

**GERSON
GOMES
DA SILVA**

**COLETÂNEA DE ARTIGOS CIENTÍFICOS EM
CONTABILIDADE PÚBLICA**

Volume I

NOTA DO AUTOR

A Coletânea de Artigos Científicos em Contabilidade Pública traz em seu escopo temas que suscitavam análises no período em que foram escritos, entre 1999 e 2002. Dentre as principais ocorrências na atividade pública, as privatizações faziam parte de um modelo de captação de recursos para os cofres públicos ao mesmo tempo em que se buscava uma aproximação com o contribuinte no sentido de dar retorno dos gastos sociais e prestação de serviços de qualidade. A Lei de Responsabilidade Fiscal em vigor a partir de 2001 reflete toda essa tendência. A seleção dos textos pretendeu apresentar aos discentes do Instituto Cuiabano de Educação – ICE as diversas formas de elaboração de artigos científicos, servindo como ponto de partida para novas abordagens.

SUMÁRIO

I - Aplicação de Recursos Orçamentários em MT	03
II - O Planejamento Estratégico de Longo Prazo na Administração Pública Brasileira	17
III - Prestação de Serviços de Transportes Coletivos em Cuiabá-MT	31
IV - EMPAER-MT - Uma Avaliação do Desempenho	46
V - A Transparência da Gestão Fiscal no Brasil	59

APLICAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM MATO GROSSO

* Gerson Gomes da Silva

RESUMO

O Orçamento Público deve ser um espelho onde a sociedade possa identificar os recursos recolhidos pelo governo, considerando-se que nenhuma despesa pública pode ser realizada sem que esteja devidamente fixada no orçamento. A Contabilidade nem sempre consegue contribuir para a transparência, devido a peculiar complexidade do tema. Apesar de a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal em muito contribuir nesse sentido, o contribuinte ainda desconhece como se exerce a política fiscal do governo. Como se alocam e se distribuem os recursos orçamentários oriundo de diversas fontes, mas principalmente dos impostos? O estudo em referência tem como objetivo: demonstrar como se elabora o Orçamento Público e de que forma se aplicam os recursos orçamentários, utilizando-se para isso a apresentação sintética do processo orçamentário do ano de 2000 no Estado de Mato Grosso.

Palavras-chave: Orçamento Público, Aplicação de Recursos Orçamentários em MT.

*Professor de Metodologia Científica.
Coordenador de Trabalhos Científicos do Curso
de Ciências Contábeis das Faculdades Integradas
Mato-grossenses, Instituto Cuiabano de
Educação. Contabilista. Especialista em Auditoria
Governamental e Gestão de Negócios. Formando
em Direito. E-mail: ggomes@terra.com.br

1. INTRODUÇÃO

Na esfera federal ele é concebido pela SOF – Secretaria de Orçamento Federal, órgão central do sistema orçamentário federal – em conjunto com os demais órgãos dos poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Pela sua complexidade, o orçamento público ainda não é plenamente compreendido pela maioria da população, carecendo da influência ainda prematura da nova Lei de Responsabilidade Fiscal que, num dos seus artigos, dá ênfase ao caráter de transparência às contas públicas. Conforme relata Giacomoni (p. 191, 2000):

“O documento orçamentário, apresentado na forma de lei, caracteriza apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas que foram cumpridas antes e por etapas que ainda deverão ser vencidas. É o desenrolar integral desse processo que possibilita ao orçamento cumprir seus múltiplos papéis e funções.”

Para se ter uma compreensão da aplicabilidade dos recursos orçamentários no Estado de Mato Grosso, no exercício de 2000, o processo orçamentário em âmbito federal permite estabelecer uma analogia entre planejamento/execução e a sociedade organizada. Devido a esses fatores, o presente estudo utilizou-se de fontes primários, relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Plano de Metas do Governo Dante de Oliveira. Os fundamentos ampararam-se em fontes secundárias: livros de contabilidade e orçamentários.

O estudo acha-se delimitado no ano de 2000, durante o exercício do mandato eleitoral do governador Dante Martins de Oliveira. A intenção é facilitar o entendimento do leitor-contribuinte em relação ao cumprimento de metas e planos de governo.

Trata-se, portanto, de uma Pesquisa Documental, da qual se procurou analisar dentro de critérios contábeis e econômicos. Pretendeu-se estabelecer formas de analogia, no intuito de se compreender os objetivos da política fiscal e as funções do governo. Sabe-se que *“a carga tributária brasileira beira os 33% do Produto Interno Bruto (PIB), maior do que a dos Estados Unidos e Japão que possuem 29 e 28% respectivamente sendo que, no Brasil, a prestação dos serviços criou duas atividades fundamentais, as atividade-meio e*

atividade-fim, possibilitando ao encaminhamento de um processo padronizado.” (Figueiredo et alii, 2001).

Neste particular, quanto à fixação de diretrizes na política econômica e social, recorre-se ao fato de que a organização pública somente funciona por intermédio da aplicação das leis, conforme explana Di Pietro (p.3, 2000):

“A administração pública é regida por normas constitucionais e por uma infinidade de normas esparsas constantes de leis, medidas provisórias, regulamentos, sem falar nos atos normativos baixados por órgãos administrativos de variados níveis hierárquicos.”

A intervenção do Estado ainda é feita por resquícios do sistema burocrata de administrar, apesar dos esforços em direção ao sistema gerencial, e o trabalho das finanças públicas que buscam prever os bens ou serviços públicos ou coletivos, o que se pode notar, de acordo com Pereira (p. 12, 2000):

“Verifica-se que a postura hegemônica do Estado na forma de conduzir o processo orçamentário representa um obstáculo, o que explica, em grande parte, o crescente distanciamento da sociedade na definição da política orçamentária e, por conseqüência, do processo orçamentário.”

Portanto, é nesse âmbito que se posiciona um planejamento econômico, como processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, a partir do qual se fixam objetivos gerais e metas específicas.

É também desse contexto que se compreende a interação que distingue das demais políticas públicas, apresentando uma dinâmica seqüencial, estabelecendo um determinado padrão de interação entre o Executivo, o Legislativo e a sociedade organizada.

2. DESENVOLVIMENTO

Desde em que o orçamento público foi citado pela primeira vez na Constituição de 1839, ele vem passando por alterações, ao receber a influência do ambiente da época. O País passou pela Proclamação da República, crises políticas, crises econômicas, revolução, ditadura militar, avanços democráticos e fatos relacionados ao processo de industrialização.

Pela importância que representa para a organização pública, o tema orçamentário mereceu particular atenção dos constituintes da Carta de 1988, atinentes aos novos paradigmas enfrentados na atualidade, procuraram dotá-lo de novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas tradicionais. Inovou-se no que diz respeito à devolução do Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei de orçamento, sobre despesa e à explicitação do sentido da universalidade orçamentária. Em verdade, com a Constituição Federal de 1988, o sistema orçamentário federal passou a instituir novos instrumentos de planejamento governamental: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O orçamento público se apresenta como uma técnica que permite, entre outras funções, que os objetivos e fins do governo sejam reavaliados periodicamente. Para que o orçamento possa ser executado da forma com que sejam recolhidas e analisadas as informações, elaboradas e avaliadas as alternativas de ações futuras, subsidiadas as decisões políticas e realimentado o processo ao avaliar a eficácia das decisões tomadas.

O modelo de integração entre planejamento e orçamento tem a capacidade de operacionalizar os programas setoriais e regionais de médio prazo, cumprindo, dessa forma, o que se estipulam os projetos estratégicos e as políticas básicas nacionais que são os grandes objetivos e metas.

O Plano Plurianual, o PPA, orienta a elaboração dos demais planos e programas de governo, fornecendo as linhas mestras. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO, a cargo do Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, orienta a estruturação da proposta orçamentária anual, norteando a elaboração dos orçamentos anuais e compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal.

Já a Lei Orçamentária Anual, a LOA – possui a incumbência de concretizar as propostas estabelecidas no plano plurianual, seguindo ainda as diretrizes orçamentárias, onde são programadas as ações a serem executadas com a intenção de almejar os objetivos determinados.

A referida lei compreende: o orçamento fiscal referente aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta

inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O Processo Orçamentário no Estado de Mato Grosso em 2000

O processo orçamentário do Estado de Mato Grosso dá seqüência à principal característica do sistema de planejamento na esfera federal, mantendo o seu caráter intergovernamental e transitivo, compreendendo seu processo dinâmico que permite avaliar cursos de ação alternativos, imprescindíveis às tomadas de decisões mais adequadas em sua esquematização, execução, controle e avaliação.

As mesmas proposições orçamentárias formuladas na Constituição da República de 1988 são inseridas concorrentemente na Constituição Estadual, desde a sua tendência humanitária e democrática:

“Artigo 3º. São princípios fundamentais e constituem objetivos prioritários do Estado:

III – propiciar educação, habitação, saúde e assistência pública à maternidade, à infância, à adolescência, ao idoso e às pessoas portadoras de qualquer tipo de deficiência;

V- a eficiência na prestação dos serviços públicos e o estabelecimento de mecanismos de controle pela coletividade da adequação social de seu preço;

VI – a efetivação da participação popular na elaboração de diretrizes governamentais e no funcionamento dos Poderes;

Artigo 4º. O Estado prestigia e garante, nos termos da lei, a participação da coletividade na formulação e execução das políticas públicas em seu território, bem como na elaboração de programas, projetos e planos estaduais e municipais mediante assento em órgãos colegiados.”

Como se pode destacar até os procedimentos finalísticos orçamentários, no que concerne aos sistemas de elaboração, planejamento e de políticas de longo prazo como tratam os programas regionais e setoriais:

“Seção II – Das Atribuições da Assembléia Legislativa

Artigo 25. Cabe à Assembléia Legislativa, com sanção do governador do Estado, não exigida esta para o especificado no artigo 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

- I – sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas estaduais, anistia ou remissão envolvendo matéria tributária;
- II – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública;
- III – planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento;”

Bem como podemos destacar os elementos constitutivos de avaliação:

“Seção V – Das Comissões

Artigo 36. A Assembléia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno ou no ato de que resultar sua criação.

VI – apreciar programas de obras, planos estaduais regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.”

De controle:

“Seção VI – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

Artigo 46. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Pública direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

E, finalmente, de execução:

“Capítulo VI – Do Sistema Tributário e Financeiro

Seção V – Dos Orçamentos

Artigo 162. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – O Plano Plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais do Estado;

Parágrafo 4º. Os planos e programas estaduais e setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pela Assembléia Legislativa.

Artigo 163. Serão estabelecidos em lei os planos e programas estaduais e setoriais, sob a forma de diretrizes e bases de planejamento estadual, compatibilizados com as disposições federais e com o desempenho econômico do Estado.”

De acordo como o que foi disposto na Constituição Estadual, distingue-se todo um sistema, cujo documento é a Lei do Orçamento, mas que passa por um processo onde consta a elaboração da proposta orçamentária, a discussão, votação e aprovação. Trata-se do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária. Essa

integração terá o seu desfecho no momento em que são destinados os recursos para os diversos órgãos governamentais. Assim a Administração Direta é constituída pelos órgãos que integram as estruturas centrais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a Administração Indireta é integrada pelas Entidades dotadas de personalidade jurídica própria, como as Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações instituídas e mantidas pelo Estado.

Para esses órgãos discriminados entre as administrações diretas e indiretas, o orçamento fiscal, de seguridade social e de investimento – exercício de 2000; dispuseram sobre a destinação de recursos através de Lei n.º. 7.240, de 29 de dezembro de 1.999. Nessa lei ficou estabelecido um total geral de receita, da ordem de: 2.454.044.437 (Dois Bilhões, Quatrocentos e Cinquenta e Quatro Milhões, Quarenta e Quatro Mil, Quatrocentos e Trinta e Sete Reais).

As Leis do PPA – Plano Plurianual; LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e, a LOA – Lei Orçamentária Anual formam o processo orçamentário estadual, tendo a Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu artigo 66, inciso X, especificado a responsabilidade do controle externo por parte da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso que aprecia a execução orçamentária, da demonstração contábil, financeira e patrimonial

Atribui-se ao TCE - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso as contas dos administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta do Estado, e as contas daqueles que deram causa a perda, extravios e outras de que resulte prejuízo ao erário. Ainda de acordo com o artigo 47, inciso II, da Constituição Estadual, submete-se ao julgamento técnico administrativo de competência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. No Relatório das Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso – Exercício 2000 – podemos extrair as informações que melhor embasam o tema em estudo.

Destacamos, em conjugação à previsão do PPA, LDO e LOA o que se apresentam como essenciais à instrumentalização da eficiência na fixação de diretrizes da política econômica e social da administração pública estadual no exercício de 2000. Da abrangência apresentada no Relatório, destacamos as mais elementares, quais sejam as distribuições de receita e fontes, despesa, e as respectivas evoluções, dando relevância

aos aspectos que interessam à pesquisa. Fazem parte, ainda, os créditos adicionais abertos por órgãos.

A execução da receita orçamentária processa-se de acordo com o disposto em contratos, convênios e leis, sendo efetivada por essas razões, refletindo-se nos conjuntos patrimoniais financeiros, permanente e de resultados. A execução da despesa orçamentária compreende o conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado, cuja realização depende de autorização legislativa, integrando o orçamento como despesa discriminada e fixada.

Evolução da Receita Orçamentária

Todo recolhimento que se faça aos cofres públicos, através de numerários ou outros bens representativos de valores, que sejam assim, por direito, pertencentes ao Estado, são entendidos de forma genérica como sendo receita pública e o seu processamento utiliza-se de uma ampla estrutura. A eficiência da estrutura administrativa criada para essa finalidade é medida nos resultados obtidos na arrecadação e recolhimento dessas receitas.

A receita orçamentária apresentou um crescimento de 24,88% em relação ao exercício anterior, obtendo em 2000 os percentuais de 62,5%. Dentre a receita orçamentária, extraímos:

Transferências Correntes – são integrantes das denominadas receitas efetivas que, sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, integram ao patrimônio público como elemento novo e positivo, ou seja, entram no patrimônio, alterando-o para maior. Essas transferências correntes recuaram 10,86% em relação ao exercício de 1999.

Receita Orçamentária Arrecadada – a arrecadação somou R\$ 2.370.746.494,50 (Dois bilhões, trezentos e setenta milhões, setecentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e cinqüenta centavos), considerando-se uma arrecadação irrisória, pois acresceu apenas 0,71% comparativamente ao exercício anterior.

Receitas Correntes – estas receitas são compostas pelas receitas: tributária; de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências

correntes e outras transferências. Evidentemente, são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes. Portanto, sua análise deve-se levar em conta a globalização dessas receitas elencadas. As receitas correntes apresentaram um crescimento nominal na ordem de 12,70%, ficando com 96,12% no exercício em estudo.

Receitas de Capital – são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas (operações de crédito); da conversão em espécies de bens (alienação de bens) e direitos (amortização de empréstimos); e, ainda, as transferências de capital, decorrentes de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender despesas classificáveis em despesas de capital, bem como a outras receitas de capital. Estas referidas receitas tiveram uma perda considerável de 57,23% no exercício de 2000.

Receitas Próprias – aquelas receitas que não dependem nem de transferências e nem de operações de crédito, passaram de 61,02% obtidos em 1999, para 70,45%, consubstanciando um significativo aumento nominal equivalente a 22,35%.

Receitas por Operações de Crédito – são fontes oriundas da realização de recursos financeiros advindos da constituição de dívidas, através de empréstimos e financiamentos. Estas receitas reduziram-se em 54,91%, representando apenas 2,34% em 2000.

Transferências Correntes – assim entendidas aquelas receitas oriundas de recursos financeiros recebidos de outras entidades de direito público ou privado e destinados ao atendimento de gastos, classificáveis em despesas correntes. No exercício de 2000, houve uma redução de 13,84%, representando no exercício em análise, apenas 27,21%.

Receitas Tributárias – as referidas receitas integram as receitas efetivas e são compostas por impostos, taxas e contribuições de melhoria, resultantes, portanto, da cobrança de tributos pagos pelos contribuintes em razão de suas atividades, suas rendas, suas propriedades e dos benefícios diretos e imediatos recebidos do Estado. Estas receitas destacam-se das demais, participando marcadamente com 88,73% da totalidade no exercício em análise. Apenas para completar a sua importância, devemos destacar o

ICMS – imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, participando com 94,85% desse crescimento das receitas tributárias, apresentando um crescimento individual nominal de 25,87%, revelando o total êxito da política tributária.

Evolução da Despesa Orçamentária

As despesas públicas classificam-se em dois grupos: a despesa orçamentária e a despesa extra-orçamentária, sendo que a primeira depende de autorização legislativa, ou seja, não pode ser realizada sem crédito orçamentário correspondente; porém, a segunda, independe de autorização legislativa, correspondendo geralmente a valores recebidos como cauções, depósitos e consignações originadas de entradas no ativo financeiro. Constituem-se gastos destinados à execução dos serviços públicos, à assunção dos compromissos da dívida pública, entre outros.

Conforme apresenta o Relatório do TCE, a despesa orçamentária realizada pela administração estadual, no exercício de 2000, atingiu o montante de R\$ 2.435.574.364,83 (Dois bilhões, quatrocentos e trinta e cinco milhões, quinhentos e setenta e quatro mil, trezentos e sessenta e quatro reais e oitenta e três centavos). Destas alocações, destacam-se:

Gastos com Pessoal – estes gastos enquadram-se nas Despesas Correntes, aqueles de natureza operacional, realizados pela administração pública, para a manutenção e funcionamento dos seus órgãos. As Despesas Correntes ainda se dividem em Despesas de Custeio e Transferências Correntes, esta última referindo-se a dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços. No entanto, ficam os gastos com pessoal classificados nas Despesas de Custeio que são as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados. No exercício de 2000, estes gastos com pessoal tiveram um crescimento de 24,41%, devido a implantação de Novos Planos de Cargos, Carreiras e Salários.

