transferências da União aos estados e municípios na década de 1990, observou-se também uma retração no aporte de recursos financeiros por parte de algumas unidades federadas, em especial na esfera estadual (TEIXEIRA; TEIXEIRA, 2003). Esse contexto, segundo os autores, propiciou a formulação de propostas de alteração do texto constitucional, com o objetivo de salvaguardar a área da saúde contra a volatilidade de suas fontes de financiamento. Uma dessas propostas, a Emenda Constitucional nº 29, foi aprovada após intensas negociações no âmbito do Congresso Nacional.

Na avaliação de Machado (2007), mesmo com a aprovação da EC 29, a situação de vulnerabilidade do Ministério da Saúde em face do modelo econômico adverso e das posições do Ministério da Fazenda não foi solucionada, persistindo problemas no âmbito das fontes de financiamento e da regularidade de recursos.

3. Contratos de gestão: um novo arranjo para as funções do Estado

Os contratos de gestão surgiram na França, denominados de contratos de programa, contratos de plano e contratos de serviços, segundo Robles e Fischmann (1995) e André (1999). Os dois primeiros tipos aplicavam-se a empresas estatais e de economia mista (desde 1969) e o terceiro tipo era aplicado a “centros de responsabilidade”, entidades da administração direta do Estado (desde 1990).

Para Pacheco (2009) e Leite *et al.* (2010), a contratualização de resultados vem sendo apontada como uma das características desse novo Estado, por meio de arranjos contratuais ou quase-contratuais com entidades públicas (estatais ou não estatais) orientadas por missões, organizações sem fins lucrativos ou mesmo prestadores privados de serviços que vêm sendo submetidos a novas formas de controle e responsabilização, perante as entidades encarregadas pela formulação das políticas públicas.

Conforme Jann e Reichard (2002), a contratualização de resultados é também apontada como uma das principais estratégias da Nova Gestão Pública, uma das que mais são aclamadas por seus protagonistas nos chamados choques de gestão, os quais funcionam como um conjunto integrado de políticas de gestão públicas com foco no desenvolvimento, visando mudanças substantivas na qualidade dos serviços públicos. Na visão de Oliveira *et al.* (2010) e Peci *et al.* (2008), choques de gestão têm sido designados como um conjunto de medidas de rápido impacto, orientado para o ajuste estrutural das contas públicas e para iniciativas voltadas à geração de um novo padrão de desenvolvimento, mais moderno e dinâmico, tendo a inovação da gestão como elemento de sustentabilidade.

André (1995) afirma que, nessa lógica, os contratos de gestão são instrumentos de implantação de uma administração por objetivos/resultados no setor público, com o propósito declarado de alcançar a qualidade de serviços e a eficiência das organizações. Esses contratos são compromissos gerenciais entre o governo e a diretoria de uma empresa ou de um setor estatal, com desdobramentos para suas equipes operativas, com objetivos e metas empresariais periodicamente monitoradas, cuja supervisão é realizada pelo Estado.

Segundo André (1999), o contrato de gestão é um instrumento cujo propósito é o de induzir mudanças culturais que façam com que o Estado e cada uma das entidades de interesse social dele dependentes ou a ele vinculadas construam e mantenham níveis elevados de:

a) efetividade: atingindo os resultados sociais aspirados pela sociedade, inclusive oferecendo-lhe serviços de interesse social compatíveis com suas necessidades em extensão, qualidade e preços;

b) eficácia: comprometendo-se política e institucionalmente com um competente planejamento e com o cumprimento responsável da sua execução;

c) eficiência: usando com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos.

Ainda conforme André (1999), o projeto de Reforma do Aparelho do Estado propôs uma administração por objetivos, regida por contratos de gestão, concebidos como estratégia de enfrentamento da incapacidade do Estado em promover atividades em áreas essenciais para a sociedade, como as de saúde, educação, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente e da cultura.

Di Pietro (2001) destaca três características dos contratos de gestão:

1. definição das metas a que se obriga o órgão ou a entidade que firmar o contrato com o poder público. Essas metas são fixadas objetivamente e, se possível, com rigor matemático, e não com o emprego de conceitos indeterminados, como o de interesse público;

2. outorga maior autonomia ao órgão ou à entidade. Essa autonomia será administrativa, financeira e orçamentária, pois, sem isso, será impossível atingir as metas previstas no contrato;

3. controle de resultados: segundo o Plano Diretor, para a administração gerencial, não interessam os meios, mas os fins – afirmação que deve ser aceita com cautela, tendo em vista a necessidade de se observar o princípio da legalidade. Perante o Direito positivo, os fins não justificam o emprego de quaisquer meios, mas apenas daqueles admitidos pelo Direito.

Para Araújo (2010), o contrato de gestão tem de necessariamente incluir metas, meios, controle e incentivos. As metas bem definidas servem para orientar a ação de gestão; os meios criam condições para o alcance de metas; o controle permite acompanhar os processos e a alocação de recursos e também avaliar a implantação das ações; os incentivos constituem os elementos mobilizadores do comportamento humano em direção às metas.

Para Di Pietro (1996), no Brasil, recentemente, os contratos de gestão passaram a ser celebrados com a administração direta, portanto com entes sem personalidade jurídica própria. São os chamados centros de responsabilidade que se comprometem, por meio do contrato de gestão, a atingir determinados objetivos institucionais, fixados em consonância com o programa de qualidade proposto pelo órgão interessado e aprovado pela autoridade competente, em troca de maior autonomia de gestão.

Ainda conforme a autora, a ideia embutida no contrato de gestão, em relação às empresas estatais e aos centros de responsabilidade, é a de fixar compromissos bilaterais: a) para a empresa ou o órgão, o de cumprir determinados objetivos fixados em planos nacionais ou em programas pré-definidos pelas partes; b) para a administração pública, o de flexibilizar os meios de controle sobre a entidade, conferindo-lhe maior grau de autonomia na gestão das ações.

Para alguns autores, como Robles e Fischmann (1995) e André (1999), com viés crítico ao desempenho genérico das organizações estatais, essas ainda não estão preparadas para a administração por objetivos e por contratos de gestão, faltando vontade política dos governantes em implantar uma administração pública coerente com a execução de objetivos e metas compromissados. A estrutura é inadequada e as competências técnicas são insuficientes. Esses estudiosos salientam que as experiências internacionais em contratos de gestão nas empresas públicas têm evidenciado que as grandes dificuldades de implantação decorrem principalmente das deficiências dos governos supervisores desses contratos, mais do que das empresas supervisionadas. De acordo com Robles e Fischmann (1995), o processo de implantação dos contratos de gestão constitui-se em forma de aprendizado mútuo do governo e das empresas estatais, de modo a adequarem suas práticas e seus procedimentos e a exercitarem as condições de negociação e o conhecimento de condicionantes existentes para as partes.

Entretanto, Tibério *et al.* (2010) defendem que a introdução do instrumento de contrato de gestão na lógica da administração pública constitui a maior contribuição do modelo gerenciado por organizações sociais (OS) e por organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), haja vista a consolidação da gestão por resultados como abordagem tipicamente marcada pela busca por eficácia e eficiência na construção de políticas públicas. O contrato de gestão pode ser considerado, ainda, um instrumento que permitiu uma importante mudança de paradigma da atuação estatal em relação à sociedade, pois possibilitou o fortalecimento do papel regulador e gerenciador de políticas públicas exercido pelo Estado.

4. O setor de saúde no Brasil sob o modelo gerencial do Estado neoliberal

Conforme Ibañez e Vecina Neto (2007), estimuladas pelo movimento internacional de reforma do Estado, proliferaram, no país, experiências na área da Administração Pública. As características básicas visavam conferir maior flexibilidade gerencial em relação à compra de insumos e materiais, contratação e dispensa de recursos humanos e gestão financeira dos recursos,

além de estimular a implantação de uma gestão que priorizasse resultados, satisfação dos usuários e qualidade dos serviços prestados.

Santos (2005:2), ao se referir ao processo brasileiro, diz que é importante lembrar que:

no Brasil, a crise do Estado surgiu nos anos 90 e não foi a do Estado-Providência (a exemplo dos países centrais), porque ele nunca chegou a existir. O próprio direito à saúde bem como a garantia de outros direitos sociais são conquistas mais recentes, datadas de 1988, com a Constituição Cidadã.

Para o autor, a crise do Estado, no Brasil, foi muito mais uma crise de gestão e de qualidade, sem se esquecer de que o Estado nunca deixou de tentar minimizar os custos da Constituição de 1988 com os direitos sociais, muitos deles de caráter universal e gratuito, oneroso, pois, para os cofres públicos. A intenção de enxugar o tamanho do Estado sempre esteve presente e se iniciaria com a transferência dos serviços não exclusivos, como saúde, educação e cultura, para entidades privadas.

Ferlie *et al.* (1999), em uma análise de tendências das reformas do Estado no contexto internacional, caracterizam quatro modelos da nova administração pública:

1. modelo do impulso para a eficiência: aproximação entre serviços públicos e serviços privados, preconizando a transformação do setor público mediante a introdução de padrões de eficiência desenvolvidos pelo setor privado;

2. maior controle financeiro: introdução de sistemas de custos e auditorias – quanto aos aspectos financeiros e profissionais, poder outorgado à administração superior, com estabelecimento de objetivos claros, com monitoramento do desempenho e desregulamentação do mercado de trabalho;

3. modelo *downsizing* e descentralizado: separação entre o financiamento público e a dotação do setor autônomo (paramercados), mudança da gestão hierárquica para a gestão por contrato, surgimento de organizações separadas para compra e para prestação de serviços e redução drástica da folha de pagamento das organizações públicas;

4. modelo da busca pela excelência, baseado na Escola de Relações Humanas, com ênfase na “cultura organizacional”: modelo de orientação para o serviço público; até hoje, esse tem sido o padrão menos desenvolvido, fruto da fusão entre os modelos definidos pelos serviços público e privado, conferindo, ao primeiro, aspectos administrativos qualitativos presentes no segundo, incluindo-se a responsabilidade dos serviços com os usuários e os cidadãos, não mais considerados como meros consumidores ou simples usuários.

No caso brasileiro, os modelos jurídico-administrativos acordes com essas inovações obedeceram às figuras da administração indireta (autarquias, empresas públicas) ou, até mesmo, às fundações de Direito Privado, de apoio à administração direta, e, mais recentemente, às da Organização Social, formuladas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE, 1997).

Ibañez e Vecina Neto (2007) comentam que, em 1995, foi lançado pelo Ministro Bresser Pereira o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que buscou, na realidade, criar figuras novas no terceiro setor, as quais deveriam se transformar em espaço público não estatal. Foram criadas, pela Lei nº 9.637/1998 e pela Lei nº 9.790/1999, as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ao lado das Agências Executivas (Lei nº 9.649/1998).

Para Shier (2002), uma das críticas à chamada Reforma Bresser dos anos 1990 foi a de levar muito mais para o terceiro setor, sob regulação estatal, a realização de serviços públicos, em vez de introduzir modernos processos de gestão no interior da administração pública.

Na visão de Ibañez e Vecina Neto (2007), isso tudo levou a administração pública a buscar mecanismos paralelos ao Estado para escapar da imobilidade burocrática, dos baixos

salários e da retração de ingresso de servidor no serviço público. Na visão dos autores, na maioria das vezes, infelizmente somente os órgãos públicos e as entidades que atuaram com entidades paralelas conseguiram manter qualidade nesses serviços. Foi a era das fundações de apoio, das cooperativas de trabalhadores, das terceirizações ilegais etc. O próprio TCU, no Acórdão nº 1.193/2006-Plenário, reconheceu que o imobilismo e as amarras da administração pública empurraram o gestor público para se aliar a mecanismos externos ao Estado como forma de viabilização (SANTOS, 2005).

Ferlie *et al.* (1999), pensando na possibilidade de classificar as mudanças organizacionais ocorridas a partir das reestruturações em curso na nova administração pública, propõem, especificamente para a análise do NHS (*National Health Service*), seis indicadores de extensão e profundidade desse processo, a saber:

1. extensão da mudança múltipla inter-relacionada ao sistema como um todo;
2. criação de novas formas organizacionais para o setor público;
3. desenvolvimento de mudanças em cascata, afetando todo o sistema até o nível local;
4. introdução de mudanças nos serviços prestados e no modo de prestá-los;
5. nova configuração das relações de poder;
6. formação de cultura, ideologia e significados organizacionais novos.

No que diz respeito às premissas e aos parâmetros, Ibañez e Vecina Neto (2007) afirmam que, no caso específico dos diferentes modelos na busca de alternativas para a gestão em saúde, em particular de hospitais, a questão a responder é a da eficiência. Os hospitais, como já referido, são agências extremamente complexas, e construir modelos que aperfeiçoem sua capacidade de produzir resultados sanitários não se enquadra na busca de maior competitividade e, sim, na busca de uma agência mais efetiva para a sociedade. Naturalmente, essas soluções não se voltam apenas para hospitais, podendo servir para gerenciar redes, ambulatórios etc.

É importante mencionar que as alterações no ambiente recente da saúde, tais como revolução demográfica, revolução epidemiológica, aumento dos custos para incorporar uma cada vez mais crescente carga tecnológica, início e barateamento do uso da tecnologia da informação, luta corporativa travada na área da saúde com o advento de novos profissionais a disputar sua inserção no modelo assistencial, direitos adquiridos pela sociedade pós-Constituição de 1988, entre outras, compõem um novo, e até então inexistente, cenário. Esse conjunto de mudanças transformou de tal forma o ambiente que olhar para as soluções do passado significa não conseguir enfrentar os desafios do presente, portanto temos de buscar novas soluções (IBÁÑEZ; VECINA NETO, 2007).

Ainda na opinião dos citados autores, não é possível uma busca de alternativas sem parâmetros, já que é preciso considerar a busca por eficiência, e, para que essa seja alcançada, exigir-se-á, como contrapartida, a autonomia. Sob essa perspectiva, há necessariamente um jogo de pesos e contrapesos: mais autonomia, mais eficiência, menos controle, menos subordinação a um poder central. A relação entre autonomia e eficiência, de um lado, com resultados, do outro, tem vasta documentação no mundo moderno, não se tratando, portanto, do dogma (IBÁÑEZ; VECINA NETO, 2007). Como sustentação a essa teoria, os autores afirmam que devam existir quatro grupos de premissas que devem ser respeitados (IBÁÑEZ; VECINA NETO, 2007, p. 8):

- a) subordinação à política de saúde do nível de governo em que a organização se insere: essa questão é crucial e deve ser claramente desenhada na lei que cria a alternativa, porém o cuidado deve ser em evitar realizar uma soma com resultado zero. É possível subordinar a política por meio de mecanismos, como os contratos de gestão e os termos de ajuste. Com esses instrumentos, viabiliza-se a equação do financiamento e acompanhamento da execução e o cumprimento das metas pactuadas. De outra forma, se forem criados muitos constrangimentos legais para garantir um controle cartorial, a solução deixará de ser solução;
- b) legalidade: muitas vezes, parece que a proposta de criar uma solução no âmbito da eficiência busca contornar a lei. Não é assim e, por isso, a lei que cria a alternativa deve ser clara nas diferenças que propõe (gestão orçamentária, gestão de pessoal, gestão de materiais e contratos, gestão da estrutura organizacional e cargos). Como se

verá adiante, as diferentes figuras disponíveis no Direito Administrativo para gerir organizações são o que a sua lei instituidora delimita em função de seus objetivos;

- c) eficiência gerencial: capacidade de entregar mais daquilo que se tem para entregar, aumentando-se, portanto, a efetividade. Aqui as consequências do que foi definido nas duas premissas acima será definitivo. Não dá para pensar em eficiência com a estrutura de execução orçamentária da administração direta, o que não significa não ter orçamento como instrumento gerencial e legal. Não dá para ser eficiente utilizando-se o estatuto do funcionalismo para gerenciar pessoal. O estatuto deve ser utilizado apenas para as carreiras típicas de Estado. Não dá para comprar utilizando-se a regra estrita da Lei nº 8.666/1993, embora os pregões tenham melhorado bastante esse item. A estrutura organizacional deve ser fixada pela organização e modificada sempre que for necessário. Enfim, gerenciar e alcançar resultados exige autonomia e responsabilização, esta dada pelas condições fixadas no contrato de gestão e pela quarta premissa;
- d) capacidade de controle: este é um gargalo importante. Tribunal de Contas, Ministério Público e Secretarias de Controle Interno são órgãos quase que exclusivamente voltados para o controle de meios, e não de resultados. O contrato de gestão é uma coleção de metas, de resultados, e não existe um preparo adequado para essa tarefa. O Estado tem de melhorar a sua capacidade de controlar a execução dos recursos colocados à disposição dessas organizações, tanto do ponto de vista da execução, quanto do alcance dos resultados. A questão da execução deve sempre levar em conta o grau de autonomia definido pela lei, que não permite que a contratação de pessoal seja realizada sem seleção e, portanto, sem clientelismo; da mesma maneira, as compras devem ser realizadas dentro de regras que evidenciem a forma da tomada de decisão e o não favorecimento de qualquer fornecedor. Enfim, uma gestão legal deve ser fiscalizada para garantir que os recursos públicos estejam sendo utilizados legalmente. Esse é um grande desafio para o Estado brasileiro desenvolver sua capacidade de fiscalizar de fato.

5. O setor de saúde pública no Distrito Federal (DF)

Conforme a Constituição de 1988, em seu art. 18, o Distrito Federal tem características comuns aos estados-membros e, simultaneamente, aos municípios, e está estruturado em regiões administrativas, que, atualmente, são em número de 32 regiões. No que diz respeito ao aspecto tributário, o governo do Distrito Federal (GDF) tem a prerrogativa de arrecadar os tributos de competência estadual, bem como os de competência municipal.

Em relação à população, o DF possui, segundo dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma população de quase 2,8 milhões, assumindo, atualmente, peculiaridades próprias dos grandes centros urbanos. Localiza-se no meio de um cinturão de 22 cidades de pequeno e médio portes, pertencentes aos estados de Goiás e de Minas Gerais, denominado Entorno, que tem Brasília como principal referência, em especial na busca por serviços de saúde. No ano de 2012, do total de internações na rede de saúde pública do Distrito Federal (121.075), 17,31% referem-se a residentes de fora do DF e, do total de atendimentos de emergência (2.200.716), 13,24% referem-se a atendimentos de visitantes, sendo 94% e 95%, respectivamente, de cidades de Goiás e de Minas Gerais.

Na visão de Pires *et al.* (2007), o fluxo desordenado de pessoas, a demanda não programada, a frágil pactuação de procedimentos e serviços entre os gestores, bem como a incipiente regulação do acesso ocasionam ineficiência e pouca resolubilidade ao sistema de saúde local, características comuns às metrópoles. Ressalte-se que a desarticulação entre os níveis de atenção figura como aspecto crítico a ser enfrentado, na perspectiva de ampliar o acesso da população aos serviços de saúde pública. A estruturação de redes de referência especializada a partir da atenção básica, tendo por princípio a hierarquização do sistema de saúde, constitui um

aspecto central para organização do SUS, motivo pelo qual há de se conhecer melhor o sistema de contratualização implantado pelo GDF, na perspectiva de subsidiar a formulação de políticas públicas na área.

Para os referidos autores, existem desigualdades nos sistemas de saúde dos municípios do entorno e do DF, caracterizadas pela centralidade dos procedimentos médico-hospitalares sobre a promoção da saúde, preponderantemente. Tal característica é fruto de um modelo de atenção marcado pela hegemonia dos interesses da corporação médica, das indústrias e dos serviços de saúde privados.

Conforme o quadro 1, a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) vem mantendo, nos últimos três anos, uma média de 260 contratos com fornecedores, sendo somente um como contrato de gestão. O processo de contratualização dos serviços assistenciais, relacionados diretamente à área de saúde de média, baixa e alta complexidade, representa uma média de 17,14% do total gasto com os contratos. O contrato de gestão representa apenas 4,68 e 4,41%, respectivamente nos anos de 2011 e de 2012, o que demanda a necessidade de análise detalhada desses contratos e da forma de sua contratualização.

Quadro 1 – Valores anuais dos contratos da SES/DF de 2010 a 2012

Ano	Contrato	Valor – R\$	%
2010	serviços assistenciais	233.988.291,86	16,47
	Contratos de gestão	222.000.000,00	15,63
	Outros	964.658.072,36	67,90
	Total	1.420.646.364,22	100,00
2011	Serviços assistenciais	188.222.440,06	16,47
	Contratos de gestão	53.409.108,00	4,68
	Outros	901.269.966,86	78,85
	Total	1.142.901.514,92	100,00
2012	Serviços assistenciais	211.802.567,74	17,82
	Contratos de gestão	53.409.108,00	4,41
	Outros	923.675.782,27	77,77
	Total	1.188.887.458,01	100,00

6. Reflexões

Há necessidade da retomada pelo poder público do exercício de funções e serviços de saúde no SUS. Ressalte-se que, quando isso não for possível, é importante que o Estado reconheça o seu papel e atue como regulador no processo de avaliação e revisão dos contratos de gestão.

Como se observa, a partir da experiência do Plano de Atendimento à Saúde do Município de São Paulo (PAS), não é somente com vontade política que os novos modelos de gestão público-privada (OS, Oscip e Fundações Estatais de Direito Privado) conseguiram garantir atendimento de qualidade aos usuários. Também é imprescindível que a fiscalização das OS e das Fundações

Estatais de Direito Privado, enquanto existirem e tiverem sua atuação na saúde pública estimulada por governos, não fique sob a responsabilidade exclusiva dos governantes. É de fundamental importância que esse processo seja transparente e que garanta a participação efetiva do controle social desde o estabelecimento da parceria até o acompanhamento das ações desenvolvidas por essas entidades, para que os princípios doutrinários e organizativos do SUS sejam garantidos e respeitados.

Considerando-se todos os fatores aqui explanados, associados à análise da realidade da saúde pública no DF, algumas reflexões são aqui suscitadas.

- 1) Se a modalidade de contratualização de resultados é apontada como uma das principais estratégias da Nova Gestão Pública, a fim de promover a eficiência e a equidade na prestação de serviços, quais as razões para a baixa quantidade de contratos de gestão no DF?
- 2) Que fatores determinantes para o emprego dessa modalidade em outros municípios não estão sendo identificados para a sua adoção também no DF?
- 3) Quais os gargalos para a implementação dos contratos de gestão no DF? Eles estão relacionados a questões legais, capacidade gerencial, deficiência de acompanhamento e controle, conforme sugerem Ibañez e Vecina Neto (2007), ou a outros fatores, além dos sugeridos, que dificultam ou até mesmo impedem a adoção dessa ferramenta pela SES/DF?
- 4) E, finalmente, será que a adoção de contratos de gestão, no âmbito do DF, não se apresenta como uma modalidade viável de melhoria da gestão pública para garantir maior eficiência dos serviços de saúde?

Referências

ANDRÉ, M. A. de. Contrato de gestão: contradições e caminhos da administração pública. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 6-13, maio/jun. 1995.

_____. A efetividade dos contratos de gestão na Reforma do Estado. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 39, n. 3, p. 42-52, jul./set. 1999.

ARAÚJO, M. A. D. Responsabilização pelo controle de resultados no Sistema Único de Saúde no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*. Washington/DC, EUA, v. 27, n. 3, p. 230-236, mar. 2010.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações sociais: Cadernos do MARE de Reforma do Estado*. MARE: Brasília, 1997.

BRASIL. Governo do Distrito Federal. *Secretaria de Estado da Saúde (SES/DF)*. Disponível em: <<http://www.saude.df.gov.br/sobre-a-secretaria/dados-estatisticos.html>>. Acessado em: 20 out. 2013.

BODSTEIN, R. Atenção Básica na Agenda da Saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 401-412, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

_____. Regular ou gerenciar? Eis a questão. *Revista ser Médico*. São Paulo, n. 27, p. 1-8, abr./maio/jun. 2004.

CASTRO, A. L. B. *A condução federal da política de atenção primária à saúde no Brasil: continuidades e mudanças no período de 2003 a 2008*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2009. 215 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão de Sistemas e Serviços de Saúde) – Programa de Mestrado em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2009.

COSTA e SILVA, V. *O processo de implantação do Sistema Integrado de Serviços de Saúde em Vitória/ES: contribuição à discussão da integralidade na atenção à saúde*. 2004, 151 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão de Sistemas e Serviços de Saúde) – Programa de Mestrado em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. As novas regras para os servidores públicos. *Cadernos Fundap*. São Paulo, n. 22, p. 27-39, jan./jun. 2002.

_____. Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre a administração pública e sobre as organizações sociais. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, v. 2, p. 173-194, 1996.

FAVERET FILHO, P.; OLIVEIRA, P. J. de. A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n. 3, p. 139-162, 1990.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. *A nova administração pública em ação*. Trad. de Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília, UnB/Enap, 1999, 468 p.

IBAÑEZ, N.; VECINA NETO, G. Modelos de gestão e o SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12 (sup.), 1831-1840, out. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE; 2013.

JANN, W.; REICHARD, C. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*. Trad. de Maria Christiana Ervilha. Brasília, Enap, ano 53, n. 3, p. 33-52, jul./set. 2002.

LEITE, J. D. B. L.; SOUZA, H. F.; NASCIMENTO, E. C. V. Contratualização na Saúde: proposta de um contrato único para os programas no Estado de Minas Gerais. *Revista de Administração em Saúde*. São Paulo, v. 12, n. 46, p. 15-22, jan./mar. 2010, ilust.

LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D. De; MACHADO, C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciência e Saúde Coletiva*. São Paulo, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001.

MACHADO, C. V. *Direito universal, política nacional: o papel do Ministério da Saúde na política de saúde brasileira de 1990 a 2002*. Rio de Janeiro: Museu da República, 2007.

_____. *Política de saúde no governo Lula: continuidades e mudanças*. Texto integrante do relatório científico final do projeto de pesquisa “O papel do Ministério da Saúde na política de saúde brasileira no período de 2003 a 2006”. Rio de Janeiro, Faperj, 2008. p. 14-38.

NOGUEIRA, V. M. R.; MIOTO, R. C. T. Desafios Atuais do Sistema Único de Saúde (SUS) e as Exigências para os Assistentes Sociais. In: MOTA, A. E; BRAVO, M. I. de S.; UCHÔA, R. *et al.* (Org.). *Serviço Social e Saúde. Formação e trabalho profissional*. São Paulo: Opas, OMS, Ministério da Saúde, ABEPSS. Cortez, 2006.

OLIVEIRA, F. B.; SANT'ANNA, A. S.; VAZ, S. L. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1453-1475, nov./dez. 2010.

PACHECO, R. S. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 14, n. 55, p. 149-161, jul./dez. 2009.

PECI, A.; FIGALE, J.; OLIVEIRA, F. de; BARRAGAT, A.; SOUZA, C. Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1.137-1162, nov./dez. 2008.

PIRES, M. R. G. M.; GÖTTEMS, L. B. D.; MARTINS, C. M. F.; GUILHEM, D.; ALVES, E. D. Oferta e demanda por média complexidade/SUS: relação com atenção básica. *Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 15, supl. 1, p. 1.009-1.019, jan./jun. 2010.

ROBLES, L. T.; FISCHMANN, A. A. Contratos de gestão no estado de São Paulo: o caso das empresas estatais não-financeiras. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, n. 35, v. 4, p. 52-64, jul./ago. 1995.

ROLLO, A. A. É possível valorizar o trabalho na saúde num mundo globalizado? In: SANTOS FILHO, S. B.; BARROS, M. E. B. *Trabalhador da saúde: muito prazer! Protagonismo dos trabalhadores na gestão do trabalho em saúde*. Ijuí: EdUnijuí, 2007. p. 19-59.

SALLUM J. R.; B. Crise, democratização e liberalização no Brasil. In: SALLUM J. R.; B. (Org.). *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru, S.P.: EDUSC, 2004. p. 47-77.

SHIER, A. da C. R. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 284 p.

SOUZA, H. M.; SAMPAIO, L. F. R. Atenção Básica: política, diretrizes e modelos coetâneos no Brasil. In: NEGRI, B.; FARIA, R.; VIANA, A. L. d'Á. (Org.). *Recursos Humanos em Saúde: política, desenvolvimento e mercado de trabalho*. São Paulo: Unicamp/IE, 2002, p. 9-32.

TEIXEIRA, H. C.; TEIXEIRA, M. G. Financiamento da saúde pública no Brasil: a experiência do Siops. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 379-391, maio 2003.

TIBÉRIO, A. A.; SOUZA, E. M.; SARTI, F. M. Considerações sobre avaliação de estabelecimentos de saúde sob gestão de OSS: o caso do Hospital Geral do Grajaú. *Revista Saúde e Sociedade*. São Paulo, v. 19, n. 3, p. 557-568, jul./set. 2010.

VIANA, A. L. d'Á.; FAUSTO, M. C. R. Atenção básica e proteção social: universalismo x focalismo e espaço não mercantil da assistência. In: VIANA, A. L. d'Á.; ELIAS, P. E. M.; IBÁÑEZ, N. (Org.). *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, p. 150-166, 2005.

VIANA, A. L. d'Á.; LIMA, L. D. de; OLIVEIRA, R. G. de. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. São Paulo, v. 7, n. 3, p. 493

ANÁLISE DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL POR MEIO DA UTILIZAÇÃO DA METODOLOGIA PEIR: UM ESTUDO DE CASO NA LAGOA FEIA, EM FORMOSA/GO

Camila de Sousa Bittar⁶
Mário Lúcio de Ávila⁷

RESUMO

O presente estudo busca analisar a gestão ambiental em uma instância menor de poder público na organização político-administrativa brasileira, os municípios. Assim, este estudo é uma análise da gestão ambiental pública em Formosa/GO e possui como objeto de estudo a Lagoa Feia, um importante patrimônio ambiental da cidade. O principal objetivo deste trabalho foi analisar como se dá a gestão ambiental municipal no âmbito da Lagoa Feia por meio da aplicação da Metodologia Peir (Pressão-Estado-Impacto-Resposta). A análise revelou aspectos das interferências do meio, do uso e da ocupação do solo no entorno da Lagoa Feia, em sua qualidade de água, as respostas dadas pelo governo e pela sociedade e a proposição de medidas para a proteção e preservação desse patrimônio hídrico do município. Dessa maneira, foi possível verificar como a pressão exercida pela ocupação das margens da lagoa, pela exploração turística e pela infraestrutura da cidade caracterizam a situação atual da Lagoa Feia e os impactos sofridos por ela. Verificou-se a falta de ações e incentivos do governo para que o quadro de degradação ambiental contatado seja modificado. Com a percepção de todos esses fatores, foi possível notar a necessidade da formulação e implementação de políticas públicas e instrumentos legais que disponham sobre a proteção e preservação da Lagoa Feia. Diante do quadro verificado, buscou-se indicar medidas de caráter geoambiental, socioeconômico e institucional para a manutenção do potencial ambiental, turístico e paisagístico da lagoa.

Palavras-Chave: gestão ambiental pública, municipal, metodologia Peir, Lagoa Feia, Formosa/GO.

INTRODUÇÃO

Embora a questão ambiental esteja em pauta há mais de 40 anos, ainda é objeto de muitos estudos, pesquisas e debates, haja vista sua importância em nível mundial e pelo fato de que sua complexidade ainda está em fase de compreensão. Assim, essa é uma temática que ainda tem muito que agregar, não apenas para o meio científico, como também para o social. Muitos estudos enfatizam a importância da conscientização de que o desenvolvimento interfere no meio ambiente de maneira negativa; muito se discute sobre a forma de uso dos recursos naturais; entre tantas outras linhas de indagação sobre o assunto, criam-se amparos legais para regulamentar a proteção ao meio ambiente, porém pouco se analisa sobre como se dão, de fato, essas disposições, esses arranjos em nível local.

O tema central deste estudo é a gestão ambiental pública com foco na menor instância de poder público na organização político-administrativa brasileira: os municípios. Assim, o estudo em questão é uma análise da gestão ambiental pública no município de Formosa, Goiás, e possui como objeto de estudo a Lagoa Feia, um importante patrimônio ambiental da cidade.

Um estudo que enfoque uma análise da implementação de normativas tem muito a acrescentar, não somente por apontar os erros que ocorrem na prática, mas também por poder criar novas soluções, fornecer metodologias e sugestões cabíveis e aceitáveis que auxiliem no

⁶Graduada em Gestão Ambiental pela Faculdade UnB de Planaltina – Universidade de Brasília.

⁷Professor adjunto em Gestão e Sustentabilidade da Universidade de Brasília.

desenvolvimento da sociedade como um todo (SCHNEIDER, 2014). Desse modo, apresenta-se uma análise de como se dá a gestão ambiental no âmbito municipal a fim de contribuir científica e socialmente para uma melhoria da gestão ambiental pública, que poderá ter reflexos no desenvolvimento brasileiro em suas diversas formas.

A Lagoa Feia possui importância ambiental por ter sua nascente localizada em uma reserva ecológica que abriga raras espécies de fauna e flora de sua região, denominada Mata da Bica, além do fato de ser uma das nascentes do Rio Preto, que deságua na Bacia do Rio São Francisco. Assim, além de contribuir para a gestão pública, o estudo permitirá uma maior análise e atenção de uma área que, embora seja um patrimônio ambiental, vem sendo tratada de maneira bastante abnegativa.

O principal objetivo deste trabalho, conforme mencionado, é analisar como se dá a gestão ambiental na cidade de Formosa, com enfoque na Lagoa Feia, por meio da Metodologia Peir (Pressão-Estado-Impacto-Resposta) (PNUMA, 2004). Para tanto, tem-se os seguintes objetivos específicos: a) fazer uma análise das interferências do meio na qualidade da água da Lagoa Feia; b) avaliar como o uso e a ocupação do solo no entorno da Lagoa Feia influenciam em sua qualidade de água; c) verificar se as respostas dadas pelo governo e pela sociedade são eficientes; d) diante do quadro verificado na região, indicar medidas de caráter geoambiental, socioeconômico e institucional para a manutenção do potencial ambiental e turístico da lagoa.

A metodologia Peir, que foi desenvolvida pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é um marco ordenador que vem sendo adotado pelo Pnuma para identificação e criação de indicadores, que podem ser aplicados em nível global, regional, sub-regional, nacional e local para reportar a qualidade ambiental de uma determinada localidade. Trata-se de uma metodologia baseada na análise do estado atual de um determinado ambiente, das pressões sofridas por ele pelas ações antrópicas e dos impactos que isso lhe causa e, por fim, das ações realizadas pela sociedade civil e pelo governo como resposta a essas questões (PNUMA, 2004).

A abordagem metodológica adotada neste estudo foi a teórico-empirista. Foi realizada uma pesquisa qualitativa que contou com um levantamento documental e bibliográfico de conceitos e instrumentos que envolvem a gestão ambiental pública, a gestão ambiental municipal e a realidade da área de estudo, bem como levantamento de campo, entrevistas e questionários para obter informações mais apuradas da realidade da gestão ambiental em Formosa e do estado em que se encontra a Lagoa Feia quanto às questões ambientais.

Os dados obtidos foram analisados com base nos referenciais teóricos e na metodologia Peir.

Metodologia Peir

O desenvolvimento sustentável traz consigo uma demanda por novos modelos para o mundo, quer seja de gestão pública ou privada. Nesse contexto, a metodologia Peir surge como um instrumento analítico que busca fornecer informações da interação dos diversos componentes do meio ambiente relacionados às atividades humanas.

O manual de relatórios *GEO Cidades* (PNUMA, 2004) é um instrumento do projeto global de avaliações ambientais GEO (*Global Environmental Outlook*; no Brasil, *Panorama Ambiental Global*), das Nações Unidas, que produz informações atuais e confiáveis sobre o estado do meio ambiente para auxiliar no planejamento e na gestão ambiental. Conforme o GEO cidades, a compreensão da metodologia Peir define como a informação deve ser analisada, e ainda descreve:

A metodologia pressupõe que o desenvolvimento sustentável traz novas demandas para a avaliação e o relatório, tais como:

- Reconhecer os vínculos entre as condições ambientais e as atividades humanas, especialmente aquelas relacionadas com o desenvolvimento urbano;
- Destacar a necessidade de se adotar uma perspectiva de longo prazo;
- Considerar a igualdade inter e intrageracional; e,
- Encorajar a participação de todos os setores da sociedade no processo de tomada de decisão (PNUMA, 2004, p. 10).

A metodologia Peir estabelece um grupo de fatores determinantes e características do meio ambiente, buscando um vínculo lógico entre seus componentes e as ações antrópicas, de forma a gerir a avaliação da situação local. Ela pode ser considerada como um importante instrumento da gestão pública, sendo facilmente ajustável a realidades distintas (ARIZA, 2010).

Utilizada pelas Nações Unidas, a metodologia Peir adota indicadores de qualidade ambiental para avaliar a situação do meio ambiente. Para tanto, essa metodologia realiza um levantamento das atividades antrópicas que fazem alguma pressão sobre os recursos naturais, alterando a qualidade do meio ambiente e impactando-o, caracterizando, assim, uma relação de causa e efeito. Além disso, a metodologia ainda analisa as respostas locais, verificando como cada região lida com seus próprios problemas ambientais, estabelecendo, dessa forma, uma relação de ação e resposta (BARCELLOS *et al.*, 2005). Assim, é possível resumir a metodologia Peir a quatro questões-chave:

- O que está acontecendo com o meio ambiente? (Estado)
- Por que isso ocorre? (Pressão)
- Quais as consequências geradas? (Impactos)
- O que está sendo feito a respeito? (Respostas)

Os indicadores de **estado** retratam a situação do meio ambiente, ou o conhecimento dos problemas, apresentando suas características geoambientais atuais, como a qualidade do ar ou da água.

Os indicadores de **pressão** definem as atividades e os processos humanos que exercem algum tipo de influência no meio ambiente, ou seja, são as causas do estado atual, como a queima de combustíveis fósseis ou o despejo de poluentes em corpos hídricos.

Os indicadores de **impacto** expõem o efeito produzido pelas pressões, são as consequências sofridas pelo meio ambiente, como a poluição do ar ou a contaminação das águas.

Os indicadores de **resposta** apresentam as ações tomadas pela sociedade e pelo governo para mitigar, adaptar, prevenir, deter ou reverter impactos negativos sobre o meio ambiente por meio de instrumentos de intervenção, tais como políticas e programas ambientais (BARCELLOS, 2005; PNUMA, 2004).

