

Revista de Gestão Pública/DF

Vol. 1, n. 1 | jan./jul. 2018 | Brasília - DF

Necessidades de força de trabalho específicas da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) no âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF)

Airton Ribeiro de Sousa

Orçamento público do Distrito Federal: um estudo de caso sobre as transferências voluntárias recebidas da União

Reginaldo Severino dos Santos

Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais

Antônio Carlos Paim Terra

Prestando contas aos pacientes da Saúde: como os dados de custos podem servir de instrumento de planejamento para os gestores e de accountability para a sociedade

Elenilde Pereira da Silva Ribeiro Costa. João Rocha Vilela. Alessandra da Rocha Arrais. Marilene Carvalho Veloso. Karin Costa Almeida

Administração pública gerencial

Helton Ricardo Pereira Carvalho

Inovação no setor público: obstáculos e alternativas

Alessandra do Valle Abrahão Soares

Governador do Distrito Federal

Rodrigo Rollemberg

Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão

Renato Jorge Brown Ribeiro

Diretor-Executivo da Escola de Governo

José Wilson Granjeiro

Expediente

Editor responsável: Coordenação de Projetos Especiais e Cooperação Institucional (COPEC)

Projeto gráfico: Gerência de Mídias Digitais (GEMID)

Periodicidade: A Revista de Gestão Pública/DF é uma publicação semestral da Escola de Governo do Distrito Federal.

Adequação: Coordenação de Projetos Especiais e Cooperação Institucional (COPEC)

Os autores são responsáveis pela revisão de seus trabalhos, bem como pelo conteúdo, formato, dados e referências bibliográficas.

Revista de Gestão Pública/DF. – Vol. 1, n. 1 (jan./jul. 2018) – Brasília: EGOV, 2018.

Semestral.

Editor: Escola de Governo

1. Administração Pública. Gestão – Periódicos. I. Escola de Governo

Revista *on-line*

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da Escola de Governo.

A reprodução total ou parcial é permitida, desde que citada a fonte.

Sumário

- 4** **Apresentação**
- 8** **Necessidades de força de trabalho específicas da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) no âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF)**
Airton Ribeiro de Sousa
- 27** **Orçamento público do Distrito Federal: um estudo de caso sobre as transferências voluntárias recebidas da União**
Reginaldo Severino dos Santos
- 46** **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais**
Antônio Carlos Paim Terra
- 71** **Prestando contas aos pacientes da Saúde: como os dados de custos podem servir de instrumento de planejamento para os gestores e de *accountability* para a sociedade**
Elenilde Pereira da Silva Ribeiro Costa. João Rocha Vilela.
Alessandra da Rocha Arrais. Marilene Carvalho Veloso. Karin Costa Almeida
- 94** **Administração pública gerencial**
Helton Ricardo Pereira Carvalho
- 101** **Inovação no setor público: obstáculos e alternativas**
Alessandra do Valle Abrahão Soares

Apresentação

A Escola de Governo do Distrito Federal (EGOV) tem como finalidade promover, elaborar e executar programas de capacitação, formação e desenvolvimento dos servidores do Distrito Federal, em conformidade com a Política de Formação, Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores Públicos do Governo de Brasília.

A estrutura atual dos órgãos do governo e a assunção de novas atribuições pelos servidores torna necessária a promoção frequente de ações de capacitação, a fim de instrumentalizar os agentes públicos para enfrentarem os desafios que lhe são apresentados, por meio da atualização em ferramentas e técnicas de planejamento e de gestão pública, para o alinhamento dos órgãos às propostas do governo e à efetividade das ações relacionadas ao gasto público.

As ações da EGOV visam a aumentar a capacidade do governo na promoção das políticas públicas, contribuindo para o fortalecimento da gestão e para a melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

Atualmente, a EGOV conta com estrutura revitalizada, em ambiente favorável ao desenvolvimento de cursos, seminários, oficinas, palestras, grupos de trabalho, modernização dos sistemas de gerenciamentos e controle, atualização da legislação e das boas práticas administrativas, assumindo posição central e estratégica no debate e na geração de ideias para o aperfeiçoamento técnico de servidores. Seu alcance abarca áreas como a inovação das políticas públicas, da geração de receitas extratributárias, do aumento da eficiência e da excelência da máquina pública no atendimento aos usuários.