Despesas com Órgãos – os órgãos que tiveram maior participação na realização da despesa, importando em 78,25% são os seguintes:

ÓRGÃOS	PERCENTUAIS
1. Secretaria de Fazenda - Encargos	33,04%
2. Fundo Estadual de Educação	8,64%
3. Secretaria de Estado de Educação	6,53%
4. Secretaria de Estado de Fazenda	6,11%
5. Tribunal de Justiça	5,35%
6. DVOP	4,48%
7. Assembléia Legislativa	4,14%
8. Polícia Militar	4,14%
9. Ipemat	1,93%
10. Polícia Judiciária Civil	1,92%

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos entraves assinalados, há de se destacar o acentuado caráter de planejamento e controle ocorrido a partir da Constituição de 1988, dando nova dimensão ao papel a ser desempenhado pelo orçamento na administração moderna. Elas continuam sendo as linhas mestras para o gerenciamento da coisa pública.

A modalidade funcional-programática pode não ser uma panacéia, ainda mais se vemos pela ótica pragmática de que os recursos, às vezes estão disponíveis e até sobram em uma determinada fonte, mas o problema é a qualidade da sua utilização, que evita o desperdício. Mas quando a modalidade funcional-programática especifica a identificação de objetivos, de onde as despesas estão sendo efetivadas, sem dúvida que vai ao encontro da população, como, por exemplo, se, despesas destinada à construção de uma escola de ensino fundamental. A quantidade de salas construídas são menos importantes em relação à quantidade de cidadãos que serão postos em condições de suprir as necessidades da sociedade.

E o segundo diz respeito à contabilidade na administração pública, impulsionada pela instituição da Lei 101 – a Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu novas normas de gestão pública e fez com que a contabilidade voltasse para novas atribuições e fosse incorporando informações econômicas, como também se amoldando nesse sentido. Descentralizando a execução e centralizando o controle das contas do Estado, como revela Luis Marcos de Lima, superintendente adjunto de Gestão da Contabilidade da

Secretaria de Fazenda de Mato Grosso: *“Somos a lupa da consolidação das contas. Para exercer isso, estamos descentralizando 100% a execução e centralizando 100% o controle.”* (Jornal Informativo do CRC – maio-junho de 2001).

A certeza dessa mudança, ele confirma: *“antes, o acompanhamento patrimonial era anual. Criamos uma sistemática mensal.”* (Jornal Informativo do CRC – maio-junho de 2001). Isso pode contribuir para diminuir essa postura hegemônica do Estado na forma de conduzir o processo orçamentário, pois, havendo informações compreensíveis para o cidadão comum, conseqüentemente sua participação seria proporcional.

Demanda disse as comparações entre valores aplicados (ou deixados de serem aplicados, ou geridos pela improbidade) e os resultados alcançados por eles, pelo que geram de economia de recursos, caso não estivessem sido feitos, como são os projetos de longo prazo. Exemplo: a erradicação de epidemias – em quantos valores monetários se economiza, deixando de utilizar os leitos hospitalares? Ou, ainda: a formação de novos profissionais em uma universidade pública – a mensuração dos resultados na geração de empregos e qualidade de vida.

Esses parâmetros de natureza econômica são pouco difundidos pela publicidade governamental, permanecendo quase sempre uma infinidade que formam uma equação incompreensível. Para o contribuinte participar da gestão pública há a necessidade de usar desses parâmetros. Assim, o contribuinte teria como saber se os recursos estão sendo aplicados conforme a lei recomenda.

Assim como também falta a compreensão do cidadão sobre a representatividade política no Congresso e se essa representatividade faz parte da base política da administração atual. O noticiário faz a sua parte, contribuindo para que o público visualize melhor essa conjugação de forças políticas e a interação de Poderes:

“O senador Carlos Bezerra, representante de MT no Senado (presidente da Comissão de Orçamento) disse que deverão merecer atenção as hidrovias, a recuperação da malha federal, a Ferronorte, a BR 163 (com recursos bloqueados pelo TCU, por irregularidades no valor da obra) e infra-estrutura para reforma agrária”. (Jornal Diário de Cuiabá, edição 9890, de 16/02/01).

Em alguns setores em que são imprescindíveis a presença do Estado, como a saúde, segurança e educação, mesmo numa época em que esse Estado mais se aproxima das leis de mercado, o contribuinte pode acompanhar:

“Saúde receberá 8% do Orçamento

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano que vem prevê ampliação do Programa de Saúde da Família.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) recentemente aprovada pela Assembleia e ainda pendente de sanção pelo Governador Dante de Oliveira prevê para 2002 a ampliação do Programa de Saúde da Família (PSF), com o aumento de 2017 para 250 Equipes de Saúde Família, e seu âmbito de cobertura de 29% para 65% da população (...).” (Jornal Diário de Cuiabá, edição 9890, de 16/02/01).

Um Plano de Metas contém a proposta de construir um projeto de longo prazo, nele estando contidos os principais tópicos a serem abordados pelo governo, previsto no período de 1995 – 2006 – e que *“deveriam servir como indicativo para a população em geral.”*

No Plano de Metas do governo Dante de Oliveira encontra-se a identificação das principais carências no transporte, energia e nas demandas sociais de saúde, saneamento, emprego e renda, entre outros. Constata-se que apenas sete municípios possuem serviços de coleta e tratamento de esgoto sanitário, atendendo a 11% da população ocupada em Mato Grosso, 550 mil pessoas encontram-se praticamente fora do mercado consumidor. A educação em Mato Grosso, por exemplo, está abaixo da média nacional:

“A taxa de escolarização, em 1993, está em torno de 70%, enquanto a média nacional registra 86%. Apenas 15,7% das crianças de 4 a 6 anos estão sendo atendidas na pré-escola. Somente 10% dos jovens de 15 a 19 anos estão matriculados no ensino médio.”

Feitas essas observações podemos concluir que, a partir do exercício de 2000, justamente o período escolhido para análise de estudo, o orçamento optou por uma modalidade, cuja técnica poderá trazer, não imediatamente, mas no decorrer dos exercícios seguintes a elaboração e execução orçamentária no Estado de Mato Grosso com medidas econômicas de resultados. Evidentemente que isso será mais facilmente possível com a efetiva participação da sociedade.

BIBLIOGRAFIA

CARDOSO, Eliana. Economia Brasileira ao Alcance de Todos. São Paulo: Brasiliense, 1997.

CREPALDI, Silvio Aparecido. Auditoria Contábil – Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 2000.

CRUZ, Flávio da. Auditoria Governamental. São Paulo: Atlas, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Administração Pública – Legislação. São Paulo: Malheiros, 2000.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral et alii. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Recife: Nossa Livraria, 2001.

FRANCO, Hilário. A Contabilidade na Era da Globalização. São Paulo: Atlas, 1999.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2000.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil. São Paulo: Campus, 2000.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública – Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 2000.

MUSGRAVE, Richard A. Teoria das Finanças Públicas – Um Estudo de Economia Governamental. São Paulo: Atlas, 1973.

PEREIRA, José Matias. Finanças Públicas – A Política Orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 2000.

PLANO DE METAS – MATO GROSSO – 1995 – 2006. Plano Estratégico – Estudos Preliminares. Frente Cidadania e Desenvolvimento. Mato Grosso, Julho de 1994.

SANTANA, Cleuciliz Magalhães. Como Funciona a Economia? Manaus: Valer, 1998.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA. Balanço Geral do Estado de Mato Grosso – Exercício 2000. Governo de Mato Grosso.

TCE – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso – Exercício 2000. Relatório de Prestação de Contas do Exercício de 2000.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE LONGO PRAZO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

* Gerson Gomes da Silva

RESUMO

Entre tantas ferramentas à disposição do gerenciamento da res pública, o Planejamento Estratégico continua sendo imprescindível na execução de planos de ação que visem retornar da forma mais eficaz possível ao contribuinte, a prestação de serviços de qualidade, condizente àquele que suporta uma das maiores cargas tributárias do mundo. A cultura organizacional pública, cuja busca de superávits a deixava acomodada, cada vez mais vem incorporando a pressa do setor privado forçado em aportar novidades para alcançar sempre mais lucros. Diante disso, questiona-se: o Planejamento Estratégico conseguirá se manter como melhor opção na busca por resultados satisfatórios da organização pública? O estudo em referência tem por objetivo realizar uma abordagem teórica sobre essas possibilidades.

Palavras-chaves: Planejamento Estratégico e Administração Pública.

*Professor de Metodologia Científica.
Coordenador de Trabalhos Científicos do Curso
de Ciências Contábeis das Faculdades Integradas
Mato-grossenses, Instituto Cuiabano de
Educação. Contabilista. Especialista em Auditoria
Governamental e Gestão de Negócios. Formando
em Direito. E-mail: ggomes@terra.com.br

1. INTRODUÇÃO

O sistema gerencialista, o qual agrega uma terminologia peculiar, de onde se extrai termos como “o estado inteligente”, “o governo empreendedor”, “o estado empresa” norteia seus administradores em seus órgãos descentralizados como meios de o governo chegar até o cidadão. Para AKTOUF (1996), a Administração Pública:

“É uma prática, uma ação concreta, contínua, e o gestor é um ente de ação. O gestor é alguém que se baseia (idealmente) num máximo de saberes (científicos ou tirados da reflexão sobre experiências) para melhor assentar sua percepção das situações e melhor fundar as instituições que guiarão no exercício, o mais adequado possível, de sua atividade”.

Percebe-se então um Modelo de Administração Pública Gerencial que tem como princípios básicos a descentralização, a horizontalização das estruturas, ênfase nos cidadãos – usuários e concentração nos resultados. Para isso, necessário se faz estabelecer um padrão de conduta pública.

Deve-se levar em conta uma série de fatores, mas, principalmente a cultura organizacional, esta, construída paulatinamente ao longo do tempo, cujas metodologias de trabalho precisam obedecer a um processo contínuo, profícuo, avesso a anomalias decorrentes dos tumultos ocorridos nas organizações privadas, geralmente em razão das crises econômicas. O Estado Empresa, cuja terminologia espelha um grau de competência almejado pelo gerenciamento público requer uma reflexão mais apurada.

Nem tudo que se realiza no setor privado se presta ao setor público. O jargão de que tudo que se faz nas empresas privadas é melhor e que tudo que se faz nas entidades públicas é ruim vem sendo avaliado. Apenas para exemplificar: atualmente, quem é que não quer fazer parte do setor público, como integrante do quadro de servidores, cujos salários são percebidos pontualmente e cuja segurança garantida pelo ingresso por concurso público permite ao cidadão planejar melhor a sua vida?

Ao considerar os fatos, é sintomático avaliar a forma de aplicação do Planejamento Estratégico na Administração Pública. E, diante desse raciocínio se questiona quanto à elaboração de planos e planejamentos de curto, médio ou longo prazo. Por conta do exposto, escolhemos por realizar um estudo, o qual tem como procedimento a Revisão

Teórica, baseado num tipo de Pesquisa Descritiva, procurando uma abordagem Qualitativa. É assim, pois que, embora o Planejamento Estratégico seja considerado a principal ferramenta de gerenciamento de uma organização, seja ela pública ou privada, ele necessita de revisões periódicas que possam ajustá-lo à realidade, num mundo globalizado em que as mudanças bruscas das metas e objetivos governamentais impossibilitam a sua eficácia.

2. DESENVOLVIMENTO

Com o propósito de destacar a importância do Planejamento Estratégico para administração pública, os autores Cole Blease Graham Jr. e Steven W. Hays nos proporcionam algumas contribuições relevantes na elaboração do presente estudo, primeiramente ao tratar dos benefícios do planejamento.

Para Jr. E Hays, as maneiras de determinar se uma organização é eficiente e o próprio significado de eficiência varia de organização para organização. Os autores citam Cameron (1980: 67) que identifica quatro abordagens básicas para avaliar a eficiência: 1) quão satisfatoriamente uma organização atinge suas metas; 2) a extensão da aquisição dos recursos de que necessita; 3) o grau em que reduz a tensão interna nos funcionários; e 4) seu sucesso no relacionamento com importantes grupos externos ou grupos de constituintes estratégicos que a influenciam.

Em contraste com organizações eficientes, as "anarquias organizadas" têm metas mal-definidas, são ligadas internamente de forma vaga e confusa por muitas definições diferentes de sucesso, usam variadas estratégias para conseguir os mesmos resultados e realmente não têm um rendimento efetivo que possa ser ligado analiticamente aos recursos (Cameron, 1980: 70-71).

Mesmo sob condições de incerteza e imprecisão, contudo, o planejamento ajuda na luta por se obter clareza nos propósitos organizacionais e aprimoramento organizacional. Os planos refletem as informações e a atenção que os analistas planejadores são capazes de dirigir para escolhas práticas de ação (Forester, 1989: 19-20).

O principal benefício do planejamento é o estabelecimento de um futuro curso de ação que promova a coordenação dos recursos internos da organização com seus desafios políticos e externos. O processo de planejamento integra as funções da organização com seus recursos voltados para a finalidade de alcançar seus objetivos (Sord e Weisch, 1964: 13).

Um segundo benefício do planejamento é que ele ajuda os administradores públicos a tomar as decisões atuais que têm a melhor chance de produzir as conseqüências desejadas — tanto no presente como no futuro. Ele permite aos administradores saber onde a organização está hoje em dia, quais são ou poderiam ser os seus recursos e para onde desejam ir os dirigentes ou detentores do poder na organização.

Uma perspectiva de longo prazo, apoiada por análises e capacidades organizacionais aprimoradas, é necessária para se conseguir resolver uma crise tal como um problema que envolva o meio ambiente e os recursos naturais (Henning e Mangun, 1989).

Um terceiro benefício do planejamento provém da avaliação das condições futuras e presentes e do encorajamento e apoio aos administradores para tentarem estabelecer objetivos. As decisões racionais são reforçadas quando os administradores têm a visão ampliada de um grupo de alternativas entre as quais podem escolher. Reduzem-se as reações baseadas na emoção, na adivinhação e na intuição.

Um quarto benefício do planejamento é que ele toma os administradores capazes de decidir de antemão o que fazer, como e quando fazê-lo e quem deve fazê-lo. Com os planos, os administradores podem assegurar que cada operação está na área de responsabilidade de alguém e decidir se cada função está adequadamente identificada e se o indivíduo responsável tem e usa a indispensável autoridade. Inversamente, o planejamento aprimora a confiabilidade ao esclarecer as funções organizacionais e definir as responsabilidades (Reinhardt, Shapiro e Kallman, 1981:4-5).

Finalmente, o planejamento provê o controle organizacional através do estabelecimento de padrões de desempenho. Os níveis individuais e organizacionais de realização podem ser comparados com esses padrões, como se faz usualmente, por exemplo, ao comparar as despesas com o orçamento.

Planejamento e administração são inseparáveis, pois as decisões de planejamento fornecem um referencial pelo qual se podem avaliar ações, realizações e realidades subseqüentes e tomar então as medidas corretivas necessárias. Mesmo um problema básico como a administração de instalações apresenta um avanço quando se usa uma abordagem planejada para custos de energia e manutenção preventiva (Lewis, 1991).

Sem o conhecimento de um futuro curso planejado de ações e eventos, os administradores não têm base para decisões. O sucesso na implementação de planos está constantemente ameaçado por problemas de controle organizacional, pelo comportamento dos funcionários na organização e pela tendência geral desta a resistir a mudanças (Gordon, 1992: 410-14).

Na verdade, a insensibilidade é apenas uma manifestação de fraquezas muito mais fundamentais das organizações burocráticas. De acordo com muitos teóricos organizacionais, as burocracias têm dois calcanhares-de-aquiles inter-relacionados. Em primeiro lugar, as burocracias tendem a ser estáticas. Essa resistência à mudança origina-se da sua natureza autoritária e monocrática.

Devido ao fato de o sistema de autoridade ser inteiramente de cima para baixo (isto é, toda autoridade é investida no dirigente da organização, em vez de ser dividida com os subordinados), qualquer mudança tem de ser iniciada de cima. Mas, novamente devido à rígida estrutura hierárquica da burocracia, os dirigentes muitas vezes não recebem informações que indiquem a necessidade de mudança.

Como a informação abre seu caminho através da hierarquia, está sujeita a supressão e distorção em níveis sucessivos. Os burocratas não estão dispostos a passar adiante informações que possam ser desagradáveis aos seus superiores ou que não se reflitam favoravelmente sobre eles mesmos. Outro importante desencorajamento à inovação e à mudança é que a preocupação com normas e procedimentos favorece o conformismo entre os funcionários. Seguir as normas torna-se um ritual.

No começo da década de 1960, começou a emergir uma abordagem mais complexa da administração. Essa abordagem, chamada teoria da contingência, baseia-se em duas conclusões fundadas em estudos empíricos: "1) não há um único melhor caminho para

organizar; e 2) nem toda forma de organizar é igualmente eficiente" (Galbraith, 1973: 2). O foco básico desses estudos era a identificação dos fatores ou contingências que influenciavam o projeto organizacional.

A necessidade de enfatizar "a perpétua aquisição de novas informações" foi reconhecida há muito (Sylvia e Meyer, 1990: 132). A resposta governamental tem sido, de modo geral, impressionante, com a proliferação de treinamentos e programas de desenvolvimento de empregados ocorrendo nos últimos anos.