Para a OCDE, os indicadores retratam a situação e o desempenho ambiental, bem como monitoram as ações tomadas. Eles são provedores de informações de determinada situação, ambiente, localidade. Para tal, é necessário que se faça uma adaptação de indicadores à circunstância local.

Portanto, foram estabelecidos os indicadores para aplicar à metodologia Peir, a partir de uma cesta de indicadores sugeridos pelo manual *GEO Cidades*, com considerações da seleção de indicadores de Ariza (2010) e Carvalho (2012), que foram adaptados à necessidade do estudo e à realidade do município e da área de estudo em questão.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A gestão ambiental surgiu com o intuito de controlar a interação do homem com o meio ambiente natural, buscando uma harmonia entre o desenvolvimento e a conservação ambiental, a fim de ensinar o desenvolvimento sustentável. A implementação da gestão ambiental produz influência tanto na qualidade de vida das pessoas quanto no ambiente natural.

A qualidade ambiental está ligada e condicionada ao desenvolvimento, haja vista que este necessita do capital natural para que ocorra. Portanto, a proteção ao meio ambiente é inerente ao conceito de desenvolvimento sustentável, o que atribui à administração pública o dever de se orientar por esse conceito. Entretanto, a integração da administração pública com a gestão do meio ambiente ainda é vista de maneira muito complexa e ampla, o que pode vir a dificultar sua implementação na gestão pública.

Para o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2009), a gestão ambiental deve ser visualizada de maneira sistêmica devido à amplitude do tema, buscando-se a prática de uma gestão compartilhada por meio da cooperação e integração entre os entes federativos, para uma repartição adequada de responsabilidades e recursos.

Nunes e Fernandes (2012) apontam que a gestão ambiental é um conjunto de procedimentos que busca um equilíbrio da sociedade com a natureza por meio de ações embasadas na "formulação e implementação de uma política capaz de garantir diretrizes e normas para ações eficientes e eficazes". Little (2003, p. 13-14) explica que, no Brasil, "as ações em prol da proteção ambiental continuam sendo débeis diante das forças do desenvolvimento ambientalmente degradante". Nesse sentido, ele descreve que, "em suma, dados o tamanho dos problemas ambientais que o país sofre e a demora na resposta para confrontá-los, o processo de elaboração e implementação de políticas eficazes no Brasil ainda está em uma fase incipiente".

Para Souza *et al.* (2003), a questão da implementação de políticas ambientais que respondam às necessidades locais é outro ponto a ser analisado, porque, muitas vezes, não é possível uma interação delas com as políticas estabelecidas nas instâncias superiores de governo. Problemas de ordem institucional, política, administrativa e financeira vivenciados pelos municípios e por suas relações com a esfera estadual e federal são vistos como um impasse à obtenção de políticas harmônicas e integradas.

Partindo do *slogan* verde de muitos ambientalistas que defendem a ideia de que é necessário "pensar globalmente e agir localmente", a esfera municipal possui grande relevância na aplicação da gestão ambiental pública, visto que sua aproximação com os problemas ambientais em questão e com a sociedade diretamente afetada a torna mais apta e responsável pela tomada de decisão e execução da gestão ambiental (NASCIMENTO, 2008).

Toni e Pacheco (2005, p. 21) explicam que, para o Ministério do Meio Ambiente, a melhor maneira seria o trabalho conjunto da sociedade, dos governos municipais, dos governos estaduais e do governo federal, objetivando a gestão compartilhada em um "modelo de descentralização no qual haja complementaridade e cooperação entre os três níveis de governo e ampla participação social".

Na gestão compartilhada, para os municípios, a ação ambiental pode associar-se a uma influência mútua entre os estados e a União. É importante ressaltar que os municípios são o ente federativo mais próximo da realidade de uma população e das questões ambientais locais, portanto, é fundamental que eles tenham uma estrutura capaz de executar um sistema de gestão ambiental e implementar a política ambiental com pessoal capacitado, estrutura operacional e recursos financeiros (NASCIMENTO, 2008).

Porém, como ressalta Souza *et al.* (2003), a inexistência de normas legais para regular essa cooperação entre os três entes federativos é causadora de conflitos e problemas na caracterização

do alcance da ação de cada um. Muitas vezes, a dependência financeira dos municípios não os torna qualificados para a tomada de decisão, impactando também em sua ação política e administrativa.

Embora a gestão ambiental municipal atualmente enfrente mais obstáculos do que facilidades para sua implementação, é certo que esse é um grande mecanismo de inovação democrática e ambiental (SOUZA *et al.*, 2003).

CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

Formosa

Formosa é um município do estado de Goiás integrante da microrregião do entorno de Brasília, ocupando 1,7% do território estadual. O município situa-se a 79 quilômetros de Brasília, capital federal do Brasil, e a 280 quilômetros de Goiânia, capital do estado de Goiás.

O histórico de ocupação de Formosa iniciou-se na terceira década do século XVIII, tendo como data oficial de sua criação o dia 1º de agosto de 1843, quando o município passou à categoria de vila, recebendo o nome de Vila Formosa da Imperatriz, diante das suas belezas naturais e em homenagem à imperatriz D. Teresa Cristina, e consolidando-se, um tempo depois, apenas com o nome de Formosa (SEPLAN, 2003).

Segundo o IBGE (2015), a população formosense em 2010 era de 100.085 habitantes, sendo estimado um total de 110.388 em 2014. O crescimento populacional de Formosa é elevado; em 10 anos a taxa de crescimento populacional do município foi de aproximadamente 27%. Entretanto, conforme o plano diretor (SEPLAN, 2003) do município, de modo geral, pode-se afirmar que Formosa apresenta baixos índices de ocupação, total e urbano, se comparada às outras cidades do entorno de Brasília.

A carência de infraestrutura urbana e no mercado de trabalho ocasiona um fluxo populacional significativo de pessoas viajando diariamente à Capital Federal. Entretanto, aos fins de semana, ocorre o inverso, os moradores da capital vão até as cidades do entorno em busca de descanso e lazer.

Formosa é atualmente integrante da Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno (Ride) do Distrito Federal, regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998, caracterizada como uma região integrada de desenvolvimento econômico que engloba 19 municípios goianos e três mineiros, destinando-se à articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e de Minas Gerais, bem como do Distrito Federal.

O município chama a atenção de todos por seus belíssimos patrimônios naturais, tais como: o Salto do Itiquira, as cachoeiras do Indaiá, a Toca da Onça, o Buraco das Araras, a Lagoa Feia, o Buraco das Andorinhas, as cachoeiras do Bandeirinha, o Poço Azul, a cachoeira Água Fria, o Parque Municipal Mata da Bica, o Recanto das Cachoeiras, a Caverna Escaroba, o Lago do Vovô, o Lajedo e, entre outros, o patrimônio arqueológico denominado Sítio Arqueológico de Bisnau.

Sua importância ambiental é complementada pelo fato de que o município possui título de Reserva da Biosfera, dado pela Unesco em 1999 (SEPLAN, 2003).

Há de se ressaltar também o fato de a cidade ser conhecida como Berço das Águas, por ter influência na formação de três grandes bacias hidrográficas brasileiras: a Bacia do São Francisco, a Bacia do Paraná e a Bacia Tocantins. Além do mais, o município é rico em nascentes. Em 2012, tinham-se contabilizado aproximadamente 36 nascentes, embora algumas já tenham sido soterradas para dar lugar à pavimentação de ruas e à construção civil (PIRES, 2012).

A cidade é conhecida pelas atividades agropecuárias existentes em seu território, que, em boa parte, são ocupadas por habitantes migrantes da região Sul do país, que chegaram na década de 90.

Em um território predominantemente do bioma Cerrado, a fitofisionomia dominante é o cerrado sentido restrito, destacando-se, ainda, a presença de outras fitofisionomias, como campo sujo, mata seca e matas de galeria. O índice de antropização regional é acentuado, com alterações de *habitats* da flora e da fauna nativa.

A urbanização e a ocupação do município, até mesmo em margens de cursos d'água, alteraram significativamente o ambiente natural, enquanto que até mesmo as áreas não atingidas pela expansão urbana encontram-se antropizadas pelas atividades agropecuárias, constatando-se apenas algumas áreas recobertas por cerrado degradado (SEPLAN, 2003).

Lagoa Feia

A história da Lagoa Feia iniciou-se nos primórdios do município de Formosa. A cidade encontrava-se na rota do ouro e na rota agropecuária, visto que a mineração no interior demandava um abastecimento que gerou uma expansão pecuária na região, vinda de Minas Gerais. Estradas foram abertas para ligar essas regiões e, como um dos caminhos mais trilhados passava pela cabeceira da Lagoa Feia, onde havia uma localização ideal para um posto de arrecadação e fiscalização, foi estabelecido um registro para cobrança de tributos, que foi denominado Registro da Lagoa Feia, se tornando um dos melhores situados no Centro Oeste.

Quanto à nomeação da lagoa de Lagoa Feia, sabe-se que, antigamente, a vegetação ripária da região era constituída por uma mata tão fechada, considerada feia e escura pelos que ali passavam, que, para chegar às belezas da lagoa, era necessário adentrar na mata. Passaram, então, a chamá-la de Lagoa Feia.

A Lagoa Feia está localizada na saída norte de Formosa, município do estado de Goiás, estando a cinco quilômetros do centro da cidade, dividindo o Bairro Village e a área do Exército Brasileiro. É uma lagoa natural que possui aproximadamente seis quilômetros de comprimento, 300 metros de largura e até dez metros de profundidade. Por sua extensão, é considerada a maior lagoa natural do Centro-Oeste.

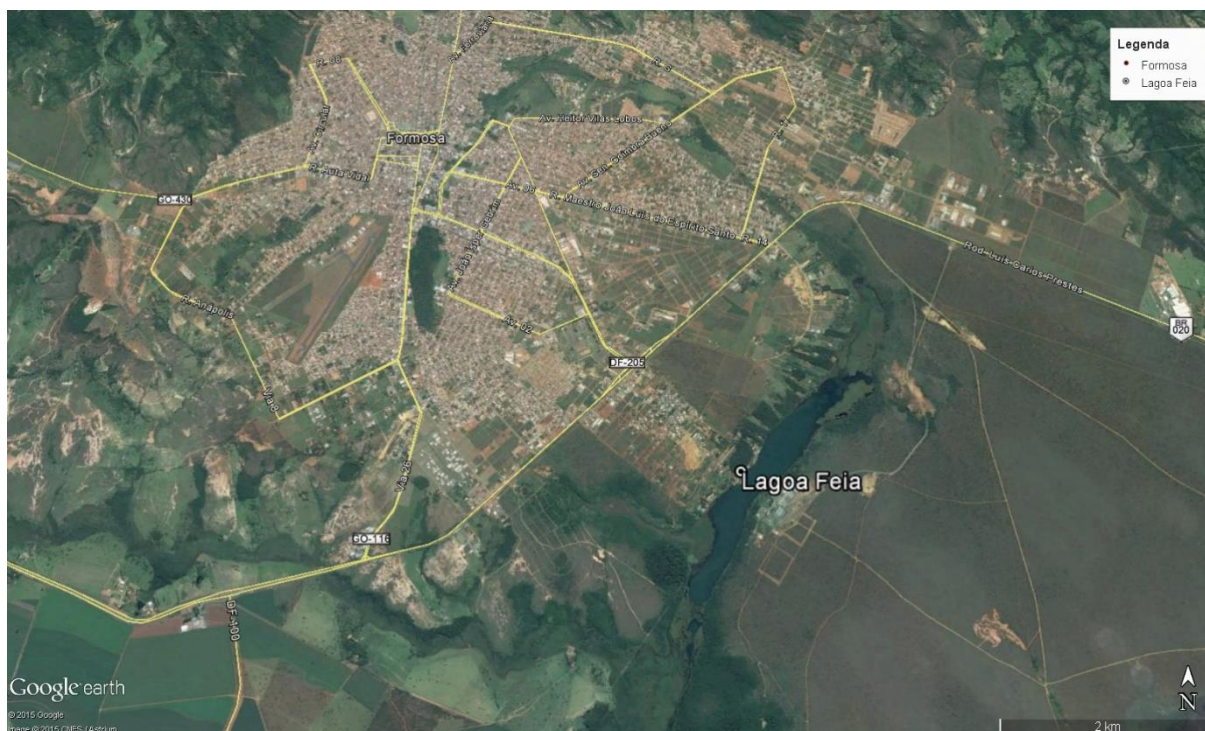


Figura 1 – Localização da Lagoa Feia.

Fonte: Google Earth, 2014.

A lagoa nasce no Parque Municipal Mata da Bica, uma área de preservação permanente de âmbito local. A Mata da Bica é um Parque Ecológico do município, com a área superficial de 25,68 hectares, a ser conservado pelo poder público municipal, que foi criado no ano de 1990 pela Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 209 (OLIVEIRA, 2014).

Não obstante, a lagoa possui também sua importância ecológica, pois, ao seu lado, localiza-se uma reserva ecológica de 24.500 alqueires de mata, pertencente ao Exército Brasileiro, que abriga raras espécies de fauna e flora da região (BORGES, 2009).

Além disso, a lagoa é a principal cabeceira do Rio Preto, que pertence à Região Hidrográfica da Bacia do São Francisco. O Rio Preto é um dos principais tributários do Rio Paracatu, que, por sua vez, é um importante afluente do médio curso do Rio São Francisco. A Bacia do Rio São Francisco perpassa o estado de Goiás e recebe de diversos afluentes a água necessária para a sua manutenção.

A Lagoa Feia, assim como o local que abriga sua nascente (Mata da Bica), é protegida por lei. A Lei Orgânica do município de Formosa (FORMOSA, 1990, p. 111) estabelece:

Art. 213 – O Município dará especial proteção às margens da Lagoa Feia e à cabeceira do Rio Preto, proibindo o lançamento, em suas águas, de dejetos sólidos ou líquidos, industriais ou não, especialmente detergentes, sabões, graxas, óleos ou quaisquer agentes poluentes não degradáveis, que provoquem, efetiva ou potencialmente, dano ao ecossistema.

A Lagoa Feia é um recurso hídrico de potencial turístico, sendo um dos pontos turísticos mais conhecidos da cidade. Ela é uma importante área de lazer para a população formosense e para os turistas, principalmente aos fins de semana, sendo bastante concorrida para prática de esportes aquáticos, tais como o *jet ski*, *stand up paddle*, pescaria, competições de canoagem e passeios de

lança. Há também uma mata ciliar pouco preservada que, por vezes, é utilizada como área de *camping* por algumas pessoas.

Às margens da lagoa existem empreendimentos de vários setores, tais como restaurantes, bares, clube esportivo com piscinas e quadra esportiva, pousada, além de outras edificações de uso particular. Na margem oposta, tem-se uma área do Exército Brasileiro onde encontram-se o Campo de Instrução do Exército Brasileiro e o 6º Grupo de Lançadores Múltiplos de Foguetes (GLMF), o que acaba protegendo a área de ocupações.

A urbanização da lagoa é uma situação agravante, que contribui para a degradação da região. Outro fato preocupante e potencial poluidor das águas da lagoa são as ligações clandestinas de esgoto na rede de drenagem da cidade, já que toda drenagem da cidade deságua na lagoa.

Em verdade, a lagoa já possui um histórico de contaminação de suas águas que provavelmente se deu antes da década de 90, visto que, até aproximadamente o ano de 2008, não havia coleta de esgoto sanitário na cidade, portanto, fazia-se uso de fossas sépticas, sendo que uma parcela significativa do lançamento dos lodos coletados nas limpezas dessas fossas era descarregada diretamente no Córrego Josefa Gomes, o principal tributário da Lagoa Feia (CORDEIRO, 2010).

No próprio plano diretor de Formosa, foi reconhecida a degradação da lagoa. Dessa forma, criou-se um projeto de revitalização de suas margens, que incluía a demolição e a substituição das instalações às margens da lagoa, bem como um projeto de lei que proibia o lançamento de esgotos e dejetos *in natura* na lagoa.

O projeto de instalação de redes de coleta, estações elevatórias e uma Estação de Tratamento de Esgotos (ETE) foi iniciado somente em 2001, mesmo ano em que as redes de coleta passaram a ser implantadas. A construção da ETE foi iniciada apenas em 2003, entrando em operação em 2005 (CORDEIRO, 2010).

Embora a Lagoa Feia tenha, em seu histórico, momentos de defesa de seus recursos naturais por parte do poder público, ainda não há políticas públicas e instrumentos legais em sua defesa.

Aplicação da Metodologia Peir

Os indicadores para aplicação da metodologia Peir foram selecionados de forma a permitir que os objetivos propostos pelo estudo fossem atingidos, sendo necessária uma adaptação dos modelos propostos pelo manual *GEO Cidades* (PNUMA, 2004), por Ariza (2010) e por Carvalho (2012), de acordo com a realidade do município e da Lagoa Feia, bem como a disponibilidade de dados.

Os dados coletados em normas jurídicas, pesquisas e entrevistas de campo foram utilizados na aplicação da metodologia. A necessidade de se fazer entrevistas é devido ao fato de que há poucos documentos acerca da Lagoa Feia para subsidiar o presente estudo, portanto, foi necessário obter informações diretamente com o poder público e os demais atores sociais envolvidos. Posteriormente, os indicadores foram distribuídos e classificados em: pressão, estado, impacto ou resposta.

Para uma análise da pressão sofrida pela Lagoa Feia, foram considerados os seguintes indicadores: crescimento populacional da cidade, edificações às margens da lagoa, volume de turistas na lagoa, volume de turistas nos estabelecimentos às margens da lagoa, esgotos clandestinos, disposição de resíduos sólidos, crescimento imobiliário, supressão de vegetação nativa e investimento do poder público em infraestrutura.

Para estabelecer o estado atual da lagoa, os indicadores foram: sistemas de abastecimento de água e esgoto, sistema de coleta de resíduos sólidos, qualidade da água da lagoa, nível da água da lagoa, áreas com remanescentes de vegetação ripária e empreendimentos irregulares.

Os impactos foram mensurados conforme os seguintes indicadores: ocorrência de poluição hídrica e sonora, diminuição ou perda de biodiversidade, perda de fragmentos de vegetação nativa, carga de sedimentos nos corpos d'água, assoreamento e diminuição da qualidade estética e paisagística.

Para verificar as respostas do governo e da sociedade, utilizou-se como base o aparato legal municipal concernente à Lagoa Feia, como plano de manejo, plano diretor e Agenda 21, ações da sociedade civil organizada, reforma e recuperações da infraestrutura local e policiamento.

Pressão

A Pesquisa Metropolitana por Amostras de Domicílios (PMAD), desenvolvida pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), classifica Formosa como o quinto município mais populoso da Periferia Metropolitana de Brasília (PMB), com 9,37% da população total. Conforme mencionado anteriormente, o município teve uma taxa de crescimento populacional de 27% entre os anos de 2000 e 2010 (CODEPLAN, 2014). A Lagoa Feia, por sua localização, é parte do perímetro urbano e, portanto, sofre a pressão desse aumento populacional.

Na Lagoa Feia, verificou-se pelo trabalho de campo um total de 11 edificações nas margens que são frequentadas pela população e pelos turistas, sendo que há previsão de mais uma que está em andamento e funcionará como um local para eventos. Das 11 edificações, cinco são estabelecimentos comerciais (restaurantes e bares), uma funciona como um clube recreativo, duas aparentemente são propriedades particulares, uma trata-se de uma pousada, uma é a estação elevatória de esgoto da Saneago e outra, que antigamente era uma propriedade privada, hoje é utilizada como alojamento para o time de futebol da cidade. Um dos estabelecimentos aluga pedalinhos para o lazer dos visitantes, e há também uma empresa para aluguel de equipamentos esportivos, tal como pranchas ou barco, porém esta não está alocada em um espaço físico determinado.

O conjunto das margens ainda é ocupado por chácaras ou áreas maiores sem uso para fins econômicos e, segundo a Secretaria de Meio Ambiente, permanecem razoavelmente cobertas por vegetação. Há, ainda, a área do Exército Brasileiro na margem oposta, que, conforme a secretaria, encontra-se preservada nos locais onde não há os prédios que abrigam o efetivo militar.

Em entrevista, a Secretaria de Turismo do município informou não haver uma contagem oficial do quantitativo de turistas no local, porém um funcionário desta informou que já havia realizado um levantamento não oficial no qual foi contabilizado cerca de 500 carros passando pela lagoa em um dia.

De acordo com os estabelecimentos e com a Secretaria de Turismo, estima-se que a Lagoa Feia receba aproximadamente 1.500 visitantes em um final de semana. Os estabelecimentos também não possuem um quantitativo de clientes, estimando-se, pelas entrevistas realizadas, que recebam de 100 a 500 pessoas por fim de semana, dependendo do período de alta ou baixa temporada.

Para a Secretaria de Meio Ambiente, a pressão imobiliária atualmente é muito grande, sendo represada pela legislação municipal: plano diretor e lei de uso e ocupação do solo, que limitam o uso na área da orla.

Foi informado pela Saneago que, embora a rede de coleta de esgoto esteja disponível para toda a população formosense, ainda há casos de esgoto clandestino. Tal fato foi comprovado por meio de um trabalho de campo que identificou o despejo de esgotos não ligados à rede de tratamento sendo lançados na Lagoa Feia. No entanto, não há um mapeamento dos pontos de ligações clandestinas. A Saneago não sabe estimar a quantidade de esgoto clandestino despejado diretamente na lagoa, mas explica que as ligações clandestinas são feitas em vários pontos da cidade e são drenadas pelo canal localizado na Avenida Ivone Saad, do antigo sistema de

drenagem pluvial do município, até o Córrego Josefa Gomes, tendo como destino final a Lagoa Feia.

Quanto à disposição dos resíduos sólidos, todos os estabelecimentos recolhem seu lixo e deixam em local adequado para a coleta. O maior problema está nos visitantes porque estes não utilizam as lixeiras existentes no local para depositar corretamente seu lixo, jogando-o no chão ou até mesmo dentro da lagoa.

Em relação à supressão da vegetação nativa, não há dados técnicos que embasem este estudo de maneira mais precisa, porém, de acordo com o plano diretor do município (SEPLAN, 2003), na margem direita, onde se encontram as instalações, a vegetação existente é pouca.

Atrás das margens ocupadas pelos estabelecimentos, encontra-se um fragmento da vegetação ripária da lagoa que se manteve após instalações. Contudo, conforme a Secretaria de Turismo, há presença de espécies invasoras e pouca preservação por parte dos visitantes do local, pois a utilizam como estacionamento ou até mesmo como área para churrascos e fogueiras, deixando o fogo aceso ao se retirarem e provocando incêndios na mata algumas vezes.

Nas bordas da mata também é possível encontrar algumas instalações, como um banheiro público e uma edificação abandonada, que era utilizada como moradia por mendigos e que agora, aparentemente, é utilizada como depósito. Mais adentro da mata, encontram-se as ruínas do antigo Registro da Lagoa Feia.

A infraestrutura existente no local é resultado de obras antigas, carecendo de reformas. Os proprietários e funcionários de todos os estabelecimentos reclamaram da falta de investimentos do governo na Lagoa Feia, que necessita de serviços emergenciais de manutenção. A falta de um estacionamento também é um dos pontos mais abordados ao se tratar da infraestrutura local, porque os visitantes geralmente estacionam em lugares indevidos, prejudicando tanto as margens quanto a mata do local.

Estado

Os serviços de água e esgotamento sanitário do município de Formosa estão sobre a responsabilidade da Saneago, a qual informou que aproximadamente 98% da população urbana possuem abastecimento de água e 80% possuem esgotamento sanitário, incluindo os estabelecimentos comerciais do lado esquerdo da margem ocupada da lagoa e as instalações do Exército Brasileiro na margem oposta. Na margem direita, onde tem-se o clube e as duas propriedades particulares, ainda não há sistema de esgoto. Ressalta-se que o serviço de esgotamento sanitário encontra-se, ainda, em fase de implantação e que o projeto prevê o fornecimento desse serviço para toda a população urbana.

Conforme já foi mencionado, dos que já têm seu domicílio ligado à rede de esgoto, nem todos usufruem do serviço, mesmo pagando por ele, constituindo, dessa forma, a existência de ligações clandestinas de esgoto na cidade.

Outro grande problema relacionado ao despejo de esgoto sanitário na lagoa está no fato de que a Saneago não possui geradores para as quatro estações elevatórias de esgoto, que são suportes importantes para eventual falta de energia elétrica, que faz com que a estação fique inoperante. Portanto, quando há queda de energia na cidade, o esgoto passa a ter a lagoa como destino final, até que as estações elevatórias voltem a funcionar.

Há relatos também de que existem duas bombas reservas para as estações elevatórias de esgoto, para a substituição de alguma que apresente defeito. Porém há ocasiões em que estas não são suficientes para suprir, porque as estragadas são enviadas para Goiânia para conserto, ou seja, a bomba que não pode ser substituída fica sem funcionamento, despejando o esgoto na lagoa até que seja possível a substituição.

O serviço de limpeza urbana na cidade está praticamente universalizado, com 99,53% dos domicílios atendidos pela coleta de lixo (CODEPLAN, 2014). Em relação à coleta realizada na lagoa, todos os estabelecimentos informaram que é regular, com coletas periódicas de três a quatro vezes por semana.

Em relação à qualidade de água da Lagoa Feia, Pires (2012) descreve que deve estar de acordo com os parâmetros estabelecidos para a Classe 2 da Resolução Conama nº 357/2005⁸, devido ao uso recreativo, porém as análises realizadas pela autora concluem que nem todos os parâmetros estão adequados. Nas análises realizadas por Oliveira (2014), os parâmetros da lagoa apresentaram resultados elevados que podem estar relacionados à grande carga de efluentes domésticos recebida por ela.

Não foi possível obter dados de medição do nível da água da lagoa ao longo dos anos, porém ocupantes das margens garantem que seu nível vem baixando aos poucos, devido ao grande processo de assoreamento sofrido pela lagoa. As informações são de que, em alguns pontos, a lagoa já baixou cerca de 5 metros o nível da água.

A intensificação desse processo de assoreamento provavelmente é resultante do desmatamento das margens da lagoa, ou seja, a falta da mata ciliar, que é a proteção natural dos cursos d'água e funciona como um obstáculo ao assoreamento. Observa-se que a fragmentação da mata ripária da Lagoa Feia ocorre principalmente na margem esquerda, onde estão as ocupações e a área de visitação da lagoa.

A Secretaria de Turismo informou que os empreendimentos turísticos existentes na margem esquerda da lagoa têm concessão de uso dada pela prefeitura. Algumas edificações possuem documentação oficial de posse dos terrenos. Um fato interessante é que, geralmente, essa documentação constitui uma poligonal que define um território que agrega tanto as margens como certa parte da própria lagoa.

Impacto

A Lagoa Feia, devido a diversos fatores como deposição de lixo e despejo de esgoto, está atualmente poluída. Pires (2012) e Oliveira (2014) avaliaram todo o percurso da água, desde a nascente na Mata da Bica até o final da Lagoa Feia, e apontaram que a lagoa recebe toda a água proveniente desse percurso, que se encontra contaminado, provavelmente pela expansão da ocupação urbana, que ocorre de forma desordenada nas margens e nos leitos dos corpos hídricos; pela carga de efluentes domésticos, já que há o recebimento de ligações clandestinas de esgotos e da própria Estação de Tratamento de Esgotos (ETE) do município; e pelos resíduos sólidos lançados na água pelos visitantes da lagoa.

Além da poluição hídrica, tem-se a poluição sonora advinda dos carros de som que são estacionados na beira da lagoa, principalmente aos domingos. Veículos com equipamentos de som emitem ruídos extremamente elevados e perturbam a tranquilidade dos visitantes e dos estabelecimentos. Conforme esclarece Machado (2004), poluição sonora não é um mero problema de desconforto acústico, pois se trata de fato comprovado pela ciência médica que o barulho causa malefícios à saúde.

⁸ A Resolução Conama nº 357/2005 estabelece classes de qualidade de água, que são o conjunto de condições e padrões de qualidade de água necessários ao atendimento dos usos preponderantes, atuais ou futuros. A Classe 2 é referente a águas que podem ser destinadas ao abastecimento para consumo humano, após tratamento convencional; à proteção das comunidades aquáticas; à recreação de contato primário, tais como natação, esqui aquático e mergulho; à irrigação de hortaliças, plantas frutíferas e de parques, jardins, campos de esporte e lazer, com os quais o público possa vir a ter contato direto; e à aquicultura e à atividade de pesca.

Como não há dados de levantamentos sistemáticos de fauna e flora da região, não foi possível obter informações sobre a diminuição ou perda da biodiversidade local. Contudo, segundo a Secretaria de Meio Ambiente, ainda na década de 50, quando a cidade apresentava uma população de aproximadamente 3.121 habitantes, a lagoa e sua orla se encontravam preservadas. A vegetação no local, que era mata ciliar, tinha a presença de espécies de grande porte, como angico (*Piptadenia gonoacantha*), jatobá (*Hymenaea courbaril*) e tamboril (*Enterolobium contortisiliquum*), e, nas margens úmidas, tinha-se a forte presença de capim navalha e uma capoeira densa que dificultavam a circulação de animais e pessoas.

A fragmentação da vegetação ripária devido à ocupação das margens da lagoa foi detectada por imagens de satélite pelo *software* Google Earth (2014). Essa fragmentação acarreta problemas ambientais, haja vista que a mata ripária tem uma função ecológica, sendo de grande importância como *habitat* e fonte de alimento para a fauna, bem como na ação de filtragem de poluentes e sedimentos derivados das áreas circundantes, por meio do escoamento superficial, impedindo-os de chegar até os cursos d'água (VOGEL; ZAWADZKI; METRI, 2009).

A retirada de matas ciliares em áreas de fragilidade ambiental auxilia o processo de assoreamento dos cursos d'água, caso da lagoa, que vem sofrendo um ritmo de assoreamento considerável em alguns pontos devido à fragmentação da mata ripária. Todo o material carregado pela água da chuva e de enchentes, como o lixo jogado no chão, tem por destino final as águas da lagoa. Tem-se associado a esse fato o entupimento de bueiros por lixo, drenagem insuficiente e a ocupação irregular do solo.

Há também o impacto sofrido pela mata existente na margem esquerda da lagoa, que tem um uso inadequado por parte dos visitantes, os quais provocam queimadas e utilizam o local como estacionamento.

Relacionada a todos esses impactos apresentados e ao atual estado da Lagoa Feia, há uma diminuição da qualidade estética e paisagística da região. A margem esquerda da lagoa já não possui muitas áreas verdes, tendo uma infraestrutura degradada, apenas metade da rua asfaltada e outra metade composta por estrada de chão, o que frequentemente causa poeira no ar com a grande passagem de veículos.

Resposta

A instrumentalização da gestão ambiental do município possui um bom arcabouço legal e um bom arranjo institucional. No entanto, a Lagoa Feia não tem políticas públicas e instrumentos legais que garantam sua proteção e preservação, com exceção do art. 213 da Lei Orgânica do município, citado anteriormente. Em 2013, a Lei Municipal nº 19 instituiu o Programa de Proteção e Conservação das Nascentes de Água no Município de Formosa, porém não há conhecimento da implementação desse programa na lagoa, nascente do Rio Preto.

Os ocupantes do local afirmam não conhecer nenhuma ação do poder público, de organizações da sociedade civil ou de iniciativas privadas para a melhoria da qualidade ambiental da lagoa, embora haja um conjunto de organizações e espaços de representação política no município, como o Fórum Permanente de Meio Ambiente e o Instituto Itiquira.

O plano diretor de Formosa foi publicado em 2003 e caracteriza a Lagoa Feia como patrimônio ambiental e paisagístico da cidade, reconhecendo a degradação de suas margens e a poluição de suas águas. Assim, discorre sobre a necessidade da lagoa ser preservada e incorporada de maneira sustentável pela exploração turística, com a proposta de projetos de remodelação e reurbanização das margens, que infelizmente não foram implementados.

Há também a constatação por parte do plano diretor da necessidade de se estabelecer instrumentos que garantam o uso sustentável da lagoa, propondo a criação de um Parque Municipal Urbano na Lagoa Feia, a garantia de preservação ambiental com uso sustentável e a proibição do lançamento

de esgotos e dejetos *in natura* na lagoa. Foram medidas estabelecidas que também não foram implementadas ou respeitadas.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo do município, Lei nº 250/2004, estabeleceu a implantação de uma avenida para fazer a ligação da Lagoa Feia à saída para o Salto do Itiquira, que foi chamada de Avenida Parque. Essa avenida desviaria o trânsito de passagem do centro urbano e promoveria a interligação entre a Lagoa Feia e o Parque Josefa Gomes, além de prever a implantação de equipamentos de esporte e lazer, um minizoológico e um horto municipal, incluindo o projeto de revitalização de parte das margens da Lagoa Feia. Entretanto, essa avenida nunca foi construída no município.

Essa lei, em sua atualização pela Lei nº 146/2014, assim como o Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, estabelece que sejam consideradas faixas ou áreas de preservação permanente (APP) as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de 30 metros, em zonas urbanas. Segundo o novo Código Florestal, entende-se por APP:

Área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Quanto ao crescimento imobiliário na região da Lagoa Feia, a Secretaria de Meio Ambiente informou que a ocupação imobiliária a ser permitida no entorno da lagoa deve ocorrer com a estruturação da Secretaria de Meio Ambiente e a municipalização do licenciamento ambiental, com estrito e rigoroso acompanhamento e fiscalização do poder público municipal na fase de licenciamento, implantação e funcionamento.

Conforme o disposto no Decreto nº 7.469/2011, considera-se interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal, ao Estado de Goiás e aos municípios que a integram, como serviços de proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental. Todavia, a Secretaria de Turismo informou não haver conhecimento de iniciativas da RIDE para a proteção ou o controle da poluição ambiental da lagoa.

A Secretaria de Turismo do município informou, ainda, que a responsabilidade pela Lagoa Feia seria da Secretaria de Parques e Jardins do município, porém, na prática, as atribuições têm sido dadas à própria Secretaria de Turismo, a qual já possui projetos de melhorias para a lagoa. A Secretaria fará o reuso de antigas lixeiras de concreto da prefeitura, que, atualmente, estão inutilizadas, instalando-as no calçadão da lagoa, a fim de bloquear a entrada de carros para estacionamento indevido. As lixeiras serão utilizadas como vasos para o plantio de flores e contarão com a participação de artistas da cidade para sua decoração externa.

Para essa secretaria, seria de grande importância também a criação do Parque Municipal da Lagoa Feia e a elaboração de um Plano de Manejo.

Outro projeto da secretaria, que depende de verbas e consenso da prefeitura, seria a construção de um estacionamento em uma via de acesso que se encontra atrás do fragmento de mata ciliar na margem de visitação da lagoa. Esse projeto liberaria a rua principal da lagoa, diminuindo a quantidade de carros estacionados inadequadamente e permitindo que a rua fosse utilizada apenas para a passagem de carros ou carga e descarga.

A Secretaria de Meio Ambiente, que foi criada em 2009, ainda está sendo estruturada. Em 2014, foi realizado concurso público para formação do quadro de pessoal, que ainda está em fase de homologação. A partir dessa estruturação, o município poderá reter verbas para trato das demandas ambientais. Para a secretaria, no que se refere à Lagoa Feia, é necessária uma obra de retenção de sólidos para estancar o crescente assoreamento de seu leito, provocado pela

localização da cidade a montante. Após a instalação dessa obra, então se pode pensar em uma operação de dragagem do leito da lagoa.

O secretário de meio ambiente informou que toda a água de precipitação de chuva na Microbacia do Córrego do Brejo ou do Córrego Josefa Gomes, que se localizam inteiramente no perímetro urbano, é drenada para a Lagoa Feia, carreando consigo asfalto que se deteriora e solo e resíduos sólidos diversos, que se acumulam no fundo da lagoa.

Em relação ao problema de carreamento de lixo e sedimentos para a lagoa, a Secretaria de Turismo informou também que ainda não há projetos para execução de desassoreamento e que a prefeitura já havia implantado algumas bacias de contenção pela cidade há alguns anos, porém algumas foram implantadas de forma errada, outras não tiveram sua obra concluída e nem todas continuam cumprindo seu papel.

Pires (2012) também discorre sobre três pontos turísticos do município, que são lagos artificiais criados com o intuito de conter as enchentes e os alagamentos de residências nos bairros onde foram implantados. São eles o Laguinho do Vovô; o Laguinho da Vovó e o Lago do Abreu, que são mantidos naturalmente pela água das regiões onde foram criados.

A Cooperativa Recicla Formosa, em parceria com a Tetra Park e a prefeitura da cidade, teve uma iniciativa para conter a poluição da lagoa pelos resíduos sólidos gerados pelos visitantes fora dos estabelecimentos, conscientizando a população sobre a importância da reciclagem. Objetivando oferecer um espaço para o descarte correto de materiais que serão reciclados, foi instalada uma estação de reciclagem na Lagoa Feia, na qual as pessoas podem depositar os resíduos secos, que, posteriormente, serão coletados pela cooperativa para reciclagem.

A Câmara Municipal de Formosa (FORMOSA, 2015) possui indicações de projetos dos vereadores para realização de dragagem da lagoa, no intuito de retirar os resíduos, a camada vegetal e os aguapés, fazer limpeza e manutenção da lagoa, construir embarcadores e um estacionamento para visitantes, além de instalar cerca em volta da mata ciliar. Entretanto, não há conhecimento da aceitação e implantação desses projetos por parte da prefeitura.

Outra questão levantada pelos ocupantes locais e pela própria população é em relação à segurança da lagoa, pois não há policiamento adequado e suficiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi o de analisar a gestão ambiental no município de Formosa, com especial enfoque na Lagoa Feia, por meio de aplicação da Metodologia Peir. Foram analisadas as interferências do meio e da ocupação do solo do entorno da lagoa na qualidade da água e verificadas as respostas dadas pelo governo e pela sociedade quanto às principais fragilidades ambientais e estruturais da lagoa.

A Lagoa Feia possui um histórico de ocupação e poluição que contribuiu fortemente para sua degradação. Embora apresente um estado um pouco melhor atualmente, percebe-se que a lagoa ainda não teve uma recuperação ambiental suficiente para melhorar seu estado degradativo.

O fato de já se ter no município sistemas de água e esgoto disponíveis para quase toda a população é um fator positivo para amenizar os impactos ambientais sofridos pela lagoa. Entretanto, a existência de esgotos clandestinos continua a contribuir para a contaminação das águas da lagoa.