A atual diretoria-executiva fez mudanças significativas tanto na estrutura quanto nos cursos oferecidos pela EGOV. Desde janeiro de 2015, os números apresentados vêm crescendo consideravelmente.

No ano de 2015, por exemplo, houve aumento de 147% no número de servidores capacitados nos cursos presenciais e aumento de 126% nos cursos à distância, na comparação com o ano anterior. Foram oferecidos 82 cursos, divididos em 248 turmas, e 97 órgãos do Governo do Distrito Federal (GDF) foram atendidos. Foram realizados 865 eventos de outros órgãos e entidades governamentais nas dependências da EGOV, e mais de 11 mil servidores utilizaram as instalações da Escola, durante o ano de 2015.

2015 foi, também, um ano importante para a EGOV. Foi reinaugurado o bloco A (prédio administrativo) e, com isso, ficaram à disposição dos servidores mais três salas de aula, com capacidade média de 70 pessoas, um auditório com capacidade para 120 pessoas, além da área de convivência Rachel de Queiroz, proporcionando mais conforto e comodidade para os usuários da EGOV.

Em 2016, os avanços da EGOV não pararam. Foram realizados 127 cursos, que somaram 336 turmas, sendo capacitados 17.660 servidores de 101 órgãos do GDF. No total, 1.661 eventos de outros órgãos do GDF aconteceram na Escola de Governo, com a presença de 19.044 servidores.

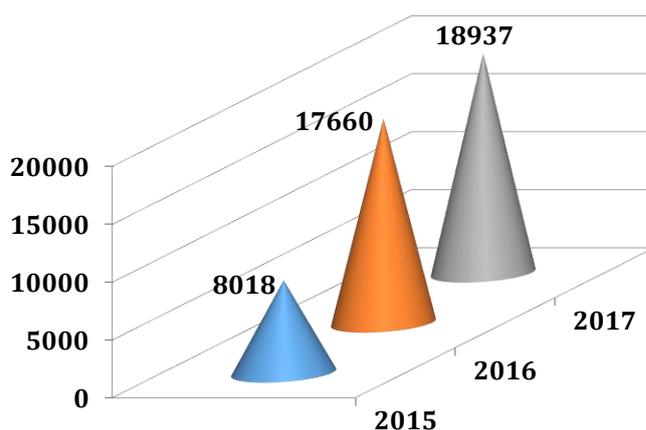
O ano de 2017 começou com um grande desafio para os servidores da EGOV: aumentar ainda mais o número de servidores capacitados bem como o número de cursos oferecidos. E isso foi possível com o empenho de todos os colaboradores da EGOV, que não mediram esforços para tornar os servidores do GDF ainda mais capacitados para a realização de suas funções.

Cerca de 88% dos cursos oferecidos pela Escola de Governo foram formatados de acordo com a necessidade dos órgãos que demandaram treinamentos em 2017.

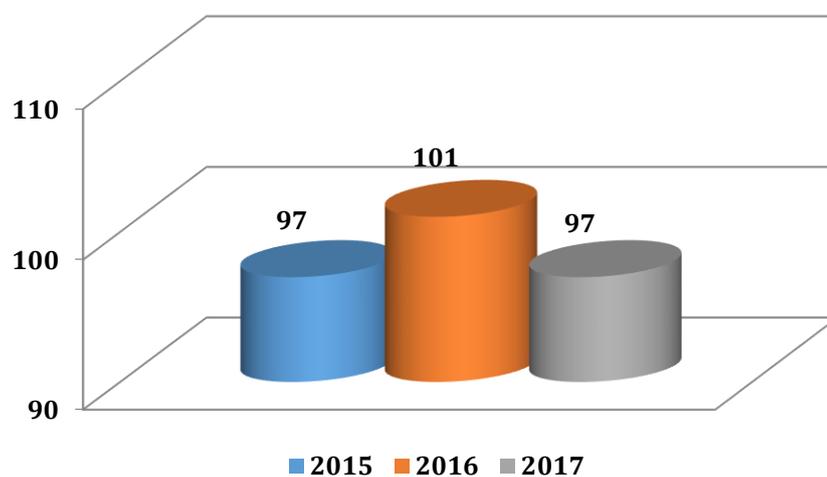
Até o final 2017, foram inscritos, em eventos na EGOV, 18.937 servidores, em 187 cursos, sendo formadas 630 turmas. E foram atendidos 97 órgãos do GDF. Houve, ainda, 1.019 eventos de outros órgãos e entidades realizados nas instalações da EGOV.