Nos Estados Unidos, desde 1958 a Lei de Treinamento de Empregados do governo federal tem promovido programas educacionais sistemáticos e contínuos, enfatizando as habilidades técnicas e administrativas. Novos programas se adicionaram ao longo dos anos, levando a aumentos exponenciais no número de trabalhadores treinados e na sucessão de tópicos que são discutidos nos programas contínuos.

Crescimento similar ocorreu no nível estadual, estimulado em parte por iniciativas federais. Por exemplo, programas financiados pelo governo federal devem ser administrados dentro de limites e normas claramente definidos.

Para assegurar a concordância de programas, a maior parte dos Estados desenvolveu programas de treinamento para trabalhadores estaduais e locais, administrando fundos do governo federal (Sylvia e Meyer, 1990).

Outra contribuição aos esforços de treinamento estaduais e locais nos Estados Unidos veio através da Lei Intergovernamental de Pessoal (LIP), que objetivava expandir e aperfeiçoar os sistemas de mérito nos governos estaduais e locais. Muitos Estados usaram a magnitude desses novos recursos para estabelecer centros de treinamento, a maioria dos quais sobreviveu ao fracasso do programa da LIP.

Atualmente o treinamento é direcionado para qualquer uma destas quatro amplas metas: produção (para aprimorar a prestação de serviços melhorando as habilidades técnicas e gerenciais), adaptação (para ajudar os empregados a se ajustarem às mudanças de demandas dos seus ambientes), socialização (para modelar os valores e percepções dos trabalhadores e assim orientá-los quanto a normas e atribuições) e coordenação (para

reduzir o conflito interno, estabelecer uma orientação de equipe e reforçar a comunicação) (Sylvia e Meyer, 1990).

Esses objetivos são perseguidos através de uma variedade de esquemas de treinamento focalizando assuntos como habilidades técnicas (por exemplo, tecnologia de computador), competência gerencial (estratégias decisórias, delegação), solução de problemas, planejamento, administração de conflitos, estabelecimento de metas, estruturação de equipes e outros.

Embora a maior parte do treinamento seja feita pelas agências ou departamentos, o governo federal e a maioria das unidades federais dos Estados Unidos também mantêm instalações e programas de treinamento centralizados.

Um fenômeno importante no campo do treinamento é a simbiose existente entre os objetivos do desenvolvimento de empregados e o rápido avanço em direção.

Dessa forma, aos abordarmos os benefícios do planejamento para as organizações públicas e todo o delineamento de sua aplicação na esfera pública, passamos a destacar o fenômeno da terceirização que vem sendo aplicado naqueles setores em que o governo necessita relegar para se abster das funções mais precípuas.

Dessa forma, fomos buscar elementos para nossas assertivas na obra *Para Administrar a Organização Pública*, dos autores americanos Cole Blease Graham Jr. e Steven W. Hays. Evidentemente que seus embasamentos são os Estados Unidos da América, porém, as teorias e ensinamentos são muito parecidos no que tange aos objetivos governamentais ao tratar de políticas de curto e longo prazos e quais são as técnicas para esse atingimento.

De acordo com esses autores, o plano de longo prazo nunca se torna realidade num sentido literal; é antes como um alvo em movimento, sempre alguns passos fora de alcance. O plano de longo prazo *“define a direção em que a organização pretende caminhar, não é um objetivo exato pelo qual se possa avaliar diretamente o desempenho individual ou a realização organizacional”*. (Jr. e Hays, 1994).

Os autores nos ensinam que o plano de longo prazo é revisado regularmente para manter

as metas atualizadas. Assim, o plano de longo prazo é um plano dinâmico, contínuo, para a ação gerencial. Como tendemos a pensar em termos de etapas ("Se eu conseguir resolver isso, então posso fazer o resto!"), é difícil ajustar-nos à idéia de que sempre há algo mais a fazer.

Mas, acrescentam Jr. e Hays, há um benefício poderoso no planejamento de longo prazo: há sempre um futuro definido a ser implementado pelos administradores. Como as metas de longo prazo nunca são realizadas com precisão (há demasiados eventos e mudanças intervenientes), o administrador nunca pode descansar sobre vitórias passadas ou mesmo presentes. A perspectiva de longo prazo provê estímulos constantes para a criatividade e a ação.

No que concerne ao planejamento de curto prazo para um período de um ano ou menos é a segunda etapa da implementação, também tem sido chamado de planejamento de ação, análise de situação e administração tática. Os administradores e seus subordinados formulam objetivos de curto prazo dentro da estrutura de planejamento de longo prazo para determinar as necessidades operacionais anuais.

Talvez os melhores exemplos sejam o orçamento anual para operações ou o plano anual de despesas de capital para instalações físicas. Os assuntos de curto prazo são recorrentes, mas numa organização do setor público não pode haver planejamento específico de longo prazo devido às mudanças na liderança política ou à perda do consenso político. Por isso, decisões baseadas em questões de curto prazo podem assumir grande importância e gerar muito debate público.

O plano de curto prazo nos é provavelmente o mais familiar. É muitas vezes o único plano pelo qual se interessam as legislaturas. Com efeito, essa ênfase nos planos de curto prazo é a razão por que muitas decisões sobre políticas públicas são caracterizadas mais como incrementais do que como abrangentes.

As Técnicas de Planejamento

Na medida em que se faz o planejamento, o ambiente político (externo) e o ambiente administrativo (interno) da organização passam por mudanças, e se emprega uma

variedade de técnicas gerenciais para enfrentar essas mudanças. A maior parte dos ajustes resultantes, tais como tentativas de melhorar a produtividade.

Para a organização, o planejamento estratégico permite que se desenvolvam um sentido de direção, um conceito do futuro e uma forma de controlar aspectos deste nos quais a organização tem interesse. Seja ou não utopia, o planejamento estratégico gera as informações preliminares com as quais se pode avançar no planejamento de longo prazo para decisões organizacionais (Pennings *et alii*, 1985). O planejamento estratégico oferece a possibilidade de melhorias significativas na administração e nos programas, mesmo sem elaborar um planejamento de longo prazo (Eadie e Steinbacher, apud Jr. e Hays, 1994: 59).

Planejamento de Curto Prazo ou Operacional

Além das questões maiores ou estratégicas, os administradores também enfrentam os problemas menores ou táticos de tomar decisões sobre ações a serem empreendidas no próximo mês ou no trimestre seguinte. Com efeito, esses "microproblemas" muitas vezes ocupam a maior parte do tempo do administrador, pois o que lhes falta em amplitude é mais do que compensado pela sua urgência. Embora algumas das técnicas do planejamento de longo prazo possam ser adaptadas às necessidades de curto prazo, este requer algumas técnicas distintas.

Assim, ao estabelecermos os parâmetros que consideramos relevantes na esfera pública, passamos no próximo capítulo a tratar da utilização dessa ferramenta de gerenciamento na administração pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo dos pressupostos de Jr. e Hays, há um benefício poderoso no planejamento de longo prazo: há sempre um futuro definido a ser implementado pelos administradores. Como as metas de longo prazo nunca são realizadas com precisão (há demasiados eventos e mudanças intervenientes), o administrador nunca pode descansar sobre vitórias passadas ou mesmo presentes. A perspectiva de longo prazo provê estímulos constantes

para a criatividade e a ação.

Para a organização, o planejamento estratégico permite que se desenvolvam um sentido de direção, um conceito do futuro e uma forma de controlar aspectos deste nos quais a organização tem interesse. Seja ou não utopia, o planejamento estratégico gera as informações preliminares com as quais se pode avançar no planejamento de longo prazo para decisões organizacionais (Pennings et alii, 1985). O planejamento estratégico oferece a possibilidade de melhorias significativas na administração e nos programas, mesmo sem elaborar um planejamento de longo prazo (Eadie e Steinbacher, apud Jr. e Hays, 1994: 59).

Depois de terem sido identificadas e selecionadas as alternativas estratégicas e determinada uma abordagem estratégica, as previsões de longo prazo dão forma e quantidade ao plano de implementação. A técnica Delphi, já mencionada como exemplo de ferramenta gerencial para o planejamento estratégico, é igualmente útil no planejamento de implementação de longo prazo. Esse método envolve a consultoria com especialistas nas áreas de interesse para a organização (ver Bin-gham e Ethridge, 1982: 35-57).

A composição do painel de especialistas é determinada pela administração, mas inclui usualmente autoridades de renome no campo geral, assim como pessoas que conhecem os assuntos específicos da organização. Esses especialistas são entrevistados individualmente, para que digam o que pensam, não apenas o que ouvem outras pessoas falarem. Devido a essa ausência de interação entre as pessoas envolvidas, os grupos Delphi são muitas vezes chamados de grupos nominais.

O conjunto de opiniões, inicialmente amplo, é estreitado através de entrevistas subseqüentes, nas quais se dá aos especialistas algum tipo de feedback. O feedback estimula a reconsideração e elaboração de primeiras avaliações, na tentativa de canalizar opiniões para um consenso quanto à melhor estimativa ou previsão. O feedback pode consistir em rankings derivados de um questionário ou usar uma abordagem descritiva. Entrevistas sucessivas ou repetidas séries de feedback são geralmente necessárias para produzir o consenso entre os especialistas. A versão do futuro finalmente alcançada pelo

painel Delphi depende da criatividade de seus membros, o que pode ser um fator limitador (Jones, 1980: 14-20).

Através do planejamento estratégico e de longo prazo, a organização procura desenvolver e esclarecer suas metas e definir as missões que deseja perseguir, de acordo com uma análise dos fatores-chaves nos ambientes interno e externo da organização (Tichy, 1982). As alternativas estratégicas tornam-se mais específicas na medida em que são traduzidas em planejamentos de longo prazo com base em situações e circunstâncias previstas.

O planejamento de implementação em longo prazo baseia-se nas previsões de longo prazo. Predição é a afirmação probabilística, em geral com um nível de confiabilidade relativamente alto, de que um acontecimento especificado ocorrerá dentro de um tempo especificado (Starling, 1979: 280-85). Na medida em que a estrutura temporal se estende para um futuro mais distante, a chance de erro na predição aumenta, pois há mais tempo para intervirem acontecimentos ou circunstâncias desconhecidos.

Previsão ou projeção é a estimativa de um acontecimento futuro ou de uma influência ambiental sobre a qual o administrador da organização não tem controle direto. As previsões podem capacitar os planejadores a criar expectativas do que irá acontecer aos custos ou a outras variáveis relevantes fora do controle dos administradores (Ascher e Overholt, 1983; Scott, 1972: 2). A utilidade de uma previsão é reforçada se o administrador que a solicita fornece definições precisas das variáveis de interesse.

A função dos administradores públicos é tomar decisões criteriosas quanto ao projeto e à disposição de uma técnica específica de modo a que os resultados estimados tenham uma relação razoavelmente estreita com as realidades que a organização irá confrontar.

Muitas circunstâncias podem influenciar a precisão de uma previsão. A quantidade e a qualidade das informações disponíveis podem mudar, muitas vezes com bastante rapidez. Pode haver alterações nas condições econômicas: o início de uma recessão ou de um período de inflação. Pode haver mudanças dentro da organização ou em fatores demográficos, tais como a composição e a distribuição populacionais.

Finalmente, não há uma forma definitiva de determinar quais as mudanças tecnológicas que podem ocorrer. Todas essas mudanças têm de ser harmonizadas dentro de

quantidades de tempo limitadas. Como regra empírica, podemos dizer que, quanto mais longa a estrutura temporal da previsão, maior a quantidade de erros. Esses fatores, separadamente e combinados, limitam a utilidade de quaisquer planos de longo prazo (Makridakis e Wheelwright, 1983: 706-92).

Depois de as alternativas preferidas terem sido identificadas pelos líderes da organização, segue-se uma fase de avaliação, levando à conversão das questões maiores, estratégicas, em medidas mais detalhadas, de cunho tático. A fase de avaliação envolve a consideração de problemas como os efeitos secundários potenciais, as complexidades das ações exigidas e os impactos sobre pessoas e recursos. Entre as questões levantadas estão as seguintes:

1. Podem os objetivos ser alcançados da maneira como foram definidos? As definições são precisas? Os objetivos são realistas?
2. Quais são os possíveis efeitos secundários, positivos ou negativos, de cada alternativa, inclusive as possíveis consequências não-premeditadas?
3. As escolhas são complexas demais? Haverá problemas de disponibilidade de recursos, custos ou tempo? Os principais atores envolvidos teriam objetivos políticos não-revelados que fossem importantes para o plano estratégico?
4. Há flexibilidade nas alternativas estratégicas? Poderiam algumas das estratégias ser combinadas? Poderia o trabalho humano ser substituído por máquinas na implementação?
5. O pessoal existente está apto para implementar as alternativas?
6. A alternativa é justificável em relação aos riscos potenciais? Quão remotos ou prováveis são os riscos associados a cada alternativa?

As organizações públicas no Brasil passam por mudanças positivas, independentemente de quais esferas pertençam: municipal, estadual ou federal; e independentemente de qual grau de melhorias possa se mensurar. Sob os aspectos internos, movidas notadamente pelos problemas econômicos que impulsionaram maior número de servidores concursados e; sob os aspectos externos, um contribuinte mais exigente por prestações

de serviços públicos de qualidade. Assim, ao encerrar as Considerações Finais do presente estudo, cujo cerne teórico utilizou-se de um “olhar externo”, baseado na experiência americana, entende-se que o Planejamento Estratégico de Longo Prazo em muito tem a contribuir para a Administração Pública brasileira. Com ele, as organizações públicas brasileiras se movem lentamente, porém, de forma segura e eficaz.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro. Manual de Planejamento Estratégico São Paulo: Atlas, 2001.

ANSOF, H. Igor e tal. Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica. São Paulo: Atlas, 1981

ANSOF, H. Igor, **MACDOWELL**, Edward. Implantando a Administração Estratégica. São Paulo: Atlas, 1993.

BASIL, Douglas, **CURTIS**, Cook O Empresário Diante das Transformações Sociais, Econômicas e Tecnológicas. São Paulo: Macgraw-Hill, 1978.

DRUCKER, Peter F. Terceiro Setor – Exercícios de Auto-avaliação para Empresas. São Paulo: Futura, 2001.

GIOSA, Lívio A. Terceirização – Uma Abordagem Estratégica. São Paulo: Pioneira, 1997.

JR., Cole Blease Graham e **HAYS**, StevenW. Para Administrar a Organização Pública.

Tradução: Brita Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

MARCONI, Marina de Andrade e **LAKATOS**, Eva Maria, Técnicas de Pesquisa. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Planejamento Estratégico – Conceitos, Metodologia e Práticas. São Paulo: Atlas, 2001.

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTES COLETIVOS EM CUIABÁ-MT

* Gerson Gomes da Silva

RESUMO

A efetivação da própria democracia em que a participação de todos é igualitária vem compelindo a administração pública (em todas as esferas) a executar serviços mais condizentes com o grau de participação da sociedade. Isso requer uma conjugação de esforços, aliando a coletividade aos gestores públicos na objetivação da mesma finalidade que se resume numa qualidade na prestação dos serviços concedidos. Para que isso seja possível, acrescenta-se também a transparência da gestão pública. O presente estudo pretende avaliar o regime de concessão utilizado para a exploração dos transportes coletivos em Cuiabá.

Palavras-chave: Transportes Coletivos; Concessão de Prestação de Serviços, Transparência da Gestão Pública.

*Professor de Metodologia Científica. Coordenador de Trabalhos Científicos do Curso de Ciências Contábeis das Faculdades Integradas Mato-grossenses, Instituto Cuiabano de Educação. Contabilista. Especialista em Auditoria Governamental e Gestão de Negócios. Formando em Direito. E-mail: ggomes@terra.com.br

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, Cuiabá teve crescimento populacional desordenado, surgindo vários bairros periféricos, onde a maioria da população depende de transportes coletivos. Os transportes coletivos são explorados em regime de Concessão e Permissão dos Serviços Públicos, regido pela Lei n.º.987 de 13.05.95, conforme prevê o artigo 175 da Constituição Federal.

O sistema regular de transportes coletivos é serviço público de caráter essencial, não se confunde como atividade econômica de livre iniciativa.

É de se supor que a operação de um sistema de transporte possui uma série de pré-requisitos, é regulada, segue exigências legais e arca com encargos sociais específicos. No setor de transportes, tem-se que operar em determinadas situações, por vezes não rentáveis, para cumprir determinações dos órgãos de gerência. Desta forma, qualquer tipo de operação que não siga as mesmas exigências legais caracteriza-se como concorrência desleal.

A Constituição Federal define o transporte como um serviço público cuja exploração está sujeita a termos de permissão ou concessão. Já o Código Nacional de Trânsito estipula que o serviço público de transportes individual de passageiros será explorado por táxi e o serviço de transportes coletivos por ônibus, não se levantando a hipótese de nenhum outro tipo de veículo. Observou-se que as iniciativas de regulamentação, em curso ou já implantadas em algumas cidades brasileiras, podem ser contestadas judicialmente, por ferirem dispositivos de caráter federal.

A simples legalização, no sentido de permissão para operação, na forma que existe hoje, representa uma desregulamentação formal do sistema de transporte, com todas as conseqüências negativas das quais se sabe em outras cidades da América Latina. Todas as experiências com desregulamentação se tornaram catastróficas para o sistema de transporte e para a população. A legalização, ao conceder simplesmente um aval à continuidade da forma atual de operação dos informais, apenas formaliza o que hoje é realidade.