A ocupação das margens constitui um fator negativo devido à fragmentação da vegetação ripária da lagoa, retirando sua proteção natural. Os estabelecimentos às margens da lagoa já não impactam tanto atualmente porque não contribuem mais para a contaminação de suas águas, tendo em vista que já possuem tratamento de esgoto e coleta de lixo. Sem mencionar a preocupação que muitos proprietários e funcionários desses estabelecimentos, embora nem todos, têm com a

qualidade ambiental da lagoa. As áreas com a ocupação de chácaras e a área do Exército aparentemente encontram-se com a vegetação em um bom estado.

O agravante local são os próprios visitantes, que não possuem a percepção da importância ambiental da lagoa e impactam negativamente suas águas com a disposição inadequada de resíduos sólidos; as margens, com o estacionamento em locais inadequados; e a mata ciliar, ao utilizá-la para churrascos e fogueiras sem o menor cuidado em relação à propagação do fogo. Os visitantes também causam impacto sonoro com o alto volume de som dos automóveis, causando perturbação do sossego, contrastando com a bela paisagem natural fornecida pela lagoa.

Problemas de infraestrutura do município de Formosa também impactam negativamente na qualidade da água da lagoa, pois o material carreado pela água que percorre a cidade geralmente tem por destino final as águas da lagoa, contribuindo para sua poluição.

Não somente a infraestrutura da cidade, mas também a infraestrutura administrativa é tida como um problema para a sustentabilidade da cidade e da lagoa, visto que, embora tenha sido criada a Secretaria de Meio Ambiente do município em 2009, esta ainda se encontra em processo de estruturação. Espera-se que, com uma estrutura adequada, a secretaria possa ter sua funcionalidade validada para começar a atuar em prol do meio ambiente em Formosa.

Além da falta de políticas públicas e instrumentos legais para a proteção da Lagoa Feia, percebe-se também a falta de ações e incentivos por parte da prefeitura para mudar a situação atual, embora este seja um apelo dos ocupantes locais e também da própria sociedade. Esta, apesar de se queixar da falta de cuidados do governo, não o pressiona nem mesmo busca iniciativas próprias. Infelizmente não foi possível obter a opinião e as iniciativas do Instituto Itiquira sobre a lagoa.

Foi possível verificar como a pressão exercida pela ocupação das margens da lagoa, pela exploração turística e pela infraestrutura da cidade caracterizam a situação atual da Lagoa Feia e os impactos sofridos por ela. Há falta de ações e incentivos do governo para que esse quadro de degradação ambiental verificado na lagoa seja modificado.

Com a percepção de todos esses fatores, é possível notar a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas e instrumentos legais que disponham sobre a proteção e preservação da Lagoa Feia. A criação, de fato, de uma unidade de conservação com amparo legal, como o Parque Municipal da Lagoa Feia, implicaria o estabelecimento de normas e regras para visitação, recreação em contato com a natureza, turismo ecológico, pesquisa científica, educação e interpretação ambiental na lagoa, bem como a elaboração e execução de um Plano de Manejo, que auxiliaria no uso sustentável da região.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), criado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, conceitua uma unidade de conservação como um espaço territorial passível de proteção e conservação por seus recursos ambientais detentores de características naturais relevantes, sendo legalmente instituído pelo poder público e com regime especial de administração. Também se pode agregar o fato de que, conforme entendimento da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Formosa e do Novo Código Florestal, a Lagoa Feia é uma APP e possui um regime de proteção previsto na legislação. Desse modo, há fundamentos suficientes para demandar medidas a serem tomadas, por parte do governo local, para que a situação presente da lagoa seja modificada e melhorada com amparos legais.

É necessário também que haja maior envolvimento da sociedade civil organizada na gestão ambiental do município, buscando uma participação ativa na elaboração e implementação das políticas ambientais, principalmente em relação à qualidade ambiental da lagoa.

Não obstante, uma má implementação das políticas ambientais também deve ser relacionada à falta de integração entre as políticas federais ou estaduais e as políticas municipais, conforme ressaltam Souza *et. al.* (2003). O governo municipal deve também buscar uma gestão ambiental

compartilhada para que possa implementar ações que obtenham a cooperação das três esferas governamentais, da sociedade civil organizada e dos cidadãos. O diálogo entre executivo e legislativo, no sentido de uma agenda propositiva, também é fundamental.

A forma como a população formosense trata o meio ambiente e sua própria cidade revela uma ignorância sobre a questão ambiental que merece uma atenção maior. A conscientização ambiental da população local é algo visivelmente necessária na cidade para que se tenha a percepção do valor que o meio ambiente natural tem para qualquer forma de vida e para que se possa compreender a necessidade de se preservar o que temos hoje para que as futuras gerações também possam usufruir.

As crianças e os adolescentes de hoje serão os adultos de amanhã, portanto, a prática de uma educação ambiental nas escolas do município que enfoque as belezas naturais que ele possui e a necessidade de preservá-las seria uma ótima iniciativa para transformar valores que corroboram com o uso degradante dos bens naturais ou, como neste caso, com a degradação da Lagoa Feia.

Os projetos da Secretaria de Turismo são iniciativas para minimizar alguns dos impactos sofridos atualmente pela Lagoa Feia. Assim, seria importante a aprovação e implementação de tais projetos.

Há, ainda, a necessidade de ações para a recuperação da lagoa, como a revitalização de suas margens, prevista desde o plano diretor, publicado há mais de uma década. Medidas para deter o carreamento de sedimentos da cidade para a lagoa e o desassoreamento também são necessárias para evitar que o nível da lagoa continue baixando e para que não sejam interrompidos os esportes aquáticos e as atividades náuticas que existem atualmente na região.

Com a realização deste estudo, foi possível constatar a efetividade da aplicação da metodologia Peir para uma análise da gestão ambiental pública. Espera-se que as informações e os resultados obtidos venham contribuir para melhorar a gestão ambiental do município de Formosa, bem como auxilie no processo de formulação de políticas públicas e instrumentalização legal para a proteção deste patrimônio ambiental possuidor de tamanha beleza natural que é a Lagoa Feia.

Sugestões de futuras pesquisas devem apontar para a avaliação do atendimento das políticas públicas de regularização ambiental e o monitoramento sistemático da qualidade da água e do entorno da lagoa, a fim de garantir a qualidade ambiental do espaço.

1. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIZA, C. G. *Qualidade ambiental em Águas Lindas de Goiás e a gestão dos recursos hídricos*. 2010. 223 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

BARCELLOS, Frederico C. *et al.* Diagnóstico Ambiental dos Municípios Segundo o Modelo Pressão-Estado-Impacto-Resposta. In: ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO, 6, 2005, Brasília. *Anais...* Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica – ECOECO, 2005. p. 1 - 27. Disponível em: <<http://www.ecoeco.org.br/>>. Acesso em: 19 maio 2015.

BORGES, Ana Beatriz de Azevedo. *A acessibilidade como fator de incremento do turismo na cidade de Formosa/GO*. 2009. 59 f. Monografia (Especialização em Formação de Professores em Turismo) – Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. *Caderno de Licenciamento Ambiental*. Brasília: MMA, p. 7, 2009.

CARVALHO, Isabel Cristina Domingues H. *Implicações Socioambientais Decorrentes do Processo de Urbanização da Regional Administrativa de Santa Maria (DF)*. 2012. 227 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Ambiental e Territorial) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Geografia. Brasília, 2012.

- CODEPLAN. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. *Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD) – 2013*: Formosa. Brasília: Codeplan, 2014. 99 p.
- CORDEIRO, Bernardo Souza. *A gestão de lodos de fossas sépticas: uma abordagem por meio da análise multiobjetivo e multicritério*. 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos) – Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental. Brasília, 2010.
- FORMOSA. Câmara Municipal de Formosa. *Câmara Municipal de Formosa: por um futuro melhor a cada dia*. Disponível em: <<http://www.formosa.go.leg.br/>>. Acesso em: 17 maio 2015.
- FORMOSA. *Lei Orgânica do Município de Formosa*, de 05 de abril de 1990. Formosa: Câmara dos Vereadores de Formosa, p. 103-111. 1990.
- GOOGLE EARTH. *Google Earth para PC, Mac ou Linux*. Disponível em: <<https://earth.google.com/>>. Acesso em: 02 dez. 2014. Versão 7.1.
- IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. *Metodologia Pressão-Estado-Impacto-Resposta (Peir)*. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/rqma/metodologia-pressao-estado-impacto-resposta-peir>>. Acesso em: 26 nov. 2014.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades@*. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 11 maio 2015.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: IBGE, n. 9, p. 282, 2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dimensão Institucional: capacidade institucional. In: IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: IBGE, p. 318-319, 2004.
- INSTITUTO BRASIL PNUMA. Comitê Brasileiro do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. *O PNUMA*. Disponível em: <<http://www.brasilpnuma.org.br/pnuma/>>. Acesso em: 19 maio 2015.
- LITTLE, Paul E. (Org.). *Políticas ambientais no Brasil: Análise, instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, p. 13-21, 2003.
- MACHADO, Anaxágora Alves. Poluição sonora como crime ambiental. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 9, n. 327, p. 2, 2004.
- NASCIMENTO, Daniel Toledo do. Fatores determinantes da gestão ambiental municipal: um estudo inicial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 4, 2008, Brasília. *Anais...* Brasília, DF: ANPPAS, 2008.
- NUNES, M. R.; FERNANDES, V. Gestão Ambiental Municipal: objetivos, instrumentos e agentes, *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, v. 23, 2012, p. 66-72.
- OLIVEIRA, Eulália Alves de. *Sobre qualidade da água: da Mata da Bica à Lagoa Feia*. 2014. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Química) – Universidade Estadual de Goiás. Formosa, 2014.
- PIRES, Naiara Luiz. *Caracterização da qualidade da água na cabeceira do Rio Preto em Formosa/GO*. 2012. 90 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Química) – Universidade Estadual de Goiás. Formosa, 2012.
- PNUMA. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. *Metodologia para a elaboração de relatórios*: GEO Cidades. 2. ed. PNUMA, p. 1-15, 2004.
- QUINTAS, José Silva. *Introdução à gestão ambiental pública*. 2. ed. Brasília: IBAMA, p. 29-31, 2006.

SCHNEIDER, E. *Gestão Ambiental Municipal*: Preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável. In: Encontro Nacional de Engenharia da Produção, 20, 2000, São Paulo. *Anais...* Disponível em: <http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/3_gesto_ambiental_municipal.pdf>. Acesso em: 06 out. 2014.

SEPLAN. Secretaria do Estado de Gestão e Planejamento. *Plano Diretor do Município de Formosa/GO*. Formosa: Seplan, 2003, 188 p.

SIEG. Sistema Estadual de Geoinformação. *Arquivos KML – Google*. Disponível em: <<http://www.sieg.go.gov.br/>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

SOUZA, Elaine Castelo Branco *et al.* Desafios da Gestão ambiental nos municípios. In: LITTLE, Paul E. (Org.). *Políticas Ambientais no Brasil*: Análises, instrumentos e experiências. São Paulo: IIEB, cap. 3, p. 65-88, 2003.

TONI, Fabiano; PACHECO, Pablo (Org.). *Gestão Ambiental Descentralizada*: Um Estudo Comparativo de Três Municípios da Amazônia Brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, p 19-25, 2005.

VOGEL, Huilquer Francisco; ZAWADZKI, Cláudio Henrique; METRI, Rafael. Florestas ripárias: importância e principais ameaças. *SaBios Revista de Saúde e Biologia*, v. 4, n. 1, p. 1, 2009.

AIA E AAE: INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Juliana Teixeira dos Anjos¹

Lucijane Monteiro

1. Introdução

Em face do acirramento de crises ambientais de grande amplitude, o século XXI impulsionou o investimento em projetos direcionados a ações caracterizadas como de responsabilidades sociais, trazendo à tona discussões referentes ao papel social das organizações, especificamente no que concerne às questões ambientais. As empresas passaram a reconhecer a necessidade de um desenvolvimento voltado para a sustentabilidade, o que exigiu das entidades reguladoras, legislativas e governamentais o estabelecimento de quadros legais apropriados, bem como a vigilância de sua aplicação.

A ideia de um novo modelo de desenvolvimento para o século XXI, que compatibilizasse as dimensões econômica, social e ambiental, surge com o propósito de resolver, como ponto de partida no plano conceitual, o velho dilema entre crescimento econômico e redução da miséria, de um lado, e preservação ambiental, de outro (SOUZA, 2006). A ideia de promoção de um desenvolvimento sustentável ganha força e assume importância estratégica nas gestões não só da esfera privada, mas também de órgãos e entidades públicos.

Os métodos tradicionais de avaliação de projetos públicos, que até então se baseavam tão somente em critérios econômicos, limitando-se apenas a análises de custo e benefício sem considerar os fatores ambientais envolvidos, mostraram-se inadequados para auxiliar a tomada de decisão. Dessa lacuna surgiu uma série de instrumentos que passaram a incorporar fatores ambientais à execução de planos, projetos e programas (PPPs) públicos. Nesse contexto, a atuação dos governos na implementação de políticas públicas tem exigido esforços contínuos de aperfeiçoamento das práticas de gestão, principalmente no que se refere às ações voltadas para a proteção do meio ambiente e redução dos impactos ambientais.

É a partir dessas premissas que o trabalho em questão apresenta os principais argumentos e as principais justificativas acerca dos processos de avaliação de impacto ambiental (AIA) e avaliação ambiental estratégica (AAE) para planos, políticas e programas (PPPs) de governos. Sendo que, para consecução do objetivo proposto, primeiro serão expostas as principais questões que permeiam os conceitos de AIA e AAE, bem como apresentação do contexto histórico e da evolução desses processos, tanto em âmbito internacional quanto brasileiro. De posse desses argumentos, parte-se para o capítulo final, que apresenta as principais considerações a respeito da atual situação dos processos de AIA e AAE no Brasil, para além de ações voltadas para o licenciamento ambiental de obras ou atividades potencialmente causadores de significativa degradação ambiental.

2. A avaliação de impacto ambiental

2.1. Conceito

A literatura especializada abarca diversos conceitos e várias descrições sobre o processo de avaliação de impacto ambiental (AIA), sendo possível destacar que as principais formulações provêm do ambiente acadêmico com foco na descrição de conceitos técnicos. Há também conceitos voltados para os componentes políticos, legais e de gestão ambiental. No entanto, o fato é que, independentemente do foco, uma AIA refere-se a um conjunto de procedimentos que visam garantir a associação de fatores ambientais e sociais com o processo de tomada de decisões (EAGLER, 2001). Para tanto, a elaboração de uma AIA é apoiada em estudos ambientais realizados por equipes multidisciplinares, os quais apresentam diagnósticos, descrições, análises e avaliações sobre os impactos ambientais efetivos e potenciais do projeto em questão.

A avaliação de impacto ambiental constitui-se num instrumento de avaliação *ex-ante*. Ao promover o conhecimento prévio, a discussão e a análise imparcial dos impactos positivos e negativos de uma proposta, permite evitar e mitigar seus danos e otimizar os benefícios, aprimorando a eficácia das soluções. Ao melhorar a qualidade dos dados, e ao permitir a divulgação das informações e o acesso aos resultados dos estudos, possibilita a redução dos conflitos de interesse dos diferentes grupos sociais envolvidos (PIMENTEL e PIRES, 1992).

Uma AIA destina-se, principalmente, a antecipar e apoiar a tomada de decisão no que concerne aos impactos ambientais derivados de determinado projeto de desenvolvimento. Por meio de uma AIA, é possível aos gestores visualizarem implicações ambientais relevantes e possibilidades de alterações da ação, seja para a eliminação dos potenciais impactos adversos ou potenciação dos impactos positivos (PIMENTEL e PIRES, 1992). A tomada de decisão pode se dar no âmbito de órgãos do governo, ao licenciar ou autorizar uma atividade e até mesmo interferir no processo de formulação de leis, planos e programas; de organismos financeiros, ao conceder empréstimos ou fundos para a execução de projetos e obras; ou de empresas, na escolha da melhor alternativa para o direcionamento de suas atividades (DIAS, 2001).

Uma abordagem mais apropriada de tomada de decisão a respeito de projetos de desenvolvimento deve considerar também a realidade política que condiciona sua proposição, ponderando-se sempre que a razão de ser da AIA não se limite tão somente à avaliação dos impactos, mas compreenda a melhoria da qualidade da tomada de decisão (TEIXEIRA, 2008). Além de subsidiar decisões, pode-se identificar, ainda, mais três papéis complementares: auxiliar na concepção de projetos, instrumento de gestão ambiental e instrumento de negociação social (SANCHES, 1995).

Moreira (1985) destaca que os procedimentos adotados para implementação de projetos devem assegurar que a avaliação de impacto ambiental seja realizada desde o início do processo de planejamento ou da tomada de decisão, uma vez que é esse o fator que possibilita a comparação entre as alternativas e a adoção de medidas corretivas e mitigadoras dos impactos. De acordo com a autora, “avaliar impactos ambientais após ter sido tomada uma decisão, ou depois de executado um projeto, faz com que a AIA perca suas finalidades, limitando-se os estudos a oferecer sugestões para a correção dos efeitos mais evidentes” (MOREIRA, 1985).

Mais do que um instrumento, a AIA consolidou-se como um processo que se inicia com a seleção das ações às quais deve ser aplicada e a consequente tomada de decisão. Para os casos em que a decisão final é favorável ao projeto ou à ação, as propostas apresentadas pela AIA devem acompanhar também as fases de implementação, operação e desativação do projeto ou da ação (DIAS, 2001). Em sua forma mais comum, Eagler (2001) considera que um procedimento de avaliação de impacto ambiental inclui as seguintes etapas:

- o procedimento de avaliação inicial (*screening*), que é responsável por identificar se a implementação de um projeto pode resultar em impactos ambientais (e também sociais) significativos e, assim, merecer ser objeto de avaliação de impacto ambiental;
- o processo que busca identificar aspectos econômicos, sociais e ambientais significativos do projeto, eliminando aqueles insignificantes para a elaboração de uma AIA (*scoping*);
- a preparação de estudo de impactos ambientais (EIA), que deve conter a descrição do empreendimento e suas diferentes alternativas; o ambiente (incluindo as pessoas) passível de ser afetado; a natureza dos efeitos no ambiente e os meios para minimizar os efeitos (impactos) negativos;
- a revisão do EIA por agências governamentais e, normalmente, pelo público, por meio de um processo participativo de representatividade democrática, como audiência pública;
- a preparação de um relatório final, que deve incluir as respostas e soluções apresentadas durante o processo de revisão do EIA; e
- a implementação das ações aprovadas na revisão do EIA, que usualmente inclui medidas de mitigação e um sistema de monitoramento que objetiva verificar se as medidas de mitigação

foram implementadas e checar como se comportará o ambiente após a implantação do empreendimento.

Por fim, o que se percebe a partir das experiências observadas em processos de AIA é que as principais deficiências desse tipo de avaliação residem no mal equacionamento dos propósitos básicos de sua utilização, que podem ser resumidos em três requisitos básicos: o aproveitamento ineficiente desse instrumento pelas instâncias mais estratégicas de planejamento; a ineficiência das bases legais que fundamentam a exigência de realização da AIA, bem como a precariedade funcional das instituições ambientais instaladas para lidar com processos de revisão, de tomada de decisão e de *follow up* das condicionantes sugeridas; e a não participação efetiva de grupos de interesse e da sociedade no processo de tomada de decisão, restringindo-o somente ao poder das instâncias mais superiores e diretamente ligadas à implantação do projeto (TEIXEIRA, 2008).

2.2. Contexto histórico

A introdução da avaliação ambiental para projetos de desenvolvimento, em sua maioria relacionados a projetos privados, e também para a formulação e implantação de planos, políticas e programas (PPPs) públicos, definiu uma perspectiva distinta para a abordagem de problemas ambientais. A partir desse cenário, o processo de avaliação ambiental associado às ações públicas e privadas ganhou força nos Estados Unidos, na década de 1960, e fez com que o Congresso desse país aprovasse o *National Environmental Policy Act of 1969* (Nepa), que entrou em vigor em janeiro de 1970, determinando os objetivos e princípios da política ambiental americana. Esse documento é considerado o marco inicial de ações tidas como de avaliação de impacto ambiental (AIA).

De acordo com o Nepa, todas as propostas de legislação, ações e projetos de responsabilidade do governo federal que afetassem significativamente a qualidade do meio ambiente deveriam incluir uma declaração detalhada que especificasse: o impacto ambiental da ação proposta; os efeitos ambientais adversos que não poderiam ser evitados; as alternativas da ação; a relação entre os usos do meio ambiente em curto prazo e a manutenção e a melhoria da sua produtividade em longo prazo; e qualquer comprometimento irreversível ou irrecuperável dos recursos ambientais a ser efetivado, caso a proposta fosse ser implantada (MOREIRA, 1985).

A partir de 1975, a AIA passou a atingir alguns organismos internacionais que passaram a associar esse tipo de avaliação ambiental às suas gestões, a exemplo da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (*Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD) e da Comissão da Comunidade Europeia (*European Community Comission* – EEC), bem como de órgãos setoriais da Organização das Nações Unidas.

Contudo, foi somente na década de 1980 que a AIA começou a ser introduzida no Brasil. Ainda que outros mecanismos legais de menor alcance territorial ou temático tenham sido implantados antes desse período, além de terem ocorrido experiências anteriores decorrentes de exigências de órgãos internacionais de financiamento de projetos de desenvolvimento, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – é reconhecida como o principal marco na introdução do processo de AIA no Brasil.

“Sua promulgação culminou com um processo de evolução da legislação brasileira de proteção ao meio ambiente, que se iniciou com os dispositivos de proteção aos recursos naturais, nos anos trinta; evoluiu no anos setenta para o controle da poluição, cujo imperativo se fez sentir com o agravamento dos problemas ambientais decorrentes da rápida industrialização e urbanização do País; e incorporou, no início dos anos oitenta, os conceitos de planejamento territorial, com as leis de proteção aos mananciais e zoneamento urbano, entre outras” (DIAS, 2001).

O PNMA criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo e deliberativo do governo federal, e estruturou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), estabelecendo toda a base institucional para regulamentação da AIA. Foi por meio do Conama que se estabeleceram as diretrizes para execução do estudo de impacto ambiental (EIA) e seu respectivo relatório de impacto ambiental (Rima), que são procedimentos da avaliação de impacto ambiental.

3. A avaliação ambiental estratégica

3.1. Conceito

Avaliação ambiental estratégica (AAE) é o termo usado para definir o processo de avaliação de impacto ambiental de políticas, planos e programas (PPPs) e é frequentemente retratada na literatura como um instrumento de planejamento e de apoio à tomada de decisão (DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005; FISCHER, 2007, *apud* Pellin *et al.*). Esse instrumento é uma ferramenta de avaliação de impacto,

“de natureza estratégica, cujo objetivo é facilitar a integração ambiental e a avaliação de oportunidades e riscos de estratégias de ação no quadro de desenvolvimento sustentável. As estratégias de ação estão fortemente associadas à formulação de políticas e são desenvolvidas no contexto de processos de planejamento e programação” (PARTIDÁRIO, 2012).

A AAE está intrinsecamente associada a uma orientação mais estratégica do que a proposta pela AIA, o que a qualifica como um processo mais flexível e adequado para avaliar preventivamente o planejamento de ações com resultados em longo prazo. Nesse sentido, Partidário (2012) estabelece que, numa abordagem de pensamento estratégico, a AAE visa a três objetivos muito concretos:

1. encorajar a integração ambiental e de sustentabilidade (incluindo os aspectos biofísicos, sociais, institucionais e econômicos), estabelecendo as condições para acomodar futuras propostas de desenvolvimento;
2. acrescentar valor ao processo de decisão, discutindo as oportunidades e os riscos das opções de desenvolvimento e transformando problemas em oportunidades;
3. alterar mentalidades e criar uma cultura estratégica no processo de decisão, promovendo a cooperação e o diálogo institucionais e evitando conflitos.

Apesar de ter suas raízes no processo de avaliação de impacto ambiental, de acordo com Teixeira (2008), a distinção entre AAE e AIA se dá principalmente pelo conhecimento prévio que se tem da ação a ser avaliada e pelo período em que ocorrem.

“Na AIA, se conhece o que se quer avaliar; já está tomada a decisão a respeito das ações que devem ser adotadas para a consecução dos objetivos de desenvolvimento que foram estabelecidos. A abordagem é de avaliação dos impactos ambientais associados à decisão adotada. No caso da AAE, o que se tem é uma ideia, uma intenção do que se quer, sem a certeza sobre o que vai ser feito” (TEIXEIRA, 2008).

A AAE surge, então, como proposta de uma nova ferramenta de gestão ambiental, que, apesar de carregar fundamentos comuns aos da avaliação de impacto ambiental (AIA), é capaz de associar a natureza estratégica das decisões, a natureza contínua do processo de decisão e o valor opcional decorrente das múltiplas alternativas típicas de um processo estratégico em um único instrumento de avaliação (TEIXEIRA, 2008). O objetivo geral da AAE é assegurar que as questões ambientais fossem adequadamente consideradas em fases iniciais de processos de

planejamento. Veja, a seguir, tabela sobre os critérios de desempenho da AAE propostos pela *International Association for Impact Assessment* (Iaia), em 2002:

Tabela 1 – Critérios de desempenho da AAE (IAIA, 2002)

A AAE deve ser:
• Integrada
• Orientada para a sustentabilidade
• Focalizada
• Responsável
• Participativa
• Iterativa

Fonte: Partidário, 2012.

Em suma, o conceito geral de avaliação ambiental estratégica abarca definições que compreendem a AAE como instrumento técnico e político de auxílio à tomada de decisão, com vistas a garantir que o meio ambiente e outros aspectos relacionados à sustentabilidade (incluindo aspectos socioeconômicos) sejam considerados na elaboração de políticas, planos e programas (PPPs). Eagler (2001) destaca três tipos principais de ações que podem ser submetidas a um processo de AAE:

1) PPPs setoriais, como os setores de transporte e energia; 2) PPPs relacionados ao uso do território, o qual cobre todas as atividades a serem implementadas em uma determinada área; e 3) políticas ou ações que não necessariamente se implementam por meio de projetos, mas que podem ter impactos ambientais significativos, como política de incentivos ou de créditos.

Neste ponto, faz-se importante destacar dois aspectos: a AAE como instrumento técnico e como instrumento político. O primeiro refere-se à capacidade que uma AAE possui de integrar os resultados da avaliação ambiental aos processos de planejamento e de tomada de decisão, garantindo rigor técnico e científico à elaboração de PPPs, por meio da utilização de uma série de técnicas e métodos de avaliação que visam identificar trajetórias ambientalmente sustentáveis para uma ação (PPP). O segundo demonstra o caráter proativo de aplicação de uma AAE, diferenciando-a da AIA, que possui um caráter reativo (TEIXEIRA, 2008). É importante destacar que a adoção de uma AAE não substitui a realização de uma Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).

3.2. Contexto histórico

No que diz respeito à história de desenvolvimento e adoção da avaliação ambiental estratégica, as primeiras experiências datam do final dos anos 1980, quando regiões desenvolvidas, como Europa e Estados Unidos, passaram a adotar ações voltadas para a questão ambiental como ferramenta estratégica. Entretanto, a sua prática só foi difundida pelo mundo a partir do ano 2000 (DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005, *apud* Pellin *et al.*).

Nos países em desenvolvimento, a realidade sobre a AAE é mais recente e é muito influenciada pelos países desenvolvidos e por agências multilaterais de desenvolvimento, como BID e Banco Mundial. No caso dessas agências, a prática da AAE é estimulada como recomendação ou requisito para aprovação de investimentos em países em desenvolvimento. Outro fator que se faz importante em relação à adoção da AAE refere-se ao fato de que, nesses países, existe uma grande concentração de atividades econômicas primárias, que são particularmente vulneráveis à degradação ambiental, e muitos contam com grandes áreas naturais remanescentes (Retief *et al.*, 2008, *apud* Pellin *et al.*).

No Brasil, a adoção da avaliação ambiental estratégica se deu de forma tardia, a partir de dois processos importantes ocorridos no período de 1994 a 1998. O primeiro compreende a proposta de institucionalização da AAE no Estado de São Paulo, a partir de um trabalho de

reforma e atualização dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental capitaneados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema). O segundo relaciona-se à experiência em AAE ligada à construção do gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol).

No que tange à regulamentação e legislação da AAE no Brasil, o processo de institucionalização da avaliação encontra-se lento e desarticulado. Existe uma proposta de lei para regulamentação da AAE que está em discussão desde 2003, e o próprio Ministério do Meio Ambiente (MMA), até o momento, não se manifestou sobre o assunto. O que se tem são consensos e orientações sobre o tema que sinalizam a adoção de um modelo de avaliação voltado para uma abordagem política. Além disso, não se recomenda qualquer vinculação do processo de AAE com o sistema de licenciamento ambiental de projetos de atividades modificadoras do meio ambiente.

4. Considerações finais

Diante da necessidade crescente da adoção de práticas ambientais, pelas gestões públicas e privadas, que visem à promoção do desenvolvimento sustentável, fica claro o reconhecimento da importante função que assumem os instrumentos de avaliação ambiental associados às ações de planejamento e tomada de decisões. Apesar de já existir legislação e regulamentação sobre algumas dessas ações, ao final desta exposição, percebe-se que muito ainda tem a se fazer.

A avaliação de impacto ambiental (AIA) representa um importante passo, tanto no que se refere à incorporação de práticas ambientais pelos projetos governamentais quanto no que concerne à legislação. Porém a falta de integração da AIA ao processo de tomada de decisão representa uma limitação bastante significativa desse instrumento de avaliação, uma vez que ela é realizada para garantir a viabilidade de projetos já instituídos. Dessa forma, observa-se que o avanço da AIA como ferramenta de desenvolvimento sustentável tem ganhado espaço muito mais em decorrência do exíguo cumprimento de requisitos legais, que, na maioria das vezes, refere-se ao licenciamento ambiental de projetos, do que em função da promoção do desenvolvimento sustentável de fato (TEIXEIRA, 2008).

E justamente em relação à manutenção da sustentabilidade reside outro quesito limitante do processo de AIA. A adoção de uma avaliação de impacto por si só não assegura a implementação de iniciativas mais sustentáveis, uma vez que sua realização não garante que as decisões tomadas sejam as mais eficientes do ponto de vista ambiental. Vale destacar também que a base teórica e legal para realização da AIA não deixa claro os mecanismos que garantam a participação da sociedade no processo de avaliação, que é um ponto muito importante, uma vez que essa ação está diretamente ligada ao resultado final de um projeto público, por exemplo.

Como alternativa a várias limitações apresentadas pela AIA, a avaliação ambiental estratégica (AAE) surge, principalmente, com o propósito de integrar-se mais diretamente ao processo de tomada de decisão, assumindo papel estratégico no planejamento e na formulação de planos, políticas e programas (PPPs). Contudo, persistem ainda diversas tensões em torno desse tipo de avaliação, principalmente no que diz respeito à regulamentação e à participação social. Nesse sentido, torna-se evidente a necessidade de expansão de discussões sobre metodologias, abordagens e maneiras de aplicação da AAE pela administração pública, de modo a padronizar os conceitos e formas de aplicar a AAE, visando também ao estabelecimento de um quadro legal que seja responsável por regular essa prática. Além disso, se faz necessário, assim como para a AIA, o fortalecimento da participação da sociedade, uma vez que essa integração representa um canal importante para o estabelecimento de um modelo autônomo de avaliação, baseado nas características e demandas internas do nosso país.

NOTAS

1. Mestranda em Gestão Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Comunicação Social – habilitação em Jornalismo pela Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: julianatdosanjos@gmail.com Professora Orientadora Doutora Lucijane Monteiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DIAS, E. G. C. S. *Avaliação de impacto ambiental de projetos de mineração no Estado de São Paulo: a etapa de acompanhamento*. 2001. 283 p. Tese (Doutorado em Engenharia Mineral) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.
- EGLER, P. C. G. *Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica*. Revista Parcerias Estratégicas. Brasília, jun. 2001.
- MOREIRA, I. V. D. *Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)*. Rio de Janeiro, Feema, 1985.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de Boas Práticas*. Portugal, 2012.
- PELLIN, A. *et al.* Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. *Revista Engenharia Sanitária e Ambiental*. Rio Janeiro, v. 16, n. 1, p. 27-36, 2011.
- PIMENTEL, G. e PIRES, S. H. Metodologias de Avaliação de Impacto Ambiental: aplicações e seus limites. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, p. 56-68, 1992.
- SANCHEZ, L. E. *O processo de avaliação de impacto ambiental, seus papéis e funções*. In: SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental. *A efetividade de impacto ambiental no Estado de São Paulo: uma análise a partir de estudos de caso*. São Paulo, SMA, 1995, p. 13-9
- SOUZA, Daniel Vieira de. *O conceito do impacto ambiental no quadro do conceito de sustentabilidade*. In: Caminhos de Geografia, v. 7, n. 18, p. 179-182, jun. 2006.
- TEIXEIRA, I. M. V. *O Uso da Avaliação Ambiental Estratégica no Planejamento da Oferta de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural no Brasil: Uma Proposta*. 2008, 308 p. Tese – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

O ICMS ECOLÓGICO: REFLEXÕES SOBRE A SUA IMPORTÂNCIA E O SEU FUTURO FRENTE AO PROJETO DE REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Beatriz Mesquita Jardim Pedrosa

Luiz Honorato

Eryka Fernanda Miranda Sobral

1. Introdução

Um dos grandes desafios contemporâneos é o de conseguir desenhar políticas públicas que harmonizem uma boa convivência entre o desenvolvimento econômico e a conservação e proteção dos ecossistemas. Aliás, tal tarefa nunca foi fácil, existindo um flagrante dilema entre ambos.

O Brasil e o mundo vivem buscando mecanismos de desenvolvimento econômico que levem em consideração a proteção dos recursos naturais do planeta. Um desses mecanismos surgiu no ano de 1991 no estado brasileiro do Paraná, quando se criou o ICMS ecológico. Essa importante política pública ambiental está atrelada ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ou simplesmente ICMS, que é um imposto cuja receita tributária pertence aos estados federados brasileiros e que, conforme será detalhado em seguida, $\frac{1}{4}$ (um quarto) desses benefícios pertencem aos municípios contidos neles.

Assim, apesar de sugestivo, o ICMS ecológico não é um novo imposto entre os inúmeros existentes no Brasil, mas uma nova cultura de distribuição de quota-parte que os municípios têm direito, desse importante imposto estadual, em que aqueles municípios que conservam e protegem ativos ambientais recebem compensação financeira por isso.

Passados 20 anos da criação do ICMS ecológico, muitos trabalhos têm sido feitos no sentido de registro histórico da política e de sua avaliação⁹. Ainda assim, muitas questões não foram respondidas, muitas dúvidas perduram sobre o melhor desenho de política, sobre a melhor maneira de distribuição das receitas tributárias, entre outros. E, ainda, não se sabe ao certo as perspectivas dessa política frente às inúmeras possibilidades de mudanças nas questões tributárias brasileiras.

Este trabalho tem o objetivo de fazer uma reflexão sobre as perspectivas e o futuro do ICMS ecológico frente à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 233, que propõe a reforma tributária no Brasil. Assim, questionam-se quais seriam os possíveis desdobramentos dessa importante política ambiental brasileira diante desse cenário. Pretende-se, ainda, fazer um breve relato histórico e reflexões sobre o surgimento do ICMS ecológico no Brasil, a partir da experiência dos primeiros estados que implementaram essa importante política ambiental, bem como apresentar o marco legal e uma tentativa de se fazer uma sucinta fundamentação microeconômica da política.

1. ICMS ecológico: breve fundamentação econômica

Possuir um meio ambiente ecologicamente sustentável que traga melhor qualidade de vida aos indivíduos de uma sociedade é desejável sob todos os aspectos. Alcançar tais objetivos nunca foi e nunca será uma tarefa fácil, afinal o homem retira do meio ambiente os recursos produtivos de que necessita para atender as suas necessidades e o utiliza também como depósito

⁹ Conforme se pode observar nos trabalhos de Sobral e Silva Júnior (2014); Silva Júnior, Pedrosa e Silva (2013); Silva Júnior *et al.* (2010); Branco e Silva Júnior (2012).

dos resíduos gerados por essa produção. Assim, a produção de bens e serviços impõe ações antrópicas que pressionam a utilização inadequada do meio ambiente e a sua consequente degradação.

Dessa maneira, a sociedade passa a viver diante de um dilema: se aumenta a produção de bens e serviços, aumenta o bem-estar social por um lado, uma vez que mais pessoas serão atendidas em função da redução dos custos de produção. Entretanto, aumenta a pressão antrópica ao meio ambiente, gerando maior degradação e diminuindo, por sua vez, o bem-estar social. A utilização de tecnologias limpas e o manejo dos recursos, entre outras medidas, são importantes no sentido de diminuir o impacto ambiental, porém elevam os custos de produção e, conseqüentemente, reduzem a sua oferta e encarecem o produto. Observe que os maiores beneficiados da expansão da fronteira de produção são os mais pobres, que, em função da redução dos preços, passam a ter acesso aos mercados. Por outro lado, e da mesma forma, o encarecimento dos bens os afeta de maneira mais significativa, em função da elasticidade do preço da demanda ser sempre maior para esse estrato populacional (VARIAN, 1992).

O uso da terra talvez seja o caso clássico: por um lado, a expansão da fronteira agrícola permite, sob certas condições, a expansão da oferta de alimentos, a redução de seus preços e, conseqüentemente, melhorias do *status* nutricional para os mais pobres e riqueza para os agentes econômicos envolvidos nessa indústria. Por outro lado, essa mesma expansão geralmente vem acompanhada de redução de as áreas de florestas, degradam nascentes e rios e fere o equilíbrio ecológico.

Dessa forma, sem a existência de mecanismos de controle da degradação ambiental, a alocação de recursos provavelmente não será feita de maneira socialmente excelente, uma vez que a degradação ambiental se apresenta como um tipo de externalidade negativa, conforme mostra o trabalho de Andrade (2004). Sem qualquer intervenção governamental, seja por mecanismos de regulação ou por instrumentos econômicos, a atividade econômica vai lançar mão dos recursos produtivos, em uma monta que iguale os benefícios marginais privados aos seus custos marginais, sem levar em consideração as externalidades geradas.