Portanto, foram grandes os desafios da Escola de Governo em manter e melhorar os números expressivos alcançados nos últimos anos. De 2015 a 2017, participaram dos eventos da EGOV mais de 47.661 servidores. O crescimento pode ser facilmente percebido nos gráficos a seguir.

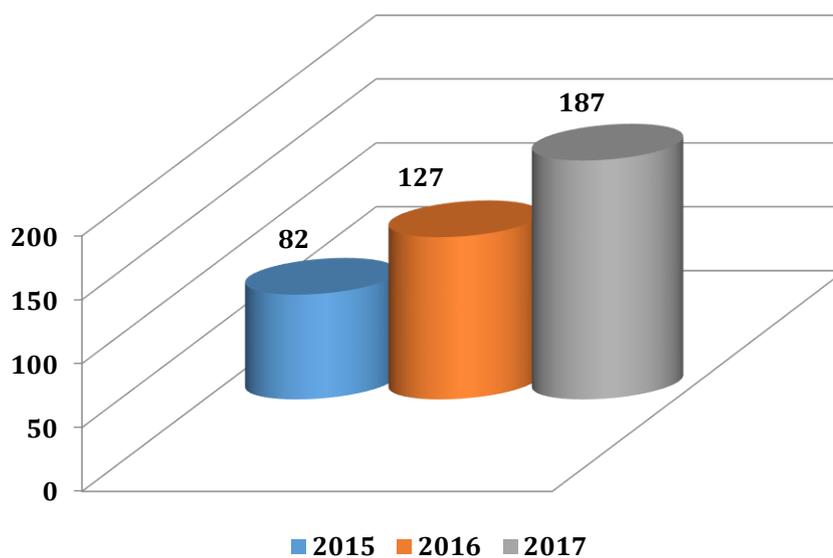
Quantidade de inscrições - Comparativo do quantitativo de servidores inscritos em cursos presenciais e a distância, de 2015 a 2017:



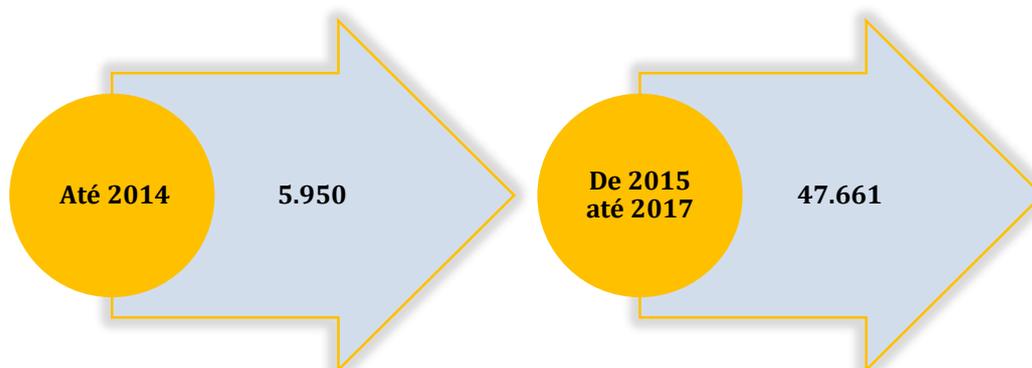
Quantidade de órgãos e de entidades - Comparativo do quantitativo de órgãos e de entidades atendidos, de 2015 a 2017:



Quantidade de cursos realizados - Comparativo do quantitativo do número de cursos realizados nas modalidades presencial e a distância, de 2015 a 2017.