Em relação a esse tipo transporte coletivo, o pesquisador Hernandez de Sotro afirma que:

são também informais aquelas atividades para as quais o Estado cria um sistema legal de exceção, através do qual um informal pode continuar desenvolvendo suas atividades, mesmo sem atingir um status legal de exceção equivalente ao dos que gozam da proteção e dos benefícios de todo o sistema legal (Sotro, 1986: 13).

Dentro dos problemas de transporte terrestre de pessoas por veículos coletivos, tanto os veículos formais, os ônibus tradicionais, quanto os informais, constituídos de vans, kombis, ou mesmo motocicletas, existe novas alternativas para equacionar suas divergências operacionais.

Na cidade de São Paulo, por exemplo, de acordo com notícias veiculadas pela imprensa (Folha de São Paulo, caderno A2, 13 de agosto de 2001) pretendia-se, desde 2002, dividir

a cidade em dois lotes de linhas. As locais ficariam restritas aos bairros. Já as estruturais fariam a ligação entre os bairros e o centro. A local ligaria os passageiros dos bairros à rede estrutural, reduzindo o número de veículos saindo de diferentes pontos para o centro. De acordo com o projeto, as lotações (pequenos utilitários) muito utilizadas a partir de meados dos anos 90, deveriam ser substituídos por miniônibus e microônibus.

Considere-se, portanto, que as questões que envolvem a prestação de serviços de transportes coletivos, muitas vezes são introduzidas de muitas disparidades jurisdicionais feitas com a prática de clientelismo com vistas à obtenção de ganhos políticos.

De acordo com Carlos Zarattini, secretário municipal de transportes de São Paulo,

a relação entre o Setor Público e as empresas de ônibus através de contratos, muitas vezes enxertados de inúmeros aditivos acaba por desestimular o investimento, como é o caso da cidade de São Paulo, que os problemas estão resultando em “queda no número de passageiros e a ampliação dos déficits públicos (Zarattini, 06.08, 2001: A2).

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 - Os Aspectos Legais do Transporte Coletivo de Cuiabá

A Lei n.º 789, de 18 de março de 1981, desde então disciplina o setor no que concerne à concessão de direitos de exploração. Entretanto, persiste com problemas de reajustes tarifários sem auditoria contábil para rever custos, falta de processo licitatório para concessão do serviço público, o que abre a possibilidade a prestação de serviços de maneira ilegal por parte de algumas empresas.

Dessa forma, reforça cada vez mais a idéia de ausência de dispositivos que permitam tornar transparente a gestão pública no que se relaciona a esse tipo de prestação de serviço.

Tomando por base a Lei n.º 1789, de 18 de março de 1981, dá para perceber que a administração pública ainda está calcada numa modalidade burocrática. A modernização do setor público ainda não sofria a influência do processo de internacionalização financeira, comercial e cultural que, atualmente, se aplica com mais intensidade,

alterando, inclusive, o sistema burocrático para o gerencialista, daí a razão das novas exigências por parte da comunidade.

Considera-se que as políticas de privatização e desestatização foram implementadas para reduzir a presença do setor público na economia. Por isso, na interpretação da pesquisa em andamento é a de que toda essa regulamentação utilizada pelo Estado, torna a máquina administrativa mais preocupada com a aplicação legal do que propriamente com os resultados dos serviços prestados, ou, em outras palavras, um Estado engessado pelas normatizações, contrariando a necessidade atual de maior flexibilidade para atender a demanda social.

Numa outra ponta, o presente trabalho observou nas legislações do assunto a definição obscura sobre serviço público, deixando de qualificar suas atividades, ficando por conta da interpretação dos aplicadores da lei. O revisor de leis trabalhistas Benedito de Tolosa Filho considera que,

serviço público é atividade básica do Estado, que marca a sua atuação, dentre as pessoas de direito, dando materialidade e razão de ser à sua existência. O que se entende por serviço é a atividade que se exerce em benefício de outrem, a ocupação que implica na satisfação de interesse alheio (Tolosa Filho, 1995: 37)

Uma vez mais, voltamos a salientar o conceito de Meirelles que, de acordo com a lei que rege o Direito Administrativo,

o contrato administrativo de concessão ou permissão é um acordo de vontade, entre o particular e a Administração Pública, caracterizando-se por instabilizar o vínculo contratual da seguinte forma: alterando unilateralmente as condições da execução do contrato; e extinguindo unilateralmente a relação jurídica antes do término do contrato (Meirelles, 1995: 337).

Conclui-se que, tanto a concessão quanto à permissão estão contidas na descentralização administrativa que é feita à pessoa pública ou privada, por outorga e delegação respectivamente, que consiste, em se tratando de pessoa pública, na transferência de titularidade de determinada atividade ou serviço de interesse público cujo tratamento lhe foi atribuído pelo ordenamento jurídico para uma entidade denominada Autarquia.

As entidades administrativas de Direito Público que figuram na descentralização da atividade ou serviço para pessoa de Direito Público são as autarquias e as fundações

públicas e o instrumento de transferência da titularidade e da execução do serviço é a outorga. Quanto à outorga, assim se manifesta Diógenes Gasparini:

O trespasse da atividade à autarquia significa a transferência da titularidade e, por conseguinte, da execução que lhe corresponda. Essa a desempenhará em seu próprio nome, prestando-se por sua conta, risco e perigo, embora sob controle da Administração Pública (Gasparini, 1995: 224)

Em se tratando de pessoa privada, a execução de uma determinada atividade ou serviço público, que originalmente está a cargo da Administração Pública é feita por delegação a pessoas jurídicas de direito privado criadas pelo Estado (empresa pública, fundação, etc.) ou por particulares (sociedade civil, sociedade comercial ou industrial). A esse respeito, temos o seguinte:

Quando a Administração Pública executa seus próprios serviços, o faz como titular dos mesmos; quando os comete a outrem, pode transferir-lhes a titularidade ou simplesmente a execução. A transferência de titularidade do serviço é outorgada por lei e só por lei pode ser retirada ou modificada; a transferência da execução do serviço é delegada por ato administrativo (bilateral ou unilateral) e pela mesma forma pode ser retirada ou alterada, exigindo apenas, em certos casos, autorização legislativa (Meirelles, 1995: 337)

Portanto, essas pessoas a quem foram incumbidas as prestações de serviços podem ser autorizatórias, permissionárias e concessionárias. Fica claro que os Serviços Autorizados são prestados por particulares mediante autorização administrativa, conforme se pode observar:

É o ato administrativo unilateral, discricionário, pelo qual o Poder Público consente ou delega o exercício de determinada atividade a particular interessado (autorizatório), a fim de atender a interesses coletivos instáveis ou a uma emergência. Normalmente não possui regulamentação própria ou específica, por isso, tanto o modo de prestação dos serviços autorizados assim como a sua supressão estão sujeitos à cláusula enquanto sem servir e podem ser suprimidas a qualquer tempo (Bastos, 1994: 183)

Para uma melhor compreensão do problema de pesquisa que procura esclarecer o funcionamento do sistema de transporte coletivo da cidade de Cuiabá, principalmente se essas concessões possuem licitações, as palavras de Meirelles permitem melhor discernimento entre concessão e permissão:

Serviços concedidos são todos aqueles que o particular executa em seu nome, por sua conta e risco, remunerados por tarifa, na forma regulamentar,

mediante delegação contratual ou legal do Poder Público concedente....
(Meirelles, 1995: 23).

Por outro lado, ao contrário da concessão, que só pode ser delegada a pessoa jurídica, a permissão pode ser delegada tanto a pessoa física como a pessoa jurídica. A partir desta elucidação, chega-se ao entendimento dos motivos por quais se acrescentam aos ônibus coletivos nas vias da cidade de Cuiabá, os lotações, microônibus e até as chamadas moto-taxis.

Recorrendo-se ao artigo 23 da Lei 8.666/93 que se especializa na regulamentação das licitações pode-se constatar que ele visa propiciar maior transparência, uniformidade e clareza na relação jurídica entre as partes. Lógico supor que o contrato deverá conter necessariamente cláusulas relativas a requisitos mínimos de desempenho técnico e de gestão do concessionário, bem como formas de aferição através de índices mínimos apropriados.

Baseado nesses pressupostos é que se pretende por intermédio deste trabalho suscitar da transparência necessária na prestação de qualquer serviço público, se estes serviços - quer por concessionárias, permissionárias ou autorizadas – estão sendo prestados adequadamente, com a qualidade esperada e atendendo os anseios dos usuários.

Dessa forma, procedendo à análise corrente, recorreremos novamente à Lei n.º 1789, de 18 de março de 1981, por tratar inicialmente da regulamentação dos Serviços de Transportes Coletivos do Município de Cuiabá, na gestão do Prefeito Gustavo Arruda, que estabeleceu a administração pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos, classificando o funcionamento dos serviços em:

- Regulares – os serviços básicos do sistema, executados pelas linhas de transporte coletivo, em regime de horário contínuo, preestabelecido ou misto.
- Especiais – os transportes porta a porta, que não estão fixos a horários nem linhas estabelecidas, que atendem a estudantes, funcionários e de responsabilidade de entidades ou órgãos públicos e empresas privadas.
- Experimentais – os serviços executados antes da criação de linhas por motivos de dúvidas à efetiva viabilidade destas.

A mesma Lei n.º 1789/81 estabeleceu o Regime Jurídico dos Serviços de Transporte Coletivo de Cuiabá, conforme destaque abaixo:

Artigo 4º - O Transporte Coletivo poderá ser explorado:

I – diretamente pela Administração Municipal ou mediante outorga a entidade que lhe seja vinculada;

II – por delegação, mediante:

Concessão, para exploração de serviços regulares de linhas, adjudicadas por contrato, após prévia licitação, ou permissão para exploração dos mesmos serviços, quando adjudicados por ato unilateral do Poder Público, sem prévia licitação;

Autorização para exploração de serviços experimentais e;

Licença para exploração de serviços especiais.

A Lei n.º 1789, de 18 de março de 1981, disciplinou ainda, as transferências de Direitos de Concessão:

Artigo 30 – Cabe à Secretaria Municipal de Serviços Públicos - SMSP autorizar a transferência de linhas de transporte coletivo.

Artigo 31 – A transferência depende:

I – de comprovada conveniência administrativa, assegurada o interesse público;

II – de prévio requerimento assinado conjuntamente pelo cedente e pelo cessionário, devidamente instruído com a documentação exigida neste Regulamento para habilitação preliminar em licitação, no que se refere ao cessionário;

III – de prévia e rigorosa investigação procedida pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos - SMSP quanto à idoneidade moral e a capacidade técnica, financeira, operacional e administrativa do cessionário

A fiscalização dos serviços ficou atribuída à Secretaria Municipal de Serviços Públicos – SMSP, que dava especial ênfase aos aspectos relacionados com a economia dos usuários e a segurança e comodidade do transporte. Logo, não se reconhece medidas que demonstrasse tabelas de custos, comparativos ou prestação de contas que visassem dotar de transparência a prestação de serviços de transportes coletivos, ficando a fiscalização incumbida de vistoria de veículos.

Pela lei n.º 1789, de 18 de março de 1981, em seu Capítulo IV, § 2º, artigo 4º, alíneas I e II:

- a concessão é contratada pelo período de 5 anos;
- a permissão e a autorização são concedidas pelo prazo máximo de seis meses;
- a licença é expedida, a) por um ano para o transporte porta a porta; b) por seis meses, para os serviços de turismo.
- Os serviços experimentais e especiais somente devem ser explorados diretamente ou por entidades concessionárias e permissionárias de serviços regulares ou de turismo, podendo ser autorizada à exploração da mesma linha experimental por mais de uma entidade.

Quando o Poder Público permite a exploração do serviço de transporte coletivo por mais de uma entidade torna a disputa por mercado mais democrático. Porém, como também é permitida a cessão de direitos, dá margem para que, na prática, sejam feitos negócios diretamente entre as empresas de maior porte que possuem a cessão (de 5 anos) e as de menor porte, para a prestação do serviço.

Nesse caso, ocorre o seguinte: a empresa concessionária geralmente é de médio ou grande porte, com custos operacionais que nem sempre se equilibram com a prestação de serviços em linhas de longo percurso e poucos passageiros. Assim, são inviáveis economicamente e, legalmente, elas podem transferir essas linhas que não são dos seus interesses para as outras empresas menores, com menores custos operacionais e mais flexíveis ao atendimento de linhas inviáveis economicamente, que não geram lucros.

Esses atos – a transferência de direitos - são praticados com a anuência do Poder Público, pois, a cessão desse direito vem disponibilizado no contrato acordado anteriormente entre as partes, logo, dentro dos trâmites legais. Para uma melhor transparência e também para se evitar interpretações equivocadas, esses tipos de negócios deveriam ser divulgados claramente aos usuários dos serviços. Sobre este assunto, a página n.º tal, no item 5.3.5 dos Anexos do presente trabalho, dispõe cópia do Contrato de Cessão de Direitos entre a TUT – Transportes Ltda. e a empresa Viação Planalto Ltda., em 1997.

Há de se ressaltar que em todas as modalidades a lei permite a prorrogação de prazo, embora as permissões, autorizações e licenças sejam expedidas e concedidas a título precário, podendo ser revogadas a qualquer tempo. Esse critério, no entanto, não parece ser aplicado, visto permanecer durante décadas as mesmas empresas concessionárias. Conclui-se, então, que os critérios mais utilizados sejam realmente as prorrogações e transferências de direito de concessões.

Outro aspecto a ser melhor analisado, diz respeito às licitações. Parece que aí reside o âmago dos problemas enfrentados até os dias atuais, senão, vejamos: a Lei n.º 1789, de 18 de março de 1981, em seu Capítulo V, da Adjudicação dos Serviços, na Seção I, das Condições Gerais, diz

Artigo 6º - A regra geral para adjudicação dos serviços de exploração dos

transportes coletivo é a licitação pública

§ 1º - Para os serviços especiais e experimentais a licitação poderá ser dispensada, observado o disposto neste Regulamento quanto à preferência de exploração desses serviços por entidades concessionárias de linhas

Numa interpretação análoga podemos deduzir que a Lei deixa uma lacuna que pode abrir mais um espaço para se utilizar da especificação “serviços especiais e experimentais”, visto que esse procedimento carece de fiscalização, para a dispensa de licitação.

Vejamos como fica estabelecido o princípio de publicidade da administração pública. No Capítulo V, da Adjudicação dos Serviços, na Seção I, das Condições Gerais, a Lei n.º 1789, especifica o seguinte: *Artigo 10 - a publicidade da licitação é assegurada mediante afixação, de exemplar do ato convocatório em local próprio, de fácil acesso ao público, e pela publicação em órgão oficial e na imprensa diária, no prazo previsto em lei.*

É oportuno ressaltar que o princípio de publicidade adquiriu nova conceituação, depois do advento da Lei n.º 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que inclui outras formas de divulgação, inclusive pelos meios eletrônicos, a saber, a internet, por exemplo. Daí concluímos que da forma como devem ser divulgados os atos do governo conforme o dispositivo acima, encontra-se ultrapassado, representando apenas uma formalidade que não desperta o interesse da população.

As licitações poderão ser procedidas de garantias, em forma de caução em dinheiro ou em títulos, fiança bancária ou seguro-garantia.

No que diz respeito às tarifas, ela será revisada, periodicamente, com o objetivo de ajustá-la às variações conjunturais da economia dos transportes. Os estudos referentes a majorações são de incumbência da Secretaria Municipal de Serviços Públicos - SMSP, podendo ser comum e especial, quando a primeira é o padrão do sistema de transportes coletivos, normalmente para os serviços regulares; e a segunda, constitui uma exceção para os serviços excepcionais.

A pesquisa realizada no intuito de obter fundamentações aos aspectos legais do problema em referência destacou as diversas iniciativas em várias gestões no sentido de desmonopolizar a prestação desse serviço de transporte coletivo na cidade de Cuiabá.

Em 1980, o então Prefeito Dante de Oliveira, sancionou a Lei n.º 2.641, de 22 de dezembro de 1988, que vedou o Poder Público de outorgar concessões de mais de 50% das linhas existentes no Sistema, a um só transportador, pessoas físicas ou jurídicas, incluindo-se também o consórcio ou grupo de empresas cujo controle direto ou indireto, através de vínculos contratuais ou familiares até 3º grau, seja por linha reta, colateral ou vínculo matrimonial, esteja unificado, não se enquadrando nestas limitações a título precário eventual. Com isso, ficou revogada a Lei n.º 2.125, de 10 de novembro de 1983.

Analisando esse dispositivo, encontramos nele a preocupação de impedir os diversos meios que os interessados em explorar os serviços encontram para burlar a legislação. Os mais comuns, a formação de consórcios particulares, alteração de razão social que ramifica inúmeras “empresas laranjas”, como são conhecidas aquelas empresas que escondem os verdadeiros proprietários, enquanto colocam em seu contrato social outras pessoas, normalmente parentes de primeiro ou segundo grau, ou pessoas de extrema confiança.

Porém, uma nova lei, a Lei n.º 2.771, de 06 de julho de 1990, do então Prefeito Frederico Carlos Soares de Campos, veio impedir o direcionamento à transparência e procedimentos mais idôneos nas concessões, quando dispôs sobre a renovação dos contratos de concessão dos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros do Município de Cuiabá. Abaixo, a lei, em sua íntegra:

Artigo 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a promover a renovação dos contratos de concessão dos serviços de Transporte Coletivo de Passageiros já adjudicados às empresas que operam no Município de Cuiabá.

Artigo 2º - No ato da renovação dos contratos fica facultado ao Executivo Municipal promover alterações contratuais relativas às linhas do sistema, de acordo com a conveniência técnica e operacional definida pelo órgão de Gerência responsável.