A externalidade, ou efeito externo, designa uma situação na qual a ação de um agente econômico influencia, mesmo que não seja seu objetivo, o bem-estar de outros agentes econômicos. É uma situação na qual os custos ou benefícios da produção e o consumo de bens ou serviços não estão refletidos nos preços de mercado. Em outras palavras, são atividades que afetam outros para melhor ou para pior, sem que estes paguem por isso, ou seja, compensados. Existem externalidades quando os custos ou os benefícios privados não são iguais aos custos ou benefícios sociais. Os dois tipos mais importantes são as economias ou as *deseconomias* externas.

Dessa forma, considerando a utilização dos ativos ambientais disponíveis, se as externalidades não forem consideradas no instante de decisão sobre a monta produtiva, as alocações não serão socialmente ótimas, uma vez que o agente econômico não tomará suas decisões considerando os efeitos externos de produção e/ou consumo. A efetiva consequência será uma sobre ou subutilização dos recursos ambientais disponíveis.

Assim, tratando-se de decisões econômicas na presença de externalidades, os governos precisam elaborar políticas que detenham a sede por benefício dos mercados. O governo conta com dois mecanismos clássicos para tal intervenção:

- regulação pública ou políticas de comando e controle; e
- instrumentos econômicos.

Segundo Ortiz e Ferreira (2004), as políticas de comando e controle regulam diretamente o comportamento dos agentes econômicos e se traduzem em normas que precisam ser obedecidas, tais com padrões, zoneamento, cotas e licenças. Assim, o governo proíbe alguns comportamentos e impõe punições àqueles que os praticam. Observe que tal prática requer uma ampla e, na maioria das vezes, cara estrutura de adimplemento.

Dessa maneira, o primeiro instrumento é proibitivo, cerceador, punitivo. Pode levar a extinção de mercados importantes ou trazer incentivos aos agentes econômicos a burlarem as leis e criarem mercados paralelos (mercado negro). Pode, ainda, permitir a injustiça de não obrigatoriedade do pagamento dos custos externos advindos da produção ou do consumo, fazendo com que tais custos sejam desembolsados por toda a sociedade.

Por outro lado, os instrumentos econômicos são mecanismos de mercado que incentivam os agentes econômicos a levar em consideração os custos externos de suas decisões individuais, conforme Seroa da Motta (1993) *apud* Ortiz e Ferreira (2004). Os principais instrumentos utilizados são os impostos, as taxas, as tarifas, os subsídios e, ainda, a criação de mercados que internalizem os custos, como é o caso das licenças negociáveis para pesca, *Individual Transferable Quotas* (ITQ) (Pedrosa, 2009).

Os instrumentos econômicos podem ser uma poderosa ferramenta de gestão ambiental a ser utilizada em conjunto com mecanismos de comando e controle. Nesse princípio, os agentes econômicos não possuem padrões, zoneamento, cotas ou mesmo licenças. Contudo, a utilização dos recursos ambientais será norteadada pelo princípio da racionalidade dos agentes econômicos, sujeita ao pagamento dos custos externos pela sua utilização. Assim, os agentes econômicos que degradam o meio ambiente durante o processo produtivo o farão até que seus benefícios marginais privados igualem-se aos custos marginais sociais, ou seja, seus custos de produção mais os custos externos, conforme esclarece Andrade (2004).

O ICMS é um imposto estadual e está previsto na Constituição Brasileira, conforme o art. 155, II, da Constituição de 1988 (BRASIL, 2001).

O art. 157, inciso IV da Constituição, ordena que 25 por cento do produto da arrecadação do ICMS deverá pertencer aos municípios do estado e que as parcelas de receitas pertencentes aos municípios serão creditadas conforme os seguintes critérios: três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; e até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual. A figura 1 apresenta um esquema ilustrativo desse processo de distribuição.

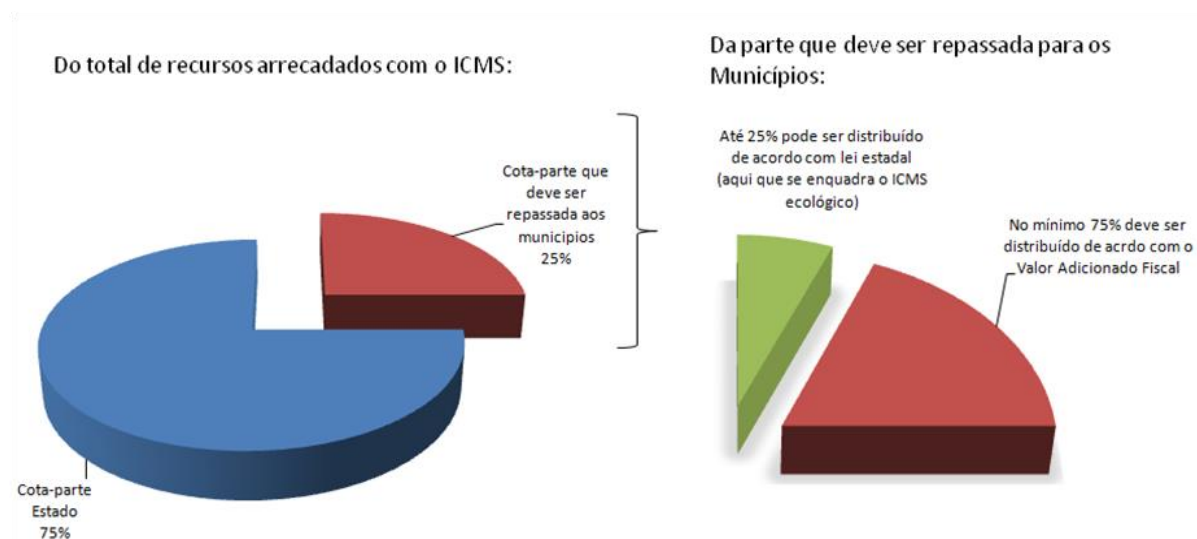


Figura 1 – Esquema ilustrativo do processo de distribuição do ICMS.

Fonte: Legislação federal. Elaboração própria.

Conforme esclarece Ortiz e Ferreira (2004), o ICMS ecológico é um mecanismo fiscal de rateio de um percentual do ICMS para compensar municípios de acordo com as restrições ao uso do solo, ou seja, trata-se de uma compensação financeira que a prefeitura recebe por ter áreas protegidas em seu território. Naturalmente, essa compensação deve-se ao fato de que municípios que criam tais áreas passam a ter as suas capacidades territoriais reduzidas para fins de desenvolvimento econômico, conforme discutido anteriormente. Além disso, também pode ser um mecanismo indutor de boas práticas ambientais. O ICMS ecológico tem o poder de interferir na distribuição das receitas municipais. O imposto passa a ter o objetivo não só de arrecadação pelo estado, mas também de mudar o comportamento dos agentes do mercado em relação ao meio ambiente e, nesse caso, os agentes são as municipalidades.

A extrafiscalidade dessa tributação permite afirmar que o ICMS ecológico é uma política avançada frente aos princípios do federalismo fiscal. Nery (2006) cita que, no Brasil, o histórico recente da política tributária para o consumo é de um federalismo fiscal embasado em três pressupostos básicos:

- i. da produção como referência do fato gerador;
- ii. do destino dos bens produzidos como modelo de tributação; e
- iii. da definição de critérios populacionais ou de renda para a redistribuição da arrecadação dos impostos.

O ICMS ecológico inova ao incorporar critérios ambientais na distribuição do imposto. Assim, o ICMS ecológico mostra-se como um mecanismo que pode atender à necessidade atual de desenvolvimento econômico e social com proteção dos ativos ambientais.

Políticas restritivas ao uso dos recursos naturais podem gerar perda de receita aos cofres municipais, e o ICMS ecológico aparece como um indutor de boas práticas ambientais, remunerando o custo de oportunidade desses ativos.

2. Breve histórico da política pública no Brasil

O ICMS ecológico teve sua origem no Paraná, em 1991. Em seguida, vieram os estados de São Paulo (1993), Mato Grosso do Sul (1994)¹⁰, Minas Gerais (1995), além de outros dez estados que já implementaram a referida política. Outros estados estão, ainda, desenhando a política e estudando a viabilidade de sua aplicação. Na maioria deles, já existem projetos de lei em tramitação. A figura 2 apresenta o mapa do Brasil com a descrição dos estados brasileiros que já implementaram o ICMS ecológico e os seus respectivos percentuais destinados ao critério ambiental.

¹⁰ Entretanto a política somente vigorou a partir do ano de 2002, quando foram feitas as primeiras transferências a partir dos critérios ambientais.



Figura 2 – Estados brasileiros que já implementaram o ICMS ecológico e seus percentuais destinados ao critério ambiental.

Fonte: Elaboração própria.

O ICMS ecológico já foi implementado em quase todos os estados federados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, exceção feita aos estados de Santa Catarina e Espírito Santo. Talvez não por acaso, os estados mais ricos e desenvolvidos do Brasil estão na vanguarda desse processo.

Por outro lado, entre as regiões Norte e Nordeste do Brasil, apenas seis estados, dos 16 contidos nessa região, possuem a referida política ambiental; são eles: Acre, Rondônia, Amapá, Piauí, Ceará e Pernambuco. É importante observar que essas regiões possuem dois importantes biomas brasileiros: o Amazônico e a Caatinga. O primeiro contém a maior floresta tropical do mundo e o segundo possui características próprias de regiões em processo de desertificação, além de conter uma população muito pobre, socialmente segregada e possuidora de um histórico migratório precário para as regiões ricas do Brasil.

Os pioneiros de uma nova ideia sempre carregam consigo a responsabilidade de ser os primeiros e, assim, de não poder olhar para a história e aprender com os erros e acertos do passado. Eles precisam trabalhar com uma espécie de *tâtonnement expérimental*, que, segundo Freinet (1994), trata-se de um processo em que reivindicam fazer as suas próprias suposições e descobertas e poder ver e admitir suas falhas, mas também alcançar grandes sucessos e se sentir verdadeiros autores.

O Paraná foi o estado pioneiro na implementação do ICMS ecológico no Brasil e o primeiro a criar critérios ambientais para a distribuição do ICMS entre seus municípios. A

proposta surge como forma de compensar os municípios que tinham terras passíveis de utilidade econômica sendo transformadas em unidades de conservação. O município de Piraquara, por exemplo, tinha 90% do seu território protegido como manancial de abastecimento, fazendo com que a gestão municipal pressionasse o governo estadual por uma compensação financeira (RING, 2007). Na época, o ICMS ecológico mostrou-se como uma novidade legislativa e como um instrumento de convocação das administrações municipais na preservação ambiental (VOLZ *et al.*, 2010).

O ordenamento jurídico do Paraná parecia bastante robusto, com diversas legislações direcionadas à regulamentação do ICMS ecológico, em especial à instituição de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) (Decreto nº 1.529, de 2/10/2007) e sua relação com estado e municípios.

Ao observar os critérios do repasse municipal, fica claro que os índices, em sua maioria, beneficiam a produção agrícola e a fixação da população no meio rural. Para o meio ambiente, a lei distribui 5% do total dos recursos da cota-parte (25%), sendo metade (2,5%) para o critério de áreas protegidas e metade (2,5%) segundo o critério manancial de abastecimento público. A distribuição da cota-parte dos municípios paranaenses está mostrada na figura 3.

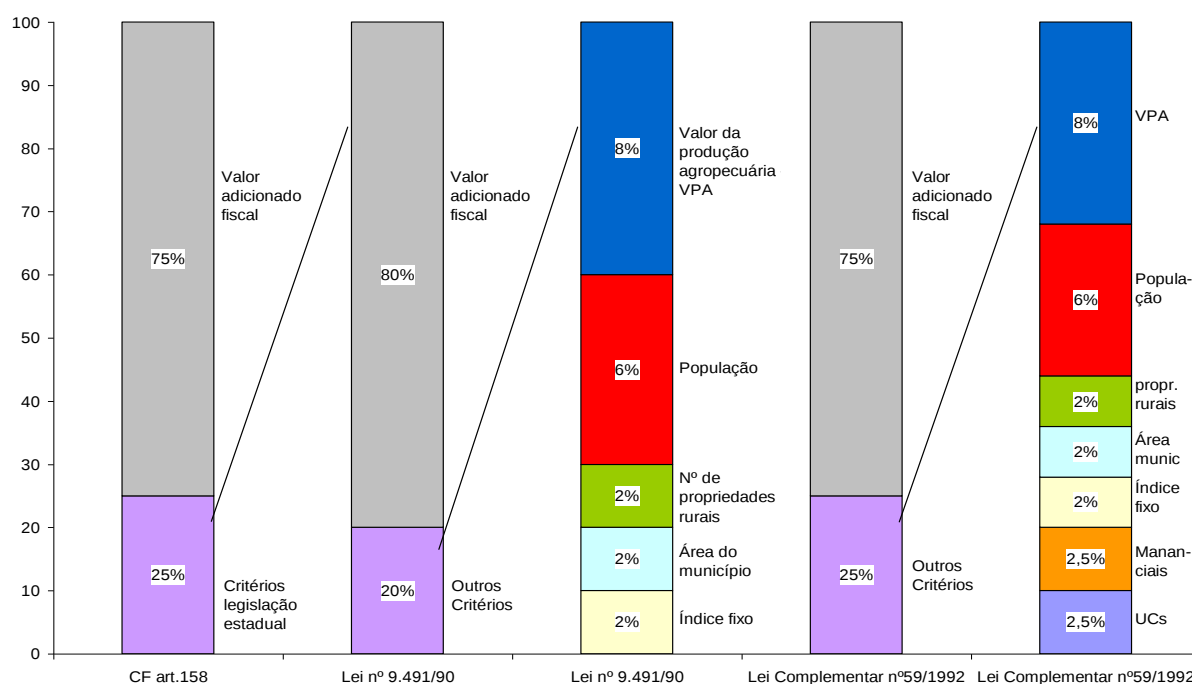


Figura 3 – Legislação histórica referente ao ICMS do Estado do Paraná.

Fonte: Legislação estadual. Elaboração própria.

Vários autores já analisaram o percurso dessa política no Paraná (LOUREIRO, 2002; VOLZ *et al.*, 2010; RING, 2007), considerando-a uma política pioneira, com resultados positivos. O estudo de Nery (2006) fez uma análise econômica e política sobre o ICMS ecológico, utilizando-se da ótica de custo-benefício, e concluiu que o ICMS ecológico é eficiente como incentivador da preservação ambiental, porém é ineficiente do ponto de vista da compensação aos municípios. Outros trabalhos, como os de Volz *et al.* (2010) e Ring (2007), mostram evidências de êxito dessa política pública.

O ICMS ecológico no Paraná tem se mostrado, então, um incentivador à criação de unidades de conservação pelo estado e pelos municípios.

O Estado de São Paulo foi o segundo estado brasileiro a implementar o ICMS ecológico, destinando um percentual de 0,5% em função dos espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município do estado, conforme reza o inciso VI da Lei nº 8.510, de 1993. Embora privilegie o critério de unidades de conservação, assim como os demais estados, outros fatores somam-se a este, incentivando áreas cultivadas (3%) e reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica (0,5%), conforme incisos IV e V, respectivamente, da referida lei.

Segundo o *Inventário Florestal da Vegetação Natural do Estado de São Paulo* (2008/2009), *apud* São Paulo (2010b), o estado conta hoje com mais de 4,3 milhões de hectares de cobertura vegetal nativa, correspondendo a 17,5% de sua superfície territorial. Destaca-se que 25% da cobertura vegetal remanescente do estado estão protegidos na forma de unidades de conservação administradas pelo poder público, estando o restante sob o domínio do setor privado, fato este que demonstra a importância da participação desse setor na proteção do meio ambiente (São Paulo, 2010b, p. 24). Fica claro, assim, que a proteção da maior parte da natureza ainda existente em São Paulo só será possível na extensão em que o poder público propiciar condições aos proprietários particulares para que estes criem e mantenham RPPNs.

O quadro 1 apresenta as legislações do ICMS ecológico do Estado de São Paulo. Observa-se que houve uma significativa alteração legislativa, trazendo evidências de que se percebeu a necessidade de ajustes na política.

Quadro 1 – Legislações de ICMS ecológico em São Paulo

Alteração na lei	Critérios ambientais	% (2010)	Critérios sociais	%	Observações
2008	Unidades de conservação da natureza: estação ecológica, reserva biológica, parque estadual, zona de vida silvestre em área de proteção ambiental, reserva florestal, área de proteção ambiental, área natural tombada, reservas de desenvolvimento sustentável e reservas extrativistas.	0,5	Área cultivada.	3,0	O cálculo da área total será correspondente à soma das áreas das diferentes unidades de conservação presentes no município, ponderadas pelos seguintes pesos: estação ecológica (1,0), reserva biológica (1,0), parque estadual (0,8), ZVS em APA (0,5), reserva florestal (0,2), APA (0,1), área natural tombada (0,1), reservas de desenvolvimento sustentável (0,2) e reservas extrativas (0,2).
			Reservatórios de água destinados à energia elétrica.	0,5	

Fonte: Legislação estadual. Elaboração própria.

O estado de São Paulo tem perdido sua vegetação natural devido ao processo de industrialização que sofreu no século XX, principalmente a partir da década de 1950. Porém é devido a medidas como esta, do repasse do ICMS ecológico, que o governo do Estado de São Paulo, em 2010, deteve sob sua responsabilidade um quadro de 48 unidades de proteção integral e 40 de uso sustentável, que abrangem o bioma Cerrado, o bioma Mata Atlântica e a Zona Marinha Costeira (São Paulo, 2010a).

O trabalho de Bitencourt *et al.* (2007) constata a relevância do ICMS ecológico como uma política pública que possibilitou o desenvolvimento econômico nas áreas em que foi

empregado, uma vez que, além de preservar o meio ambiente, pode ser instrumento indireto para gerar divisas para o país, como destaca Loureiro (2006) *apud* Franco (2006), ao afirmar que, se o estado conseguir a melhora da qualidade ambiental, ele conseguirá melhorar também a qualidade de vida da sua população.

O Estado do Mato Grosso do Sul aprovou o ICMS ecológico no ano de 1994, sendo o terceiro estado do Brasil a implementá-lo. Contudo, a sua regulamentação, e consequente efetivação, somente ocorreu a partir da Lei Complementar Estadual nº 2.193, no ano 2000, sendo que os primeiros repasses ocorreram apenas em 2002.

Em 2002, ano de implementação do ICMS ecológico no Mato Grosso do Sul, o número de municípios atendidos foi de 46, enquanto que, em 2009, esse número passou para 62 municípios beneficiados com o critério ambiental (TNC, 2011). Aos poucos, parece que os gestores municipais vêm percebendo que as unidades de conservação, quando remunerados seus custos de oportunidade, geram renda e não se opõem ao desenvolvimento. Em 2012, foi promulgada uma nova lei que define os conceitos dos critérios de repasse que já incluem terras indígenas, unidades de conservação e tratamento de resíduos.

Em todo esse período, o município de Jateí foi o grande beneficiado. Em 2002, o município recebeu pouco mais de um milhão de reais por critérios ambientais, enquanto que, em 2009, esse valor já superava os seis milhões. O município, que possui cerca de quatro mil habitantes, beneficia-se por pertencer à Bacia do Rio Paraná e possuir, ainda, outros importantes cursos de água, como os Rios Verde, Guiraí, Ivinhema e Curupai.

O Estado de Minas Gerais, quarto estado a inovar na instituição de critérios ambientais para a distribuição dos recursos do ICMS, se caracteriza por ter utilizado fatores diferenciados do critério Valor Adicionado Fiscal (VAF) antes mesmo da implantação da lei do ICMS ecológico. Em 1991, o ICMS era distribuído em relação ao valor adicionado, aos municípios mineradores e a um princípio igualitário. Essa distribuição concentrava recursos em municípios com atividade econômica mais intensa. A figura 4 sintetiza as diversas mudanças ocorridas na legislação, culminando com a extinção do critério valor adicionado no ano de 2009.

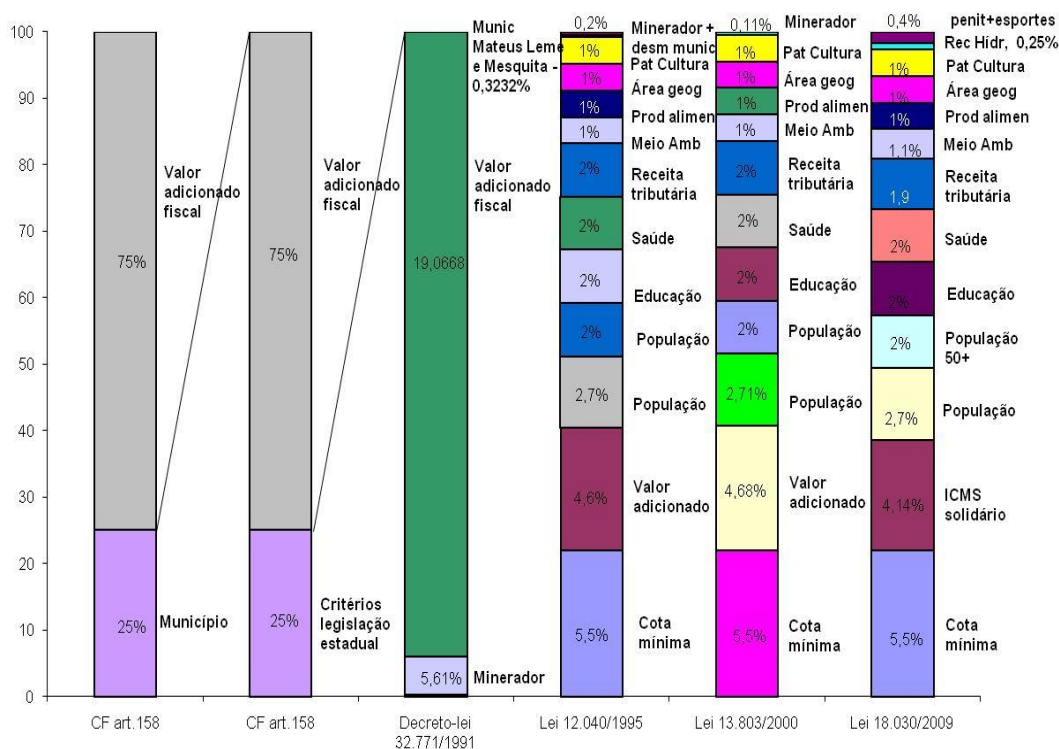


Figura 4 – Legislação histórica referente ao ICMS do Estado de Minas Gerais.

Fonte: Legislação estadual. Elaboração própria.

Apenas em 1995, com a Lei nº 12.040, novos fatores foram incorporados e implantados gradativamente até o ano 2000. Essa lei ficou conhecida como Lei Robin Hood. Minas Gerais também inovou ao acrescentar critérios sociais: saúde e educação como regra para a distribuição dos recursos, motivo pelo qual a lei foi chamada de Robin Hood, pois promoveria uma distribuição mais equitativa entre os municípios menos e mais economicamente desenvolvidos. Outros critérios foram, ainda, levados em consideração; além dos ambientais e sociais, critérios igualitários, populacionais e culturais foram criados com essa legislação.

Uma inovação dessa lei foi o aumento gradativo dos percentuais entre os anos de 1996 e 2000. Por exemplo, o critério meio ambiente (UCs e resíduos sólidos) começou com 0,33% (em 1996) e foi aumentando até atingir 1% no ano 2000, possibilitando o ajustamento dos municípios aos novos critérios.

Com as mudanças na lei de distribuição do ICMS, o critério valor adicionado fiscal foi transformado em parte no ICMS solidário, que beneficia os municípios mais pobres e é distribuído de acordo com a relação percentual entre a população de cada um dos municípios com menor índice de ICMS *per capita* do estado e a sua população total. Foi incluído um fator qualidade no critério meio ambiente, e foram beneficiados, ainda, municípios com áreas de ocorrência de mata seca, além de outras modificações nos critérios relacionados ao meio rural e à cultura.

Grieg-Gran (2000), analisando a introdução do ICMS ecológico em Minas Gerais, concluiu que até 1998 a lei causou um efeito positivo para 85% dos municípios. Por outro lado, se tivesse sido criado apenas o critério meio ambiente, cerca de 90% dos municípios estariam em situação pior que antes da criação da lei. Assim, conclui-se que o critério ambiental baseado em unidades de conservação é centralizador, apesar de compensar municípios que possuem grande parte de suas terras protegidas. Os critérios sociais e demográficos servem justamente para melhor distribuir os recursos.

Outros 12 estados já implementaram o ICMS ecológico, a saber: Rondônia e Amapá, em 1996; Rio Grande do Sul, em 1997; Mato Grosso e Pernambuco, em 2000; Tocantins, em 2002; Acre, em 2004; Rio de Janeiro e Ceará, em 2007; o estado do Piauí implementou os repasses em 2008; o Pará atualmente aprovou critérios para o ICMS ecológico (2012); e Goiás teve a lei aprovada em 2011 e recentemente regulamentada pelo Decreto nº 8.147/2014.

O Brasil, com as suas dimensões continentais, possui uma enorme variedade de biomas, de atividades econômicas e distintos níveis de problemas sociais. Assim, não é difícil imaginar que uma política estadual possuísse uma grande variedade de critérios de remuneração do ICMS ecológico, sempre procurando atender as demandas locais. Ainda mais, o desenho da política deve se adequar às condições e necessidades estaduais e é fundamental para a sua eficácia.

Existe uma grande variedade de critérios que foram adotados nas políticas do ICMS ecológico entre os estados pioneiros dessa política no Brasil. São dezenas de critérios ambientais e outra dezena pelos demais critérios, especialmente ligados a aspectos socioeconômicos. Contudo, por que tantos critérios relacionados entre esses estados? Observe que serão criados, ainda, muitos outros critérios, nos estados, que elaboram posteriormente legislação equivalente.

Não é difícil de imaginar que a variedade de critérios ambientais reflete as demandas por melhorias de qualidade ambiental de cada estado. Portanto, quando o Paraná resolve remunerar os municípios que possuem mananciais de abastecimento público e Minas Gerais remunera áreas de ocorrência de mata seca, cada estado, evidentemente, procura mitigar os danos socioambientais referentes às rubricas relacionadas.

Além disso, quando São Paulo remunera municípios detentores de reservatórios de água destinados à energia elétrica, sinaliza demanda e se dispõe a remunerar, com os recursos do ICMS ecológico, aqueles municípios que a atendam.

Apesar dos desenhos estaduais, a iniciativa do Paraná parece ter influenciado a criação dos critérios utilizados para a distribuição dos recursos. Cronologicamente, o critério unidades de conservação estava presente em todos os estados como critério prioritário, até o ano 2000, quando Pernambuco criou sua lei.

No caso da política no Estado de Pernambuco, seu modelo foi o ICMS ecológico de Minas Gerais, implantando critérios sociais. Entretanto, diferencia-se por ter dado uma maior

importância aos resíduos sólidos, direcionando seu ICMS ecológico para incentivos de boas práticas ambientais. Esse novo direcionamento parece ser a mola mestra das legislações nascidas após o ICMS socioambiental de Pernambuco. Mais recentemente, a partir de 2007, todos os estados que criaram legislações (Ceará, Rio de Janeiro, Goiás e Piauí) instituíram critério para, qualitativamente, avaliar ações de gestão ambiental.

Deve-se atentar para a importância do desenho da política para se alcançar seus efeitos esperados. No caso do ICMS ecológico, é necessário considerar o fato de que se pode ter uma política poderosa e eficaz para a mitigação de vários problemas ambientais, e até mesmo socioeconômicos, como é o caso da política mineira e depois a pernambucana. Entretanto, não se pode perder de vista que, uma vez que se pulverizam os critérios a serem remunerados pela política, os valores transferidos para as municipalidades podem ser insuficientes para motivar um maior empenho de gestão pública.

O trabalho de Silva Júnior, Pedrosa e Silva (2013), ao estudar a eficácia do ICMS socioambiental de Pernambuco, chama atenção acerca da importância do desenho da política para um desempenho eficiente de seus propósitos. O referido trabalho encontra evidências de ineficiência da política e afirma que tal ineficiência não invalida a política pública em definitivo; apenas expõe a necessidade de se repensar seu desenho. A tentativa em se ter uma política abrangente, procurando melhorar resultados ligados à saúde, educação e segurança pública, geraria ineficácia em virtude de baixa remuneração aos municípios eficientes. Uma possível proposta seria, segundo os autores, elevar a remuneração para os municípios eficientes, uma vez que a elevação de tais remunerações praticamente obrigaria as municipalidades a optarem pela eficiência. Alternativa ainda seria reduzir o número de objetivos da política para aumentar o estímulo à criação de unidades de conservação e, principalmente, resíduos sólidos.

Em muitos estados, existe uma reivindicação política por melhor distribuição dos recursos do ICMS ecológico, e as soluções apresentadas sempre direcionam a repartição por critérios políticos, procurando premiar resultados que, na maioria das vezes, são políticas exógenas aos municípios, ou mesmo com baixa endogeneidade. Quando isso ocorre, perde-se a oportunidade de incitar uma gestão municipal eficiente por meio de uma saudável guerra fiscal. Perde-se, ainda, a oportunidade de se fazer uma política mais equânime, uma vez que se deixa de remunerar os custos de oportunidade de áreas protegidas, por exemplo, que poderiam, na maioria dos casos, representar significativos benefícios de curto prazo àquelas municipalidades.

Assim, com a diversidade de critérios existente no Brasil, o desenho na criação do ICMS ecológico enfrenta o dilema de poder mitigar vários problemas socioambientais. Contudo, tem-se sempre o risco de, criando um demasiado número de rubricas, conviver com uma política ineficaz.

3. Perspectivas do ICMS ecológico frente à PEC da reforma tributária

Resta analisar quais perspectivas se tem para o ICMS ecológico no Brasil: que rumos essa importante política ambiental terá, tendo em vista os possíveis cenários de reforma tributária que tramitam na casa legislativa em Brasília?

Apesar dos avanços legislativos no país, a gestão ambiental ainda é direcionada à utilização de instrumentos de comando e controle. Os instrumentos econômicos e, mais especificamente, os tributários tendem a direcionar os cidadãos para as boas práticas ambientais premiando e punindo seus comportamentos. O ICMS ecológico, em vigor há mais de 20 anos no Brasil, é o melhor exemplo da utilização desses instrumentos no país.

A última reforma tributária realizada no Brasil aconteceu com a promulgação da atual Constituição Federal, em 1988. Esta elevou os municípios à condição de ente federado, com um aumento da participação desses e dos estados nas receitas públicas, em especial das receitas tributárias.

Nos últimos 15 anos, o executivo federal tentou, sem sucesso, aprovar mudanças no sistema tributário brasileiro. Por fim, em 2008, o governo reformulou suas propostas e apresentou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 233, derivada de propostas anteriores. Por não criar mecanismos de incentivos relacionados ao meio ambiente, o texto original incitou debates acerca da inclusão da questão ambiental como objeto a ser gerido pela política tributária.

No início dos debates, ainda em 2003, foi criada a Frente Parlamentar Pró-Reforma Tributária Ecológica (TÁVORA, 2009). Parlamentares, muitos membros da Frente, apresentaram diversas emendas às propostas. Além disso, membros do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos dos Estados lançaram o *Manifesto em Defesa da Reforma Tributária Ambiental*:

com a aplicação dos instrumentos da política tributária, o Poder Público poderá arrecadar recursos e ainda orientar comportamentos de modo a realizar a justiça distributiva, investindo em bens essenciais ao desenvolvimento socioeconômico em bases sustentáveis e na proteção do meio ambiente.

Entre as variadas propostas sugeridas pelo movimento ambiental, cabe a este artigo destacar aquelas relativas ao ICMS ecológico: i) previsão de que a repartição de receita do ICMS entre os municípios seja feita com base em critérios ambientais, elevando-se ao plano constitucional a experiência do ICMS ecológico, e ii) estabelecimento da repartição dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) – e dos municípios (FPM) –, com base nos mesmo critérios do ICMS ecológico.

Juras & Araújo (2008) afirmam que, das emendas sugeridas pela Frente Parlamentar, a única que obteve êxito foi a inclusão de tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental de certos produtos e serviços.

Távora (2009) cita que a atual PEC 233/2008 passou ao largo e ignorou por completo todo o debate travado no Parlamento, em torno da questão ambiental, quando da análise da PEC 41/2003. O autor entendeu que a PEC manteve a possibilidade de financiamento a projetos ambientais, sem, no entanto, estabelecer regras mais claras de aplicação.

Em termos gerais, a proposta unifica alguns tributos federais do consumo no IVA-F, simplifica e diminui drasticamente a legislação do ICMS, alivia a tributação sobre a folha de pagamento e bens essenciais e desonera investimentos. A referida proposta objetiva alterar 20 artigos da Constituição Federal e dois artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Diretamente relacionado ao ICMS, o que está proposto é a unificação das 27 legislações estaduais, instituindo um novo ICMS, que passará a ter uma legislação única, com alíquotas uniformes, e será cobrado no estado de destino do produto. A ideia também é de neutralidade do ponto de vista da arrecadação. Também está previsto compensar com um fundo federal as unidades prejudicadas pela reforma. O objetivo principal dessas mudanças é o combate à guerra fiscal entre os estados, prática que recentemente vem sendo julgada como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Em relação à reforma tributária como um todo, Paes (2011) analisou, por meio de um modelo de equilíbrio geral, os possíveis impactos das mudanças com a reforma tributária, concluindo que haverá modesta expansão do produto, consumo, emprego e investimento, com pequena perda de arrecadação e aumento do bem-estar, indicando efeitos positivos com a implantação da PEC 233/2008.

Tomando como base a análise de Paes (2011) e assumindo os benefícios da reforma tributária, passa-se a discutir o ICMS ecológico no âmbito da PEC 233/2008. No que concerne a este estudo, a distribuição da parcela (25%) do ICMS destinada aos municípios deverá ser alterada. Pela sistemática atual, 75% da distribuição deve ser feita com base no Valor Adicionado Fiscal (VAF) e 25%, com base em critérios fixados em lei estadual. O VAF é um índice que mede a atividade econômica de um município. A proposta em tramitação defende uma mudança na distribuição dos 75% relativos ao VAF, estabelecendo parâmetros a serem definidos por lei complementar. Para os 25% restantes, que são divididos por critérios estabelecidos pelos estados (art. 158 da CF 1988), não existe proposta de mudança. A política do ICMS ecológico nos estados que a adotam, então, não será alterada pela PEC 233/2008.

As mudanças em relação à distribuição pelo critério econômico (VAF) são justificadas pelo governo diante das diferenças significativas de arrecadação municipal pelo ICMS. Em trabalho realizado pelo Ministério da Fazenda (2008), mostra-se que essas diferenças de arrecadação *per capita* entre municípios de um mesmo estado chegam a 138 vezes. O objetivo seria, então, diminuir essas diferenças. A grande celeuma causada pela proposta quanto aos municípios é justamente essa distribuição, principalmente em relação àqueles mais industrializados e ricos. A proposta não cita nem norteia quais serão os critérios para a distribuição da principal parcela do ICMS.

Por não citar os critérios a serem escolhidos, a PEC 233/2008 abre espaço para uma série de indagações dos defensores da utilização de mecanismos fiscais de indução a boas práticas ambientais. Em uma análise otimista, é possível alegar que a política do ICMS ecológico pode ser federalizada. Parte desses 75% hoje divididos pelo critério econômico pode utilizar critérios ambientais uniformes para todo o país, como seria o caso das unidades de conservação e áreas protegidas, hoje presentes nas 14 legislações estaduais e uma das principais agendas ambientais do país. Além disso, outros critérios ambientais poderiam ser adotados como resíduos sólidos.

O aumento dos recursos destinados para o ICMS ecológico por meio da nova reforma tributária pode ser justificado, pois, atualmente, os valores destinados pelos estados são bastante limitados. Em 2009, apenas 0,37% dos recursos arrecadados com o ICMS (aproximadamente R\$ 230 bilhões) foram distribuídos por meio de critérios ambientais. Távora (2009) diz que, apesar da intenção do ICMS ecológico ser nobre, não parece ser suficientemente adequada para a modificação de comportamento e mesmo para prover quantidade adequada de recursos para os municípios preservadores, ou que tenham limitação econômica, por não deverem destruir sua paisagem natural. O autor ainda defende que 5% dos recursos oriundos do valor agregado sejam distribuídos por critérios ambientais. Outros estudos como Silva Júnior *et al.* (2011) também advogam que a pulverização de rubricas na lei, e a consequente quantidade de recursos, não é suficiente para mudar comportamentos.

Apesar de não terem sido encontrados estudos que indiquem qual a quantidade de recursos que seria necessária para uma mudança de comportamento, a federalização do ICMS ecológico obrigaria os estados que não o implantaram a rever seus posicionamentos atuais em relação à política ambiental.

Por outro lado, diversas são as dúvidas geradas quando não existem critérios a serem analisados na PEC 233/2008. Como a federalização e uma possível utilização de critérios ambientais poderiam abarcar as enormes diferenças existentes nos ecossistemas e na utilização de recursos naturais de um país continental como o Brasil? Em termos ambientais, a regionalização é prerrogativa para o sucesso das políticas. Sendo assim, a distribuição de recursos entre os estados deveria se balizar por aspectos ambientais?

Ao retirar as maiores arrecadações dos municípios com maior poder econômico e, conseqüentemente, político, o governo federal poderia modificar totalmente a atual política de distribuição estadual. A maioria dos estados utiliza seu poder de legislar para mitigar a desigualdade econômica, sendo o ICMS ecológico um exemplo de política que compensa municípios, os quais perdem arrecadação por meio do VAF, por estarem protegendo áreas que poderiam estar sendo utilizadas para a produção. Os municípios mais ricos em termos econômicos poderiam pressionar o poder estadual para modificar a legislação referente aos 25% que lhe cabe legislar, visando, por exemplo, uma volta à distribuição por critérios econômicos. Sendo assim, a experiência com o ICMS ecológico, de regionalização da política, considerada exitosa por uma série de autores (LOUREIRO, 2002; JATOBÁ, 2003; MEDEIROS, 2011; NERY, 2006), tenderia a desaparecer, trazendo enormes prejuízos ao combate das desigualdades regionais.

Em termos ambientais, então, apesar de não modificar o espaço do ICMS ecológico ao não retirar do estado o poder de legislar sobre 25% do total que será destinado aos municípios, a

reforma tributária em discussão poderá trazer prejuízos ao incitar mudanças e pressões para a destinação do ICMS aos municípios. Alternativamente, existe um enorme potencial para a inserção de critérios ambientais por parte da União na divisão dos 75% que atualmente são distribuídos apenas pelo critério econômico, o que gera uma grande oportunidade para as questões ambientais serem inseridas na reforma tributária em curso.