Comparativo do quantitativo de inscrições em cursos presenciais e a distância:



Cumprindo a missão da EGOV, apresentamos a Revista de Gestão Pública/DF, cuja versão eletrônica traz seis artigos de servidores sobre suas áreas afins. O compartilhamento dos temas a seguir contribuirá para disseminar a pesquisa dos autores e as ideias defendidas.

Convidamos à leitura e à opinião, e que continuem acompanhando as boas ações do Governo de Brasília e da EGOV.

Boa leitura!

José Wilson GRANJEIRO.

Necessidades de força de trabalho específicas da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) no âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF)

Airton Ribeiro de Sousa

Resumo

A necessidade de aprimoramento dos recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) no Governo do Distrito Federal (GDF) envolve questões que vão muito além do uso da tecnologia. Práticas de governança, efetivo de pessoal especializado, estruturas adequadas, normas, padrões, processos e, sobretudo, conhecimento específico deveriam articular-se para que os recursos de informática, de fato, respondessem às atuais necessidades da Administração Pública e da sociedade, frente ao uso da TIC como ferramenta de fomentação e manutenção dos serviços de governo para o próprio governo e, conseqüentemente, à população do Distrito Federal, seja no que se refere aos processos administrativos institucionais, seja na melhoria da prestação dos serviços públicos. Como solução para uma melhor gestão dos recursos e, principalmente, para o provimento dos setores com pessoal preparado ao enfrentamento dos desafios proporcionados pela evolução constante das TIC, estudos e movimentações que viabilizem a implementação de política de pessoal exclusiva para o segmento são necessários.

Palavras-chave: Governança. Tecnologia da Informação. Governo. Carreira. Política de pessoal.

Introdução

Segundo Silva, Marcelo Gaspar Rodrigues... [et al.], em seu livro T. I – MUDAR e INOVAR, governança “é o sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas para especificar a distribuição de direitos e responsabilidades entre os diferentes participantes de uma empresa, tais como conselheiros, executivos, acionistas. A governança de Tecnologia da Informação (TI) é de responsabilidade da alta administração e faz parte das diretrizes da governança corporativa”. E, ainda, quanto à sua importância, “Todo executivo de TI precisa acompanhar as principais inovações

tecnológicas, investindo na melhoria contínua de sua infraestrutura a fim de garantir alta performance e ambiente altamente seguro, confiável e transparente para, então, transformar os processos em engrenagens, gerar o alinhamento de TI com os objetivos da empresa, mostrar que a governança de TI nas organizações vem ao encontro das estratégias e dos planejamentos da organização”, entre outras definições.

Em geral, não diferentemente no âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF), as unidades de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) ou simplesmente TI, como são popularmente denominados os setores de informática, têm como finalidade principal a manutenção da operacionalização e do funcionamento do aparato tecnológico dos órgãos, como equipamentos (*hardwares*), redes de computadores, aplicações (*softwares*), entre outros. São verdadeiras batalhas diante dos desafios relacionados à gestão e ao provimento de serviços de informática, aliados às necessidades e expectativas de melhor atendimento aos usuários internos, à estrutura governamental e conseqüentemente à população do Distrito Federal (DF). Os profissionais (servidores públicos) do segmento no GDF têm enfrentado verdadeiras batalhas diante dos desafios diários de manter em operação seus respectivos ambientes de informática. São estruturas mal dimensionadas e, muitas vezes, instalações em locais não apropriados, além da não observância de normas e padrões de boas práticas para o segmento, equipamentos ultrapassados e desatualizados e/ou mal distribuídos. Além destas e de outras inconformidades encontradas quando desta pesquisa, em grande parte dos órgãos, os setores de informática ainda são administrados por servidores indicados politicamente (comissionados sem veículo). Na maioria, são pessoas despreparadas para o provimento do cargo, os quais, se tivessem realmente condições de estar à frente de equipes e de estruturas de TI, sem dúvidas, seriam absorvidos pelo mercado de trabalho privado, que carece de pessoal qualificado e oferece melhores salários e planos de carreiras atrativos. Poucos são os comissionados sem vínculo que somam forças aos tantos processos da área, por onde têm rápida passagem, até se encaixarem na iniciativa privada. Por outro lado, simplesmente por simpatia da administração e/ou por indicação política, é também prática servidores de carreiras diversas assumirem cargos em comissão do setor, inclusive de chefia, ainda que sem o mínimo de preparo técnico.