Artigo 3º - Fica, também, assegurado ao Poder concedente, promover alterações contratuais, bem como, formalizar novos com outras empresas, através de concorrência pública, que venham a suprir deficiências nos serviços prestados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Cuiabá.

Artigo 4º - Para se efetivar a renovação autorizada, as empresas concessionárias deverão estar quites com os seus débitos junto a Fazenda Municipal, respeitando o parágrafo 1º do artigo 322 da Constituição Estadual.

Artigo 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário

Em decorrência dessa Lei, as solicitações de renovação de contratos de Concessão de Serviços de Transportes Coletivos em Cuiabá, são as seguintes:

- Transportes Nova Era – contrato original de 04 de abril de 1977, por 10 anos.
- Viação Estrela D’Alva Ltda. – contrato de 11 de novembro de 1985.
- TUT Transportes Ltda. – de 14 de setembro de 1981 – por 5 anos.
- Empresa de Transportes Cidade de Cuiabá – 5 anos.

Dessa forma, o regime jurídico dos contratos celebrados com a Prefeitura de Cuiabá tem que ser nela previstos, restando, portanto aos novos gestores municipais ajustar as suas disposições, além do que, é perfeitamente legal a renovação de contratos com os atuais concessionários de serviços de transportes coletivos sem promover o certame licitatório. O termo “sempre” constante no artigo 175 da Constituição Federal, para referir-se quando se deve fazer licitação, assim como lembrara Villela Souto, no destaque da página 19 deste trabalho, neste caso específico, não foi levada na verdadeira acepção da palavra.

Ainda na mesma gestão do Prefeito Frederico Campos, foi instituído pela Lei n.º 2.758, de 10 de janeiro de 1990, o Serviço de Taxi-lotação no Município de Cuiabá, que deverá ser executado por veículo tipo Kombi com 4 portas e microônibus com 1 porta.

A primeira linha a ser criada é denominada de “experimental” e não possui critérios específicos ou técnicos, como projeção populacional de um bairro ou localidade que se pretenda atender. A sua aprovação fica por conta das reclamações daqueles que necessitam do serviço e a sensibilidade do próprio concessionário, portanto, deve-se reconhecer que neste caso, as leis de mercado, que visam lucro e não resultados, muitas vezes respondem mais rapidamente a certos anseios da coletividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há cerca de pouco mais de uma década, existia uma única empresa, que utilizava o logotipo Nova Era, incumbida de exercer os serviços de transportes coletivos. Essa

situação caracterizada como um monopólio transmitia certo ar de improbidade administrativa por não atender aos princípios licitatórios que impõem a participação de todos e não o que vinha ocorrendo com a empresa Nova Era, a única a executar os serviços.

Pela pesquisa efetuada na elaboração do trabalho em pauta, ficou patente a existência de conflitos legais em relação à Lei maior que exige “sempre” o processo licitatório para as concessões e permissões. As leis municipais a alteraram, passando estas a serem cumpridas até a atualidade, mantendo um clima de clandestinidade e mesmo de relacionamento ímprobo entre os setores privado e público. Mas são suposições que surgem à primeira vista, antes de se atentar ao contexto em que se encontra o sistema de transportes coletivos da Capital.

Em verdade, assistimos aos resquícios da aplicabilidade da lei municipal que regulamentou esses serviços, que é de 1981, da gestão do Prefeito Gustavo Arruda e que manteve durante longo tempo apenas uma empresa. Já nos anos 90, durante a gestão do Prefeito Dante de Oliveira, houve claras tentativas, não só de retirar esses serviços do monopólio da empresa Nova Era, mas, indo além, ao tentar impedir a formação de várias empresas com nomes diferentes, mas de apenas um mesmo proprietário, prática comum que o setor privado recorre como subterfúgios para escapar da aplicabilidade legal. Nessa ocasião, foi necessária a revogação da lei anterior que permitia mais de 50% da fatia de mercado apenas para uma concessionária.

Entretanto, durante a década de 90, na gestão do Prefeito Frederico Campos e com a participação da Câmara Municipal, que tinha de aprovar as leis do executivo, transferiram-se as incumbências de concessões e permissões para o executivo, ou seja, o próprio Prefeito, que podia prorrogar e renovar contratos, o que impediu, durante cinco anos, prazo estipulado para cada renovação de contrato, de se promover alguma mudança naquele modo de conceder os direitos a prestação dos serviços.

A possibilidade legal de transferências de linhas por parte da empresa concessionária a outras e, neste caso, sem a necessidade de licitação, contribuía para manter inalterada a situação.

Atendendo às exigências legais, em Cuiabá existem seis empresas concessionárias atendendo a demanda da população, com fiscalização oficial e renovação de frota constante, que é de sete anos. Além disso, muitos terminais de passageiros foram construídos e, dentro da expectativa de crescimento desenfreado da região, percebe-se que essa prestação de serviço vem procurando suprir as lacunas existentes da melhor forma possível, se considerar sob o ponto de vista nacional.

BIBLIOGRAFIA

AFFONSO, Nazareno Stanislau. Transporte Informal nas Cidades Brasileiras. Regulamentação dos Serviços Informais. Publicações NTU.

A GAZETA, Jornal. Vereador pede investigação no transporte coletivo da capital. Cuiabá – MT, Caderno Geral, página 5 C.

Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Informalidade como problema nos transportes urbanos – Transporte Informal: conceito e características. Publicações NTU. São Paulo, 2000.

BARAT, Josef. Desenvolvimento, Transportes e Meio Ambiente. OCDE – The Environmental EFFECTS OF Fright, Paris, 1997.

BRITO, Elisabeth do Nascimento. Dificuldades Metodológicas da Avaliação de Impacto Ambiental de Sistemas de Transportes. OCDE – The Environment Effects of Fright, Paris, 1997.

CHAVES, Carlos Batinga. Atendimento do Mercado por Ônibus. Publicações NTU.

CRUZ, Flávio da. Auditoria Governamental. São Paulo: Atlas, 1997.

DI PIETRO, Sylvia Zanella. Administração Pública – Legislação. São Paulo: Malheiros, 2000.

ESTON, Nedo Eston de. Eficiência Energética e Controle Ambiental no Setor de Transportes. OECD – The Environment Effects of Fright, Paris, 1997.

FILHO, Benedicto de Tolosa. Lei das Concessões e Permissões de Serviços Públicos. Comentada e Anotada. Rio de Janeiro: Aide, 1995.

FOLHA DO ESTADO, Jornal. MP quer saber sobre licitação. Cuiabá, MT, Caderno Cidades, página 15.

Folha de São Paulo. Além do Veículo. Caderno A2, Segunda-feira, 13 de agosto de 2001. Editorial.

_____. São Paulo trocará peruas por microônibus. Folha Cotidiano, página C1, Sexta-feira, 10 de agosto de 2001.

GIOSA, Lívio A. Terceirização – Uma Abordagem Estratégica. 5ª edição rev. e ampl. São Paulo: Pioneira, 1997.

GOMES, Adhemar Bento. O Controle das Concessões de Serviço Público pelos Tribunais de Contas. Paper do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

- GUERRA, Paulo Afonso Cunha. Fiscalização do Clandestino. Publicações NTU.
- GUERREIRO, José Alberto Machado Guerreiro. Marketing e Transporte Clandestino. Publicações NTU.
- LEITE, Alfredo José Bezerra. Operação dos Serviços Alternativos por Empresas Regulares. Publicações NTU.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1995.
- Ministério dos Transportes. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. Palestras e Estudos do Seminário de Avaliação de Impacto Ambiental no Setor Transportes. Brasília: Geipot, 1995.
- MUKAI, Toshio. A Administração Pública na Nova Constituição. São Paulo: Saraiva, 1989.
- NASTARI, Plínio. Custos e Benefícios da Utilização do Etanol. OECD – The Environmental Effects of Fright, Paris, 1997.
- Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Ano XVII, nº 1, 1999. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 1999.
- Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Ano XVII, nº 3, 1999. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 1999.
- SCHNEIDER, Nathércia C. B. G. Hidrovias Interiores – Dissertação de Mestrado. Palestras e Estudos do Seminário de Avaliação de Impacto Ambiental no Setor de Transportes. GEIPOT. Brasília: MT/GEIPOT, 1995.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. Desestatização, Privatização, Concessões, Terceirizações e Regulação. 4ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: 2001.
- SOTTO, Hernandes de Sotto. El Otro Sendero. 1ª edição. Lima: 1986, p. 13.
- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Controle Externo da Concessão de Serviço Público. XVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil. Florianópolis, Outubro, 1995.
- ZARATTINI, Carlos. Transporte Público de Qualidade. Jornal Folha de São Paulo, caderno A1, Tendências e Debates, 06 de agosto de 2001.

**EMPAER - EMPRESA DE PESQUISA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL
DO ESTADO de MATO GROSSO
UMA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO**

***Gerson Gomes da Silva**

RESUMO

O objetivo do presente artigo é demonstrar a importância das atividades desenvolvidas pela EMPAER, refletindo sobre a sua viabilidade, depois de seis anos de apresentação de seus indicadores de resultados, num período em que se questionou a sua extinção, durante o governo Dante de Oliveira. Pretende-se contribuir no sentido de disponibilizar elementos para análise de direcionamentos políticos na agricultura do nosso Estado.

Palavras-chave: Agricultura Familiar; Extensão Rural; EMPAER.

*Professor de Metodologia Científica.
Coordenador de Trabalhos Científicos do Curso
de Ciências Contábeis das Faculdades Integradas
Mato-grossenses, Instituto Cuiabano de
Educação. Contabilista. Especialista em Auditoria
Governamental e Gestão de Negócios. Formando
em Direito. E-mail: ggomes@terra.com.br

1. INTRODUÇÃO

É inegável a importância da Empresa de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Mato Grosso – EMPAER, na prestação de serviços voltados para o pequeno agricultor, na agricultura familiar. O Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF, cujos investimentos alcançaram seus objetivos, conseguindo retornos sociais imensuráveis, conforme se pode constatar quando seus técnicos *“elaboraram 12 mil projetos para as famílias, o que dá algo em torno de R\$ 120 milhões”* (Folha do Estado, 2002).

Considerando a geração de empregos, as necessidades dos trabalhadores da agricultura e, tendo em vista as peculiaridades regionais, somadas a alavancagem na economia, a EMPAER estava entre as entidades que desempenhava papel fundamental na atividade em que o governo gere os recursos disponíveis à administração do Estado para executar uma prestação de serviços mais essenciais à população. Entretanto, são as peculiaridades regionais que pôs a administração estadual da virada do século numa coordenada difusa no tocante à priorização da destinação dos recursos, optando por contemplar relevantes recursos em pesquisas para os grandes produtores.

Alguns aspectos se fazem necessários analisar. O Estado de Mato Grosso sempre foi considerado um Estado eminentemente agrícola, devido à vastidão do seu território, mas, se de um lado a pecuária se desenvolveu de maneira destacada, a agricultura manteve-se em proeminência pela monocultura da soja, extremo que, nos últimos anos acrescentou o algodão para dividir esse espaço.

Dentro desse panorama a Empaer recebeu o impacto dessas transformações, influenciadas por sua vez, pela nova infra-estrutura: energia elétrica, estradas, integração Mercosul, que propiciou por parte do governo, um incentivo à agro industrialização. Por esses motivos, a empresa teve suas atribuições questionadas, pois estava ligada diretamente ao tipo de desenvolvimento apropriado ao Estado.

Enquanto se analisam os elementos das perspectivas de crescimento econômico, destaque-se que o Estado de Mato Grosso, apesar de seu desmembramento, ainda possui dimensões continentais. Junto à região centro-oeste lhe somam 80 milhões de hectares com vocação agrícola, que se *"totalmente explorada seria possível a produção de 200 milhões de toneladas/ano, de acordo com um estudo desenvolvido pelo Grupo Itamaraty"* (Nadaf, 1998: 194). Ressalte-se que *"se desconhecia até pouco tempo um modelo de desenvolvimento econômico estadual de médios e longos prazos"* (Sanches, 1998: 13).

Essas alterações no cenário econômico do Estado afetaram sensivelmente a missão da EMPAER, fazendo-a enfrentar novos desafios para atingimento dos seus reais objetivos que visam o fomento da agricultura familiar.

A região de Mato Grosso é a maior produtora de soja do Brasil. O arroz tipo sequeiro distinguiu-se nas estatísticas oficiais. Na pecuária o problema da aftosa foi solucionado com a vacinação que propiciou o retorno das exportações. O algodão, cujo plantio iniciou-se em 96, ainda como pesquisa, quando foram plantados sessenta e poucos mil hectares, hoje já torna o Estado como o maior produtor da América Latina. Vale ressaltar que o Estado,

ocupa a décima posição no ranking nacional entre os Estados exportadores e a primeira no centro oeste do Brasil, com uma pauta de exportação altamente concentrada em cinco produtos: complexo soja, complexo carne, madeira, diamantes e ouro. Mas há, ainda, a possibilidade de se acrescentar o açúcar, carne suína carne e couro de jacaré, café, guaraná em pó, palmito, entre outros (Melo 1998: 23).

Evidentemente que, em meio às perspectivas, existem outros problemas à espera de soluções:

.. .Mas nem tudo é maravilha quando se fala em modernização da agricultura. Pelo contrário, esse processo de desenvolvimento capitalista, como é mais correto denominá-lo, vem trazendo uma série de problemas que, no conjunto, define o que se tem chamado de questão agrária no Brasil (Graziano Neto, 1986: 44).

Haveria uma adequação da empresa a uma nova vocação produtiva? À época, o economista Vivaldo Lopes fez as seguintes considerações sobre a questão industrial de Mato Grosso:

..... o grande desafio estratégico dos homens públicos desse estado será o de conduzir, em parceria com os empreendedores privados e toda a sociedade mato-grossense, a transformação do Estado, de histórico produtor de bens primários (minérios, cana-de-açúcar, madeira, grãos, carne bovina) em fornecedor de serviços e bens industrializados. Enfim, transformar o potencial agropecuário do Estado em uma cadeia de negócios, o chamado Agro negócios". (Jornal Diário de Cuiabá, 12/10/1998: 6).

A agricultura pertence ao setor primário. É o setor em que se encontram aqueles produtos que ainda não sofreram transformações. A questão sobre o agro industrial pretendido pelo governo estadual, após dotar o Estado de condições energéticas para atrair investidores justifica-se pelo fato de se almejar agregar valores aos produtos, para que eles possam gerar mais serviços, mais qualidade, mais lucros e assim, mais retorno para o Estado.

2. DESENVOLVIMENTO

As ações da Pesquisa Agropecuária Federal da EMPAER-MT, desenvolvidas em 2000, tiveram por objetivo a geração, adaptação e validação de tecnologias, relacionadas aos diferentes sistemas de produção agropecuária, com a finalidade de atender as demandas da agropecuária e da sociedade mato-grossense como um todo que, a cada ano, exige tecnologias modernas, competitivas e ecologicamente sustentável, adequados ao novo paradigma do setor agropecuário.

No ano de 2000, a EMPAER-MT trabalhou em 06 (seis) Programas de pesquisa, através da execução de 36 projetos, 08 unidades de observação, em 37 municípios mato-grossenses.

A manutenção dessas pesquisas foi custeada com recursos financeiros do Governo Estadual, EMBRAPA, PRONAF, Recursos Próprios, FAPEMAT, FACUAL e algumas Instituições Privadas, cujos resultados são demonstrados a seguir.

Tabela 1

AÇÕES/INDICADORES	META 2000	RESULTADOS ALCANÇADOS	% ALCANÇADOS	LIMITAÇÕES PARA O ATINGIMENTO DAS METAS
1.Experimentos e Pesquisa conduzidos (nº)	191	158	82%	Não liberação da totalidade dos recursos financeiros dos convênios
2.Estações meteorológicas automáticas Implantadas (unidade)	14	00	0%	Falta de recursos financeiros/ PRODEAGRO
3.Sistema de transmissão de dados via satélite Implantados (unidade)	36	00	0%	Falta de recursos financeiros/

				PRODEAGRO
4.Estações meteorológicas automáticas Operacionalizadas (unidade)	22	15	68,18%	Não implantação de 07 estações automáticas/ recursos PRODEAGRO
5.Estações meteorológicas convencionais Operacionalizadas (unidade)	03	03	100%	-----
6.Centros de Pesquisa e operacionalizados (unid.)	02	01	50%	Atraso na conclusão da obra de Sinop e liberação de recursos
7.Centro de Laboratório operacionalizado (unid.)	01	01	100%
8.Análises laboratoriais realizadas (nº)	9.000	9.734	108,16%
9.Campos Experimentais operacionalizados (unid.)	07	11	157,14%
10.Mudas produzidas (mil mudas)	1.200	00	0%	Falta de recursos financeiros/ PRODEAGRO
11.Alevinos produzidos(mil)	12.000	00000	0%	Falta de recursos financeiros/

				PRODEAGRO
--	--	--	--	------------------

Conforme se observa no quadro anterior, as ações referentes à agrometeorologia e produção de mudas e alevinos para apoio as atividades comunitárias, foram inviabilizadas por falta de recursos financeiros na fonte PRODEAGRO.

Os projetos de pesquisa, embora não alcançado um resultado positivo, foram executados com relativas dificuldades por escassez de recursos financeiros e materiais, atrasos nas liberações e também por redução da equipe de pesquisadores e pessoal de apoio, que impossibilitou a implantação de novos projetos.