Considerações finais

Conforme se verificou, o ICMS ecológico pode ser um importante meio de remunerar os custos de oportunidade dos municípios que conservam seus ativos ambientais. Esses municípios, sem tal remuneração, estarão suscetíveis à sua utilização no sistema produtivo, diminuindo seus estoques e aumentando a degradação, trazendo, assim, perda de bem-estar à sociedade. Entretanto, para se ter eficácia, é necessário que se atente para o desenho da política antes de sua implementação, procurando um modelo que remunere satisfatoriamente os recursos ambientais, para fazerem frente aos preços de mercado. Quando a política não é bem desenhada, tem-se uma política ineficaz, tida como fidalgo.

Neste trabalho, verificou-se a trajetória de criação dessa importante política no seio dos estados pioneiros, a forma como cada estado procurou criar uma política que atendesse as suas demandas ambientais e os resultados obtidos com a sua implementação também foram comparados. O Estado do Paraná é o grande paradigma da política, tendo em vista que seus resultados são bastante animadores, sendo a política eficaz na criação de novas unidades de conservação em seu território.

Cada estado procurou, dentro de seus limites, aperfeiçoar a política, adequá-la às suas demandas, e seus resultados têm atraído os demais estados da federação brasileira que estudam a sua implementação. Observa-se que ainda se tem muito para aprender, com a finalidade de se aperfeiçoar essa política, entretanto, parece não haver dúvidas sobre a sua importância na gestão pública e na preservação do patrimônio ambiental.

Verifica-se que a experiência do ICMS ecológico está consolidada no Brasil. As expectativas a partir dessa consolidação são direcionadas à reforma tributária atualmente em discussão no Congresso Nacional. O estudo aponta caminhos otimistas e pessimistas para o futuro do ICMS ecológico. O fato gerador de dúvidas seria o não estabelecimento de critérios acerca da divisão dos 75% hoje direcionados por critério econômico. Por outro lado, existe a possibilidade do ICMS ecológico ser federalizado e utilizar um percentual desses 75% a ser direcionado por critérios ambientais. Fazem-se necessários novos estudos e simulações visando fortalecer os instrumentos fiscais na gestão ambiental do país.

Essa política, a exemplo do que aconteceu entre os diversos estados federados brasileiros, pode ser adaptada e formulada por outras nações, sempre procurando um tipo de desenho de política que adequasse as demandas ambientais aos pressupostos econômicos que garantam a sua eficácia. A experiência observada durante esses 20 anos de existência da política no Brasil certifica que a referida política, sendo bem concebida, com critérios que gerem a esperada competitividade entre as comunidades que anseiam seus benefícios, pode melhorar as condições socioambientais dos países. Para isso, basta que se remunerem os custos de oportunidade de ativos ambientais que seriam utilizados de maneira insustentável.

Referências

ANDRADE, E. C. Externalidades. In: *Economia do Setor Público no Brasil*, Paula Arvate e Ciro Biderman (Org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 16-33.

BITENCOURT, M. B.; ANDRADE, A. P. V.; CARVALHO, C. M.; HIGA, I. C.; SILVA, J. C. *Preservação Ambiental como fator de Desenvolvimento Econômico: O ICMS Ecológico em São Paulo*. UFMS. Campo Grande/MS. [on-line] In: XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober). Londrina: UEL, 2007. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/6/128.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

BRANCO, D. e SILVA JÚNIOR, L. H. *ICMS Ecológico como indutor na criação de Unidades de Conservação: Uma análise da política nos estados do Paraná, Minas Gerais e Pernambuco*. In: XV Encontro de Economia da Região Sul – Anpec Sul 2012, 2012, Porto Alegre. Anais do XV Encontro de Economia da Região Sul, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2001. 389 p.

_____. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 19 de julho de 2000, seção I, p. 1. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm >. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 233 de 2008*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras

providências. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/publicacoes/reforma-tributaria/em.16.2008.pec.reforma.tributaria.anexo.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

FRANCO, D. H. *O ICMS Ecológico como instrumento de gestão ambiental: contribuições para o Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado orientada por Dr. Paulo Jorge de Moraes Figueiredo. Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção. Santa Bárbara D'Oeste/SP: Unimep, 2006.

FREINET, Célestin. *Œuvres pédagogiques*. Paris, Seuil, 1994.

GRIEG-GRAN, Maryanne. *Fiscal incentives for biodiversity conservation: the ICMS ecológico in Brazil*. London: International Institute for Environment and Development, 2000. Discussion paper DP 00-01.

JATOBÁ, J. *O ICMS como instrumento econômico para a gestão ambiental: o caso do Brasil*. Santiago do Chile: Cepal, 2003.

JURAS, I. A. G. M. & ARAÚJO, S. M. V. G. *Instrumentos econômicos de política ambiental e reforma tributária*. Cadernos Aslegis nº 33: Reforma Tributária, 2008, p. 109-127.

LOUREIRO, Wilson. *Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná*. Tese de doutorado orientada por Anadálvo Joazeiro dos Santos. Doutorado em Economia e Política Florestal – Setor de Ciências Agrárias. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2002. 206 p.

MEDEIROS, R; Young, C. E. F.; Pavese, H. B.; Araújo, F. F. S. *Contribuição das Unidades de Conservação Brasileiras para a economia nacional: sumário executivo*. Brasília: Unep-WCMC, 2011. 44 p.

MINAS GERAIS. *Lei Estadual nº 12.040*. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Belo Horizonte, 28 dez. 1995.

Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1204095>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Reforma Tributária. *Cartilha Informe*. [on-line] Brasília: 28 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/cartilha-Reforma-Tributaria.pdf>>. Acesso em: 28 de jun. 2011.

NERY, M. A. *ICMS Ecológico: análise do desenho brasileiro de um subsídio ambiental*. Dissertação de Mestrado orientada por Charles Curt Mueller. Programa de Pós-Graduação em Gestão Econômica do Meio Ambiente – UnB. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. 98 p.

ORTIZ, R. A.; FERREIRA, S. F. O papel do governo na preservação do meio ambiente. In: *Economia do Setor Público no Brasil*, Paula Arvate e Ciro Biderman. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PAES, N. L. *Reforma tributária: Os efeitos macroeconômicos e setoriais da PEC 233/2008*. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 487-512, 2011.

PARANÁ. *Decreto nº 1.529/2007*. Dispõe sobre o Estatuto Estadual de Apoio à Conservação da Biodiversidade em Terras Privadas do Estado do Paraná, atualiza procedimentos para a criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná nº 7.569. Curitiba, 2007.

PEDROSA, B. M. J. Direitos de Propriedade na Pesca: a experiência internacional com o sistema de quotas individuais transferíveis. In: *Políticas Públicas e Meio Ambiente: da Economia Política às Ações Setoriais*. Alexandrina Sobreira de Moura (Org.). Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana. 2009.

RING, I. *Compensating Municipalities for Protect Areas: fiscal transfers for biodiversity conservation in Saxony, Germany*. Gaia, n. 17/S1, 2007, p. 143-151.

SÃO PAULO (Estado). *Lei nº 12.810, de 21 de fevereiro de 2008*. Altera os limites do Parque Estadual de Jacupiranga, criado pelo Decreto nº 15, de 8 de agosto de 1969, e atribui novas denominações por subdivisão, reclassifica, exclui e inclui áreas que especifica, institui o Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga e dá outras providências. Publicado no D.O.E. de 22 de fevereiro de 2008, seção I, p. 1. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/132376/lei-12810-08-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. *Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993*. Altera a Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do ICMS. Publicada no D.O.E. de 30 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/files/2011/05/lei_8510_291293.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2011.

_____. Secretaria do Meio Ambiente/Coordenadoria de Planejamento Ambiental (SMA/CPLA). Detalhamento dos indicadores para o Estado de São Paulo. *Painel da Qualidade Ambiental 2010*. Coordenação: Casemiro Tercio dos Reis Lima de Carvalho; Marcia Trindade Jovito. São Paulo: SMA/CPLA, 2010b, p. 9-38. ISBN – 978-85-86624-67-4.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. Áreas Protegidas. *Biodiversidade no Estado de São Paulo/Secretaria de Estado do Meio Ambiente*. Organização: Raquel Kibrit; execução, autores Alberto Cavalcanti de Figueiredo Neto *et al.* São Paulo: SMA, 2010a, 50 p. CDD (21 ed. esp.) 333.951 681 61.

SILVA JÚNIOR, L. H. e SILVA, M. F. Avaliação dos Impactos do ICMS Socioambiental para o Estado de Pernambuco: Uma Análise a partir do método de diferenças em diferenças. [on-line] In: *Anais do I Encontro de Economia do Espírito Santo*. 2010. Disponível em: <http://encontroeconomias.weebly.com/uploads/4/8/2/8/4828370/26_icms_socioambiental_pe.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2011.

SILVA JÚNIOR, L. H.; PEDROSA, B. M. J.; FERREIRA, M. O.; SIQUEIRA, L. B. O.; e BRANCO, D. K. S. O ICMS Ecológico como Indutor na Criação de Unidades de Conservação no Brasil: Uma Avaliação da Política nos Estados do Paraná e de Pernambuco. In: *Anais do 49º Encontro da Sober*. [Cd-Rom] Belo Horizonte, 2011.

SILVA JÚNIOR, L. H.; PEDROSA, B. M. J. e SILVA, M. F. *Avaliação dos Impactos do ICMS Socioambiental na Criação de Unidades de Conservação e Unidades de Tratamento de Resíduos Sólidos em Pernambuco: Uma Análise a partir do Método de Diferenças em Diferenças*. Revista Econômica do Nordeste, v. 44, p. 557-572, 2013.

SILVA JÚNIOR, L. H.; ROCHA, R. M.; PEDROSA B. M. J.; SIQUEIRA, L. B. e SAMPAIO, Y. *ICMS Socioambiental: uma avaliação da política no estado de Pernambuco*. Revista Desenharia, v. 7, p. 7-32, 2010.

SOBRAL, E. F. e SILVA JÚNIOR, L. H. *O ICMS Socioambiental de Pernambuco: Uma avaliação dos componentes socioeconômicos da política a partir do processo de Markov*. Planejamento e Políticas Públicas, v. 42, p. 189-217, 2014.

TÁVORA, F. L. A PEC nº 233, de 2008, e a reforma tributária ambiental: fragmentos de um debate necessário. *Textos para Discussão nº 56*. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009. ISSN 1983-0645.

VARIAN, Hal R. *Análisis Microeconómico*. 3ª edición. Barcelona: Antoni Bosch ed., 1992.

VOLZ, H. E.; BATISTA, A. A. Representatividade do ICMS ecológico na conta de participação do ICMS e na receita líquida do município de Toledo-PR (2004-2008). *Informe GEPEC*, Toledo (BR), 2010.

PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO DISTRITO FEDERAL: O CASO DO PROGRAMA PRODUTOR DE ÁGUA (PPA) NA BACIA DO RIBEIRÃO PIPIRIPAU

Mário Lúcio de Ávila, Professor Adjunto na Universidade de Brasília
Silvia Regina Starling Assad, Professora Assistente na Universidade de Brasília

INTRODUÇÃO

A água é elemento fundamental e insubstituível à vida. Quase todas as atividades humanas dependem da utilização da água, recurso estratégico para o desenvolvimento socioeconômico.

No Brasil, o aumento da população, o consumo excessivo e o alto grau de poluição causado pelas atividades humanas vêm contribuindo para a escassez da água em diversos estados. Diante desse quadro, tornou-se necessário estabelecer um modelo de gestão sustentável e participativo dos recursos hídricos.

Nesse contexto, surge o Programa Produtor de Água (PPA), um programa inovador para a proteção dos recursos hídricos, principalmente por utilizar o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) voltados à proteção hídrica no Brasil. O programa é uma iniciativa da Agência Nacional de Águas (ANA) e tem como objetivo principal a redução da erosão e o assoreamento dos mananciais nas áreas rurais, proporcionando a melhoria da qualidade e oferta de água e a conscientização dos produtores rurais sobre a importância da gestão integrada de bacias hidrográficas. O programa conta com o intercâmbio entre diversas instituições públicas e privadas, como prefeituras, comitês de bacia, empresas de saneamento, Organizações Não Governamentais (ONGs) etc.

A adesão ao programa é voluntária, e o produtor participante recebe apoio técnico para implantar técnicas que conservem o solo e a água. Além disso, o programa prevê, para aqueles que comprovadamente contribuam para a proteção e recuperação dos mananciais, uma espécie de compensação financeira: o pagamento pelo serviço ambiental prestado.

No Distrito Federal, a bacia escolhida para implementação do Programa Produtor de Água foi a Bacia do Ribeirão Pípiripau, devido às suas características favoráveis, como tamanho, alto grau de degradação ambiental, conflitos pelo uso de recursos hídricos, abundância de dados de pesquisa, e, principalmente, por ser de grande importância ambiental e socioeconômica para a região do Distrito Federal.

O Ribeirão Pípiripau está inserido na Bacia do Rio São Bartolomeu, que é a maior bacia hidrográfica do Distrito Federal e formadora das Bacias dos Rios Paranaíba e Paraná. Nessa bacia estão situadas partes das regiões administrativas de Sobradinho, Planaltina, Paranoá, São Sebastião e Santa Maria (CAESB, 2001).

Segundo o relatório de diagnóstico socioambiental da Bacia do Ribeirão Pípiripau (ANA, 2010), a bacia em questão ocupa uma área total de 23.527 hectares. Nessa bacia, concentram-se diversas atividades de interesse da sociedade, tais como produção de frutas, grãos, carnes, lazer, proteção ambiental e captação de água para abastecimento humano. Atualmente as águas do Pípiripau abastecem 180 mil habitantes da cidade de Planaltina.

As áreas de agricultura somam, no total, uma área de 13.337 ha (71% da bacia). Podem ser identificados na bacia proprietários e arrendatários com renda mais elevada, trabalhadores rurais e agregados ou temporários de baixa renda.

O local é bastante suscetível a pressões de vários tipos. A atividade agrícola é a maior fonte de renda dos moradores presentes na bacia. Essa atividade, por sua vez, acaba gerando efeitos negativos para o meio ambiente, afetando a sociedade e, conseqüentemente, a economia da região.

A adesão dos produtores da Bacia do Ribeirão Pipiripau ao programa é voluntária e pode gerar diversos benefícios individuais, locais e regionais. Apesar dos objetivos dos PPA apontarem um conjunto de desdobramentos e boas intenções, é sabido que a dotação de recursos e como eles são mobilizados pelos parceiros na implementação de política podem conduzir os resultados e alcances para fins diferentes.

Da formulação à implementação, a política sofre alterações. Essas alterações vão depender de vários aspectos, como as pessoas envolvidas, as organizações, os interesses, os comportamentos variados e as relações entrelaçadas. As diferentes lógicas dos atores podem levar a diferentes resultados do programa. Diante dessa constatação, o objetivo do presente artigo é contribuir para a compreensão do PPA-P enquanto política pública.

A análise crítica do Programa Produtor de Água na Bacia do Ribeirão Pipiripau – Distrito Federal (PPA-P), com foco na implementação da política, se faz importante, pois possibilita a visualização dos obstáculos e das falhas que constantemente são percebidos nessa fase do processo. Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados (REZENDE, 2002).

Diante do exposto, surgem alguns questionamentos. Como se configuram as relações existentes entre os diferentes atores mobilizados pelo PPA-P? O programa alcança plenamente o propósito a que é destinado? Como são implementadas as ações do PPA-P?

Especificamente, pretende-se: resgatar a trajetória do Programa Produtor de Água na Bacia do Ribeirão Pipiripau – Distrito Federal (PPA-P); compreender a política de pagamento por serviços ambientais pelo estudo de caso do PPA-P; identificar os atores-chave no processo de implementação do PPA-P.

A pesquisa é exploratória, visto que o tema pesquisado ainda é pouco conhecido, pouco explorado. Por ser uma pesquisa bastante específica, pode-se afirmar que ela assume a forma de um estudo de caso, sempre em consonância com outras fontes que darão base ao assunto abordado, como é o caso da pesquisa bibliográfica e da triangulação de dados (YIN, 2005).

Para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas com técnicos da Emater-DF nos núcleos rurais Pipiripau e Taquara, com o representante da Agência Nacional de Águas (ANA), com produtores rurais participantes do PPA-P dos dois núcleos rurais, com as ONGs *World Wide Fund for Nature* (WWF-Brasil) e *The Nature Conservancy* (TNC) e com um professor da Universidade de Brasília (UnB).

PAGAMENTO POR SERVIÇO AMBIENTAL (PSA)

Os instrumentos econômicos têm a capacidade de influenciar na conduta das pessoas e, portanto, quando bem planejados, podem estimular os indivíduos a adotarem comportamentos ambientalmente favoráveis. Esses instrumentos podem envolver pagamento, compensação ou concessão de benefícios fiscais, sendo considerados como uma alternativa eficiente em termos econômicos e ambientais, indo além dos mecanismos já existentes na legislação ambiental brasileira. O principal objetivo desses instrumentos é estimular pessoas físicas e jurídicas a conservarem e produzirem serviços ambientais que assegurem a conservação e a restauração dos ecossistemas, atribuindo às boas práticas um valor monetário que antes não era atribuído.

O pagamento pela provisão de serviços ambientais é uma política recente e inovadora que vem sendo amplamente discutida nas últimas décadas, principalmente quando se pensa na conservação de florestas, na biodiversidade e nos recursos hídricos. Segundo Wunder (2006), pagamentos por serviços ambientais (PSA) são transferências financeiras de beneficiários de serviços ambientais para os que, devido à prática que conserva a natureza, fornecem esses serviços, de forma segura e bem definida, por meio de uma transação voluntária.

O PSA envolve um afastamento das políticas ambientais de comando e controle, utilizando as forças de mercado para obter maiores resultados ambientais e recompensando os provedores de serviços ambientais, os quais não vinham, até então, recebendo qualquer compensação (ANA, 2009).

O comprador de um serviço ambiental pode ser qualquer pessoa física ou jurídica. Já o provedor de serviços ambientais é representado por aquele que demonstra domínio sobre o serviço ambiental, no sentido de poder garantir sua provisão durante o período definido no contrato de transferência (WUNDER *et al.*, 2008).

No Brasil, a Agência Nacional de Águas (ANA) desenvolveu o Programa Produtor de Água. De acordo com esse programa, o produtor recebe um incentivo financeiro para implantar boas práticas de manejo do solo, minimizando os processos de erosão e sedimentação nas propriedades e bacias. Esse valor é obtido a partir do cálculo do percentual de abatimento de erosão, assim como do custo de oportunidade da medida adotada (CHAVES *et al.* 2004).

Programa Produtor de Água

Em 2001, a Agência Nacional de Águas idealizou o PPA como um programa inovador que se difere dos outros programas de revitalização de bacias pelo fato de os serviços ambientais gerados por seus participantes serem objeto de remuneração. O programa reconhece que o setor agrícola tem grande potencial para produção de serviços ambientais e incentiva esse procedimento.

Seguindo as tendências agroambientais mais recentes, o PPA foi concebido como um programa voluntário, flexível, de implantação descentralizada, que visa ao controle da poluição difusa em mananciais estratégicos (ANA, 2003). Ele parte da premissa de que a melhoria ambiental auferida fora da propriedade pelo produtor participante é proporcional ao abatimento da erosão e, conseqüentemente, da sedimentação, em função das modificações no uso e manejo do solo e dos custos de sua implantação por parte dos participantes (CHAVES *et al.*, 2004).

O PPA tem como foco estimular a política de pagamento por serviços ambientais (PSA) voltados à proteção hídrica no Brasil. Para tanto, dará o apoio, a orientação e a certificação aos projetos que propiciem melhoria da qualidade, ampliação e regularização da oferta de água em bacias de importância estratégica para o Brasil. Os projetos são de adesão voluntária, voltados a produtores rurais que adotem práticas e manejos conservacionistas em suas propriedades visando à conservação do solo e água.

Os principais objetivos do PPA são:

- disseminar e debater o mercado de serviços ambientais;
- proporcionar o aumento da oferta de água na bacia selecionada, por meio de práticas mecânicas e vegetativas adequadas que aumentem a infiltração de água no solo;
- reduzir o grave problema de poluição difusa rural, principalmente as decorrentes dos processos de erosão, sedimentação e eutrofização;
- propagar o conceito de manejo integrado do solo e da água;
- assegurar a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das práticas disseminadas, por meio de incentivos financeiros aos agentes selecionados.

O pagamento pelos serviços ambientais prestados pelo participante só será feito após a implantação de um projeto individual de propriedade (PIP) previamente aprovado e cobrirá, total ou parcialmente, os custos das práticas implantadas, dependendo de sua eficácia de abatimento da poluição difusa. Serão celebrados contratos entre os agentes financiadores e os produtores participantes, segundo critérios estabelecidos nos editais de seleção, no qual estão estabelecidas as metas a serem alcançadas e os respectivos valores a serem pagos, bem como as datas para realização das vistorias.

O programa sugere que os agentes financiadores (órgãos e entidades participantes), que pagam os produtores de água, se organizem em uma Unidade de Gestão do Projeto (UGP), na qual são determinadas suas atribuições específicas, dentre as quais se destaca o financiamento do projeto.

Dentre os participantes da UGP, podemos citar: Agência Nacional de Águas; órgãos gestores estaduais; comitês de bacias hidrográficas; organizações não governamentais; estados e municípios; empresas de saneamento e de geração de energia elétrica; e agentes financeiros (JARDIM, 2010).

Os recursos do PPA poderão vir de diversas fontes, como recursos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos; empresas de saneamento, geração de energia elétrica e usuários; Fundos Estaduais de Recursos Hídricos; Fundo Nacional de Meio Ambiente; Orçamento Geral da União; orçamento de estados, municípios e comitês de bacias; compensação financeira por parte de usuários beneficiados; Mecanismo de Desenvolvimento Limpo/Protocolo de Kyoto; organismos internacionais (ONGs, GEF, Bird etc.); e financiamento de bancos de investimento oficiais (Banco do Brasil e BNDES).

Os benefícios gerados pelo abatimento da erosão serão avaliados por meio de indicadores simples e eficazes, tais como a vazão e a turbidez da água em cursos d'água da bacia selecionada e em períodos preestabelecidos (ANA, 2009).

Políticas públicas: da formulação à implementação

Afinal o que são as políticas públicas? As diversas áreas do conhecimento ainda não chegaram a um consenso sobre seu conceito, até mesmo em função do recente debate na pesquisa acadêmica (SOUZA, 2006). Atualmente pode-se afirmar que é função do Estado promover o bem-estar social. Contribuem aqui as definições voltadas para a noção de um compromisso público em atender demandas de interesses específicos resultantes de disputas e jogos de poder, na chamada ação pública.

Na concepção de Boneti (2007, p. 74),

entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos.

Para Secchi (2010), a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. As políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, do processo de construção e atuação dessas decisões, e são estabelecidas por diversos atores. Mesmo sendo liderada por alguns atores específicos, uma política pública sempre recebe influências dos mais diversos atores ou longo do seu ciclo.

Nas Ciências Políticas, os atores são indivíduos, grupos e organizações que influenciam na arena política. Esses atores têm comportamentos ou interesses dinâmicos de acordo com o seu papel.

Um mesmo ator pode ter diferentes interesses em diferentes contextos ou em diferentes fases do processo de elaboração de política pública, da mesma forma que atores da mesma categoria podem ter interesses e comportamentos conflitantes (SECCHI, 2010). Os atores mais relevantes no processo político são: os servidores públicos; os políticos; os grupos de interesse ou grupo de pressão; o quarto poder (a mídia), que é uma categoria relevante pelo seu papel de difusão ou manipulação na fase de construção da agenda e na avaliação das políticas públicas; os *policytakers* (indivíduos, grupos e organizações), que são os destinatários das políticas públicas (REGONINI, 2001); as organizações de terceiro setor e outros mais.

Importante salientar, de acordo com Kingdon (1995), que se pode fazer a distinção entre participantes visíveis e invisíveis. O grupo dos atores visíveis inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia e atores relacionados ao processo

eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha. O grupo relativamente invisível de atores inclui acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas. Estes têm maior influência na escolha das alternativas.

Não obstante, para Arretche (2001), há uma grande distância entre os objetivos e o desenho concebido inicialmente pelos formuladores das políticas públicas e a tradução de tais concepções na prática. Essa distância muitas vezes pode ser explicada pelas decisões que são tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam. Influencia, ainda, a eficiência de uma dada política o papel dos empreendedores de políticas públicas definido por Kingdon e explicado por Massardier (2003, p. 36):

Esses empresários/empreendedores são dispostos a mobilizar seus próprios recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para investir uma posição na expectativa de um retorno sob a forma de benefícios. “Eles têm três qualidades” i) a capacidade de ouvir os outros e de falar em seu nome, ocupando um posto de decisão; ii) a capacidade de ser reconhecidos pelo seu capital social, quer dizer os seus recursos em termos de rede e competências de negociador; iii) pela sua persistência e tenacidade na ação. [...] Esses empresários/empreendedores de políticas públicas procuram seus próprios benefícios na promoção de uma concepção de política pública que tentam impor na agenda política.

Os empreendedores de políticas públicas são aqueles que se esforçam para fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas e consideradas, podendo ser encontrados em muitos locais, tanto formais quanto informais. Os empreendedores de políticas públicas podem ser políticos eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos ou jornalistas.

Um segundo grupo importante são os chamados burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980), que, na fase de implementação de uma política, não apenas administram, mas também participam do processo de tomada de decisão junto com os políticos, configurando-se também como *policymakers*. Lipsky (1980) afirma que esses implementadores dispõem de altos graus de discricionariedade e podem determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios, além das sanções fornecidas por suas agências, e ainda têm relativa autonomia no que se refere à implementação das atividades, podendo decidir como aplicá-las e inseri-las na prática.

RESULTADOS

A Bacia Hidrográfica do Ribeirão Pípiripau localiza-se no nordeste do Distrito Federal, próxima à cidade de Planaltina. Engloba três núcleos rurais, denominados Santos Dumont, Taquara e Pípiripau, e abriga produtores rurais patronais, agricultores familiares, assentados de reforma agrária e até propriedades com uso recreativo que, em sua maioria, destinam suas atividades ao abastecimento alimentar do Distrito Federal.

Segundo a ANA (2010), existem 424 propriedades na bacia. Essas propriedades estão nas cabeceiras do Rio São Bartolomeu e o tamanho médio das propriedades é de 48 ha. Dessas, 84% apresentam algum tipo de déficit relativo à área de preservação permanente (APP) ou reserva legal (RL) e, conseqüentemente, em virtude do novo Código Florestal, poderão vir a necessitar de planos de regularização ambiental (PRA).

Problemas ambientais

Os problemas ambientais de uma bacia começam na propriedade rural, com desmatamento das áreas de APP, reserva legal, manejo inadequado do solo, excesso de aragem, grade, compactação do solo e queima das pastagens para rebrota. Junto com vento, insolação, escoamento superficial etc., esses problemas levam a um grave processo de degradação ambiental da propriedade e ultrapassam a sua cerca, prejudicando todo o ecossistema e, por conseqüência, o homem.

A Bacia do Ribeirão Pipiripau vem sendo gravemente ameaçada pela poluição difusa rural, que decorre predominante dos processos de erosão e sedimentação. Não por acaso, o Ribeirão Pipiripau possui a segunda pior qualidade de água (Índice de Qualidade da Água¹¹ IQA = 68,5) entre todos os mananciais explorados pela Companhia de Abastecimento.

Como a maior parte dos produtores rurais da bacia não utiliza práticas e manejos conservacionistas, e como os solos são relativamente erodíveis, estes sofrem um processo de erosão acelerada durante o período chuvoso (outubro a maio). O sedimento gerado nas glebas e fazendas é levado pelas enxurradas, chegando ao Ribeirão Pipiripau (CHAVES *et al.*, 2004). O escoamento superficial provocado pelas águas da chuva gera uma importante degradação da qualidade da água do Pipiripau.

Em determinadas épocas do ano, há a interrupção no fornecimento de água em função da elevada turbidez e dos elevados índices de concentração de poluentes tóxicos encontrados. Esse tipo de evento faz com que a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) tenha que realocar água de outros mananciais para abastecer as localidades normalmente atendidas pelo Pipiripau, um procedimento de custo muito elevado.

A demanda pelo uso da água vem crescendo na bacia, devido o crescimento populacional ao seu redor, assim cresce também a preocupação em relação à exaustiva exploração do Ribeirão Pipiripau. Em virtude disso, diversos conflitos pelo uso da água vêm sendo observados na bacia desde sua colonização, e acentuam-se nos tempos atuais.

No que se refere às estimativas de demandas na Bacia do Ribeirão Pipiripau, nota-se que, entre os meses de novembro a março, ocorrem as menores demandas na bacia, em torno de 4.30l/s, correspondente ao período chuvoso e, conseqüentemente, relacionado a uma menor demanda de água pelas culturas irrigadas. O trimestre julho-setembro, que corresponde ao ápice do período seco no Distrito Federal, representa o período mais crítico em termos de demandas, cujos valores variam entre 770 l/s a 920 l/s, ou seja, praticamente o dobro da estimativa de demanda em relação ao período chuvoso (ANA, 2004).

Outro fator que contribui para a contínua degradação dos recursos hídricos da bacia é a supressão de áreas de vegetação nativa. Com a retirada das matas na beira dos rios, um grande volume de sedimentos acaba chegando ao corpo hídrico. Apesar da legislação ambiental em vigor, há um passivo acumulado que compromete a região.

Histórico do PPA Pipiripau

Em 2008, a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal (Adasa) assinaram o Termo de Cooperação Técnica 002/2008, para desenvolvimento de ações na área de gestão de recursos hídricos no Distrito Federal. No plano de trabalho estava prevista a implantação de um projeto do Programa Produtor de Água no Distrito Federal, e a bacia escolhida foi a do Ribeirão Pipiripau pelas suas características ideais para implementação, como degradação ambiental avançada, tamanho ideal, elevado grau de conflitos pelo uso de recursos hídricos e pela abundância de dados oriundos de pesquisas feitas na bacia. Outra forte motivação para que a Bacia do Pipiripau fosse escolhida foi sua notável importância agrícola para o abastecimento de alimentos no Distrito Federal e presença de distintos atores na região.

¹¹Índice desenvolvido pela *National Sanitation Foundation* dos Estados Unidos da América é o IQA – Índice de Qualidade das Águas. Significa uma espécie de nota atribuída à qualidade da água, podendo variar entre zero e cem (CETESB, 2012).

Instituições e atores do programa

O programa foi instituído e, para sua gestão, foi constituída a Unidade de Gestão do Projeto (UGP) Produtor de Água no Pipiripau, colegiado com atribuições normativas, deliberativas e consultivas. Em fevereiro do ano de 2011, a UGP reuniu-se oficialmente pela primeira vez e, desde então, possui um regimento interno que estabelece “as regras do jogo” do PPA.

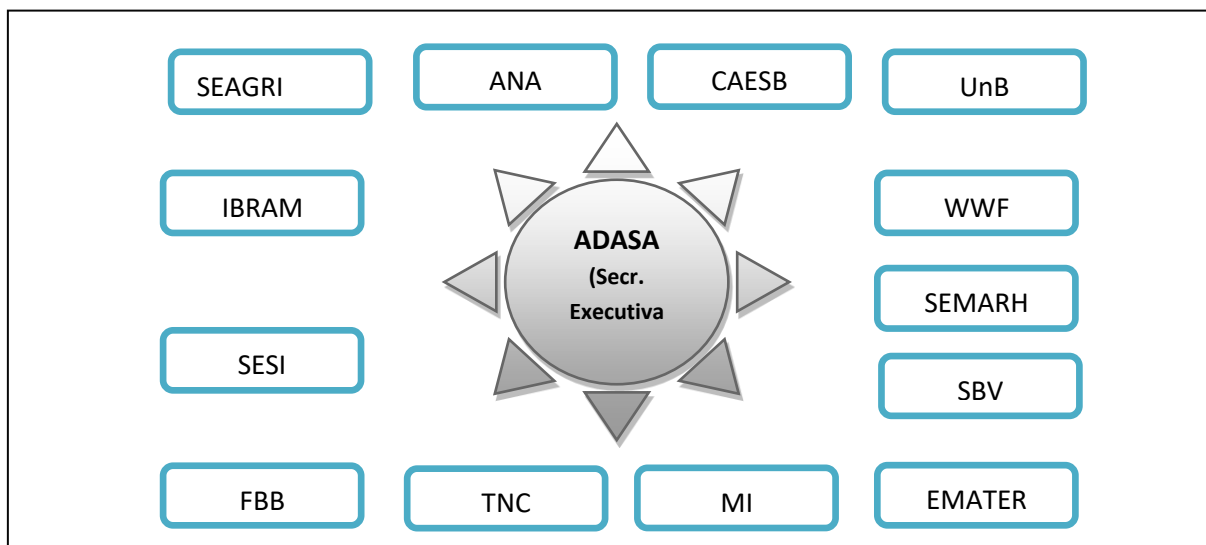


Figura 1 – Instituições parceiras na UGP.

Fonte: Levantamento dos autores.

A UGP funcionará durante toda a duração do PPA-P e é composta por representantes, titular e suplente, indicados pelas seguintes entidades parceiras na execução do projeto: Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa); Ministério da Integração Nacional (MI); Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal (Seagri-DF); Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram-DF); Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (Emater-DF); Banco do Brasil (BB); Fundação Banco do Brasil (FBB); Instituto de Conservação Ambiental *The Nature Conservancy* (TNC); *World Wide Fund for Nature* (WWF Brasil); Fundação Universidade de Brasília (FUB); Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (CN-Sesi). A Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh) do Distrito Federal postulou ingresso na UGP posteriormente, a pedido do Ibram, e foi aceita em março de 2011.

O programa como política pública

O PPA-P, em sua construção e ação, é uma política de gestão ambiental que se utiliza dos chamados pagamentos por serviços ambientais (PSA) e que garante aos participantes a remuneração de seus serviços ambientais.

Em resumo, tem como ações previstas a recuperação das APP degradadas na Bacia Hidrográfica do Pipiripau; a recuperação de áreas de reserva legal; a proteção de remanescentes preservados de vegetação nativa; a execução de obras de conservação de solo nas áreas produtivas e estradas vicinais; o incentivo à utilização de práticas agrícolas menos impactantes e de uso racional da água, que inclui a substituição de sistemas de irrigação convencionais por aqueles que consumam menor vazão de água; a recuperação do Canal Santos Dummont; o pagamento aos produtores rurais participantes pelo serviço ambiental gerado e o monitoramento dos resultados por meio da análise dos recursos hídricos e da biodiversidade da região.

Ao mesmo tempo que atua em uma região específica, o PPA-P garante o compartilhamento dos benefícios para a população do DF, pois a redução dos custos com tratamento e a menor necessidade de interrupção da captação em períodos críticos contribuirão para a regularização do fornecimento de água.

O projeto visa à regularização ambiental das propriedades rurais; o favorecimento da infiltração de água no solo e consequente incremento no volume do lençol freático; aumento da vazão do rio nos períodos de estiagem e a redução da turbidez da água e consequente redução no custo do tratamento da água captada pela Caesb. Espera-se que os conflitos pelo uso da água sejam atenuados e que o abastecimento de água para a região de Planaltina tenha maior garantia.

Participantes e as regras do jogo

Ressalta-se que existem cerca de 260 usuários de água cadastrados nos bancos de dados da ANA e da Adasa (dados de 2009). Desses usuários, 78% fazem uso da água para irrigação, principalmente de hortaliças (ANA, 2004). Outros usos expressivos são para dessedentação animal e aquicultura. Como se observa, a maior parte do uso da água tem caráter consultivo, possuindo pequena taxa de retorno.

A demanda pela água causa diversos conflitos, os quais têm sido constantemente observados na bacia desde o início de sua colonização e de maneira mais acentuada nos últimos anos. Com a entrada em funcionamento do Canal Santos Dummont na década de 80 e a captação de água da Caesb no ano 2000, os conflitos se avolumaram. Outros dois empreendimentos com relevante consumo de água na bacia são: um pivô central, o único na bacia, e uma empresa de extração e lavagem de areia. Os dois últimos citados estão localizados próximos à região de cabeceira e retiram, respectivamente, 43, 91 e 23,61 litros de água por segundo da bacia (ANA, 2010, p. 14).

A participação do produtor rural no PPA-P é regida por um edital que fornece as “regras do jogo” da participação. São três modalidades contempladas no edital para o PSA: conservação de solo, restauração ou conservação de APP/RL e conservação de remanescentes de vegetação nativa. O edital requer atendimento de exigências básicas e específicas, conforme a modalidade pretendida pelo produtor.

Ainda no edital, são definidos os valores de referência que serão pagos nas diferentes modalidades do PPA, variando de 30 a 200 reais por hectare por ano e conforme os parâmetros e as premissas técnicas de abatimento de erosão.

A implementação do programa

É na fase de implementação que as regras, as rotinas e os processos sociais são convertidos de intenções em ações. Também nessa fase que uma política pode ser alterada dependendo das disputas de poder dentro da organização, de fatores internos e externos, entre outros. Esses fatores podem comprometer a eficácia dessa política. Dada a complexidade de elementos que convergem na fase de implementação, esta pode ser vista como um momento crucial no ciclo da política.

A formulação das “regras do jogo” ficou a cargo da UGP, baseada nas orientações e recomendações dos especialistas que constituíram subgrupos de trabalho. Entre eles, o reflorestamento, o monitoramento e o próprio critério de pagamento foram estudados e convergiram em critérios da implementação do programa.

Ainda que as regras sejam claras e desenvolvidas em atendimento aos propósitos da ANA, as resoluções de conflitos não são estabelecidas como atribuições da UGP. Conforme aponta Melo (2013, p. 27), os conflitos pelo uso da água são objeto de disputa que devem ser resolvidos em outra arena:

os conflitos pelo uso dos recursos hídricos são um tema que naturalmente aparece quando surge a escassez da água. Assim sendo, as decisões sobre qual uso terá prioridade sobre os demais, em cada caso e momento, far-se-á dentro dos fóruns competentes e com

representantes dos diferentes interesses, sendo que a previsão legal é que tais discussões se deem dentro do comitê de bacia, quando estes existem.