Em comparação, tomando-se como cenário o Governo do Distrito Federal, pode-se afirmar categoricamente que a falta de mão de obra especialista da TIC está na contramão dos processos de crescimento e dos avanços tecnológicos, os quais não estão disponíveis em número suficiente ao atendimento das necessidades e demandas cada dia mais crescentes e exigentes. As restrições orçamentárias, as equipes reduzidíssimas e/ou sem qualificação, as burocracias impostas para os processos de aquisição, a vinculação dos setores de informática ao administrativo dos órgãos, as interferências de pessoal sem o mínimo de preparo nas questões correlatas, a morosidade na contratação de serviços e, principalmente, a ausência total de políticas de pessoal voltadas para a TIC e seus recursos humanos são os obstáculos a serem enfrentados em resposta às crescentes pressões e cobranças por maior efetividade e eficiência no segmento. O cenário é ainda mais crítico se for levado em consideração que somente alguns órgãos do executivo local (ex.: Secretaria

de Fazenda, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão) adotam, ainda que timidamente, a governança da TI para gerir, profissionalizar e aprimorar a prestação de serviços da TIC. Essas práticas somente são possíveis graças à terceirização da operacionalização do aparato técnico destes órgãos, os quais gerenciam melhor aos recursos disponíveis, os procedimentos, processos e serviços, fazendo, assim, ainda que em números insuficientes, com que os servidores das carreiras diversas e lotados nas respectivas unidades de informática atuem diretamente nas questões tão somente da administração, da gestão e da governança.

Posicionamento da TI no organograma institucional

Como regra geral no governo, em relação aos organogramas institucionais, as atividades da Tecnologia da Informação bem como seus processos e procedimentos, proporcionariam melhores resultados ao GDF se as áreas de TI dos diversos órgãos da Administração Direta estivessem diretamente vinculadas às pastas de primeiro escalão. Melhor ainda seria se estes setores fossem transformados em subsecretarias e/ou equivalentes, dependendo do órgão, como por exemplo ocorre nas Secretarias de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, Fazenda, Segurança Pública, Educação.

Segundo Holden (2007), “tarefas rotineiras passaram a ser automatizadas através da criação de sistemas e aplicações da TI, com vistas a uma maior eficiência na realização dessas atividades. A TI e a informação passaram a ser compreendidas como ferramentas estratégicas e a ser tratadas como recursos organizacionais, tais como os recursos humanos e os recursos financeiros”. No entanto, a TI em qualquer segmento corporativo é uma unidade por onde passam todos os processos institucionais, tornando os demais setores dependentes da sua estrutura e eficiência. Portanto, deve constar do topo dos organogramas e ter melhor tratamento.

Cepik e Canabarro (2010), em seu artigo intitulado Governança de TI – transformando a Administração Pública no Brasil, afirma que, “a Tecnologia da Informação foi tratada marginalmente pela literatura de Administração Pública, de Direito Administrativo e de Políticas Públicas como sendo a TI uma ferramenta auxiliar, uma variável meramente interveniente a ser considerada na análise do desempenho da Administração Pública e dos governos”. Descreve, ainda, que, “com a era da internet, ampliou-se exponencialmente a capacidade de produção e compartilhamento de dados e informações, seja por parte das organizações, seja por parte da sociedade civil”. Os autores afirmam ainda que, “diante destas possibilidades, surgiram (principalmente nos Estados Unidos, com o governo Clinton) discursos no sentido de se utilizar a TI de maneira a tornar os órgãos governamentais mais responsivos e orientados à prestação de serviços, ao invés de apenas utilizá-la na busca da eficiência (Holden, 2007). Este novo entendimento, acompanhado pelo crescente uso de tecnologias mais maduras (interfaces gráficas, arquiteturas computacionais cliente-servidor, estações de trabalho, entre outras), ampliou o entendimento do uso da TI na Administração Pública. Com esse progresso, tanto no setor privado como no setor público, cada um com suas especificidades, fica

cada vez mais evidente que a TI desempenha um papel central e estratégico nos sistemas e processos administrativos”.