É importante salientar que os recursos do PRODEAGRO para condução de experimentos e manutenção de campos experimentais, foram suprimidos a partir do ano 2000, permanecendo apenas o programado para investimentos em andamento (obras e material permanente) afetando assim o desempenho da pesquisa.

Neste período foram recomendadas apenas duas cultivares, sendo uma de feijão (BRS Valente) e outra de forrageira (Pojuca).

Foram realizadas 04 publicações: Avaliação de genótipos de Mamona para o Estado de MT; Comportamento de Essências Florestais Nativas e Exóticas no Norte de Mato Grosso; Recomendações técnicas para o cultivo do Cajueiro - anão precoce no Estado de Mato Grosso e ocorrência de Sigatoka Negra em bananeira causada por *Mycospharella fijiensis* no Estado de Mato Grosso.

Descrição

O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural desenvolvido pela EMPAER-MT no decorrer do ano de 2.000, teve como objetivo contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar. Para o alcance do objetivo proposto, a EMPAER-MT desenvolveu junto a 52.254 beneficiários (público trabalhado) uma série de ações, as quais são descritas a seguir.

Formulou e implementou o trabalho de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), tendo como referência o atendimento das demandas da pequena produção dos municípios do Estado de Mato Grosso.

Atuou, prioritariamente, em áreas de concentração de pequenos produtores de economia familiar, prestando serviços de qualidade, baseado num sistema produtivo sustentável, que propicie o crescimento sócio econômico do pequeno produtor e sua família.

Apoiou o Programa de Reforma Agrária, atendendo os assentamentos na prestação e serviços aos assentados nas áreas de associativismo, de tecnologia de produção e de agroindústria artesanal, de bem-estar social, de elaboração e assistência a projetos e de conservação dos recursos naturais.

Implementou as ações do PRONAF no Estado, apoiando o crescimento e fortalecimento da agricultura familiar, viabilizando o acesso do pequeno produtor ao crédito rural, orientando a aplicação do crédito e prestando assistência técnica as atividades financiadas.

Além da linha PRONAF, apoiou a captação de recursos pelo produtor através da viabilização do crédito rural, dentro de outras linhas disponíveis (FCO, PROGER, etc.).

Atendeu o produtor rural, difundindo tecnologias de produção e informações de mercado dentro das culturas e criações desenvolvidas, no sentido de viabilizar a pequena produção.

Atendeu a família rural (mulher e jovem) difundindo técnicas de agroindústria da pequena produção e informações relativas à educação alimentar, educação sanitária, saúde preventiva e integração sócio econômica e cultural.

Capacitou, através de cursos, o produtor e sua família em assuntos técnicos específicos básicos e gerenciais.

Desenvolveu as ações de ATER, na atividade de Manejo Integrado dos Recursos Naturais, nas áreas de abrangência das sub-bacias dos Rios Jangada, Finca Faca e Ribeirão dos Cavalos, contempladas no Projeto de Recuperação do Rio Cuiabá em execução.

Apoiou o crescimento da agricultura familiar, desenvolvendo as ações específicas de ATER, nos projetos Caju e Mamona, coordenados pela SAAF e no algodão coordenado pela FETAGRI.

Apoiou e fomentou a diversificação da agricultura, produzindo insumos de qualidade para disponibilizar (à venda) aos agricultores.

Apoiou e assessorou as entidades associativas (informais e formais) para ampliação das possibilidades de acesso às políticas e programas de governo.

Apoiou e/ou assessorou os conselhos municipais de desenvolvimento rural como forma de implementar os trabalhos sob os princípios do fortalecimento e da municipalização da agricultura – PRONAF – infra-estrutura e Programa Comunidade Ativa.

Apoiou as iniciativas comunitárias no município de Cuiabá, elaborando o Projeto de auto-gestão das organizações associativas e de ordenamento dos recursos naturais, denominado “Projeto Cinturão Verde”.

Promoveu um seminário para discussão técnica dos problemas que afetam o desenvolvimento da piscicultura no estado de Mato Grosso, com a participação de técnicos, piscicultores e interessados.

Realizou diversas reuniões regionais, visando obter dados e informações para subsidiar a elaboração de um diagnóstico da situação da piscicultura no estado, e a elaboração de um projeto para fazer parte do programa nacional de piscicultura.

Implantou tanques redes nas atividades de piscicultura, como alternativa de subsistência aos moradores ribeirinhos do rio Cuiabá.

Realizou um “Seminário Qualidade do Leite do Vale do São Lourenço”, visando à recuperação da bacia leiteira daquela localidade, com a participação de produtores, técnicos, empresários e universitários.

Os Resultados Alcançados

Tabela 1

AÇÕES/INDICADORES	Meta 2000	Resulta dos Alcançados	% Alcanç. nc.	Limitações ao Atingimento de Metas
Atuação no Estado				-
* Municípios do Estado atendido (nº)	110	118	107	-
Beneficiários do trabalho:	59.255	52.254	93	-
* Produtor rural assistido (nº)	47.035	40.417	86	-
* Mulher rural assistida (nº)	9.100	8.271	91	-

* Jovem rural assistido	3.120	3.566	11 4	-
Prioridade ao pequeno produtor:				-
* Pequeno produtor rural assistido (nº)	42.331	39.010	92	-
Associativismo e desenvolvimento comunitário:				-
* Organizações da classe produtora atendidas (nº)	950	961	10 1	-
* Participantes organizações (nº)	33.522	34.128	10 2	-
Apoio a reforma agrária:				-
* Assentamentos trabalhados (nº)	174	213	12 2	-
* Assentados atendidos (nº)	20.580	21.890	10 6	-
Apoio ao Crédito Rural:				-
* PRONAF - Grupo A: Projetos elaborados (nº)	-	11.085	-	Insuficiência de recursos financeiros para crédito e problemas na comprovação de garantia exigida agente financeiro.
Projetos contratados (nº)	-	6.094	-	-
Valor contratado (R\$ 1,00)	-	41.567.3 22	-	-
* PRONAF - Grupos C e D: Proj. elaborados (nº)	-	2.151	-	-
Projetos contratados (nº)	-	1.028	-	-
Valor contratado (R\$ 1,00)	-	5.155.37 8	-	-
* Outras linhas de crédito: Proj. elaborados (nº)	-	1.223	-	-
Projetos contratados (nº)	-	686	-	-
Valor contratado(R\$ 1,00)	-	15.741.8 47	-	-
Assistência em produção vegetal e animal:				-
* Produtores atendidos com culturas (nº)	36.555	27.120	74	-
* Produtores atendidos com criações (nº)	17.600	13.462	76	-

Apoio aos projetos - Cajú e Mamona:				-
* Cajú - Produtores atendidos (nº)	650	464	71	-
Área a ser assistida - safra 00/01 (há)	1.500	758	50	-
Projetos de crédito elaborado (nº)	-	210	-	-
*Mamona - Produtores atendidos (nº)	1.000	955	95	-
Área a ser assistida - safra 00/01 (há)	12.000	10.620	88	-
Projetos de crédito elaborado (nº)	-	925	-	-
Assistência em agroindústria da pequena produção:				-
* Produtores atendidos (nº)	5.985	2.869	48	Não disponibilização de recursos do PRONAF/ capacitação em tempo hábil
Assistência em bem estar social:				-
* Pessoas atendidas	24.690	14.776	60	Recurso insuficiente para dinamizar os trabalhos área de Bem Estar Social
Capacitação de produtores:				-
* Cursos realizados (nº)	300	217	72	Não disponibilização de recursos PRONAF/
* Pessoas capacitadas (nº)	6000	3.641	61	capacitação em tempo hábil e não concretização convênio com o SENAR.
Recuperação da bacia do Rio Cuiabá:				-
* Municípios trabalhados diretamente (nº)	3	5	16 6	-
* Sub-bacias trabalhadas (nº)	3	4	13 3	-
* Famílias atendidas (nº)	-	955	-	-
* Pessoas beneficiadas diretamente(nº)	-	4.621	-	-
* Escolas trabalhadas (nº)	-	38	-	-
* Escolares beneficiados (nº)	-	4.500	-	-
* Municípios beneficiados indiretamente	8	6	75	-
Municipalização da agricultura				-
* Municípios trabalhados (nº)	60	34	57	A não disponibilização do recurso em tempo hábil capacitação dos técnicos e das Lideranças Municipais
* Conselhos municipais assessorados (nº)	-	34	-	-

* PMDR's em implantação	-	34	-	-
Fomento agropecuário:				
* Mudanças produzidas (nº)	545.000	86.532	16	Insuficiência de recursos para operacionalização metas previstas nos 3 campos em Execução.
* Alevinos produzidos (nº)	##### #	569.887	38	
* Sementes produzidas (ton)	165	0	0	
Desenvolvimento da piscicultura:				
* Seminário/participantes	-	01/289	-	-
* Reuniões/participantes	-	07/150	-	-
* Implantação de tanques redes (nº)	-	8	-	-
Desenvolvimento da pecuária leiteira				
* Seminário/participantes	-	01/1200	-	-

Fonte: COPLAN/Setor de Acompanhamento e Controle - Dados fornecidos pelos ESLOC's, no período de janeiro até 10/12/00.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância da Empresa de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso – EMPAER pode ser dimensionada pela própria situação dos agricultores familiares de Mato Grosso, base para o desenvolvimento sustentável da agricultura, entendendo a definição sustentável no seu aspecto ecológico, social e econômico.

Devemos levar em conta os diversos aspectos abordados no presente trabalho a demonstrar que, apesar de tudo, a história não eliminou a agricultura familiar, estando ainda presente em todas as regiões do País. Este é o segmento de maior importância econômica e social do meio rural, com grande potencial de fortalecimento e crescimento.

A agricultura familiar é um setor estratégico para a manutenção e recuperação do emprego, para redistribuição da renda, para a garantia da soberania alimentar do país e para a construção do desenvolvimento sustentável.

De acordo com de 1999 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a agricultura familiar empregava, no Brasil, cerca de 80% das pessoas que trabalhavam na área rural, representando cerca de 18% do total da população economicamente ativa. Além disso, a geração de um emprego no campo, principalmente na agricultura familiar, representa custo bem mais baixo que a geração de um emprego nas atividades urbanas. Também é responsável pela produção de 80% dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros.

Diante dessas considerações, destacamos o ano de 2000 como um marco no problema que a EMPAER vinha enfrentando. Dessa análise, baseada nas tabelas 1 e 2 do presente estudo, concluímos que, no ano de 2.000, apesar de todas as dificuldades enfrentadas, principalmente no tocante a escassez de recursos financeiros, a EMPAER-MT marcou sua atuação, priorizando o desenvolvimento e fortalecimento da pequena produção, fato este melhor caracterizado pelos registros dos índices descritos nos itens abaixo.

- Do público atendido, 96,52% são pequenos produtores, ou seja, 39.010 o que representa cerca de 33% dos pequenos produtores existentes no Estado beneficiados com os serviços de A T E R;
- Contribuiu efetivamente na viabilização das políticas agrícolas, em especial o PRONAF, desenvolvendo as ações específicas de A T E R em 85% dos municípios do Estado;
- Atendeu a cerca de 82% dos assentamentos existentes no Estado, beneficiando com os serviços de A T E R 21.890 produtores assentados;
- Do total de projetos elaborados, 92% são da linha de crédito PRONAF, ou seja, 11.085 projetos PRONAF – GRUPO A e 2.151 projetos PRONAF – Grupos C e D;

Assim, decorridos seis anos desses índices, torna-se oportuna uma nova avaliação em que se possam analisar os direcionamentos políticos em nosso Estado tendo como parâmetro as realizações do órgão incumbido de prestar assistência à agricultura familiar.

BIBLIOGRAFIA

FERREIRA, João Carlos Vicente. Mato Grosso e Seus Municípios. Cuiabá: Buriti, 2001.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Secretaria de Agricultura e Assuntos Fundiários. Anuário Agropecuário e Agroindustrial de Mato Grosso. Empaer, 1996.

_____. Empaer, 2002.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. EMPAER. Disponível no site www.secom.mt.gov.br

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. EMPAER. Disponível no site www.seplan.mt.gov.br.

SANCHES, Ilson Fernandes. Desafios da Perspectiva. Cuiabá: Edunic, 1998.

OBRAS CONSULTADAS

GAZETA MERCANTIL. Balanço Anual. Julho de 2000 – Ano XXIV, nº 24. São Paulo, 2000.

MELLO, Marcos André. Governança e Reforma do Estado: Paradigma Agente x Principal.

Recife: Revista do Serviço Público, ano 47, volume 120, número 1, 1996.

A TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL NO BRASIL

***Gerson Gomes da Silva**

RESUMO

As diversas influencias exercidas internamente, por conta de uma extensa prática de malversação do dinheiro público, e externamente, por parte dos agentes financeiros internacionais fizeram com que evoluísse cada vez mais a gestão das contas públicas em direção à transparência. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças públicas municipais em geral, e sobre o padrão do gasto público em particular levam a necessidade da participação mais efetiva da sociedade na condução dos negócios públicos. O presente estudo pretende avaliar alguns pontos desta questão.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Transparência da Gestão Fiscal no Brasil.

*Professor de Metodologia Científica.
Coordenador de Trabalhos Científicos do Curso
de Ciências Contábeis das Faculdades Integradas
Mato-grossenses, Instituto Cuiabano de
Educação. Contabilista. Especialista em Auditoria
Governamental e Gestão de Negócios. Formando
em Direito. E-mail: ggomes@terra.com.br

1. INTRODUÇÃO

Não há como desprezar a existência de um profundo desajuste fiscal e descompasso na administração pública seja nas esferas federal, estadual ou municipal, mas, destacadamente na esfera municipal, aonde, ironicamente, os serviços públicos vão diretamente ao encontro do homem comum, que desconhece os meandros legais, políticos e contábeis que se destacam na administração pública.

Os contribuintes do erário desconhecem, por exemplo, sobre a interpretação jurídica que marca a área pública. Não somente isso, mas acerca dos aspectos financeiros, orçamentários e políticos – este último ainda arraigado aos costumes de cada região. A poupança pública negativa e déficits públicos cada vez mais preocupantes advertem que o equilíbrio fiscal é a condição necessária, embora não exclusiva, para se alcançar, pelo menos em parte, a plenitude dos valores democráticos.

Apenas para exemplificar a experiência na transparência pública, no que tange à questão orçamentária, essa distância entre o Poder Público e o munícipe, é marcante ao longo da história democrática brasileira, como revela Giacomoni (2000, p. 228):

“O processo de elaboração do orçamento público, especialmente no âmbito municipal, pode ser aperfeiçoado pela participação da comunidade na análise e discussão dos problemas na identificação das soluções que mais de perto dizem respeito aos interessados.”

A nova Lei de Responsabilidade Fiscal vem a ser a oportunidade para se aplicar com equilíbrio as contas públicas. Mas, ao exercer essa prerrogativa, espera-se que não se sobrecarregue com aumento de impostos a sociedade, mas que almeje o equilíbrio entre as receitas e as despesas.

O Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal (*apud* Figueiredo, 2000, p. 18) editado pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) estabelece alguns requisitos para a implantação de transparência fiscal, sugerindo clareza nos mecanismos de coordenação e gestão das atividades orçamentárias. O mesmo Código solicita abrangência nas leis e normas administrativas, além de consolidação das informações demonstrativas da posição financeira.

Salienta o FMI a necessidade de colocar as informações demonstrativas de renúncia de receitas e de passivos juntamente com o orçamento anual, pois, acredita-se que com essa prática fica possível um melhor discernimento por parte da população, inclusive definindo os principais riscos que poderão afetar o orçamento.

Como revela Cruz e tal (2001, p. 142):

“A transparência da gestão fiscal é tratada na lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.”

Fica claro assim, que o princípio de publicidade ganha maior relevância no sentido de dar maior efetividade às ações da Administração Pública Indireta ou Fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por intermédio da transparência dos atos governamentais, abre-se a oportunidade de os cidadãos verificarem o cumprimento das políticas econômicas, por exemplo, e ver se elas estão realmente voltadas para a função social. Dessa forma, a população poderá lutar para que as políticas administrativas estejam mais voltadas à função social do Estado.

A Fiscalização da Gestão Fiscal, vista por alguns autores, não possui a clareza necessária, como o emanado pelo artigo 59:

“O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar.”

No que concerne à legitimidade, legalidade e economicidade, as contas do Poder Executivo serão analisadas e se emitirá parecer que, no entanto, pode deixar de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal.

O Capítulo IX da Lei 101/2000 possui seis seções que terão espaço na íntegra, durante a elaboração deste trabalho, porém, faz-se necessário evidenciar a influência dos seus dispositivos:

- Como a do artigo 48 que estabelece os relatórios, cuja disponibilidade não fica mais restrita apenas ao Poder Legislativo, mas, também no órgão responsável pela sua elaboração;
- A nova conceituação do princípio de competência para as despesas e assunção de compromisso e os fluxos financeiros pelo regime de caixa, constantes da Escrituração e Consolidação de Contas Públicas;
- A agilidade necessária por parte dos órgãos de contabilidade para cumprir a exigência de publicação dos balancetes bimestrais dentro do prazo estipulado;

2. DESENVOLVIMENTO

1 - A Transparência da Gestão Fiscal

Tomando por base a denominação de democracia (do grego demos, “povo”, e kratos, “autoridade”) uma forma de organização política que reconhece a cada um dos membros da comunidade o direito de participar da direção e gestão dos assuntos públicos, podemos afirmar que, a partir dessa denominação, sua aplicação é um pouco difícil, chegando a ser mesmo uma utopia. No dizer de Thomas Morus (1480 – 1535) era um país imaginário, em que tudo estava organizado da melhor maneira. Assim, tomada na acepção da palavra, a democracia passa a ser um sonho, uma fantasia, um delírio, uma quimera, ou mesmo, um lugar que não existe.