[...] No entanto, o comitê do Rio Paranoá (que abarcaria a Bacia do Pipiripau) ainda estava em fase de estruturação e fortalecimento em dezembro de 2012, sendo que dificilmente avocará para si problemas de tamanha envergadura como os do Pipiripau.

Ainda que não declarados, outros objetivos são importantes ao PPA-P, como garantir o abastecimento de água dos diversos empreendimentos agropecuários da bacia e o abastecimento da estação de captação, além de minimizar os conflitos gerados pelas obras de contenção e desvio do curso do ribeirão, que são recorrente na região. Como apontado por um ator do projeto, já houve até morte no Santos Dumont por causa da água (técnico GMG em entrevista).

Mesmo que os conflitos sejam relevantes para o projeto, o PPA-P não contempla, em sua estrutura, a participação da sociedade civil. Ainda que organizações não governamentais como WWF e TNC participem, apenas são coexecutoras da implementação do programa, não apresentando demandas da população ou dos produtores.

Os critérios de implementação dos projetos individuais por propriedade (PIP) discutidos no grupo de trabalho Reflorestamento, coordenado pela Seacri, foram os seguintes: o lote rural deverá estar inserido na Sub-Bacia do Taquara; a propriedade não deve ter criação de animais; o produtor deve plantar toda a APP de uma vez; o produtor deve aceitar o cercamento de toda a APP; deve-se priorizar as áreas críticas já definidas no diagnóstico do Programa Produtor de Água, priorizar as áreas a montante da captação da Caesb e priorizar os agricultores que desejam fechar a APP de toda a propriedade.

Os interesses aqui são manifestos não apenas pelo mérito da proposta, mas, sobretudo, pelo atendimento do critério econômico. Atender o interesse da Caesb e o esforço de otimizar o plantio são referências para a escolha do “bom projeto”. Apesar dessa posição assumida pela Caesb no processo, Melo (2013) aponta que há um ritmo lento de contratação e apenas 5% dos recursos foram efetivamente empenhados nos projetos em relação aos produtores.

Outro aspecto relevante que foi identificado foi a ampliação de lotes para o programa. Inicialmente a adesão foi convocada por meio de edital dividido em cinco trechos, sendo quatro deles no Ribeirão Pipiripau e um no Córrego Taquara. Na primeira retificação do edital, um novo lote foi incorporado. Como não foi possível identificar a motivação da retificação, é provável que diferentes atores terão diferentes explicações para o processo.

Compreendendo os papéis na implementação do PPA-P

A existência de espaços de construção coletiva das regras do programa permite um arranjo interinstitucional para sua operacionalização. Diferentemente de conselhos e colegiados em que a participação da sociedade civil é quase sempre paritária, nesse arranjo as instituições públicas são maioria e determinam a formulação e implementação do PPA.

Os atores envolvidos no programa, levando em conta categorização apresentada anteriormente, podem ser assim diferenciados:

Quadro 1 – Atores envolvidos no programa estudado

Nível de envolvimento	Função	Organizações		
Formulação	Estratégica	ANA ⁴		
	Técnica	UnB ^{4,2}		MI ⁴
Implementação	Financeira	Caesb ⁴	Sesi ⁴	ANA ⁴
	Gerencial	Seagri ⁴	Adasa ^{3,2}	Ibiam ³
Execução		Emater ¹	WWF ³	FBB ³
Beneficiários		Produtor rural ³	População ⁴	Caesb ⁴

1. Burocrata de nível rua. 2. Empreendedor de política pública. 3. Ator visível. 4. Ator invisível.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Observa-se que as funções alocadas aos atores são compatíveis com suas expertises e missões institucionais, respondendo ao arranjo que prioriza os interesses hierarquizados anteriormente, deixando os conflitos encobertos ou relegados às outras arenas.

A variedade de atores no programa, apesar de caracterizar um arranjo importante e recomendado pela formulação, conforme apontado pelas pesquisas de campo, evidenciam também a ausência de alguns atores e a posição de destaque de outros, de acordo com o que a literatura aponta.

Da análise apresentada, extrai-se que cabe à Adasa (um ator visível e considerada um empreendedor da política) a coordenação executiva da UGP, em consonância com as orientações maiores emanadas da ANA, por meio do Programa Produtor de Água. A agência é quem realiza os pagamentos aos produtores, utilizando recursos aportados pela Caesb. Ambas organizações são praticamente invisíveis em nível de implementação do projeto, apesar de constituírem funções estratégicas e gerenciais significativas no PPA-P.

A ANA é a entidade responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e integra o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Para alcance de suas atribuições, desenvolve uma série de ações voltadas à gestão dos recursos hídricos, dentre elas a de implementar os instrumentos de gestão e desenvolver programas e projetos com vistas à conservação e ao uso eficiente e racional da água. Possui, portanto, papel estratégico na formulação do programa e responde também pelo repasse de recursos financeiros destinados às ações de recuperação florestal e educação ambiental. A ANA não aporta recursos para os PSAs aos produtores.

A capilaridade e confiabilidade que os técnicos da Emater possuem fazem deles os principais elos da política com os beneficiários diretos, os produtores rurais. São eles os responsáveis pela elaboração dos projetos e posterior acompanhamento da execução, em caso de contemplação nos editais.

O produtor rural participa do PPA-P como lócus da execução do programa. É na propriedade rural que são implantadas as ações de conservação e recuperação de áreas, bem como a conservação de solo e, por conseguinte, a diminuição da erosão que afeta os cursos d'água.

Ilustrativo, porém desconsiderado no PPA-P, é o assentamento do Incra na bacia. Jogados à própria sorte, como manifesta um dos entrevistados e importante ator no PPA-P, eles contribuem (junto com outros produtores) para alimentar um círculo vicioso de degradação, mas não se constituem beneficiários do programa – fato explicado pela situação de não atendimento pleno

desses agricultores pelo órgão de Ater, que é, na verdade, o principal veículo de disseminação da informação.

Manifesta-se, nesse caso, a discricionariedade dos atores da assistência técnica, que definem a hierarquia de prioridades de atendimento para projetos aos agricultores de maneira pouca clara e conforme suas afinidades e seus interesses.

Apesar da adesão ao PPA-P ser facultativa, a mediação técnica pela Emater (entendida como o ator central da implementação) na escolha dos “mais aptos” resulta em um processo de seleção que considera os elementos desejáveis pela combinação dos interesses da Caesb e desses técnicos. A discricionariedade dos técnicos permite que os produtores “menos preparados” ou “menos interessantes” sejam preteridos em detrimento de outros. Apesar dessa informação não ser confirmada oficialmente, os números pouco significativos do projeto apontam nesse sentido.

Os produtores rurais são entendidos apenas como provedores de serviços e beneficiários do PSA. São os *policytakers*, na noção mobilizada por Secchi (2010). Não participam das decisões ou definições do PPA-P e os mais ativos competem entre si para alcançar o reconhecimento do seu projeto como o bom projeto, merecedor do aporte de serviços e posterior pagamento por parte do PPA-P.

As pesquisas de campo encontraram apenas cinco produtores que foram beneficiados com os plantios de mudas, sendo que um deles reportou que a ação foi feita sob pressão para que o PPA-P fosse veiculado na TV. Em seguida, por falta de recursos para a manutenção, muitas das mudas morreram ou estão perdidas.

Alguns atores envolvidos no PPA-P, conforme a noção de Kingdon (1995), são mais invisíveis e outros mais visíveis. Na primeira categoria estão a Universidade de Brasília, responsável pela construção dos índices de monitoramento e balizadores do PSA. Da mesma forma, a Embrapa Cerrados, que mesmo não fazendo parte da UGP é responsável por diversos materiais de subsídios às tomadas de decisões do PPA-P. Por outro lado, ONGs e a Emater são órgãos de execução do PPA-P em nível de rua, conforme Lipsky (1980), e são os técnicos desta os responsáveis por conquistar a adesão dos produtores ao PPA-P.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora seja um programa relativamente recente no DF, o PPA está encontrando receptividade e parte de um arranjo de organizações públicas para construir alternativas aos principais problemas ambientais das regiões hídricas do país.

Especificamente no caso da Bacia do Piripau, algumas considerações merecem destaque: trata-se de uma região de grande importância econômica para o DF; trata-se de uma região de captação de água para abastecimento de regiões administrativas importantes, como Sobradinho e Planaltina; possui latentes conflitos pelo uso da água e, por fim, há um grande passivo ambiental carente de soluções.

Em face dessas considerações, o PPA-P é visto como um arranjo inovador capaz de prover o pagamento pelos serviços ambientais prestados pelos produtores rurais da região.

O entendimento do PPA como política pública permitiu o entendimento de suas diferentes etapas, sobretudo a concepção e implementação do programa e suas especificidades. A compreensão dos atores institucionais envolvidos no programa evidenciou a existência de empreendedores de políticas públicas, burocratas de nível de rua e atores visíveis e invisíveis que fazem a ação pública.

Ressalta-se a discricionariedade de alguns atores e a pouca expressão de outros, notadamente a frágil participação dos agricultores no processo e a completa ausência dos assentados de reforma agrária na discussão, apesar de sua localização estratégica na bacia.

Por fim, ainda que haja dificuldades, ausências e problemas na execução do PPA-P, há também acertos e arranjos importantes para a execução do programa.

Esse é olhar que dedicamos a tal programa, visando conhecer sua implementação sob a luz da abordagem das políticas públicas. Como política se faz pela ação dos atores que a conformam, o PPA-P não foge à regra.

As sugestões para futuras pesquisas devem se orientar a compreender os ganhos advindos do programa aos produtores, entender a dinâmica da participação na UGP e os mecanismos de seleção dos projetos, visando garantir que as lógicas patrimonialistas e pessoais não sobreponham-se aos interesses coletivos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. 2009. Programa Produtor de Água: *Manual Operativo*. Brasília: ANA; SUM. 67 p.

_____. Relatório do Diagnóstico do Ribeirão *Pipiripau*. Brasília, 2010.

_____. *Manual Operativo do Programa Produtor de Água*. Brasília, 65 p. 2003.

_____. *Nota técnica ANA nº 600/2004/SOC*. Brasília. Distrito Federal. Meio ótico, 2004. 14 p.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria, Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC SP, 2001.

BONETI, L. W. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Diário Oficial da União, Brasília, DF (2012 maio 28). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>.

_____. *Decretos nº 8.235 e nº 8.243, de 05 de maio de 2014*. Estabelecem normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental, Diário Oficial da União, Brasília/DF (2014 maio 05). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm>.

CAESB. *Relatório Sobre o Plano de Proteção Ambiental da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Pipiripau*. Brasília, 2001.

CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo. *Índice de Qualidade das Águas*. São Paulo. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/agua/aguas-superficiais/108-indices-de-qualidade-das-aguas_01.pdf/02.pdf/03.pdf>. Acesso em: 05 março 2012.

CHAVES, H. M. L.; BRAGA J. R.; B. DOMINGUES, A. F. SANTOS, D. G. Quantificação dos Custos e Benefícios do Programa do Produtor de Água (ANA): II. Aplicação. *Revista da Associação Brasileira de Recursos Hídricos*. Brasília. 2004.

JARDIM, Mariana Heilbuth. *Pagamentos por Serviços Ambientais na Gestão de Recursos Hídricos: O Caso do Município de Extrema/MG*. Brasília, 2010. 195 p.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. Nova York: HarperCollins College Publishers, 1995.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MASSARDIER, Gilles. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin, 2003. 302 p.

MELO, João Pedro Fernandes. O projeto produtor de água no Pípiripau (DF) e o pagamento por serviços ambientais. *Dissertação de Mestrado*. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013. 92 p.

REGONINI, G. *Capirele politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino, 2001.

REZENDE, F. da C. Razões da Crise de Implementação do Estado Gerencial: desempenho *versus* ajuste fiscal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, p. 111-121, nov. 2002.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias n. 16. Porto Alegre, jul./dez. 2006.

WUNDER S. *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*. CIFOR, Occasional Paper n° 42, 2006.

YIN, R.K. *Estudo de caso*. Planejamento e métodos. 3. ed. São Paulo: Bokmann, 2005.

EM BUSCA DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO: UM PAINEL ACERCA DA FUNÇÃO DE COMPRAS NO SETOR PRIVADO E SEU POTENCIAL DE APERFEIÇOAMENTO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL¹²

Alexandre Ribeiro Motta

INTRODUÇÃO

O debate em torno do volume e da qualidade dos gastos públicos não é recente no Brasil. Entretanto, nos últimos anos, com o aumento da carga tributária¹³, identifica-se uma tendência natural de que tal tema assuma certo destaque. Nesse sentido, Werneck (2005, p. 4) aponta a existência de pelo menos quatro agendas fiscais superpostas na atualidade:

A primeira aponta para a importância de se reduzir o dispêndio público. Vislumbra aprofundamento do ajuste fiscal, com corte de gastos, de forma a assegurar redução substancial do endividamento público e queda estrutural da taxa de juros, a patamar compatível com um projeto de crescimento econômico sustentado, a taxas relativamente altas. A segunda agenda parece sugerir que, muito ao contrário, há boas razões para ampliar o dispêndio governamental, tendo em vista carências inadiáveis de investimento público e gastos sociais. A terceira, sem preconizar redução do dispêndio agregado, tenta entrever possibilidades de racionalização do gasto público, para abrir espaço nos orçamentos dos três níveis de governo para dispêndios mais defensáveis. Já a quarta está centrada na urgência de se racionalizar as muitas formas pelas quais os três níveis de governo vêm extraindo da economia cerca de 37% do PIB em tributos (grifos nossos).

O momento internacional, permeado por extensa e profunda crise econômica, confere ao tema do gasto público contornos de urgência. De certo modo, em medidas diferentes e com métodos variados, existe uma necessidade premente da implementação de todas as agendas ao mesmo tempo. No entanto, entre os caminhos apresentados, a questão da racionalização do gasto, ou como já se consolidou no âmbito da administração pública federal, de sua qualidade, parece representar o maior desafio.

Algumas nações, preocupadas em melhorar a qualidade de seus gastos por meio da redução do desperdício, têm buscado inspiração nos desenvolvimentos privados para setores

¹² O presente texto é uma adaptação da Introdução e do primeiro capítulo da dissertação *O Combate ao Desperdício no Gasto Público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compras privado, público federal norte-americano e brasileiro*, defendida pelo autor, em 2010, no Instituto de Economia da Unicamp. Essa mesma versão foi apresentada no VI Consad (2013), sob o título *As diferentes dimensões da qualidade do gasto público e a relevância da gestão de conhecimentos e da formação técnica como estratégias para seu aprimoramento*.

¹³ Segundo dados da SRF/STN/MF, a carga tributária saiu de um patamar, em 1992, de aproximadamente 26% do PIB para aproximadamente 38% em 2006 (GARCIA, 2008, p. 27).

como o de compras. Os EUA, por exemplo, têm apresentado preocupação elevada com tal temática (GANSLER, 2002; KELMAN 2002a, 2008), o que também é possível verificar no âmbito da União Europeia (BEUTER, 2005; ROSENKÖTTER, 2007). Entretanto, reduzir desperdícios e custos desnecessários não é atividade simples, nem mesmo no âmbito do setor privado.

Existem múltiplas dimensões por meio das quais se pode abordar o tema da aplicação dos recursos públicos, variando das mais estratégicas, focadas na qualidade das políticas públicas, até as mais operacionais, tratando da forma como se promove a aquisição de produtos e serviços. Outro tema de grande destaque é a da questão ética. O combate à corrupção tem concentrado boa parte dos esforços de governos, organizações não governamentais e organismos internacionais.

Uma linha mais inovadora e provocativa pode ser observada no trabalho de Bandiera; Prat; Valletti (2009, p. 1.278), que, utilizando as compras públicas na discussão sobre o desperdício no gasto do setor público italiano, em diversos órgãos e instâncias, no período entre 2000 e 2005, separaram tal conceito em dois tipos específicos:

Active waste is such that its presence entails direct or indirect benefit for the public decision-maker. In other words, reducing waste would reduce the utility of the decision-maker. The classical example is corruption in procurement, whereby the public official inflates the price paid for a certain good in exchange for a bribe.

Passive waste, in contrast, is such that its presence does not benefit the public decision-maker. In other words, reducing waste would (weakly) increase the utility of the decision maker. Passive waste can derive from a variety of sources. One is that public officials simply do not possess the skills to minimize costs. Another is that public officials have no incentive to minimize costs, although they are able to do so. A final cause of passive waste, following Kelman (1990, 2005), is that excessive regulatory burden may make procurement cumbersome and increase the average price that the public body pays (grifos nossos).

Entre várias conclusões apresentadas pelos autores, uma das mais interessante e que certamente contribui para o aprofundamento da reflexão sobre a questão do gasto público e dos mecanismos para seu aperfeiçoamento é a de que 83% do desperdício analisado era de caráter passivo. Evidentemente, tal resultado não implica no abandono de medidas de combate à corrupção, mas no reconhecimento da relevância do desperdício passivo, ou seja, da ineficiência em compras.

No caso brasileiro, que segue a tendência internacional, tem havido certa predominância do debate em torno de questões estratégicas e éticas, restando pouco espaço para discussões sobre possíveis aperfeiçoamentos operacionais nas compras públicas. Reflexões intelectualmente mais profundas acerca da racionalização de processos, melhor aproveitamento de mão de obra, redução de custos ou aumento da eficiência nas aquisições não têm sido frequentes.

Em face de tal realidade, o presente capítulo busca dar uma contribuição ao debate operacional, focando-se na questão da qualidade do gasto público, abordando tal dimensão por meio das compras públicas. É utilizado, como referência analítica, o conhecimento acumulado pela iniciativa privada no campo das aquisições de produtos e serviços. Tal estratégia decorre da suposição de que o setor privado, em face da necessidade de sobrevivência em ambientes competitivos, desenvolveu, além de uma consistente teorização sobre a função de compras e seus mecanismos básicos de implementação, vários instrumentos e conceitos voltados para a eficiência

de seus gastos, parte deles passíveis de adaptação ao setor público nacional e potencialmente úteis na avaliação dos processos de compras públicas.

ELEMENTOS COMPLEMENTARES PARA A REFLEXÃO

Custos logísticos

Como a proposta do presente trabalho é abordar especificamente a eficiência em compras, surge a necessidade de uma clara delimitação de seu ambiente de inserção. A função de compras é parte de um sistema produtivo mais amplo: a logística.

Logistics management is that part of Supply Chain Management that plans, implements, and controls the efficient, effective forward and reverse flow and storage of goods, services, and related information between the point of origin and the point of consumption in order to meet customer requirements (CSCMP, 2008).

A definição anterior explicita a característica integradora e sinérgica da logística, a qual promove continuamente os processos de integração de atividades (transportes, estoque, compras etc.), entre agentes (fornecedores, fábricas e clientes) e entre funções (suprimento, produção e consumo). Para a logística empresarial, a coordenação interna é vital e reflete-se tanto em termos de resultados financeiros quanto em agilidade no atendimento aos clientes.

Um tópico cujo entendimento possibilita a visualização das contribuições da logística para a melhora do desempenho da empresa é a dimensão contábil. A figura 1 mostra a conformação básica do balanço patrimonial e suas diversas interações com a logística.

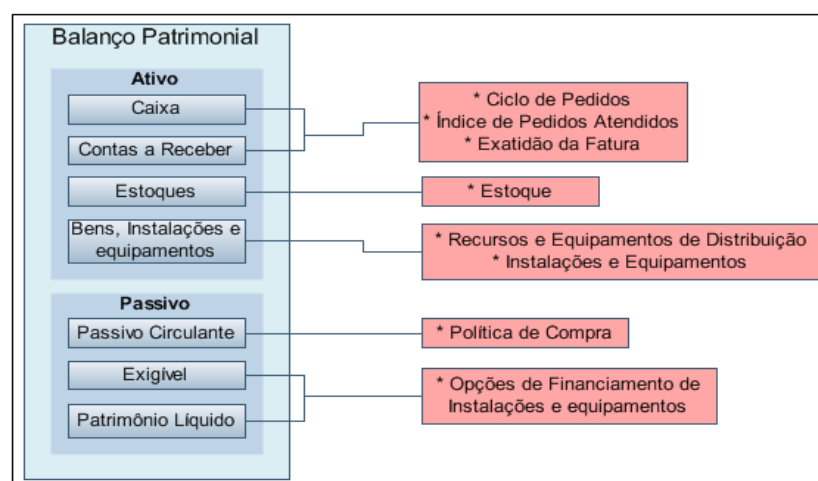


Figura 1 – Influências da logística sobre o Balanço Patrimonial.

Fonte: Christopher (2007, p. 84).

No ativo circulante, em termos de caixa e contas a receber, elevar a liquidez é uma medida de grande relevância. Nesse sentido, reduzir o ciclo do pedido, compreendido entre o momento

do pedido por parte do cliente e seu efetivo atendimento, é uma ação que influi diretamente na melhora da posição da empresa, pois quanto mais rápido o cliente for atendido, mais rápido se poderá emitir a fatura e mais rápido o estoque se transformará em recurso financeiro (CHRISTOPHER, 2007). Estendendo o raciocínio, a capacidade de produção também está ligada à capacidade de suprimento, que por sua vez está conectada à capacidade de aquisição de materiais e serviços.

Os estoques são outro item do ativo circulante de elevada importância. É fundamental entender que a manutenção de estoques implica em custos significativos. Segundo Christopher (2007), tais custos podem ser definidos como de capital, de armazenagem e manuseio, de obsolescência, por danos e deterioração, de pequenos furtos/perdas, de seguro e demais custos de gestão. Portanto, sua formação deve ser alvo de análise criteriosa que certifique o acerto econômico de tal opção. Reduções no estoque e medidas que reduzam seus custos são objetivos que vêm sendo perseguidos de forma tenaz pela logística, em especial pelas organizações de compras. Além disso, sistemas de suprimento baseados em filosofias de estoque zero, ou mínimo, dependem fortemente de estruturas de compras de alta capacidade de planejamento e resposta.

No ativo permanente estão localizados os bens, as instalações e os equipamentos que são utilizados na produção e distribuição dos produtos ou serviços da empresa. Ativos permanentes significam capital imobilizado, que, por sua vez, além de obviamente não ser líquido (transformável em recursos financeiros em curto espaço de tempo), gera novos custos de manutenção, desgaste, obsolescência e substituição. “Muitas empresas terceirizaram a distribuição física de seus produtos, em parte para melhorar os números dos ativos de seu balancete” (CHRISTOPHER, 2007, p. 85).

Em termos do passivo, uma das maiores preocupações é a aquisição de matéria-prima e demais produtos e serviços necessários, diretamente ou não, à produção. Como aquisições implicam em necessidade de desembolso, uma política de compra adequada pode afetar positivamente os valores comprometidos nas aquisições e ainda evitar a concentração de estoques desnecessários, gerando novas reduções de desembolsos (CHRISTOPHER, 2007).

Considerando os elementos anteriormente expostos, que enfatizam a relevância da política de compra/aquisição e a gestão de estoques como centrais no processo de controle de custos, é importante retomar a observação de que a logística possui um núcleo formado por três elos básicos: suprimento, produção e distribuição. Note-se que a discussão do presente tópico se concentra na contribuição do elo suprimento, mais especificamente do processo de compra/aquisição de produtos, equipamentos e serviços, para a gestão adequada de custos, despesas e gastos no setor privado.

Retomando a primeira equação apresentada, vislumbra-se que a contribuição da área de suprimentos e compras é decisiva para a obtenção de resultados positivos por parte de qualquer empreendimento. Corroborando tal perspectiva, Bowersox; Closs; Cooper (2002, p. 135), referindo-se às empresas, afirmam que *“purchased goods and services are one of the largest elements of cost for many firms. In the average manufacturing firm in North America, purchased goods and services account for approximately 55 cents of every sales dollar”*.

Custos no setor público

No setor público, a gestão de custos também atua no sentido da eficiência do uso dos recursos, embora o objetivo não seja o lucro, mas a melhora de indicadores sociais, por meio da prestação de serviços e da produção de bens públicos.

Buscando uma melhor compreensão sobre a estrutura e dinâmica das decisões de alocação de recuso no setor público federal brasileiro, observe-se a figura 2.

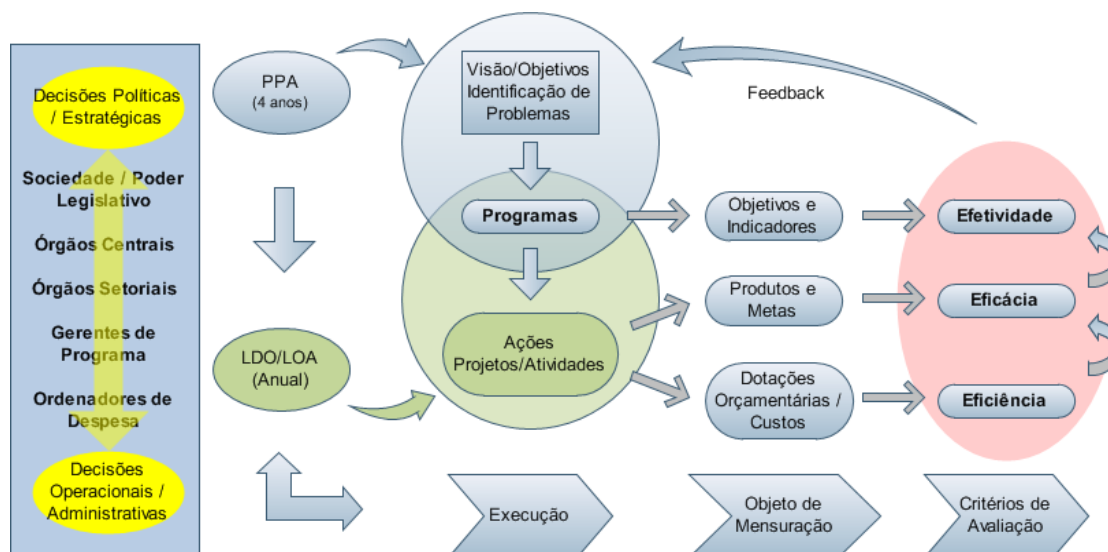


Figura 2 – Integração entre plano, orçamento, execução e avaliação.

Fonte: Baseado em Machado (2005, p. 75).

Como numa empresa privada de grande porte, também o setor público possui instrumento de planejamento de médio prazo¹⁴. Por meio do Plano Plurianual (PPA), o governo estabelece seus objetivos para um período de quatro anos. O PPA parte de um amplo diagnóstico do país, que identifica problemas a serem superados. Tomando como base tal realidade, são propostos programas de governo, que, isoladamente ou em conjunto, visam superar os problemas apresentados. Cada programa possui objetivos específicos e indicadores que permitirão a aferição de seu sucesso.

A cada ano, o governo, com base no PPA vigente, promove seus gastos obedecendo uma Lei Orçamentária Anual (LOA), elaborada por este e aprovada pelo Poder Legislativo no ano anterior¹⁵. Ainda observando a figura 2, nota-se que os elos entre o planejamento de médio e curto prazo, ou seja, entre o PPA e a LOA, são os programas, que, por sua vez, se subdividem em atividades e projetos.

A figura 3 explicita os recursos típicos envolvidos na consecução de uma atividade ou projeto: mão de obra, serviços, materiais, equipamentos, obras e instalações. São esses quatro últimos grupos de despesa aqueles passíveis de aquisição, os quais, combinados com a mão de obra ativa, formam os insumos necessários para a consecução dos programas idealizados pelo governo na busca por resolver, equacionar ou encaminhar as questões de interesse nacional.

¹⁴ A Constituição Federal, em seu art. 165, estabelece um sistema de planejamento e orçamento público.

¹⁵ Para uma visão legal e operacional mais detalhada do processo de elaboração, estruturação e execução orçamentária, vide: SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. *Manual Técnico do Orçamento 2009*. Brasília, 2008. 162 p. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/mto/edicoesanteriores>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

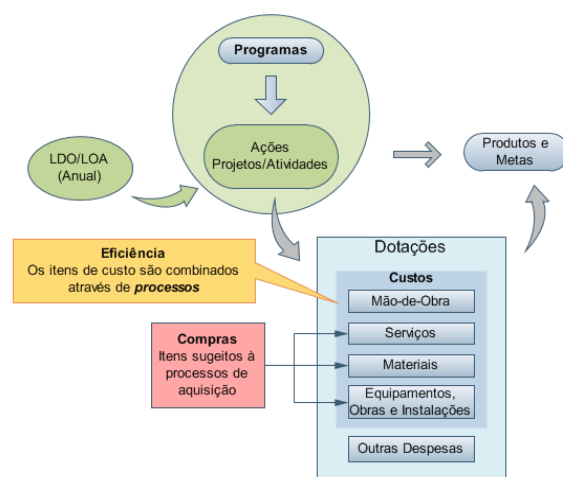


Figura 3 – Desdobramento dos programas em ações e dotações orçamentárias.

Fonte: Elaboração própria.

Como se pode notar, uma parte dos recursos necessários está sujeita ao processo de aquisição externa ao corpo produtivo, ou seja, fora da empresa ou do setor público.

A FUNÇÃO DE COMPRAS: ESTRUTURA E SISTEMAS

Este tópico apresenta a função de compras, sua estrutura de organização típica e sua inserção no sistema logístico como parte de uma estrutura mais ampla de suprimentos, destacando seu papel central na busca pela eficiência do gasto privado, exercido por meio do foco contínuo na redução de custos e geração de valor. Também se busca realçar o processo evolutivo da função, que marca não só uma mudança na percepção de sua importância institucional, mas a própria elevação de seu *status* hierárquico, resultando na potencialização de sua capacidade de contribuição para resultado da empresa.

A função de compras

A denominada função de compras tem graus diferenciados de importância em cada organização, dependendo de seu ramo de atividade. No setor manufatureiro, por exemplo, que em média despende 50% de seu faturamento em aquisições de materiais e serviços, uma ampliação de 25% no lucro demandaria um esforço de redução de 5% em compras ou de 25% em crescimento do faturamento (BAILY *et al.*, 2008, p. 19). Isso implica na percepção de que a eficiência na compra de produtos e serviços tem um impacto significativo na lucratividade da empresa.

Tradicionalmente os objetivos da função de compras são os seguintes: “comprar a qualidade de material correta, no tempo certo, na quantidade exata, da fonte certa ao preço adequado” (BAILY *et al.*, 2008, p. 31). Observe-se que os elementos qualidade, tempo, quantidade e preço são expressões da preocupação com o controle de custos e a redução/eliminação de desperdícios. Assim, uma boa compra pode ser definida como aquela que, ao conjugar tais elementos, apresenta a melhor relação de custo-benefício. Tal constatação remete à necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre os elementos citados.

Os fundamentos da compra

A qualidade dos produtos e serviços adquiridos é uma das variáveis centrais do processo de aquisição. Não há como avaliar o sucesso de uma compra sem tomar como referência a qualidade do que foi adquirido. Em termos objetivos, a qualidade de uma aquisição está diretamente relacionada à especificação do que se deseja adquirir. Descreve-se ao fornecedor, da forma mais detalhada possível, as características de composição e de desempenho do produto ou serviço a ser adquirido.

Na especificação, há uma relação direta entre o nível de exigência de qualidade e o custo dos produtos ou serviços a serem adquiridos. Dito de outra forma, quanto maior o grau de qualidade exigido, maior o preço esperado. Desse modo, uma das questões centrais para uma compra de qualidade é a adequada definição da necessidade do demandante (BAILY *et al.*, 2008). Aquisições de produtos com qualidade acima ou abaixo do necessário implicarão em desperdício.

Outro aspecto que deve ser considerado no estabelecimento do nível de qualidade de produtos ou serviços é seu possível impacto sobre a concorrência. Supondo que as reduções de preço em processos de aquisição, dependendo do tipo de produto ou serviço, possam estar relacionadas à existência de uma disputa entre vários possíveis fornecedores, então o nível de qualidade exigido tem papel relevante, pois quanto mais elevado for, maior a possibilidade de um número mais restrito de fornecedores ser capaz de atingir tais níveis.

Uma alternativa comum no esforço para evitar compras que não sigam especificações razoáveis é a padronização dos produtos ou serviços que serão adquiridos. Esse procedimento tem várias vantagens, tais como:

- Menor número de itens em estoque e redução do trabalho de manuseio.
- Escolha mais ampla de fornecedores e maior escopo para a negociação.
- Pedidos maiores e possibilidade de preços menores.
- Redução do trabalho de design a apenas algumas peças.
- Simplificação do processo de pedido, de requisições e de outros documentos.
- Menor necessidade de explicações especiais por carta, telefone, entrevista, etc. (BAILY *et al.*, 2008, p. 127).

Entretanto, segundo Costa (1998, p. 10), que analisou os processos de compras públicas e privadas no Brasil, a questão da especificação é mais complexa do que inicialmente se pensa.

A própria ABNT (NB 9000), criada para padronizar normas técnicas, também já admite que as “especificações técnicas podem não garantir, em si mesmas, que os requisitos de um consumidor sejam consistentemente atendidos, caso existam deficiências nas especificações ou no sistema organizacional para projetar e produzir o produto ou serviço”.

Ainda no âmbito da qualidade, a questão da avaliação de fornecedores é outro ponto da maior relevância para o resultado final de uma aquisição. Segundo Baily *et al.* (2008, p. 131), são apresentados cinco quesitos que devem ser considerados no processo de escolha de um fornecedor confiável: a) desempenho anterior do fornecedor em contratos de fornecimento para a empresa demandante; b) a reputação de tal fornecedor no mercado; c) promoção de visita técnica e de avaliação às instalações produtivas; d) a eventual certificação do fornecedor; e e) avaliação de amostras do produto a ser fornecido. É evidente que procedimentos como esses exigem tempo e geram certos custos, mas “*remember that a poor supplier can cause more problems than poor materials*” (WATERS, 2003, p. 234).

Com relação às quantidades, deve-se considerar que as aquisições visam atender duas situações básicas: uso direto ou estocagem. Com isso é necessário definir os quantitativos adequados ao processo produtivo, nível de estoque adequado, momento do desencadeamento dos pedidos de reposição e sua dimensão. Como já observado, manter um estoque implica na assunção

de custos elevados, o que acarreta um esforço continuado para sua manutenção nos níveis mais baixos possíveis. Nesse sentido, a redução do tempo de espera entre o momento da requisição e da entrega, e um planejamento mais rigoroso são instrumentos muito importantes para uma aquisição exitosa (BAILY *et al.*, 2008).

A decisão de manter estoques está normalmente associada às seguintes razões:

- A conveniência de ter itens disponíveis para atender a exigências sem a necessidade de providências de última hora.
- A redução de custos proporcionada pela compra ou produção de quantidades ótimas; a proteção contra os efeitos de erros de previsão, registros imprecisos.
- Erros de planejamento.
- Provisão para as flutuações de vendas ou produção (BAILY *et al.*, 2008, p. 144).

O tamanho do lote de compra é outra variável muito importante no plano do combate ao desperdício e a custos desnecessários. A utilização de lotes muito reduzidos, salvo quando existe alguma razão justificável para tal estratégia, não é aconselhável, pois gera a necessidade de compras frequentes, com todos os custos decorrentes. Além disso, lotes menores também reduzem a probabilidade de maiores economias advindas de descontos dos fornecedores. Entretanto, é necessário atentar para a escala da aquisição, já que a concorrência entre fornecedores, expressa por meio das disputas de preço, é grande impulsionadora de economias. Lotes de dimensões muito grandes podem reduzir a concorrência, dado o número possivelmente menor de fornecedores capazes de suprir uma demanda muito elevada¹⁶.

A variável tempo, por sua vez, também está ligada à questão das quantidades, na medida em que o volume adquirido busca evitar a escassez de determinado produto necessário ao processo produtivo ou à prestação de um serviço. Para Cavanha Filho (2001), a falta implica em um custo, na medida em que pode paralisar o processo produtivo, gerando a perda de oportunidades de vendas. Nessa perspectiva, a quantidade demandada de um determinado produto está intimamente conectada à capacidade de planejamento do demandante e a confiabilidade do fornecedor em termos de pontualidade. Organizações que operam sem a manutenção de um estoque de segurança, ou nas quais tais estoques sejam mínimos, necessitam de uma qualidade de planejamento e de um nível de integração com seus fornecedores muito elevados.

Em resumo, avaliar a variável preço só é possível quando esta é qualificada pelas demais variáveis de qualidade, quantidade e tempo. O preço só tem sentido quando inserido em um contexto de planejamento prévio da aquisição. Em outras palavras, a definição de uma boa aquisição, mesmo segundo o modelo tradicional da função de compras, vai muito além da mera obtenção do menor preço de um produto ou serviço.

Como se pode observar, mesmo em seus elementos mais básicos, a função de compras prima pela otimização na obtenção de recursos. O conhecimento dos conceitos apresentados e de suas inter-relações constitui-se na ferramenta básica do profissional de compras na busca contínua por redução/eliminação de desperdícios e custos desnecessários.

A organização do processo de compra

Sem perder a referência de sua tradição operacional, atualmente as percepções acerca dos objetivos da função de compras foram alargadas consideravelmente, abarcando também:

¹⁶ Note-se que, na atualidade, existe uma tendência no sentido da redução do número de fornecedores. O conceito por trás dessa ideia é a de que a manutenção de um número grande de fornecedores, especialmente de matéria-prima, gera custos muito elevados e não permite o estabelecimento de parcerias de longo prazo. Para uma maior reflexão acerca dessa questão, vide Bowersox; Closs; Cooper, (2002, Cap. 5) e Waters (2003, Cap. 9).

- Suprir a organização com um fluxo seguro de materiais e serviço para atender a suas necessidades.
- Assegurar continuidade de suprimento para manter relacionamentos efetivos com fontes existentes, desenvolvendo outras fontes de suprimentos alternativas, ou para atender a necessidades emergentes ou planejadas.
- Comprar eficiente e sabiamente, obtendo por meios éticos o melhor valor por centavo gasto.
- Administrar estoques para proporcionar o melhor serviço possível aos usuários e ao menor custo.
- Manter relacionamentos cooperativos, sólidos com outros departamentos, fornecendo informações e aconselhamentos necessários para assegurar a operação eficaz de toda a organização.
- Desenvolver funcionários, políticas, procedimentos e organização para assegurar o alcance dos objetivos previstos.
- Selecionar os melhores fornecedores do mercado.
- Ajudar a gerar o desenvolvimento eficaz de novos produtos.
- Proteger a estrutura de custos da empresa.
- Manter o equilíbrio correto de qualidade/valor.
- Monitorar as tendências do mercado de suprimentos.
- Negociar eficazmente para trabalhar com fornecedores que buscarão benefício mútuo por meio de desempenho economicamente superior (BAILY *et al.*, 2008, p. 31).