No GDF, secretarias de Estado estratégicas em suas ações institucionais, como as de Habitação (SEGETH), Meio Ambiente (SEMA), Mobilidade (SEMOB), e outras, adotaram o modelo de cabresto, mantendo as atividades de informática vinculadas às respectivas subsecretarias de Administração Geral (SUAG), reduzindo-os a meros setores em níveis de gerência. Esse modelo estrangula as ações de modernização e de avanço tecnológico das organizações, em contradição à necessidade de crescimento por força da evolução natural das soluções e arquiteturas de informática. Entre as instituições citadas, apenas a SEGETH recentemente corrigiu o equívoco de estrutura, no entanto mantém um grande número de servidores comissionados não efetivos à frente dos cargos técnicos e de gestão.

É de vital importância para o segmento o reconhecimento de que, com a explosão da *internet* comercial no Brasil e suas ramificações, que por consequência culminou no desenvolvimento de outras tecnologias emergentes como: *big data*, *cloud computing*, utilização das mídias sociais em grande escala, grandes volumes de transações e informações, além de outros avanços, os processos e procedimentos das instituições passaram a depender totalmente das soluções da TIC e das atividades emanadas. Portanto, não há mais lugar para a morosidade, o achismo e os retrocessos nas questões de TI. O cenário descrito foi assim exposto apenas a título de exemplificação de falhas cometidas por administradores públicos com as questões da TIC.

Se com a SEGETH que detinha, à ocasião, pessoal qualificado lotado na TI, ainda que em número insuficiente, por decisões puramente políticas, aconteceram tais desmandos sem que o pessoal de informática pudesse reverter a situação, imaginemos como deve ser nos órgãos que sequer tem servidores de carreira às suas frentes. Para que situações do gênero não venham mais a acontecer e em face da evolução das questões da TIC e seu papel fundamental e estratégico aos processos das instituições, é importante o reconhecimento de que não há mais lugar para pensamentos de que a TI seja simplesmente um mero setor de apoio e de suporte técnico aos negócios institucionais.

Ausência de política de pessoal da TIC

O tema “política de pessoal da TIC” é uma necessidade e uma reivindicação antiga dos servidores da TI no âmbito do GDF, que há muito tempo vêm empreendendo esforços com vistas à sensibilização do governo para tal necessidade. O assunto culminou até na formação de grupos de discussão os quais tiveram como finalidade esboçar a primeira proposta de criação de carreira específica da TIC para o GDF. Este grupo se desfez após tentativas fracassadas de sensibilização tendo em vista desestímulos causados por forças contrárias de gestores que não deram a devida importância ao óbvio.

Propostas iniciais abordando o tema foram submetidas à apreciação de instâncias competentes nos governos Roriz, Arruda e Agnelo e na Câmara Legislativa do DF. Passadas essas gestões e a atual estando por findar, nada ainda foi feito para iniciar discussão a respeito, muito menos foi dada satisfação aos interessados quanto ao andamento da questão. Vale ressaltar que as inovações e modernizações tecnológicas não param e, com isso, a situação se agrava a cada dia, tendo em vista a falta de gestão eficiente e de governança no segmento por quem realmente deveria zelar pela causa nas conformidades das normas e legislações próprias existentes.