Mas, esse ideal nunca escapou das pretensões da humanidade durante toda a sua história. Desde o seu surgimento na Antigüidade clássica, os homens e os povos buscaram assumir plenamente o seu destino e sua responsabilidade política, e isso se manifestou de muitas maneiras diferentes. Como realidade política, no entanto, são escassos os exemplos históricos de sociedades ou grupos que tenham vivido de acordo com esse ideal.

Dessa forma, a sustentação da democracia é a Constituição. Por intermédio da Constituição, as leis permitem aos cidadãos elegerem representantes, formarem partidos que representam classes sociais, existindo, para isso, vários sistemas, como o parlamentarista e o presidencialista exercido no Brasil. Enquanto no sistema parlamentarista, o governo da nação é exercido pelo partido ou coligação de partidos detentores da maioria parlamentar; no sistema presidencialista os cidadãos elegem tanto o presidente da república como também os membros do Congresso.

No Brasil, a democracia está explicitada no artigo 1º da Constituição Federal: *“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”*. Mas, pelo simples fato de ter havido várias constituições e assembleias constituintes no País, revela duas coisas: a primeira, a fragilidade da democracia e, em segundo a sua evolução e busca de aperfeiçoamento, como começou a ocorrer a partir dos anos 80, com a suspensão da censura prévia, a lei da anistia, tendo sido promulgada a Constituição atual, a de 1988, ampliando os direitos e garantias individuais e sociais, consagrando nossa Lei maior como uma das mais avançadas do mundo.

Entretanto, para que a democracia não seja uma utopia, ela necessita da participação popular interagindo com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na medida em que

essa sociedade sente a necessidade de exigir os seus direitos, acrescentando os seus clamores diretamente aos seus representantes e, mesmo julgando-os na hora de exercer o sufrágio universal, o voto.

2 - A Transparência da Gestão Fiscal no Brasil

Sem dúvida que um dos principais atributos da democracia sempre foi a transparência. Entretanto, com a disseminação cultural promovida principalmente pelo processo de internacionalização econômica, essa transparência vem norteando todos os segmentos que compõem o mundo civilizado, assumindo um peso ainda maior do que a ela já se atribuía.

No mundo contemporâneo, pode-se afirmar que a transparência é um pressuposto para que uma nação galgue uma posição mais condizente dentro do cenário internacional. O Brasil, na qualidade de um país emergente, está inserido nesse contexto atual, e, desde a década de 80 e certos períodos dos anos 90, o País precisou reencontrar a sua trajetória desenvolvimentista a custo de muitos planos econômicos, cujo círculo vicioso permanece até hoje.

Mais do que qualquer outro; esse círculo vicioso macroeconômico exige transparência, tanto da parte dos investidores internacionais, como dos organismos que financiam as políticas econômicas do Brasil. Indiretamente dos países mais ricos que, como coadjuvantes na participação majoritária do capital aqui empregado, esperam retorno financeiro, criando até certo ponto um conflito, quando não se estabelecem os limites que a soberania preceitua a qualquer país tido como democrático.

Assim, a transparência estabelece conexões para que a democracia funcione efetivamente, o que é muito própria da desregulamentação dos mercados, por isso, encontramos a palavra transparência em quase todas as áreas, mas, principalmente na área econômica, onde os cuidados com essa exigência podiam ser sentidos nas declarações do Presidente do Banco Central:

“Se nós chegarmos ao final do ano (de 2000) com uma situação política tranqüila e independente de quem ganhe (as eleições presidenciais) fique claro que o país vai continuar preservando os valores da transparência, da responsabilidade e da previsibilidade, eu realmente creio que nós vamos estar diante de um quadro extremamente promissor” (Fraga, 2001).

Assim, a transparência dos atos oficiais na gestão dos negócios de interesse da população acaba por ser pressupostos para obter resultados, se alguns valores como a responsabilidade fiscal, a transparência e a previsibilidade forem mantidas:

“Preservado o ambiente de responsabilidade fiscal, o sistema financeiro com saúde, o balanço de pagamentos cada dia mais sólido, não vejo nenhuma razão para o Brasil não ser promovido nos critérios de risco e virar no próximo governo um país que eles chamam de ‘investment grade’” (Fraga, 2001).

As empresas de comunicação que não podem ter capital estrangeiro, e a maior parte dessas empresas de comunicação do Brasil, estão nas mãos de grandes famílias, como a Globopar, Editora Abril, por exemplos, e são umas das poucas que divulgam seus balanços e relatórios patrimoniais para que a sociedade possa acompanhar e assim optar por investimento.

O balanço patrimonial, além de ser exigido pela Lei 6.404 de 1976, já se sente pressão por parte da sociedade para transformá-lo numa maneira mais fácil de interpretação. O mercado bolsista da BM & F introduziu o clearing de câmbio, um mecanismo objetivando a integração com o mercado externo. As fusões que vieram a ocorrer com muito mais frequência com a globalização econômica e financeira.

O fenômeno das fusões bancárias, comerciais, industriais tem ocupado o espaço da economia brasileira na última década e presenciamos essas fusões alterarem nosso cotidiano, quando o banco onde temos conta, passa para as mãos de grupos internacionais, ou quando a rede de supermercado ou loja de departamentos que costumamos realizar as nossas contas, também passa para as mãos de grupos internacionais.

Tudo isso impulsiona a exigência de transparência. O País possui algumas instituições que são verdadeiras caixas-pretas, como o da Previdência Social, como os partidos políticos que nunca se sabe de onde vem o dinheiro para custear disputas eleitorais sabidamente de alto custo. A corrupção faz com que os municípios estejam cada vez mais alertas, contando atualmente com a ajuda de ONGs, as organizações não-governamentais, que inicialmente surgiram no País para lutar pelos direitos dos presos políticos, logo a pós a defenestração do regime ditatorial.

A necessidade de dotar de transparência os órgãos públicos, faz com que as prefeituras disponibilizem recursos para informatização dos municípios, como o Estado de São Paulo

investiu R\$ 1 bilhão anuais, pois *“há um objetivo do governo de fazer com que as prefeituras possam se informatizar, pois isto representa um ganho na transparência da gestão”* e ainda:

“os municípios não podem ficar de fora (da obtenção de verbas) porque isto seria inconstitucional, mas certamente os municípios que estiverem informatizados em 2006 vão ganhar mais, não em verbas, mas em convênios, visibilidade e oportunidades” (Semeghini, 2001).

A preocupação com os sistemas de controle patrimonial-financeiro do poder público brasileiro tem crescido rapidamente nos últimos anos. Principalmente em consequência dos vários escândalos de corrupção, a eficiência ou mesmo existência de um sistema de gerenciamento dos bens públicos tem sido questionada.

Em contraste com esta crítica dura e severa, os conhecimentos sobre os processos centrais na alocação, o gerenciamento e a fiscalização dos recursos públicos ainda são limitados nas ciências sociais. O ciclo orçamentário, as instituições de controle interno e externo, os mecanismos de contratação e obras e serviços ainda são assuntos tratados principalmente em publicações da área de direito ou da administração pública.

Esta constatação vale também para os Tribunais de Contas, instituições que foram severamente criticadas na imprensa, pelo governo e legislativo pela sua incapacidade de impedir escândalos como o desvio de 169 milhões de reais no caso do TRT em São Paulo. Uma pesquisa comparativa sobre Tribunal de Contas se depara logo com o fato que campo é dominado por acadêmicos da área da administração e do direito.

3 - A Influência do FMI

O FMI atua como uma espécie de órgão fiscalizador, optando em disponibilizar maiores recursos e menos entraves aos países que já atingiram um elevado grau de transparência fiscal. Aqueles que tenham melhorado a administração das finanças públicas, elaborados e divulgados relatórios que repercutem junto aos investidores internacionais, que são acompanhados por agências de classificação e instituições financeiras para monitoramento do risco em cada país.

Essas premissas permitem que o país deixe de pagar o alto prêmio de risco nos empréstimos soberanos bem como diminui a pesada carga de impostos pagos por empresas, em razão da falta de transparência pública, entendida esta como a incerteza gerada pela legislação, regulamentação governamental, práticas contábeis e corrupção.

O Brasil publicou ao longo dos últimos dois anos relatórios sobre observância de padrões e procedimentos no segmento fiscal, ficando ao lado do México e da Argentina. Em um

ranking de transparência de gastos públicos elaborado por uma instituição de pesquisa do México que, dentre 35 países, foi medida e publicada semestralmente pela Pricewaterhouse Coopers, um índice que varia de 0 (mais transparente) a 150 (menos transparente). O índice Brasileiro é 61, o mesmo da Argentina.

O ponto de vista do FMI sobre a administração da dívida pública revela que nenhum limite sobre a dívida pública será eficaz para promover uma disciplina fiscal sustentada se não for:

- Abrangente, isto é, incluir todas as formas de dívida, seja externa ou doméstica, de curto ou de longo prazos, securitizada ou contratual (inclusive créditos de fornecedores), e também incluir as garantias públicas;
- Universal, isto é, aplicar-se aos governos central, estaduais e municipais, às agências descentralizadas do governo, e às empresas públicas, ao menos se garantidas pelo governo;
- Monitorado periodicamente e de modo confiável.

Nos últimos anos, a tendência mundial em direção à independência dos bancos centrais tem levado a uma clara separação entre a política monetária e a administração da dívida pública e à redução do papel dos bancos centrais nessa atividade. Uma tendência mais recente é a atribuição de responsabilidade pela administração da dívida pública a um escritório da dívida nacional, separado do Ministério da Fazenda.

Países que seguiram essa direção (Áustria, Irlanda, Nova Zelândia, Suécia e, mais recentemente, Portugal) foram motivados pelos seguintes objetivos: a) reduzir as influências políticas sobre a administração da dívida pública; b) tornar esta mais confiável e transparente; e c) ser capaz de recrutar uma equipe de profissionais altamente especializados, o que requer o pagamento de salários comparáveis aos encontrados nos mercados financeiros e, portanto, bem superiores aos do governo.

A responsabilidade pela definição da estratégia geral da administração da dívida pública nesses países permanece com o Ministro da Fazenda. Na definição de uma estratégia para a dívida pública, devem ser considerados: a) a emissão de dívida a taxas fixas minimiza o risco dos juros, mas pode envolver um custo proibitivo, especialmente para emissões de longo prazo, nos países com histórico recente de inflação relativamente alta e volátil.

Nesses casos, o administrador da dívida terá de fazer um difícil escolha entre objetivos conflitantes de alongar o prazo médio da dívida e reduzir a margem de variação de seu custo e; b) a indexação dos instrumentos da dívida pública, ao tornar explícita e constante a taxa de juros real sobre a dívida, pode permitir a emissão de títulos de prazo mais longo, mesmo num ambiente de inflação relativamente alta; entretanto, a indexação dos instrumentos financeiros é freqüentemente vista como impulsionadora de outras formas de indexação na economia e enfraquecer a vontade política de combater a inflação.

Para os países que têm ou conquistaram acesso aos mercados financeiros internacionais, a contratação da dívida externa é freqüentemente vista como um modo atraente de minimizar custos e alongar prazos. Entretanto, vários pontos deveriam ser considerados a esse respeito.

O recurso exagerado à dívida externa pode aumentar substancialmente a vulnerabilidade do país, a menos que a acumulação de dívida se reflita numa acumulação equivalente de reservas internacionais; mesmo nesse caso, contudo, há custos envolvidos, pois, em geral, a taxa de retorno das reservas é menor que o custo da dívida.

Como a vulnerabilidade é negativamente correlacionada com o prazo médio da dívida e também depende do seu perfil, é especialmente importante evitar a concentração de amortizações, o que, por si só, pode levantar preocupações nos mercados internacionais e criar dificuldades no refinanciamento da dívida. O custo posterior da dívida é especialmente arriscado quando a taxa de câmbio do País está sobrevalorizada.

Considerações semelhantes podem ser feitas quanto à emissão de dívida interna com garantia de variação cambial. O recurso exagerado a esse mecanismo é visto como um sintoma de falta de confiança dos mercados na sustentação na política cambial do país, que se manifesta por uma demanda por altos prêmios sobre a dívida denominada em moeda local.

Nesses casos, freqüentemente o custo posterior da dívida, em seguida à inevitável desvalorização, excede muito o custo que teria sido pago sobre a dívida se ela tivesse sido emitida sem a garantia cambial. Uma boa administração da dívida pública é um complemento, não um substituto, de uma política fiscal responsável. A principal prescrição para um país sobrecarregado por uma grande dívida pública é manter importantes e sustentados superávites primários.

4 - A Influência dos Estados Unidos da América

A primeira experiência mais efetiva de controle do déficit público nos Estados Unidos ocorreu em 1985, com a edição do Gramm-Rudman-Hollings Act, que tinha por objetivo uma redução progressiva do déficit no período de 1986 a 1990, até se alcançar um orçamento equilibrado em 1991. O principal instrumento para isso era o cancelamento de dotações sempre que o déficit projetado ultrapassasse a meta em mais de um valor permitido.

A lei mostrou-se ineficaz, havendo o déficit efetivo ultrapassado as metas em todos os anos do período. O fracasso deveu-se ao fato de que o limite se aplicava sobre o déficit projetado e, assim, qualquer erro de estimativa, alterações nas condições da economia ou novas políticas não requeriam ações compensatórias para anular seus efeitos. Além disso, o controle baseado em projeções de déficits ensejou manipulações de estimativas orçamentárias e artifícios contábeis, que redundaram em déficits muito maiores do que aqueles que haviam sido orçados.

Mas a principal lição do fracasso do GRH Act foi a de que é inútil estabelecer limites nominais para os déficits anuais, pois os limites fixos podem ser ultrapassados por acontecimentos imprevisíveis, como a recessão que começou no verão de 1990.

No que diz respeito às despesas discricionárias, que incluem virtualmente todos os gastos de Defesa, os custos operacionais da maioria das agências federais e muitas transferências para os governos estaduais e municipais, foi estabelecido para o período de cinco anos iniciado em 1994, que tais despesas não poderiam ultrapassar o valor verificado em 1993.

Assim, se novas alocações de recursos resultassem em aumento desse limite, o Presidente tem seqüestrar recursos orçamentários suficientes para compensar o gasto em excesso, numa proporção uniforme sobre todos os programas, projetos e atividades discricionários. Existem, contudo, alguns poucos programas discricionários que são isentos de seqüestro, enquanto um maior número deles opera sob regras que limitam a redução que eles podem sofrer.

Com relação às despesas compulsórias, nas quais se incluem os gastos com programas elegíveis (*entitlements*), como seguridade social, medicare, medicaid e auxílio alimentação, de acordo com o qual as despesas com a criação de um novo programa ou com a ampliação de um programa já existente, que provocassem um aumento do déficit pelos próximos dez anos, somente são aprovados se forem acompanhadas ou de um

correspondente aumento de receitas ou de um corte nas despesas dos demais programas compulsórios.

Mas, como a maioria desses programas é isenta de seqüestro ou não pode ter suas despesas reduzidas em mais do que um determinado percentual, os cortes acabam recaindo em uns poucos programas, o que significa, na prática, que existe muito pouco espaço para novas despesas compulsórias criadas por iniciativa do legislador. A estimativa do déficit nesse período de dez anos é feita a partir do impacto da nova despesa sobre o ano seguinte, sobre a soma do ano 1 ao ano 5 e sobre a soma do ano 6 ao ano 10.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1 - Os Resultados de 2000

Os resultados orçamentários durante o transcorrer de 2000, quando se deu maior ênfase no acompanhamento, podem ser vistos por intermédio das Prefeituras que enviaram seus balanços para a STN (Secretaria do Tesouro Nacional) até o início de setembro daquele ano. Estes dados dos balanços das prefeituras são as informações primárias, coletadas mediante convênio com a Caixa Econômica Federal e são divulgados pelo site www.stn.fazenda.gov.br.

O informativo da Área de Assuntos Fiscais e de Emprego – AFE, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDES, embora não reflita necessariamente as opiniões do BNDES, divulga as análises acerca dos dados fornecidos, que são elaborados por Sérgio G. Ferreira e Erika Araújo. Assim, de forma resumida, destacamos as opiniões que o trabalho em referência julgou como sendo as mais importantes para o nosso problema de pesquisa. De acordo com o informativo do BNDES, essas informações revelaram um quadro geral sensivelmente favorável: cobraram (cada vez mais) impostos próprios; dentre as transferências recebidas, cresceu a importância das vinculadas ao ensino fundamental e ao sistema único de saúde; a despesa com pessoal de todos os poderes ficou abaixo de 60% da receita corrente; e os resultados orçamentários mostram superávits, tanto no montante agregado, quanto na grande maioria das cidades.

Mesmo sendo o último ano de mandato e tendo a nova lei complementar entrado em vigor em maio de 2000, a análise das contas municipais mostrou um quadro bastante favorável. Em relação ao atendimento dos princípios de uma boa gestão fiscal, considerando a

fiscalização do cumprimento da LRF aos respectivos Poderes Legislativos, a começar por parecer prévio emitido por seus tribunais de contas.

A lei, porém, reforçou a exigência da antiga Lei nº 4320/64 de que todos governos devem enviar seus balanços anuais para a União, mais especificadamente ao Ministério da Fazenda, visando à consolidação das contas em nível regional e nacional e sua ampla divulgação.

Fora as exigências de tetos para os gastos com pessoal, a LRF tem um forte componente de indução à transparência fiscal ao obrigar a emissão de relatórios fiscais detalhados, e fortalecer o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como um verdadeiro instrumento de planejamento e norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual.