Tal conjunto de atribuições naturalmente demanda uma estrutura de implementação. A figura 4 apresenta a conformação típica de uma unidade de compras. Por meio dela, podemos verificar uma estrutura hierarquizada, tipo *top-down*, com uma chefia de compras e outras subunidades responsáveis pelos procedimentos administrativos das compras, por aquisições específicas, pelo acompanhamento dos fornecimentos dos materiais e serviços adquiridos, além de mais recentemente ocupar-se igualmente da “medição contínua do desempenho e gerenciamento do fornecedor” (SOARES, 2003, p. 12).

Outro aspecto relevante é que as organizações de compra podem ser estruturadas não só com base em subunidades especializadas em aquisições diferenciadas pelo critério de compras *locais X importações*. Dependendo do ramo de atuação e da política de compra adotada, também é comum a prevalência do foco no tipo do produto adquirido: matérias-primas, bens de consumo geral, equipamentos e serviços.

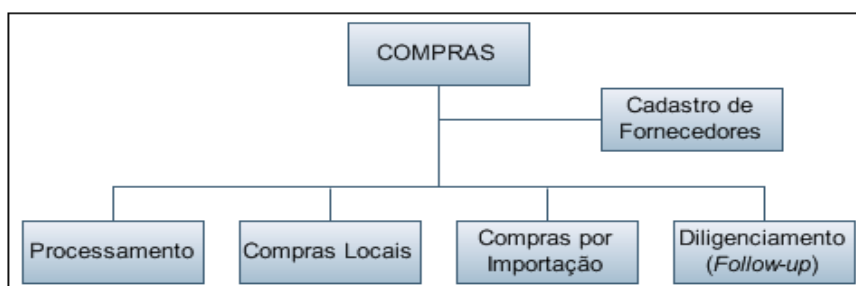


Figura 4 – Estrutura organizacional típica de compras.

Fonte: Viana (2002, p. 175)

Mas a conformação da estrutura organizacional igualmente sofre grande influência da opção estratégica por promover compras centralizadas, descentralizadas ou híbridas. Seja em grandes conglomerados econômicos, compostos por várias empresas, cada qual com sua organização de compras; nos governos nacionais, com vários ministérios, agências e empresas públicas; ou mesmo em estruturas menores, mas descentralizadas física ou organizacionalmente; tal definição é muito importante, pois estabelece o grau de autonomia de cada unidade para a

realização de compras, conforme o tipo de material/serviço, quantidade ou valor monetário (SOARES, 2003 e ALVAREZ, 2004).

As vantagens de cada modelo de organização podem ser visualizadas na figura 5.

Processo de Compras Centralizado	Processo de Compras Descentralizado
* Consolidação dos volumes; * Melhor controle sobre grandes gastos de capital; * Redução na duplicação dos esforços de aquisição; * Maior facilidade de desenvolver e coordenar estratégias de compras; * Maior possibilidade de coordenação e gerenciamento de ferramentas tecnológicas disponibilizadas aos agentes de compras; * Melhor qualificação do pessoal do núcleo central de compras; e * Facilidade na gestão da mudança.	* Velocidade e resposta rápida; * Entendimento dos requerimentos operacionais; e * Melhor suporte ao desenvolvimento de novos produtos.

Figura 5 – Vantagens dos modelos de processo de compras.

Fonte: Benzecry; Nazário (2009).

A despeito de um maior conjunto de vantagens, especialmente no que tange à questão da redução de desperdícios e custos desnecessários, o modelo centralizado é inferior quando considerada a necessidade de resposta rápida em relação às demandas das unidades. Em face disso, muitas organizações têm adotado modelos híbridos (BENZECRY; NAZÁRIO, 2009). Segundo Bartolini (2009, p. 20), em recente pesquisa internacional, com mais de 220 empresas de diversos portes e atividades:

Center-led procurement structures are 56% more common in Best-in-Class enterprises than in all other enterprises. This organizational structure mixes centralized policies and control with decentralized resources and decision-making. Despite a few recent, high-profile 'reversion' to a decentralized, structure where departments were effectively disassembled, centralization (center-led and centralized) of the procurement department remains the most common approach.

Mas a função de compras vem experimentando uma ampliação em seu papel dentro das empresas, deixando de ser vista apenas como uma atividade operacional e ganhando *status* estratégico, em face de seu elevado potencial de redução de custos/desperdícios e geração de valor (ELLRAM; CARR, 1994; WATERS, 2003 e TASSABEHJI; MOORHOUSE, 2008). Uma parte da capacidade otimizadora da função foi objeto de nossa reflexão até o presente momento, mas existe grande expectativa de que a função possa ampliar os horizontes da redução de desperdícios e custos desnecessários, além de gerar valor para empresa, por meio de

[a]valiação, administração e monitoramento do desempenho dos fornecedores desenvolvendo relacionamento de parcerias de longo prazo para otimizar os *inputs* organizacionais e para conseguir uma integração da função compras/suprimentos com todas as funções da organização (ALVAREZ, 2004, p. 29).

Tal movimento de valorização e ampliação das atividades de compras e suprimento tem se consubstanciado em sua maior proximidade dos níveis tomadores de decisão nas empresas e no consequente aumento de poder dos executivos de compras. Segundo pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Logísticos da Coppead/UFRJ, com 105 indústrias entre as mil maiores

empresas brasileiras¹⁷, 84% destas atribuem a responsabilidade de compras para cargos de elevada linha hierárquica (BRAGA; HIJJAR, 2008).

Mas todo esse processo evolutivo, desenvolvido basicamente pelas grandes empresas industriais, tanto em face de mudanças no ambiente econômico internacional quanto por força de inovações nos processos produtivos, vem estimulando acadêmicos e profissionais do setor a refletirem sobre suas características principais e medidas de êxito ou fracasso. Nessa dinâmica, são propostos modelos evolutivos, que não só descrevem a trajetória passada e presente da função, mas, ainda que involuntariamente, influenciam na conformação da futura organização de compras¹⁸. O presente trabalho opta pela perspectiva de Braga (2006), que, descrevendo a evolução da função de compras nas empresas, hoje parametrizada pelo conceito de gerência estratégica de suprimentos, apresenta quatro estágios de desenvolvimento conceitual e operacional:

a) Estágio 1 – **Reativo**: nesta fase, o setor de compras funciona como mero operacionalizador (emissão de ordem de compra, recebimento do produto e escrituração do contrato) do processo de compra, que efetivamente já foi realizado pelo setor demandante (especificação do produto ou serviço e negociação dos termos do contrato). Há pouco contato entre o setor de compras e as demais unidades demandantes, colocando o setor em uma situação de reatividade em relação ao que é estabelecido pelos demandantes. Assim, em face da “falta de planejamento, uma significativa parte do tempo do pessoal de Compras ou Suprimentos é empregada para ‘apagar incêndios’” (BRAGA, 2006, p. 2).

b) Estágio 2 – **Mecânico**: há uma evolução em relação à fase anterior, com as aquisições passando a ser conduzidas pelo departamento de compras, que busca especializar-se nos diversos grupos de mercadorias ou serviços necessários. Com o objetivo de aperfeiçoar o processo de aquisição, o diálogo entre compras e os clientes internos é incentivado. Surge a preocupação com o controle de custos, o que leva a diversas iniciativas de aperfeiçoamento de processos e fluxos logísticos, com destaque para a informação. Nesse momento, assim como no estágio 1, a ação está voltada para o cotidiano operacional e ainda não existe uma preocupação estratégica, mas tática, conforme salienta Braga (2006). A alta gerência começa a perceber a relevância do treinamento e da qualificação dos integrantes do setor, bem como das oportunidades do desenvolvimento da função, mas ainda existe uma certa insegurança quanto ao padrão mecânico/reactivo dos profissionais do setor de compras.

c) Estágio 3 – **Proativo**: neste momento, as preocupações passam a ter caráter estratégico, com a utilização de conceitos como o de custo logístico total, expresso por meio de aquisições de produtos e serviços que levam em consideração o ciclo de vida do produto, a qualidade dos materiais adquiridos e seus impactos no valor agregado ao produto. Os fornecedores começam a participar dos processos de desenvolvimento de novos produtos, assim como os clientes internos passam a participar ativamente dos processos de aquisição. A prática da formação de equipes multifuncionais é disseminada. Compras ou suprimentos passam a integrar a estratégia competitiva da empresa. Os profissionais de compras e suprimentos passam a ser reconhecidos como recursos valiosos para a empresa em face de sua capacidade de interconexão da ação operacional com a visão estratégica da empresa.

d) Estágio 4 – **Gerência estratégica de suprimentos**: “acontece a total integração de Compras ou Suprimentos e a estratégia competitiva da empresa com a real caracterização de seu papel estratégico na organização” (BRAGA, 2006, p. 5). A função de compras e suprimentos passa a ter acesso direto à alta gerência, facilitando o fluxo de informações, o que implica em maior agilidade e qualidade de sua atuação.

¹⁷ Seguindo a classificação estabelecida pela *Revista Exame*.

¹⁸ Como exemplos ilustrativos, *vide* Ellram; Carr (1994), Pearson; Gritzmacher (1990), Weele; Rozemeijer (1996), Soares (2003, cap. 4) e Alvarez (2004, cap. 3).

Mas para que haja tal evolução, segundo Ellram; Carr (1994, p. ?), “*it is clear that the attitudes of purchasing managers and top management must change before purchasing will play a strategic role in a firm*”. Ao mesmo tempo, também os profissionais de compras, inseridos em um ambiente complexo e dinâmico como o atual, precisam adaptar suas habilidades visando contribuir operacional e estrategicamente para o sucesso de suas organizações (TASSABEHJI; MOORHOUSE, 2008).

Por fim, é necessário considerar que, embora positiva, a passagem da função de compras e gestão de suprimentos à condição de atividade estratégica não significa que tal função seja capaz de garantir, isoladamente, o sucesso de uma organização. Em estudo realizado por Ellram *et al.* (2002, p. 14), visando verificar a influência das atividades de compras e gestão de suprimentos no sucesso corporativo, concluiu-se que:

A critical point is that regardless of how favorably PSM¹⁹ is viewed within an organization, PSM is essentially a support process. PSM can help the organization locate and align with the best suppliers in the industry. It can work to effectively and successfully reduce costs in the supply chain. It can help identify leading-edge technologies and get suppliers involved in new product and service development. However, good PSM practices in and of themselves cannot make up for a poor distribution strategy, a faulty marketing plan, mismanagement of funds, or poor products and services. While PSM may have broad impact in some organizations, it generally does not set overall corporate strategy (grifos nossos).

Desse modo, não só a função de compras não pode conseguir isoladamente o sucesso da organização, como, igualmente, para a obtenção dos melhores resultados, suas técnicas e ferramentas não devem ser utilizadas fora de um contexto de integração com a organização e sua cadeia de suprimentos (ELLRAM *et al.*, 2002).

Retomando o modelo evolutivo apresentado por Braga (2006), é necessário observar que este sugere, por meio dos estágios 3 e 4, especialmente desse último, uma função de compras com características e atribuições significativamente ampliadas. Esse fenômeno surge pela percepção de que os tradicionais mecanismos de controle de custos e redução de desperdícios alcançaram seu limite e, embora ainda muito importantes, deixaram de ser suficientes para a gestão privada moderna. Contudo, as transformações identificadas estão inseridas em um contexto mais amplo de evolução das ideias da logística, o qual será objeto de análise no item seguinte.

A FUNÇÃO DE COMPRAS: PROCESSOS E ESTRATÉGIAS

O objetivo deste tópico é mostrar que a função de compras no setor privado, a despeito de não ser regulamentada por uma legislação específica, como geralmente ocorre no caso público, também segue um fluxo definido, que é pautado não pelo cumprimento estrito de um rito, mas pela necessidade contínua de obtenção de resultados. Tal objetivo é trabalhado por meio da matriz conceitual já enunciada e assumindo o processo privado de compras como segmentado conceitualmente em três fases: planejamento da aquisição, escolha do fornecedor e gestão de contratos²⁰.

O processo de aquisição

¹⁹ *Purchasing and supply management* = compras e gestão de suprimentos.

²⁰ Essa divisão é baseada na proposta de Kelman (2002a, p. 2), que divide o processo de aquisições federais norte-americano em três fases. Além disso, tal divisão guarda coerência com a proposta de Ellram (1993, p. 7) *apud* Saliba (2006, p. 17).

Observando a figura 6, visualiza-se o fluxo típico do processo de compras no setor privado. Nela é possível retomar a questão central do estabelecimento da estratégia inicial. Embora seja possível considerar a definição da demanda e a especificação do produto ou serviço como partes da fase de planejamento da aquisição, a figura em análise coloca essas etapas do processo em destaque, buscando explicitar sua importância decisiva no combate ao desperdício e aos custos desnecessários.

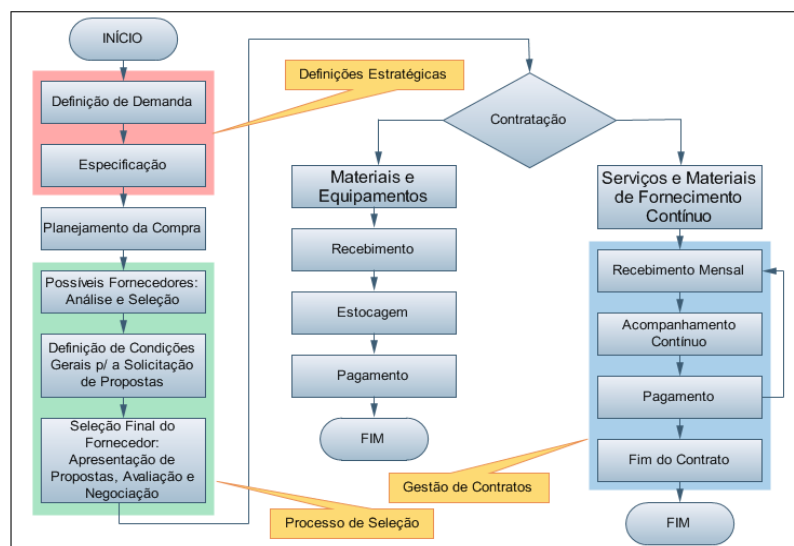


Figura 6 – Processo de compras.

Fonte: Elaboração própria, baseada em Viana (2002, p. 178) e Waters (2003, p. 237).

Definir a demanda significa atender a uma necessidade empresarial. Essa decisão é estratégica, pois na medida em que é adequadamente tomada, ou seja, o produto ou serviço a ser adquirido é tido como realmente necessário, todo o restante do processo de compras será responsável pela obtenção de um mal ou bom resultado. Em outras palavras, relembando Ellram (2002), caso a definição da demanda seja malfeita, optando-se pela aquisição de um bem ou serviço desnecessário ou mal especificado, estará definida irremediavelmente a má qualidade da aquisição, e mesmo o mais bem conduzido dos processos de compra não será capaz de reverter esse quadro, podendo apenas atenuá-lo. Usando um exemplo simples, a compra de um trator desnecessário redundará em uma perda equivalente ao valor efetivamente pago por esse bem²¹, independentemente da qualidade do processo de aquisição. Este só pode contribuir positivamente, reduzindo a perda, no caso de conseguir uma compra abaixo do valor de mercado, ou negativamente, ao adquirir o trator acima de seu valor de mercado.

Ainda usando o exemplo do trator, supondo uma definição adequada da demanda, ou seja, há a necessidade da aquisição de um novo trator, o problema que se segue é sua adequada especificação técnica. Especificar um trator abaixo das necessidades reais redundará em desperdício em função de custos associados, como os de manutenção mais frequente, maior necessidade de tempo de operação e eventualmente de aquisição de outro trator para auxiliar o primeiro. Por outro lado, caso haja um superdimensionamento, igualmente haverá custos

²¹ Na realidade, o valor da perda é maior, como será explicado mais adiante no tópico sobre custo total de propriedade.

adicionais, tais como horas paradas por subutilização, e as diferenças entre os custos normais de um trator adequadamente dimensionado e um superdimensionado, em termos de capital imobilizado, manutenção, treinamento e custos da mão de obra de operação, que tendem a ser maiores em função do tamanho e da complexidade do equipamento.

Uma vez realizada a especificação do bem ou serviço, o que deve ser operado em conjunto com o setor demandante, a área de compras vai planejar o processo de aquisição. Em função do tipo de bem ou serviço, sua criticidade para a produção e sua facilidade de obtenção no mercado, será preciso considerar o momento e a forma mais adequados para a aquisição. Produtos e serviços de uso comum e inseridos em mercados concorrenciais podem ser comprados de forma ágil, em disputas simples, com uma cotação feita ao mercado por meio de telefone, fax ou e-mail. Atualmente tem sido crescente o uso de mecanismos eletrônicos como catálogos ou leilões reversos.

No caso de produtos ou serviços complexos e/ou de elevado valor, disponíveis apenas por encomenda, será necessário um procedimento mais criterioso que permita a análise detalhada das vantagens de cada produto ou serviço e de seu fornecedor. Nesse momento será relevante definir as fases de tal procedimento e seu cronograma de implementação, já que provavelmente demandará a presença física dos contedores em local e datas pré-estabelecidos. Também é importante atentar para questões de sazonalidade, já que diversos produtos podem ter seus preços flutuando no tempo em períodos regulares, seja por questões de safra, seja por concentração da demanda. Logicamente, uma compra eficiente busca o momento mais favorável possível.

Em processos de aquisição de produtos e serviços de maior complexidade, a escolha dos possíveis fornecedores, aqueles que vão participar da disputa final pelo contrato de fornecimento, é muito relevante. Ao contrário dos produtos e serviços comuns, em que são fixados os parâmetros de qualidade e outras exigências e a disputa passa a ser feita basicamente em função do preço, no caso dos demais bens e serviços, é de fundamental importância evitar o risco de escolher um fornecedor que não esteja preparado para entregar o acordado, gerando defeitos, atrasos ou mesmo o rompimento da cadeia de suprimentos, com consequências graves. Portanto, o setor de compras deve estar atento à capacidade técnica, à saúde econômico-financeira e mesmo ao modelo de gestão dos possíveis fornecedores.

Posteriormente, já considerando as especificações de qualidade e quantidade, são definidas as condições gerais que deverão ser solicitadas dos fornecedores em suas respectivas propostas. Nesse tocante, algumas das principais condições referem-se a prazo de entrega, garantias, treinamento e revisões, e outras são específicas de cada produto ou serviço.

Na fase de escolha do fornecedor, as propostas, parametrizadas por todas as exigências formuladas durante o planejamento da aquisição e divulgadas previamente aos interessados, são apresentadas pelos concorrentes e avaliadas pelos compradores. Posteriormente, inicia-se um processo de negociação com o fornecedor, buscando obter maiores vantagens. Ao fim dessa etapa é declarado o vencedor da disputa, que ganhará, mediante a assinatura de contrato, o direito de fornecimento durante um determinado prazo, passível de renovação segundo os critérios determinados pela empresa demandante. No entanto, o fim do processo de escolha do fornecedor não implica no fim da aquisição.

Um dos maiores avanços das últimas duas décadas no campo do suprimento é o reconhecimento de que uma boa aquisição não se encerra com a assinatura do contrato entre comprador e fornecedor, mas se prolonga por meio da gestão do contrato. Tal fase tem como objetivos primordiais assegurar a implementação do planejado e os ganhos negociais do processo de escolha do fornecedor, mas pode tanto ampliá-los quanto reduzi-los, caso seja promovida uma gestão de melhor ou de pior qualidade do contrato.

Atualmente, com o avanço da terceirização, boa parte das atividades desenvolvidas em uma empresa não o são por seus funcionários, e isso não se restringe a tarefas mais básicas como limpeza e segurança, chegando às próprias atividades produtivas. Nesse tocante, há um certo consenso de que a empresa deve manter sob sua operação apenas as atividades que representam o coração de sua produção, terceirizando as demais. Isso implica em um aumento substancial das aquisições de serviços. Nesse tipo de aquisição, não apenas os custos de fornecimento são importantes, mas é necessário um acompanhamento contínuo da qualidade dos serviços que estão

sendo efetivamente prestados, evitando que o fornecedor aufera lucros extraordinários ao não prestar os serviços acordados em termos de qualidade e quantidade.

Note-se que, quando uma empresa terceiriza uma determinada atividade, elimina certos custos, mas naturalmente incorre em outros. Nesse sentido, a decisão de terceirizar ou não, dada a premissa fundamental de manutenção ou elevação da qualidade do serviço, depende do cálculo econômico dos custos das opções de produzir internamente ou terceirizar.

Ao fim do processo, no caso de materiais e equipamentos, procede-se ao recebimento de tais bens e a sua conferência em relação às qualidades e quantidades acordadas. Posteriormente, caso haja necessidade, é feita a estocagem e faz-se o pagamento do fornecedor.

Compras em uma perspectiva estratégica

Em consonância com a evolução da função de compras e a identificação de seu potencial de redução de desperdícios/custos desnecessários, foram desenvolvidas algumas metodologias para auxiliar o setor na obtenção dos resultados desejados. Duas dessas metodologias são, respectivamente, o *strategic sourcing* e o *total cost of ownership* (TCO), as quais trazem o tema das aquisições para o plano estratégico da gestão empresarial.

Strategic sourcing

Ainda hoje, parte significativa das empresas utiliza Curvas ABC de valor para estabelecer suas estratégias de suprimento. Essa metodologia, embora válida, negligencia a existência de produtos que, apesar de baixo valor total de aquisição, podem ser de grande importância para o processo produtivo. Outro aspecto falho das Curvas ABC é de que estas não propiciam informações para a análise quanto à estrutura do mercado fornecedor (BENZECRY; NAZÁRIO, 2009).

Em 1983, preocupado com as transformações mundiais que principiavam, Peter Kraljic, então diretor do escritório da McKinsey & Company, em Dusseldorf (Alemanha), publicou o texto *Purchasing must become supply management*²². Tal trabalho tornou-se uma referência para os que lidam com compras ou suprimentos. O texto trata do equacionamento de questão da maior relevância: como uma empresa pode precaver-se de rompimentos em sua cadeia de suprimentos e ao mesmo tempo aproveitar as oportunidades de redução de custos e geração de valor que se colocam com as novas tecnologias? Sua ideia central era a de que uma estratégia de suprimento dependia de dois fatores:

(1) the strategic importance of purchasing in terms of the value added by product line, the percentage of raw materials in total costs and their impact on profitability, and so on; and (2) the complexity of the supply market gauged by supply scarcity, pace of technology and/or materials substitution, entry barriers, logistics cost or complexity, and monopoly or oligopoly conditions (KRALJIC, 1983, p. 110).

Partindo-se dos dois fatores apontados, ou seja, a criticidade do produto ou serviço para a produção e a complexidade do mercado para sua obtenção, os produtos e serviços poderiam ser classificados como itens pertencentes a um dos seguintes grupos: estratégicos, gargalos, alavancadores, ou não críticos. A figura 7 apresenta graficamente o exposto.

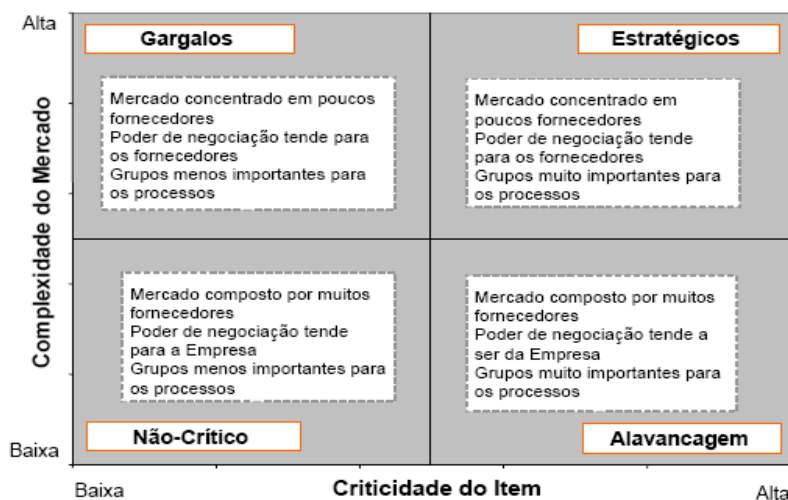


Figura 7 – Strategic sourcing.

Tomando a classificação de Kraljic (1983), a empresa pode definir sua estratégia de suprimentos. Como exemplo, podemos propor que um produto ou serviço que seja classificado como estratégico, ou seja, com elevada criticidade e cujo mercado de obtenção seja muito concentrado, mereça uma atenção redobrada, pois uma ruptura na linha de abastecimento poderá paralisar a produção. Nesse caso, a empresa demandante deve se esforçar ao máximo para obter informações que indiquem os direcionamentos estratégicos da empresa fornecedora. A aquisição, no todo ou em parte da fornecedora (verticalização), seria uma estratégia que equacionaria tal necessidade. Por outro lado, para produtos classificáveis como não críticos, como materiais de escritório, a estratégia adotada poderá ser a de compras eletrônicas (por catálogos ou leilões reversos).

Ajustando o *strategic sourcing* aos conceitos mais atuais de GCS, Anderson; Katz (1998) sugerem que a cadeia de valor dos suprimentos, entendida como o conjunto dos processos por meio dos quais as decisões de suprimento são tomadas e o valor é criado para a organização, está baseada em seis etapas. A primeira delas é a criação de um plano anual, com metas e foco em categorias de produtos e serviços. Em um segundo momento seriam definidas as demandas internas, por categoria de produtos e serviços, assim como a especificação detalhada do que se deseja adquirir. O terceiro momento seria a definição da estratégia de suprimento, baseada nas ideias de poder de compra da empresa e de minimização dos custos. A quarta etapa é a avaliação e seleção dos fornecedores. O penúltimo passo é a efetivação das compras, buscando a máxima redução dos custos de transação. O sexto e último passo é a gestão das relações com os fornecedores, parametrizada por medidas de performance, busca por melhores práticas e aperfeiçoamento contínuo.

Por outro lado, resta claro que a implementação de tal ferramenta de gestão implica na existência de um quadro de pessoal com elevado nível de qualificação intelectual e domínio de diversas habilidades técnicas. Buscando explicitar tais habilidades, Anderson; Katz (1998, p. 11) apresentam o quadro representado na figura 8.

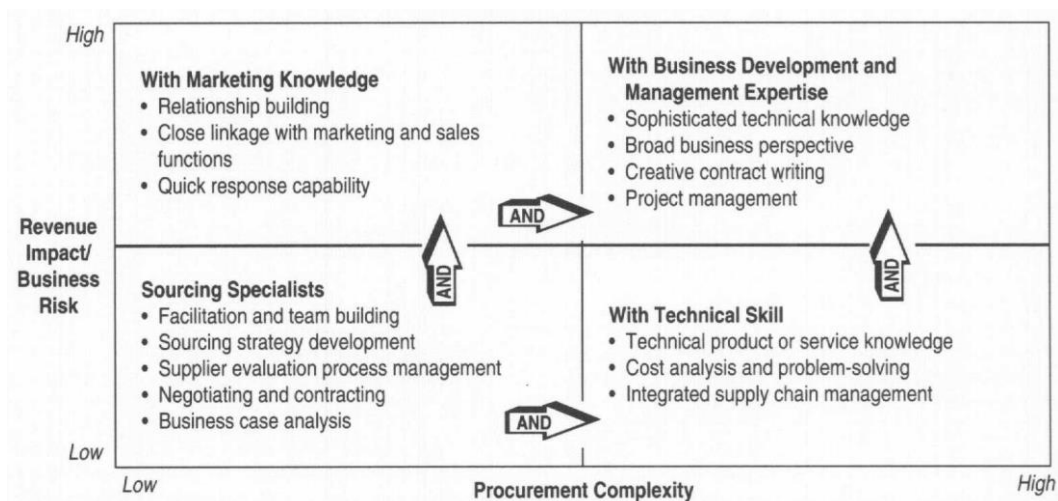


Figura 8 – Habilidades necessárias ao *strategic sourcing*.

A despeito de sua característica de ferramenta de gestão, o *strategic sourcing* revela a sofisticação estratégica e a visão global que o meio empresarial vem alcançando na busca por se manter competitivo diante de um mercado internacional crescentemente disputado. Por meio dessa ferramenta é possível não só visualizar o elo entre o tático e o estratégico na gestão empresarial, mas também perceber que a competitividade não é apenas uma questão interna, mas passa, conforme analisamos ao longo de quase todo o texto, por uma interdependência de toda a cadeia logística.

Total cost of ownership (TCO)

A metodologia em análise propõe que, quando um produto ou serviço é adquirido, não apenas seu preço de venda deve ser considerado como referência para a realização do negócio. Ao se isolar a variável preço de venda, é possível avaliar os custos envolvidos no uso, na posse ou na propriedade de um determinado bem ou serviço durante um período de tempo pré-definido (SALIBA, 2006).

Segundo Ellram; Siferd (1998, p. 56)²³ *apud* Santana; Rocha (2006, p. 3), podemos definir TCO, ou custo total de propriedade como:

TCO is a purchasing tool and philosophy aimed at understanding the relevant cost of buying a particular good or service from a particular supplier. [...] It is a complex approach that requires the buying firm to determine which costs it considers most relevant or significant in the acquisition, possession, use, and subsequent disposition of a good or service. In addition to the price paid for the item, TCO may include the costs incurred by purchasing for order placement, research and qualification of suppliers, transportation, receiving, inspection, rejection, storage and disposal.

Note-se que a adoção de tal metodologia implica na necessidade de que o demandante defina, com precisão e clareza, quais os custos relevantes para a análise da aquisição e o horizonte de tempo em que serão avaliados (SOUTES, 2007). Novamente a questão da especificação adequada, como já observado anteriormente, é decisiva para o resultado final da aquisição. Saliba

²³ ELLRAM, L. M.; SIFERD, S. P. Total Cost of Ownership: a key conception in strategic cost management decisions. *Journal of Business Logistics*, v. 19, n. 1, p. 55-84, 1998.

(2006) expõe três modelos de categorização que facilitam a definição dos custos relevantes para a compra: 1) por atividades-chave de compras; 2) por lógica temporal; e 3) por níveis hierárquicos de custos.

O primeiro deles segmenta os custos a partir das atividades-chave da função compras de uma empresa (Ellram e Siferd, 1993)²⁴. O segundo utiliza uma lógica temporal para facilitar a identificação de todos os custos incorridos antes, durante e após a compra propriamente dita (Ellram, 1993)²⁵. O terceiro modelo busca segmentar os custos em níveis hierárquicos correspondentes à frequência de ocorrência dos mesmos (Degraeve e Roodhooft, 1996, 1999a)²⁶ (SALIBA, 2006, p. 12).

Na figura 9, por meio da visualização do ciclo de vida de um produto, pode-se identificar algumas etapas e atividades que impactam sobre seu custo de fabricação e, naturalmente, seu preço de mercado, mas igualmente os possíveis blocos de custos decorrentes de seu uso, posse ou propriedade.

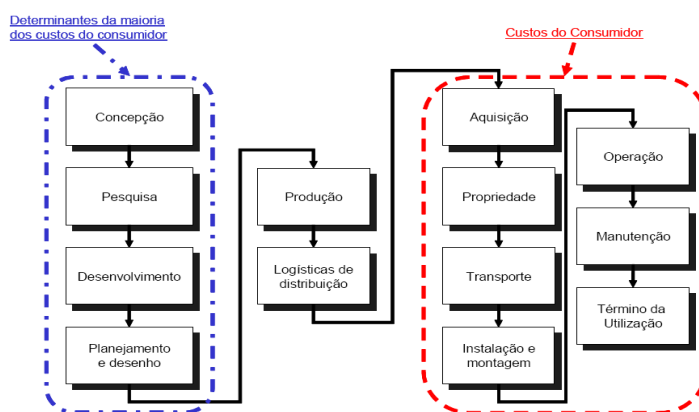


Figura 9 – Ciclo de vida de um produto.

Fonte: Soutes (2007).

Como é possível notar, as metodologias do *strategic sourcing* e do TCO, inseridas em um quadro estratégico de foco no resultado, dão uma grande contribuição para a melhora da eficiência do gasto privado, por meio da viabilização operacional do combate ao desperdício de recursos e à geração de custos desnecessários. Não obstante, lembrando Mentzer *et al.* (2001), mesmo do ponto de vista conceitual, esses métodos são estimuladores de uma visão mais abrangente e inteligente no que tange à eficiência do uso dos recursos, possibilitando que sua difusão e seu aprendizado possam gerar efeitos mais extensos, profundos e duradouros que os identificados apenas no processo de aquisição.

²⁴ ELLRAM, L. M.; SIFERD, S. P. Purchasing: The cornerstone of the total cost of ownership concept. *Journal of Business Logistics*, 14 (1), p. 163-184, 1993.

²⁵ ELLRAM, L. M. Total cost of ownership: Elements and implementation. *International Journal of Purchasing and Materials Management*, 29, p. 3 -11, 1993.

²⁶ DEGRAEVE Z.; ROODHOOFT, F. A mathematical programming approach for supplier selection using activity based costing. *Research Report 9659*, Katholieke Universiteit Leuven, Department of Applied Economic Sciences, 1996.

DEGRAEVE Z.; ROODHOOFT, F. Improving the efficiency of the purchasing process using total cost of ownership information: The case of heating electrodes at Cockerill Sambre S. A. *European Journal of Operational Research*, 112, p. 42-53, 1999a.

O QUADRO DE PESSOAL PARA A ÁREA DE COMPRAS E SUPRIMENTOS

Discutir a importância central das pessoas para o sucesso de qualquer empresa humana há muito se tornou lugar comum. Nesse sentido, a área de compras não é uma exceção. Assim, o objetivo do presente tópico é, tomando-se em consideração a reflexão acumulada ao longo deste trabalho, apresentar parte da discussão que vem sendo travada no campo da logística sobre as características necessárias para o desenvolvimento adequado da mão de obra do setor.

Segundo Baily *et al.* (2008, p. 424):

Não será possível para as organizações se beneficiarem da vantagem competitiva proporcionada por uma função compras desenvolvida, a menos que tenham funcionários com conhecimento, habilidades e competências apropriadas para colocar ideias em prática.

Por mais que a tecnologia da informação tenha impactado o setor, reduzindo o trabalho burocrático e facilitado o fluxo de informações, as decisões-chave do processo de aquisição ainda são tomadas por seres humanos, que necessitam de habilidades e conhecimentos específicos. Contudo, tais habilidades e conhecimentos estão intrinsecamente ligados às tarefas que desempenham e às expectativas a que estão submetidos.

Segundo Lima (2004), autor de uma tese sobre a reconfiguração da função de compras em empresas do setor automotivo, houve diversas mudanças na função ao longo da última década, impactando significativamente na forma de atuação dos compradores, conforme pode ser observado no quadro 1.

Quadro 1 – A atuação do comprador em retrospectiva: alguns aspectos

ANTES	ATUALMENTE
Tinha maior autonomia para escolher com que cotar, pois recebia o projeto fechado da engenharia.	Depende de outras áreas que fornecem informações técnicas, de preço objetivo, de conformidade e de critérios logísticos do material a ser cotado.
Definia o preço, o prazo e a qualidade com o fornecedor, escolhendo o fornecedor que apresentasse a melhor proposta. Atuação mais voltada para a tarefa.	Trabalha em conjunto com engenharia, qualidade, logística, finanças, marketing, tendo uma atuação voltada para o processo tanto na escolha como no desenvolvimento do fornecedor.
Era generalista, participando da compra de diversos tipos de materiais (<i>commodity</i>).	É especialista em materiais (<i>commodity</i>) específicos, utilizando sua <i>expertise</i> na obtenção de vantagens competitivas em suprimentos.
Voltava-se para o relacionamento transacional com o fornecedor. Contratos de fornecimento de curto prazo.	Volta-se para o relacionamento mútuo. Contratos de fornecimento a prazos mais longos requerem atuação conjunta (montadora e fornecedor).
Era reativo no atendimento de solicitações de outras áreas no suprimento de materiais.	É proativo na busca de novas fontes de fornecimento e na administração de materiais.
Era menos submisso à matriz, que interferia menos na decisão final de compras.	É mais submisso à matriz, que interfere na decisão final de compras.

Fonte: Lima (2004, p. 39).

A mudança de atuação destacada no quadro anterior é consequência da transição conceitual e operacional que foi abordada ao longo deste texto, ou seja, do controle de custos baseado no domínio das ferramentas da logística e de suprimentos, para a gestão de custos e valor da gestão da cadeia de suprimentos (GCS). O comprador, de um generalista focado em preços, passa a enfrentar uma realidade cotidiana voltada para uma visão mais estratégica, em que os custos totais, a negociação e o relacionamento interpessoal, entre outros conceitos, são a referência fundamental. Ainda segundo Lima (2004, p. 40):

O desempenho do comprador nos dias de hoje requer o aprimoramento de suas competências e qualificações, envolvendo um *upgrade* no nível de escolaridade (geralmente superior e com MBA), conhecimento de idiomas (inglês, espanhol e alemão), conhecimento internacional (em função das compras serem locais e globais), capacidade de liderança intergrupar (para saber trabalhar em equipes complexas) e visão holística (tanto da organização como da cadeia de suprimentos como um todo), de forma a buscar oportunidades competitivas.

Na visão de Giunipero; Handfield (2004, p. 15), pesquisadores que elaboraram o trabalho *Purchasing Education and Training II*²⁷, sob o patrocínio do *Center for Advanced Purchasing Studies* (Caps), o mais importante centro de estudos sobre o tema, as habilidades e conhecimentos centrais ao desempenho adequado da função de compras na atualidade são:

- **Team Building:** *Leadership, Decision-making, Influencing and Compromising*
- **Strategic Planning Skills:** *Project Scoping, Goal Setting and Execution*
- **Interpersonal Communication Skills:** *Presentation, Public Speaking, Listening, and Writing*
- **Technical Skills:** *Web-enabled Research and Sourcing Analysis*
- **Broader Financial Skills:** *Cost Accounting and Making the Business Case*
- **Relationship Management Skills:** *Ethics, Facilitation, Conflict Resolution and Creative Problem Solving*
- **Legal Issues, Contract Writing, and Risk Mitigation in a Global Environment**

O estudo de Giunipero; Handfield (2004) destaca a importância fundamental do treinamento no processo de formação, qualificação e motivação dos funcionários de compras. Como referência, no ano de 2004, a média de dispêndio em treinamento por empregado das empresas pesquisadas foi de US\$ 1.800, esperando-se atingir US\$ 3.800 por volta de 2010. Tal perspectiva se coaduna com as informações obtidas por Bartolini (2009, p. 16), que, pesquisando a agenda estratégica de 220 *Chief Procurement Officers* ou equivalentes de empresas de diversos setores, tamanhos e países, descobriu que 45% deles têm o desenvolvimento de habilidades de seu pessoal de compras como uma de suas três prioridades para o ano de 2009.

Não obstante, Giunipero; Handfield (2004) ainda apresentam algumas questões que merecem reflexão, pois se referem a deficiências que precisam ser superadas. É o caso da necessidade de redução do conteúdo burocrático da função de compras, que ainda é muito alto, ocupando boa parte do tempo dos compradores, a despeito de todo o discurso estratégico e da crescente utilização da tecnologia da informação. Também não há, por parte da maioria das empresas pesquisadas (60%), programas formais de desenvolvimento de carreira, o que

²⁷ O objetivo de tal estudo foi verificar o estado da arte do ensino e treinamento de compras e suprimentos, assim como fazer projeções acerca das mudanças que estão por vir até 2010. O trabalho atualizou as informações obtidas no primeiro PET, realizado em 1993.

propiciaria não só maior motivação para os profissionais da área, mas igualmente um fluxo contínuo de quadros para o preenchimento de postos de comando e liderança. Buscando equacionar tal questão, 89% das empresas entrevistadas declararam a intenção de implantar programas dessa natureza até 2010. Outro aspecto muito interessante é o crescimento da relevância atribuída à ética nas compras. Das empresas pesquisadas, 56% ofereceram cursos sobre o tema aos seus funcionários e, segundo os autores, a tendência é de crescimento para os próximos anos.

Em resumo, pode-se observar que, a despeito do crescimento da responsabilidade e da complexidade da atividade de compras e suprimentos, ainda há um caminho a ser percorrido para a valorização desses profissionais e seu contínuo aperfeiçoamento. Entretanto, também há uma clareza substancial sobre o perfil pessoal e profissional que se espera dos compradores de hoje e do futuro. Tais perfis devem servir de base para os futuros processos de atração, retenção e desenvolvimento dos profissionais de compras e suprimentos, não só no setor privado, mas, pelo menos, como referência no setor público nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A FUNÇÃO DE COMPRAS E O SETOR PÚBLICO

O presente texto apresentou alguns dos principais conceitos e ferramentas por meio dos quais a função de compras empresarial contribui para a qualidade do dispêndio privado. Como visto, o grande fio condutor da ação na função de compras é a busca pelo controle e a redução dos custos e desperdícios.

Note-se que, mesmo no marco da logística e da gestão de suprimentos, houve um claro avanço com o abandono do preço dos produtos e serviços como referência fundamental. O comprador privado moderno trabalha pela redução dos custos totais, tendo uma visão mais ampla do processo de aquisição. Contudo, a utilização plena das já consagradas técnicas de compras e a transição definitiva para os novos conceitos da GCS só serão possíveis mediante um intenso processo de treinamento e valorização dos quadros do setor.

Como elemento de reflexão, é forçoso admitir que os setores de compras e de gestão de contratos da administração pública, para utilizar a classificação de Braga (2006), ainda reúnem características reativas e mecânicas. Entretanto, as inovações dos últimos anos, tais como as compras sustentáveis (Lei nº 12.349/2010, In: nº 1/2010, Decreto nº 7.746/2012) e o regime diferenciado de contratações (Lei nº 12.462/2011 e Decreto nº 7.581/2011), criam as condições legais necessárias para grandes aperfeiçoamentos. Em outros termos, há uma vasta possibilidade de melhoria de eficiência no funcionamento do setor, assim como nos resultados de sua atividade.

Ao observar-se toda a evolução recente da função de compras no âmbito privado e, em contrapartida, a intensa discussão acerca da necessidade do setor público em desenvolver mecanismos que propiciem a melhora da qualidade de seus gastos, cabe refletir sobre os caminhos possíveis para tanto.

Os elementos até aqui apresentados sugerem que a linha de ação mais viável é o da assimilação, por parte da administração pública, de diversos conceitos, ideias e, inclusive, de algumas ferramentas privadas, especialmente no que tange ao desempenho das funções de compras e gestão de contratos.

Entretanto, para que se alcancem os resultados esperados, é necessário que o setor público compreenda o papel-chave a ser desempenhado pelas escolas de governo. Tais instituições precisam ser encaradas, e se reconhecerem, enquanto instrumentos de transformação da ação operacional do setor público, assumindo papel protagonista, não só na difusão do conhecimento, mas igualmente no processo de pesquisa de saberes e atitudes necessários para a concreta implementação da qualidade do gasto público.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, M. P. *A Evolução das Responsabilidades e Atribuições da Função Compras/Suprimentos* – um estudo na indústria têxtil-confecção de Santa Catarina. 103 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PEMC0782.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2009.
- ANDERSON, M. G.; KATZ, P. B. Strategic Sourcing. *International Journal of Logistics Management*, v. 9, n. 1, p. 1-13, 1998.
- BAILY, P.; FARMER, D.; JESSOP, D.; JONES, D. *Compras: princípios e administração*. São Paulo: Ed. Atlas, 2008
- BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. Active and Passive Waste in Government Spending: evidence from a policy experiment. The Economics of Public Procurement. *American Economic Review*, p. 1.278-1.308, 2009.
- BARTOLINI, A. *The CPO's Agenda 2009: smart strategies for tough times*. Boston: Aberdeen Group, 2009. 30 p. Disponível em: <<http://www.zycus.com/resource-centre/cpo-agenda-2009-smart-strategies-for-tough-times.html>>. Acesso em: 17 out. 2009.
- BAUTER, R. European Public Procurement Reform: main innovations in the public sector directive – a preliminary assessment. *EIPASCOPE*, n. 2005/3, p. 5-11, 2005. Disponível em: <http://www.eipa.eu/files/repository/product/20071025171611_Scope2005_3_1.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2008.
- BENZECRY, M.; NAZÁRIO, P. Crise Econômica: oportunidades e desafios para o supply chain management (2ª parte). *Revista Tecnológica*, Ano XV, n. 160, p. 82-88, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.tecnologica.com.br/site/5,1,2,24101.asp>>. Acesso em: 30 maio 2009.
- BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J.; COOPER, M. B. *Supply Chain Logistics Management*. New York: McGraw-Hill, 2002.
- BRAGA, A. *Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas*. [artigo científico]. 2006. Disponível em: <http://www.centrodelogistica.org/new/art_Evol_Estrat_de_compras_e_supr_bens_de_ser_v.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2008.
- BRAGA, A.; HIJJAR, M. F. Panorama da Gestão de Compras e Suprimentos nas Empresas Industriais Brasileiras. *Revista Tecnológica*, Ano XIV, n. 153, p. 78-85, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.tecnologica.com.br/site/5,1,2,22438.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2009.
- CAVANHA FILHO, A. O. *Logística: Novos Modelos*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2001.
- CHRISTOPHER, M. *Logística e Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos: criando redes que agregam valor*. 2. ed. São Paulo: Ed. Thomson, 2007.
- COSTA, A. L. Sistema de Compras Públicas e Privadas no Brasil. In: XXII Encontro da Anpad, Foz do Iguaçu, 1998. *Anais. EnAnpad* 1998. Disponível em:

- <<http://www.anpad.org.br/enanpad/1998/dwn/enanpad1998-ap-07.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2008.
- ELLRAM, L.; CARR, A. Strategic Purchasing: a History and Review of the Literature. *International Journal of Purchasing and Materials Management*, v. 30, n. 2, p. 9-19, Spring 1994. Disponível em: <<http://www.reedsresearch.com/EllramCarr1994.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2009.
- ELLRAM, L.; ZSIDISIN, G. A.; SIFERD, S. P.; STANLY, M. J. The Impact of Purchasing and Supply Management Activities on Corporate Success. *The Journal of Supply Chain Management*, v. 38, n. 1, p. 4-17, Winter 2002.
- GANSLER, J. S. *A Vision of the Government as a World-Class Buyer: Major Procurement Issues for the Coming Decade*. Washington: IBM Center for The Business of Government, 2002 (New Ways to Manage Series). p. 4-18. Disponível em: <<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/GanslerReport.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2008.
- GARCIA, R. C. *Despesas Correntes da União: visões, omissões e opções*. Rio de Janeiro: IPEA, 2008 (Texto para Discussão, n. 1.319). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1319.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2008.
- GIUNIPERO, L.; HANDFIELD, R. B. *Purchasing Education and Training II*. Tempe: Caps Research, 2004. 125 p. Disponível em: <<http://www.capsresearch.org/publications/pdfs-public/giunipero2004es.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2008.
- KELMAN, S. *Remaking Federal Procurement*. Cambridge: JFK School of Government, Harvard University, 2002a (Working Paper n° 3). 66 p. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~skelman/Remaking%20Federal%20Procurement%20Vision%20paper.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2008.
- KELMAN, S. The Transformation of Government in the Decade Ahead. In: IBM Center for The Business of Government. *Reflections on 21st Century Government Mangement*. Washington, 2008 (Presidential Transition Series). p. 33-61. Disponível em: <<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/KettlKelmanReport.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2008.
- KRALJIC, P. Purchasing must become supply management. *Harvard Business Review*, v. 61, n. 8, p. 109-117, sep./oct. 1983.
- LIMA, J. C. S. *Um Estudo sobre a Reconfiguração da Função Compras em Empresas do Setor Automotivo*. 172 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.justributario.com.br/biblioteca/TDE.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2009.
- MACHADO, N. *Sistema de Informação de Custo: diretrizes para a integração ao orçamento público e à contabilidade governamental*. Brasília: Enap, 2005.
- MENTZER, J. T.; DEWITT, W.; KEEBLER, J. S. *et al.* Defining Supply Chain Management. *Journal of Business Logistics*, v. 22, n. 2, p. 1-25, 2001. Disponível em: <<http://bus.utk.edu/ivc/supplychain/Readings/DefiningSCM.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2008.

- PEARSON, J. N.; GRITZMACHER, K. J. Integrating Purchasing into Strategic Management. *Long Range Planning*, v. 23, n. 3, p. 91-99, 1990.
- ROSENKÖTTER, A. *Promoting Professionalism and Best Practice in public procurement policies*. Brussels: Policy Department – Economic and Scientific Policy/European Parliament, April/2007 (study following the workshop organized in Brussels, 20 march 2007). Disponível em: <http://www.eroparl.europa.eu/comparl/imco/studies/0704_publicproc_en.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2008.
- SALIBA, F. M. P. *A Adoção do Custo Total de Propriedade no Processo de Compras de Grandes Empresas Brasileiras: um estudo de casos*. 152 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Instituto Coopead, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www2.coopead.ufrj.br/port/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1161&Itemid=204>. Acesso em: 15 fev. 2009.
- SANTANA, Z. A.; ROCHA, W. Custo Total de Propriedade: um estudo da sua aplicabilidade à Lei de Licitações. In: VI Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, 2006. *Anais*. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos62006/221.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.
- SOARES, H. S. *Organização de Compras em Empresas Industriais Brasileiras: um estudo de estruturas, papéis e responsabilidades*. 121 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Instituto Coopead, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www2.coopead.ufrj.br/port/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1156&Itemid=204>. Acesso em: 15 fev. 2009.
- SOUTES, D. O. Custo Total de Propriedade (TCO): É importante? Para quem? *Ciências Sociais Aplicadas Em Revista*, v. 7, n. 13, ago./dez. 2007. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/download/1078/911>>. Acesso em: 14 fev. 2009.
- TASSABEHJI, R.; MOORHOUSE, A. The changing role of procurement: Developing professional effectiveness. *Journal of Purchasing & Supply Management*, v. 14, n. 1, p. 55-68, 2008.
- VIANA, J. J. *Administração de Materiais: um enfoque prático*. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.
- WATERS, D. *Logistics: an introduction to supply chain management*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- WEELE, A. J.; ROZEMEIJER, F. A. Revolution in Purchasing: building competitive power through proactive purchasing. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, v. 2, n. 4, p. 153-160, 1996.

CONSELHOS SUPERIORES E COLEGIADOS: ESPAÇOS PÚBLICOS E PARTICIPATIVOS, MAS QUANTO EFETIVOS?

André Luis Rabelo Cardoso
Shirley Mirone Martins Guimarães²⁸
Mário Lúcio de Ávila

1 Introdução

No Brasil e em outros países da América Latina, a experiência de atribuir à democracia inspirações participativas surgem no momento em que os governos nacionais deixam de possuir modelos autoritários.

Em 1988, a Constituição Federal (CF) estabelece como um dos princípios do ensino público brasileiro a participação popular, como base de uma gestão democrática.

Dessa forma, os sistemas de ensino público organizaram-se para responder a esse imperativo constitucional e transformaram suas estruturas para permitir a participação popular, que se alicerça na gestão democrática. Diversos foram as instâncias e os conselhos criados, merecendo destaque a instituição do Conselho Superior pela Lei nº 11.892/2008, a mesma lei que cria os institutos federais.

Assim, este trabalho tem como temática a gestão democrática nos institutos federais, mais especificamente no Conselho Superior, e busca investigar como ela está sendo composta em diversos institutos e qual o teor de suas decisões, a fim de responder a seguinte indagação: os conselhos superiores, enquanto espaços públicos participativos, são efetivos?

Para isso a pesquisa baseou-se em dois tipos de levantamentos. Primeiro, de caráter bibliográfico e documental, foram consultados estudos e pesquisas que tratam da temática da gestão democrática no ensino público. Em seguida, fez-se um levantamento para escolher, dentre os 317 Institutos Federais (IFs), quais seriam analisados. Inicialmente a tabulação foi para segregar quais e quantos institutos existiam em cada uma das regiões brasileiras: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Depois foi feito um apanhado por região para saber qual estado tinha maior representatividade quantitativa e, por fim, foi realizada uma análise de conteúdo para conhecer os tipos de decisões que são adotadas pelos Conselhos Superiores dos institutos federais.

2 Constituição, descentralização e participação social

O movimento democratizador que precedeu a CF/88 foi produto de uma intensa mobilização de diferentes segmentos sociais que procuravam, em última análise, se consolidar no processo constituinte com propostas de cunho democrático (MACIEL, 2007).

Assim, a atual Constituição Brasileira, enquanto produto de interesses conflitivos, em decorrência das pressões organizadas de grupos, instituições e segmentos identificados com os interesses populares, trouxe para a esfera legal a consolidação de um modelo de gestão extremamente descentralizado (FRANZESE e ABRUCIO, 2007).

Esses direcionamentos da CF/88 apontaram para uma inferência: com a descentralização, a superação de práticas governamentais totalitárias e, ao mesmo tempo, a construção de uma nova cultura política ancorada em uma gestão democrática (MACIEL, 2007).

²⁸ Mestrandos em Gestão Pública – Universidade de Brasília (UnB). Contatos: andreluis.mg@hotmail.com e shirleymirone@gmail.com.

Com isso, o retorno do regime democrático não poderia mais abrir mão de mecanismos participativos, que levassem em conta a força e as reivindicações dos movimentos sociais que se encontravam fortalecidos naquela época.

A consequência direta dessas reivindicações foi a proposição de novos espaços públicos por parte do governo, tanto no sentido de promover um debate interno na sociedade civil, para colocar na agenda pública assuntos antes ignorados, quanto para amplificar as possibilidades de participação da sociedade civil na gestão estatal (AVRITZER, 2002).

A democracia participativa surge como uma nova proposta de aproximar a sociedade civil do Estado, por meio de canais que possibilitem a vocalização das demandas dos cidadãos e um maior controle e fiscalização das ações governamentais.

Naquele momento, a expectativa era dar concretude à possibilidade de participação popular na formulação e no controle de políticas públicas. Dentre os novos procedimentalismos participativos, destacam-se os conselhos superiores: estruturas político-institucionais permanentes, criadas a partir de legislações específicas, que têm caráter deliberativo e consultivo acerca das decisões institucionais (AVRITZER, 2003).

Surge, então, o controle social, entendido como:

o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (BOBBIO, *apud* ENCIMAS, 2009, p. 3).

O controle social corresponde a um conjunto de mecanismos pelos quais os cidadãos e as entidades da sociedade civil exercem o monitoramento e a avaliação externa da ação estatal e das instituições que o compõe. Pressupõe que haja descentralização do Estado em direção à sociedade, ou seja, a participação da população na gestão pública e a possibilidade de o cidadão controlar instituições e organizações governamentais para verificar o bom andamento das decisões tomadas em seu nome (ENCIMAS, 2009).

Ainda para esse autor, o controle social é uma forma de se estabelecer uma parceria eficaz e gerar, a partir dela, um compromisso entre o poder público e a população, capaz de garantir a construção de saídas para o desenvolvimento econômico e social do país.

Pressupõe, ainda, um avanço na construção de uma sociedade democrática e que determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho de Estado com o cidadão.

Para dar efetividade à necessidade social e à imposição constitucional, entre outras leis e outros decretos de mesmo teor, recentemente foi instituído o Programa Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que entrou em vigor com o Decreto Executivo nº 8.243/2014. O decreto regula diversos dispositivos constitucionais que tratam da transparência, participação e fiscalização da administração pública pela sociedade civil; em outras palavras, regula o controle social na administração pública (BRASIL, 2014).

O decreto tem o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, além de impor que essa participação social seja observada na formulação, na execução, no monitoramento, na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública como um todo (BRASIL, 2014).

Destarte, entende-se que o Estado tende a um modelo de gestão do tipo societal, diretamente relacionado à capacidade inclusiva dos espaços públicos, uma vez que devem

promover e abrigar a participação de novos atores e novas temáticas. Uma composição diversificada possibilitaria, assim, múltiplas perspectivas e a presença de negociação entre elas, em especial, as dos grupos historicamente excluídos e em situação de vulnerabilidade. Ou seja, esses espaços estão sendo pensados com vistas a gerar práticas horizontais de participação e de negociação, a empoderar grupos sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade e a reforçar vínculos associativos (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

3 Criação dos conselhos superiores

Com o intuito de materializar os imperativos constitucionais de democracia participativa, a própria lei que cria os institutos federais, Lei nº 11.892/2008, também criou os conselhos superiores:

Art. 10. A administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior (BRASIL, 2008).

Segundo Weber (1999), todo tipo de dominação possui um meio específico para limitar-se. Na dominação burocrática, atual na administração pública brasileira, o meio de limitação da dominação se dá por autoridades institucionais existentes ao lado da hierarquia burocrática. Além de que a partição do poder pode se dar a uma colegialidade, não vinculada a uma só pessoa.

Os colegiados são, por isso, uma forma de divisão de poderes e, por conseguinte, limitadores da dominação. São consideradas colegiados as disposições não monocráticas promulgadas por autoridades institucionais após debates e votações, não sendo exigida a decisão de um indivíduo, mas a cooperação de todos ou da maioria. Todavia, Weber ressalta que o fato de a decisão se dar por meio de colegiado não significa, de modo algum, que seja democrática (WEBER, 1999).

Assim, os conselhos superiores foram pensados como uma forma de divisão de poder e, por consequência, limitadores da dominação.

No caso do conselho superior, a participação se dá na medida em que organizações da sociedade civil possuem representantes nos conselhos, ou seja, há uma institucionalização da participação da sociedade. Como orienta o 3ª parágrafo da lei de criação:

O Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo, será composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica (BRASIL, 2008).

Essa característica dos conselhos traz como aspecto-chave o fato de que, enquanto lugares de decisão, só votam determinados representantes, os quais deveriam materializar os anseios de toda a sociedade civil no que diz respeito àquela determinada política pública.

Com relação aos conselheiros governamentais, Tatagiba (2007) traz críticas relacionadas às dificuldades enfrentadas por eles no exercício de seus papéis enquanto representantes do Estado. Segundo a autora, os representantes costumam defender os seus interesses pessoais, em detrimento dos direcionamentos do Estado.

A autora coloca que, mesmo no caso dos conselheiros preparados e comprometidos com a sua função, o seu papel enquanto representante do Estado fica enfraquecido em função da fraca relação que se estabelece com os representados envolvidos. A situação, portanto, não parece ser tão distinta do que ocorre com relação à representação legislativa.

Ainda em relação ao conselho superior, os votos da sociedade civil possuem o mesmo peso da representação governamental. Esse arranjo institucional dos conselhos marca uma diferença estrutural entre os conselhos e a outra inovação institucional que tem ganhado destaque na democracia brasileira: os orçamentos participativos (OPs). No caso dos OPs, existem momentos em que todos os participantes têm o direito de votar – no caso, os cidadãos com título de eleitor registrado naquele município (os orçamentos participativos têm sido utilizados em nível municipal).

Existem outros conselhos dentro dos institutos federais, como colégio dirigente, Cepe, colegiado de desenvolvimento de pessoas etc., mas somente o conselho superior possui representação ampla, ou seja, não restringe a participação de alguns grupos específicos, além de localizar-se no topo hierárquico dos institutos federais, como órgão máximo.

O primeiro parágrafo da Lei nº 11.892/2008 ainda define:

As presidências do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior serão exercidas pelo Reitor do Instituto Federal (BRASIL, 2008).

Talvez a diferença mais significativa entre os dois grupos, representantes do governo e representantes da sociedade civil, seja concernente à preparação e ao nível de informação que os representantes do governo possuem sobre a temática a ser debatida. Como os representantes do governo vêm de organizações que, necessariamente, possuem atuação em temáticas afins do que é trabalhado no conselho, em geral essas pessoas possuem informações qualificadas sobre as discussões que se dão em plenária, pendendo os debates para um ou outro lado.

Por fim, o quarto parágrafo da Lei nº 11.892/2008 institui que:

O estatuto do Instituto Federal disporá sobre a estruturação, as competências e as normas de funcionamento do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior (BRASIL, 2008).

Nesse ponto, se encontra o maior desvio ou equívoco da referida lei, visto que delegou aos próprios institutos a estruturação dos conselhos superiores no seu estatuto, além da determinação de suas competências e das normas de funcionamento.

a. Conselho superior na prática

Em geral, a maneira como se organizam esses conselhos estão relacionadas, necessariamente, às funções que cabem a cada um deles.

Assim, na tentativa de escolher alguns institutos para serem analisados, foi realizado um levantamento dentre os 317 institutos federais, optando por aqueles que possuíam maior representação nacional e regional. Inicialmente a tabulação foi para segregar quais e quantos institutos existiam em cada uma das regiões brasileiras: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro Oeste. Depois foi feito um apanhado por região, analisando os dados daqueles que possuíam maior representatividade em números de *campus* e abrangência territorial, e, por fim, foi realizada uma análise de conteúdo²⁹ para conhecer os tipos de decisões que são adotadas pelos conselhos superiores nesses institutos federais. Foram utilizados os dados do ano de 2013, disponibilizados nos respectivos sites de cada instituto.

²⁹ Segundo Bardin, 1979, p. 42, “é um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”.

O quadro 1 mostra que dos 317 institutos federais brasileiros, a região Norte, com sete estados, representa 13,35% do total. A região Nordeste, 35,96%, com nove estados na sua composição. A região Centro-Oeste é constituída por quatro estados e equivale a 11,36%. A região Sudeste ocupa o segundo lugar em representatividade, com 23,97%, e é composta também por quatro estados. Por fim, a região Sul, com apenas três estados, concebe 15,46%.

Ainda no quadro 1, é possível identificar, dentro de cada região, qual o estado que exibe maior representatividade. Observou-se que, na região Norte, o Pará foi destaque, com 27,50% de representatividade. A Bahia significa 21,93% para o Nordeste. O Estado de Goiás representa 36,11% no Centro-Oeste. Minas Gerais e São Paulo empataram, representando 31,58%, entretanto, optou-se por São Paulo por ser economicamente mais significativo para a região Sudeste. E, por último, o Rio Grande do Sul, representando 46,94% da sua região.

Quadro 1 – Quantitativo de institutos federais por região

REGIÃO NORTE		REGIÃO NORDESTE		REGIÃO CENTRO-OESTE		REGIÃO SUDESTE		REGIÃO SUL	
ESTADO	QTD IFs	ESTADO	QTD IFs	ESTADO	QTD IFs	ESTADO	QTD IFs	ESTADOS	QTD IFs
ACRE	3	ALAGOAS	8	BRASÍLIA	5	MINAS GERAIS	24	PARANÁ	7
AMAPÁ	2	BAHIA	25	GOIÁS	13	RIO JANEIRO	14	RIO GRANDE DO SUL	23
AMAZONAS	10	PIAUÍ	11	MATO GROSSO	10	SÃO PAULO	24	SANTA CATARINA	19
PARÁ	11	CEARÁ	12	MATO GROSSO SUL	8	ESPÍRITO SANTO	14		
RONDÔNIA	5	MARANHÃO	18						
RORAIMA	3	PARAÍBA	9						
TOCANTINS	6	PERNAMBUCO	14						
		RIO GRANDE NORTE	11						
		SERGIPE	6						
TOTAL POR REGIÃO	40		114		36		76		49

Fonte: Dados da pesquisa, ago./2014.

Na análise de conteúdo do Pará, observou-se um total de 292 resoluções, no ano de 2013, no Instituto Federal do Pará; 99,32% foram para **aprovar**, entre outras coisas, principalmente projetos políticos pedagógicos (PPP), regulamentos, termo de cooperação, procedimentos para emissão de certificados de ensino médio; **convalidar** aprovações *ad referendum* de cursos, de deslocamento de servidores; **autorizar** aditamento de portarias e normatização Pronatec. O percentual de 0,68% foi usado para representar **revogações** de resoluções anteriores do Consup.

O Instituto Federal da Bahia, com 16 unidades e outras nove do Instituto Federal Baiano, tiveram, em 2013, cerca de 94 resoluções. Dessas, 57,45% representaram: **autorizações, aprovações, concessões e pareceres** de cursos técnicos de licenciatura, mestrado, programa Profuncionário da rede e-Tec, reuniões itinerantes, regimentos e plano de desenvolvimento institucional (PDI). As ações de **instituir, deflagrar, constituir, determinar e desligar** foram usadas para: criar comissões, normatizar, organizar, acompanhar e executar processo eleitoral, diretório acadêmico estudantil (DCE) e revisão de normas de políticas de assistência estudantil,

relatório de gestão, reconhecimento de títulos de pós-graduação, incentivo a qualificação e código disciplinar docente. Representaram 15,96% as **prorrogações** de trabalho da comissão de PQI e normas de afastamento, comissão de assistência estudantil; e registro de candidatura de comissões eleitorais representaram 3,19%. **Alterar, reintegrar, ratificar e reconduzir**, representando 5,32%, estão relacionados a datas, comissões, alunos e recursos de processo seletivo. Constitui-se, com 1,06%, uma resolução que torna sem validade uma das resoluções anteriores. E, por fim, com 10,61%, ações que **deliberam e resolvem** CPPD, comissão de PQI e normas de afastamento da reitora, aproveitamento de estudos internacionais, regimento geral, processo eleitoral de discentes, comissão de relatório de Ilhéus e Paulo Afonso, PDI, calendário de eleição, avaliação e reformulação de diretrizes estudantis.

Das 64 resoluções, a maior representação do Centro-Oeste cabe aos institutos de Goiás e Goiano, ficando por conta das **autorizações** de afastamento, auxílio-financeiro para tradução de artigos de outra língua, credenciamento do IF na Funape; **aprovações** de PDI, regulamentos, PPP, projeto pedagógico de curso (PPC), matriz curricular, cobrança de documento 2ª via, calendários de reuniões ordinárias, manual de alunos residentes do IF, normas do uso do restaurante do IF e normas disciplinares dos discentes e funcionamento de cursos; **concessões e convalidações** de resoluções anteriores, que representaram 85,94%. A classificação **alteram** é representada por 4,69% e trata de resolução de aprovação, quadro de oferta e de vagas; **dispõem** trata de certificações de conclusão do ensino médio, com base no exame nacional do ensino médio (Enem); **recompõem trata da** câmara deliberativa do conselho superior IF Goiano, com 6,25%. Já a opção **deflagram** aparece com e 3,13% e trata de processo de escolha do reitor.

As 24 unidades do Instituto Federal de São Paulo emitiram 389 resoluções em 2013, sendo que a maioria, 63,24%, foram **homologações** que variam entre estágio probatório de servidores, resultado de eleições de diretor geral dos *campi*, calendário de reposição de aula, prevalecendo a primeira ocorrência. Seguido dos termos de **autorização** de participação de servidores em atividade externa, **aprovação**, adequações e atualizações de PPCs, regulamentos, PPP e implementação de cursos, valor de taxa de revalidação de diplomas emitidos por instituições estrangeiras, realização de estágio curricular, *referendum* código eleitoral, reformulação de curso técnico etc., com 30,85%. **Institui**, procedimento especial para matrícula de estudante de instituição estrangeira, procedimento de avaliação de desempenho, **cria e prova** regulamentos de programas e **declara ad referendum** vagas de cargos do conselho superior ficam com 2,31%. Os termos **anula, designa/delega e retoma** representam 0,26% cada. E **deflagra** processo eleitoral ficou representado por 1,03%.

O Instituto Federal do Rio Grande do Sul e o Sul-Rio Grandense emitiram 308 resoluções. Delas, 71,34% ficaram a cargo de **autorizações, aprovações, deferimentos e deflagrações**, seguidas por 15,31% de **homologações**, depois 3,91% de **revogações, indeferimentos e reprovações**. Por fim, 2,93% referendando, 1,95% retificando e 0,65% prorrogando.

Em resumo, aos conselhos superiores cabe, principalmente, a função consultiva, ou seja, de expressar opiniões sobre as políticas públicas. Com raras oportunidades, eles possuem papel deliberativo, atendo-se mais em ratificar as ações que já foram tomadas pelos gestores públicos previamente, do que em propor alguma nova política pública. Pelo menos é essa a interpretação que se faz quando o conselho se expressa nas atas de reuniões com os verbos autorizar, aprovar, deferir, homologar, convalidar etc.

Com esses resultados, fica claro que, embora a CF/88 tenha criado uma abertura para a sociedade civil e tenha imposto a persecução por um modelo de gestão democrático e participativo, e a Lei nº 11.892/2008, que cria os institutos federais, também tenha imposto um conselho participativo no topo da hierarquia institucional, o mesmo não se vê quando da materialização do conselho, visto que esse conselho ficou tolhido em suas possibilidades, muito porque os estatutos e regimentos que o regularam limitaram-no nas atribuições.

Não estamos afirmando que os conselhos superiores dos institutos não têm força decisória. Existe, sim, espaço para a argumentação e para a tomada de decisões, que geralmente se dão por

meio de voto. Entretanto, como demonstrado pela pesquisa, estas estão extremamente restritas formalmente, diante do tamanho de decisões que passam pelas instituições públicas.

Corroborando com o que Jacqueline Silveira (2009) afirma sobre o exercício de deliberação por parte dos conselhos:

Mesmo nos casos em que há expressa previsão legal, o efetivo poder deliberativo dos conselhos ainda está longe de sedimentado. Há dificuldades em se mudar uma cultura organizacional de decidir de portas fechadas (SILVEIRA, 2009, p. 20).

Silveira (2009) ainda aponta para o fato de que os conselhos deliberam dentro de limites, estabelecidos em suas leis de criação. Além disso, as decisões tomadas são limitadas à área temática de atuação do conselho, sem a possibilidade de deliberar sobre outros temas, por mais que sejam correlatos.

O que comprometeria ainda mais as possibilidades e a qualidade da deliberação seriam as limitações na qualificação dos conselheiros. Segundo Tatagiba (2002), muitas das experiências envolvendo conselhos se mostram mal sucedidas em função tanto da falta de conhecimento sobre o conteúdo dos programas trabalhados quanto do funcionamento da máquina estatal, o que compromete, ora mais, ora menos, tanto a atuação do conselho governamental quanto do não governamental.

Segundo a autora, em uma longa revisão bibliográfica realizada a respeito da questão dos conselhos, havia relatos sobre o quanto a falta de capacitação compromete o efetivo funcionamento dos conselhos (TATAGIBA, 2002).

Tatagiba (2002, p. 6) afirma que “uma das conclusões mais gerais a que foi possível chegar é que os conselhos apresentam, no cenário atual, uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição de políticas públicas”. De modo que “as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão conseguindo cumprir sua vocação deliberativa”.

Outra lição que também pode ser entendida em relação ao funcionamento de dezenas de milhares de conselhos espalhados pelo Brasil é que a criação de um formato legal para a participação popular não é capaz de assegurar a produção de resultados, muito menos de resultados democráticos.

b. Discussão sobre a efetividade do conselho

Apesar da história da democracia como desvio da regra geral de autoritarismo, ou, até mesmo, por causa disso, esta – a democracia – é frequentemente associada às instituições públicas como instrumento de mudança e como fim a ser alcançado. Todo o processo de luta pela gestão democrática, sua incorporação na legislação e suas tentativas de implantação nos sistemas de ensino brasileiro são exemplos disso.

Na verdade, a participação e a distribuição de poder que se vislumbram pela criação de pequenas estruturas descentralizadas e autônomas são a aparente democracia de um mecanismo concentrador de poder em alguns poucos polos que detêm o controle efetivo das políticas, das informações, dos padrões a serem estabelecidos e dos recursos.

De acordo com Bruno (1997),

a aparência assumida por esse novo sistema é o da participação e da autonomia. Trata-se, entretanto, de uma participação controlada e de uma autonomia meramente operacional, aliás, necessária, pois é o que garante o atendimento às condições locais sem ameaçar a estabilidade

de toda a rede, sob controle da organização. Não se pode esquecer que participar de um processo social não significa controlar suas instâncias decisórias (BRUNO, 1997, p. 38).

A falseabilidade dos processos de descentralização decisória e de autonomia dos conselhos nos sistemas públicos de ensino fica mais evidente quando se consideram os processos decisórios gerais, nos quais uma instituição perpassa. Os conselhos não definem quais parâmetros para as políticas públicas, não estabelecem regras de funcionamento, não planejam gastos, enfim, não possuem voz ativa no contexto geral.

A participação controlada e a autonomia operacional, no mundo econômico, acabam por levar os trabalhadores a raciocinar e agir conforme os objetivos da organização. No contexto da gestão da educação, a participação controlada e a autonomia operacional levam os que nela atuam a viverem em uma situação de possível ilusão de que deliberam. Na verdade, agem nos estritos limites das normas impostas pelos sistemas e das condições objetivas de vida que podem impedir um processo de participação em profundidade. Com isso, acabam legitimando decisões já tomadas em função de políticas que são adequações às tendências do capitalismo globalizado. De certa maneira, a descentralização, especialmente a administrativa e financeira, acompanhada de um grau de autonomia operacional, permite que a comunidade acabe assumindo responsabilidades que deveriam ser do Estado, isentando-o de obrigações que lhes são próprias.

Essas razões levam ao entendimento do poder limitado do Estado na implantação de políticas democratizantes e transformadoras, pois os conselhos superiores, sendo o local onde as decisões populares deveriam ser tomadas, não têm ação efetiva e, hoje, só são acionados para operacionalizar as decisões e legitimá-las (BRUNO, 1997).

Assim, pode-se atentar que processo de concessão de autonomia controlada e de descentralização de responsabilidade sem a contrapartida das condições materiais objetivas podem ser, contraditoriamente, parte de um quadro de centralização e de controles dirigidos, com o intuito subjacente de que a participação popular nas decisões do Estado apenas legitime as decisões tomadas pelo próprio Estado. Se assim o for, a gestão democrática do ensino público, para estar de acordo com seus objetivos proclamados, precisará ser uma prática de resistência.

4 Considerações finais

Este estudo teve por objetivo contribuir para o debate acerca da situação atual de funcionamento dos conselhos superiores, por meio de sua caracterização e do levantamento de possíveis fatores que afetam sua atuação.

A proposta não foi avaliar em que medida esses novos arranjos refletem possibilidades substantivas de influenciar as políticas públicas, e sim de que forma seu formato institucional interfere em sua performance, tal qual foi pensado em sua origem.

Sabe-se, todavia, que a efetiva atuação dos conselhos depende também de outros fatores, tais quais o grau de permeabilidade estatal, a efervescência da vida associativa e a quantidade de capital social disponível e em uso no âmbito local (ABRAMOVAY, 2010), além da resistência à implantação de mecanismos democráticos de ordem material, qual seja, cultura patrimonialista, luta interna pela manutenção do poder etc.

Assim, não se pretende, aqui, questionar a efetividade participativa pelo seu viés material ou se há compatibilidade desse modelo participativo com a estrutura burocrática da administração pública atual, mas questionar o seu viés formal, o quanto que os conselhos superiores, mesmo participativos, são efetivos.

Em relação à questão central sobre a qual se procurou refletir nesta pesquisa, as análises desenvolvidas até aqui, embora não conclusivas, demonstram a existência de uma incompatibilidade entre participação efetiva e a configuração atual das estruturas dos institutos

federais, criando uma “democracia regulada”, ou “autonomia controlada”, para as participações dos conselhos superiores.

Finalmente, ressalta-se que pesquisas sobre essa temática são fundamentais à compreensão desses arranjos, que, embora promissores, encontram-se ainda em fase de maturação, embora as análises desenvolvidas neste trabalho não esgotam as possibilidades do modelo, uma vez que foram escolhidas algumas dimensões e relações entre o grande número de informações levantadas.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: VIEIRA, Paulo Freire *et al.* *Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil: Subsídios para uma Política de Fomento*. Florianópolis: Aped, 2010.

AVRITZER, L. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRASIL. *Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

ENCIMAS, Rafael. *Ciência Política para gestor do Mpog*. 79 p. Brasília. 2009.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo*. 33º Encontro Anual da Anpocs, p. 1-25, 2009.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. In: *X Congresso Internacional de Humanidades*. 2007. p. 24-24.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. *Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SILVEIRA, J. *Arranjo institucional dos Conselhos*. Disponível em: <[www.ceter.mg.gov.br/i_seminario/ arranjo_institucional.doc](http://www.ceter.mg.gov.br/i_seminario/arranjo_institucional.doc)>. Acesso em: 20 de março de 2009.

TATAGIBA, L. *Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate*. Revista de Sociologia e Política, n. 25. Curitiba, 2005.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. v. 1. Brasília: UnB, 1999.