O descumprimento do prazo para envio das contas à União ou para a publicação dos relatórios acarreta o bloqueio de todas as transferências voluntárias e a proibição de qualquer contratação de operação de crédito, salvo exceções previstas. A LRF institui diversos instrumentos de incentivo à obtenção de receita própria pelo Município.

Em primeiro lugar, obriga cada Prefeitura a instituir e efetuar previsão de arrecadação de todos os impostos de sua competência. O descumprimento também acarreta o bloqueio das transferências voluntárias. Em segundo lugar, ao estabelecer tetos de despesas com pessoal na forma de percentuais da RCL, a LRF induz Municípios próximos do teto a aumentar suas receitas próprias.

Quanto foram os gastos sociais?

Os parâmetros impostos pela CF induziram os municípios a reduzirem suas despesas com pessoal, “Art. 169. As despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão exceder os limites estabelecidos em leis complementares”, cujo parágrafo 3º explicita muito bem essas exigências, conforme podemos observar:

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I – redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II – exoneração dos servidores não estáveis (Lopes *et alii*, 2000)

A esse respeito, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 diz o seguinte:

Seção II

Das Despesas com Pessoal

Subseção I

Definições e Limites

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência (Figueiredo *et alii*, 2001)

Portanto, essa tal poupança pôde ser redirecionada para gastos sociais. De acordo com o Relatório 2001, referente ao ano 2000, do BNDES – Responsabilidade Fiscal – Os Municípios: Os Bons Resultados Orçamentários de 2000, disponível no site <http://www.federativo.bndes.gov.br>, os balanços dos municípios indicaram que uma parte significativa do orçamento (48%) estava sendo gasta com saúde e educação. Os gastos com educação e cultura totalizaram R\$ 19.567 milhões, ou seja, 1,8% do PIB.

O mesmo relatório (BNDES, 2001) indica que tais gastos representaram, respectivamente, 26,7% das despesas totais municipais, 27,1% da RCL e 40,7% da RIT. Praticamente a totalidade das Prefeituras (4.169) gastou mais de 25% da RIT com educação e cultura. As receitas vinculadas aos dispêndios com as duas funções (FUNDEF e Salário Educação) representaram 30,3% dos gastos. Sua importância nos gastos dos municípios com menos e mais de 50 mil habitantes foi, em média, semelhante e próximo ao índice nacional. E, ainda:

As cidades maiores foram responsáveis pela maior parte dos dispêndios em termos absolutos - 63,7% do total. Já quando os dispêndios foram considerados em termos per capita, os maiores valores foram observados nas cidades menos populosas. Outros dados do relatório:

Os gastos com educação e cultura por habitante do agregado do município foi da ordem de R\$ 135,4. Enquanto 67% das cidades com menos de 50 mil habitantes superaram esta marca, apenas 35% das Prefeituras com mais de 50 mil habitantes obtiveram o mesmo resultado. O gasto municipal com saúde e saneamento foi da ordem de R\$ 16.062

milhões ou 1,5% do PIB, correspondendo a 22% das despesas municipais. Deste total, 31% foram financiados através de repasses federais e estaduais do SUS (BNDES, 2001). Assim, revela o relatório (BNDES, 2001), disponível no site <http://www.federativo.bndes.gov.br>: deduzindo-se as transferências do SUS da despesa total com saúde, os municípios brasileiros gastaram com saúde 23% da RIT. Do total de municípios, 69% gastaram mais de 15% da RIT com saúde (conceito líquido de transferências do SUS), 26% situaram-se entre 7% e 15% da RIT, e apenas 4,4% gastaram menos do que 7%.

O BNDES informa que os principais aspectos da receita orçamentária revelam que a RCL (Receita Corrente Líquida) totalizou cerca de R\$ 72.073 milhões, ou 6,6% do PIB. Este valor é surpreendente se comparado ao resultado obtido em 1997, quando a mesma, a preços médios de 2000, foi da ordem de R\$ 60.927 milhões ou 5,3% do PIB. Portanto, verificou-se um crescimento real na ordem de 18% e um aumento de 1,3 pontos percentuais do PIB.

Portanto, o desempenho positivo da RCL apontou para uma situação bastante favorável que tange à capacidade municipal de cumprir as exigências impostas pela LRF. Isto porque, de acordo com o informativo BNDES, um dos preceitos da disciplina fiscal é de que os gastos públicos sejam, em grande parte e na medida do possível, financiados por recursos correntes, ao invés de recursos descontínuos como operações de crédito. Em termos absolutos, as cidades com mais de 50 mil habitantes foram responsáveis por 72% da RCL nacional.

Porém, relata o Banco Nacional de Desenvolvimento, a dependência de transferências continuava alta para a maioria das cidades. Em apenas 128 cidades a receita própria de impostos representou mais de 17% da RCL, das quais mais da metade (73) tinha população maior que 50 mil habitantes.

A conclusão expressa no documento da prestigiada entidade, considera que, visto pela análise das despesas, o gasto com servidores ativos representou 76,2% deste total; o resto se refere ao gasto líquido previdenciário (descontadas as transferências do INSS e as contribuições dos servidores para formação de capital de fundo de pensão). A DP representou 43,2% da RCL. A grande maioria dos Municípios ficou abaixo do teto de 60%, sendo que 73,2% deles apresentaram DP entre 50% e 60% da RCL. Do conjunto de municípios pesquisados, 1,7% situou-se acima da marca crítica de 70% da RCL.

Dessa maneira, no que tange ao tema do trabalho em referência, visto grosso modo, os balanços orçamentários dos municípios, durante o transcorrer do ano 2000, mostraram que os governos subnacionais têm sido componente importante na melhoria do quadro fiscal do País. Em parte como resultado das novas exigências embutidas na LRF, em parte em função de restrições de acesso ao crédito, os dados mostraram que os municípios fizeram um esforço para reduzir a proporção da despesa de pessoal em relação à receita corrente. A quase totalidade dos municípios cobrou algum tributo, embora a dependência das transferências ainda fosse significativa, principalmente para as cidades menores.

2 - Os Resultados de 2001

Antes de adentrar ao tema específico é oportuno tecer algumas considerações. Começando pela inclusão do artigo 29-A, criado pela EC nº 25 para vigorar a partir de 2001, que estabeleceu que o total de despesas do Poder Legislativo municipal (incluído os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos) não pudesse ultrapassar percentual relativo à receita de impostos e transferências (RIT), realizadas no exercício anterior.

Vale lembrar alguns conceitos de receitas e despesas:

- As Receitas Correntes Líquidas (RCL) é o total descontado da contribuição dos servidores para a previdência e da compensação financeira paga pelo INSS;
- As Receitas de Impostos e Transferências (RIT) é o somatório da receita de impostos de competência própria municipal, das transferências constitucionais recebidas dos governos federal e estadual, e da receita da dívida ativa;
- Despesas com Pessoal (DP) é o somatório do gasto com ativos, inativos e pensionistas.

Não são consideradas as despesas com inativos custeadas com recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, coberta por compensação financeira paga pelo INSS e por demais receitas próprias de um fundo específico. Os contratos de terceirização de mão-de-obra são contabilizados como outras despesas de pessoal.

Estes limites são: 8% para Municípios com população inferior a 100 mil habitantes, 7% para aqueles com população entre 100 e 300 mil habitantes, 6% para aqueles com população entre 300 e 500 mil habitantes, e 5% para os demais. Constitui crime de responsabilidade do prefeito, efetuar repasse que ultrapasse a esses limites. Em adição, o

artigo 29 ainda estabelece que a remuneração de vereadores não deva ultrapassar 5% da RIT, e a folha de pagamentos do Legislativo não poderá superar 70% das despesas desse Poder.

O descumprimento destes tetos constitui crime de responsabilidade do presidente da Câmara. A Constituição Federal veda o bloqueio de transferências constitucionais, já que estas pertencem aos Municípios, não sendo repasses. Incluem-se como repasses todas as transferências voluntárias, mesmo aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social. Somente as transferências constitucionais são excluídas do conceito, por pertencerem aos Municípios. Estas exceções são para operações de crédito destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

O ano de 2001 serviu como período de adaptação da Lei de Responsabilidade Fiscal e durante os primeiros meses foi tema de manchetes na mídia impressa e televisada, onde articulistas manifestavam suas opiniões otimistas e pessimistas.

O estudo das finanças municipais realizado por Araújo e Oliveira sob o título “Desigualdades na Carga Tributária Local”, disponível no Informe nº 15, de julho de 2000, do BNDES, ao analisar uma amostra mais ampla, de 4.622 municípios indica

uma possibilidade não desprezível de que boa parte desta melhora no percentual dos municípios que cobram tributos seja decorrente de um viés de seleção, tendo em vista que a amostra de 2000 é composta apenas pelos municípios que enviaram as contas para a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que tendem a ter finanças mais organizadas do que os demais (Informe-se 33: 3, 2001)

Baseado nessa opinião, consideramos que boa parte dos municípios brasileiros só iriam se enquadrar à nova lei, a partir de 2002, isso em virtude dos resultados esperados não se confirmarem logo no início, como os divulgados em junho que demonstravam que cerca de 25% dos municípios brasileiros haviam descumprido a lei de responsabilidade fiscal que exigia o envio das contas ao Tesouro Nacional, o que, caso o governo aplicasse rigidamente a lei, não remeteria os repasses de transferências voluntárias, os convênios.

Grande parte desses municípios era da região norte e nordeste, tendo muitos deles sem capacidade técnica de elaborar os documentos solicitados, de um total de 5.360, 1.389 não tinham cumprido a lei. Os Estados e Municípios tinham de enviar esses dados ao Tesouro Nacional para que fosse feita a consolidação das contas. Por intermédio dessa consolidação foi possível saber, por exemplo, que as dívidas ativas dos Estados eram de R\$ 74,7 bilhões e dos Municípios, de R\$ 28,9 bilhões.

A dívida ativa é formada pelos débitos cobrados judicialmente por esses governos, que têm de relatar periodicamente os esforços que estão fazendo para recuperar a os créditos da dívida ativa, pois, um dos pontos da lei é o de que os Estados e Municípios devem cobrar todos os impostos possíveis. Alguns prefeitos deixam de cobrar o Imposto Sobre Serviços para beneficiar os investimentos nas suas cidades.

Os números divulgados por um estudo feito pela Secretaria de Assuntos Fiscais do BNDES em novembro, numa nova avaliação governamental, revelaram que 6,4% dos municípios brasileiros tiveram despesas de pessoal superiores ao limite global imposto pela LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme dados do final de 2000. A situação dos municípios foi melhor que a dos Estados. Até o final de 2001, os municípios e os Estados que estavam fora dos limites em 1999 tinha de reduzir seu excesso em pelo menos 50%. Caso contrário os tribunais de contas estaduais podiam aplicar multas aos responsáveis de até 30% de seus salários anuais.

De acordo com a mesma fonte, o governo federal ficou dentro do seu limite global de 50%. De acordo com um estudo preparado pela Secretaria de Assuntos Fiscais, a média das despesas de pessoal de 4.215 municípios (são 5.567 ao todo) é de 43,2% de sua receita líquida. A LRF determina um limite de 60% para os Estados e municípios, mas ele deve ser atingido pelo Poder. No caso dos municípios, o Poder Executivo pode gastar no máximo 54% da receita e o Poder Legislativo, 6%.

O estudo da Secretaria de Assuntos Fiscais do BNDES trata apenas do limite global, portanto, é possível que um município esteja cumprindo esse limite, mas descumprindo o individual, por Poder. Grandes capitais, como o Rio de Janeiro e São Paulo estão enquadrados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o levantamento da Secretaria, os municípios gastaram 26,7% de suas receitas com Educação e 21,9%, com Saúde. Os municípios tiveram um grande aumento de receita de impostos próprios de transferências do governo federal e, principalmente, do Sistema único de Saúde. Pela LRF até o final de 2002, todos os municípios e os Estados devem estar enquadrados dentro dos limites de pessoal. Quem já estava enxuto em 1999, começou a ser checado quadrimestralmente pelos tribunais de contas a partir de setembro daquele ano.

Outras informações importantes sobre o assunto podem ser acompanhadas pela imprensa, como esta, sob o título "Só 6,4 dos municípios do país gastam acima da lei":

Como a fiscalização de alguns Estados e municípios começou no ano passado, as punições já começaram a ser aplicada. Em São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado mudou nove prefeitos e cinco presidentes de Câmaras Municipais que não apresentaram suas contas em maio deste ano. Na entrega do primeiro relatório, em janeiro, 51 prefeitos foram multados. Dos 653 prefeitos que entregaram suas contas em maio, 74 não estavam cumprindo o limite de despesas com pessoal (Mugnatto, Folha de São Paulo, P. A4, 2001)

O tribunal também apurou que 427 prefeituras deixaram os “restos a pagar” para seus sucessores sem terem dinheiro em caixa na virada do ano. A LRF proíbe a prática. No caso dos Estados, em 97, 9 Estados tinham despesas de pessoal superiores a 60% de sua receita. Em 2000 o número caiu para 6, mas a média foi de 51,4%. Mais uma vez, o estudo não trata dos limites do Poder, que são os que resultam em punições.

Os Estados que estavam fora do limite global em 2000 eram Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Sul e o Distrito Federal. O estudo também revela que a reestruturação das dívidas estaduais pelo governo pelo governo federal a partir de 97 permitiu aos administradores saírem de um déficit de R\$ 3,4 bilhões naquele ano para um superávit de R\$ 6,2 bilhões no ano passado.

Os resultados apresentados até aqui são em geral positivos, e devem motivar estudos adicionais sobre o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças públicas municipais em geral, e sobre o padrão do gasto público em particular.

BIBLIOGRAFIA

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. Lei de Responsabilidade Fiscal. Informe sobre Aplicações de Recursos do FAT pelo BNDES. [www.bndes.gov.br.http://bndes.gov.br/noticias/not363.htm](http://www.bndes.gov.br/http://bndes.gov.br/noticias/not363.htm) – Acesso em 09/07/01 , às 15 hs. e 20 min.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Modernização da Arrecadação Fiscal. Acesso em 09/07/01, às 15 hs. E 20 min.

_____. Responsabilidade Fiscal. Municípios: Os Bons Resultados Orçamentários de 2000. Acesso em 09/07/01, às 15 hs. E 20 min.

BRAZ, Petrônio. Crimes Fiscais dos Prefeitos Municipais. São Paulo: LED, 2001.

CRC, Conselho Regional de Contabilidade. Balanço Brasil. Fortaleza: CRC, 1996.

CORRÊA, José Aquino Batista. Por uma Relação Jurídico-tributária entre Estado e Sociedade. Jornal Folha do Estado, página 2, Opinião, 28 de dezembro de 2001.

CRUZ, Flávio da. Auditoria Governamental. São Paulo: Atlas, 1997.

CRUZ, Flávio da et alii. Lei de Responsabilidade Comentada. São Paulo: Atlas, 2001.

DIAS, Miron Fernandes. Direito Financeiro. Cuiabá: Albert, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Administração Pública – Legislação. São Paulo: Malheiros, 2000.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Responsabilidade Fiscal. Brasília: Jurídica, 2001.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício et alii. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Recife: Nossa Livraria, 2001.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício e NÓBREGA, Marcos. Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: Impetus, 2001.

FOLHA DO ESTADO. Prefeitura Paga Hoje 13^o. Cuiabá: 2001, 28 de dezembro.

FORSSARD, Denise. Mais Clareza, Menos Corrupção. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 31 de julho de 2001, p.9

GANDRA, Ives e NASCIMENTO, Carlos Valder. Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2000.

GOMES, Luiz Flávio e BIANCHINI, Alice. Crimes de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 10.028 – 2000 – São Paulo: Atlas, 2001.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. Análise de Balanços. São Paulo: Atlas, 1995.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública. São Paulo: Atlas, 2000.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de Pesquisas. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Atlas, 2001.

MACHADO JR., J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 Comentada. Rio de Janeiro: IBAM, 2000.

MELLO, Marcos André. Governance e Reforma do Estado: Paradigma Agente x Principal. Recife: Revista do Serviço Público, ano 47, volume 120, número 1, 1996.

NETO, Antonio Delfim. O Precário Equilíbrio Fiscal. Jornal Folha de São Paulo, p.2 Caderno A, 27 de dezembro, 2001.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público. São Paulo: Comunicação, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PREFEITURA DE CUIABÁ. Secretaria de Finanças. Relatórios Orçamentários – LRF. www.cuiaba.mt.gov.br.

SANTANA, Ruth Madalena Rocha da Silva. Monografia Normas e Procedimentos da Execução Orçamentária, Financeira e Contábil para o SIAFEM 2000. Universidade Federal de Mato Grosso – FAECC – Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis. Cuiabá, 2000.

SEMEGHINI, Júlio. Estado Investirá R\$ 1 Bilhão para Informatizar Municípios. www.yahoo.com

SILVA, Edson Jacinto da. O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: LED, 2001.

SIVIERI, Mario Rino. Bispo Manda Paróquias Publicarem Balancete com Donativos Recebidos e Gastos. Folha de São Paulo. Caderno Folha Cotidiano, pág. A 5 , 1º de janeiro de 2002.

SPECK, Bruno William. O Papel das Instituições Superiores de Controle Financeiro-patrimonial nos Sistemas Políticos Modernos. São Paulo: Ong Transparência Brasil, 2001.

TER-MINASSIAN, Tereza. X Seminário Regional de Política Fiscal. Papers do FMI Santiago do Chile, Chile, 1998.