Em face de não existir política própria para pessoal de TIC, a exemplo das atenções dadas às carreiras das atividades de Orçamento e Finanças, Apoio à Assistência Judiciária, Atividades do Meio Ambiente, Auditoria de Controle Interno, Planejamento e Gestão Urbana e Regional, entre inúmeras outras, as atividades de informática presentes e essenciais a todos os níveis de governo e sociedade permanecem carentes de efetivo próprio de pessoal. A partir desta visão e com a finalidade de definir regras para o setor, são necessárias discussões urgentes sobre medidas políticas específicas que visem à implantação de forças de trabalho que culminem em proposta de criação de carreira funcional exclusiva da Tecnologia da Informação e Comunicação e respectivas especialidades no âmbito do executivo do GDF e/ou de outras propostas que venham a consolidar diretrizes para melhor utilização dos recursos de TI e valorização dos seus recursos humanos. Entre estas, a realização de censo funcional dos servidores efetivos lotados nas áreas de TI dos órgãos que detêm formação e conhecimentos específicos nas diversas áreas da TIC, para, com isso, municiar o governo de parâmetros, ferramentas e mensuração em valores quantitativos da real situação do segmento e, como próximo passo, a realização de concurso público específico para o segmento, a fim de trazer para as fileiras do estado profissionais bem formados e capacitados. Isso tudo deve ser feito, caso o governo tenha como objetivo a consolidação do estabelecimento da qualidade dos serviços prestados com base na governança de TI, alinhando-os aos requisitos e às características de uma Administração Pública moderna e transparente.

Entra governo e sai governo, e nenhuma providência é adotada no sentido de resolver as disparidades nos diversos segmentos abarcados pela TI. Criam-se e/ou adequam-se carreiras para todos os fins – menos para Tecnologia da Informação e Comunicação – que é, entre tantas outras, talvez a mais importante. É através da Tecnologia da Informação que, efetivamente, acontece o controle e a gestão de procedimentos e de processos que formam as engrenagens da administração geral e das instituições públicas como Recursos Humanos, Habitação, Contabilidade, Tesouro, Orçamento, Finanças, Saúde, Educação, Transporte, Segurança e inúmeros outros segmentos setoriais que, sem os recursos humanos da Tecnologia da Informação, não seriam possíveis.

Os técnicos, analistas e especialistas da TIC são, sem dúvida, peças fundamentais para as políticas de gestão e de governança de TI na Administração Pública. Sem esse valioso material humano, as instituições talvez voltassem aos tempos remotos de controles por meio de fichas e/ou planilhas manuais, armazenamento e cópias em disquetes, entre outros procedimentos ultrapassados, os quais pode ser que ainda ocorram no âmbito do governo, tendo em vista a não observância da importância da

gestão da tecnologia por pessoal conhecedor de sua causa. Nos moldes de hoje, a situação em questão é inconcebível e impraticável. O modelo de visão adotado está estrangulado e nada é feito, mesmo diante do óbvio – por um lado, o não cumprimento efetivo das leis que apontam o servidor efetivo como gestor de TI e, por outro, o caos tecnológico por conta da falta de investimentos, dos desmandos e das vaidades de administradores que, por desconhecerem a importância estratégica da TIC, departamentalizam o setor em estruturas mínimas.

Historicamente, tais ocorrências demonstram a falta de controle, o desconhecimento e o descompromisso com a evolução. Os reflexos do despreparo, da utopia de conhecimento no segmento e a mais preocupante delas – o não interesse em utilizar o aparato da TIC como ferramenta de controle de processos e procedimentos acarretam o dismantelo das infraestruturas. Cobram-se desempenho e efetividade destes setores, no entanto reduzem-no a mero “núcleo de informática”.

Na era da informação, da internet e das mídias sociais, isso é inconcebível e, se nada for feito de imediato e concreto, a situação poderá se agravar ainda mais e prosseguir a passos ainda mais largos rumo ao sucateamento da máquina governamental de TI até o seu estrangulamento e colapso total.

Ações efetivas da TIC no governo federal e no GDF

No âmbito federal, segundo o Acórdão nº 1.200/2014-TCU e, por razão do não cumprimento de recomendações anteriores, o Tribunal de Contas da União (TCU) “determinou” soluções relacionadas ao cargo de Analista de Tecnologia da Informação (ATI). Para isso, realizaram-se estudos para a implantação da Carreira de Tecnologia da Informação e Comunicação, sendo que, no ano de 2013, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP) reabriu a oportunidade de diálogo, sugerindo a formação de um grupo de trabalho responsável pela atualização da proposta de carreira para os Analistas de Tecnologia da Informação (ATI – Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006). Como resultado desse trabalho, um novo documento foi entregue ao órgão que novamente o submeteria às instâncias competentes dentro do Ministério do Planejamento. Também em 2013, ainda segundo o TCU, foi realizado o segundo concurso público para o cargo, cujo resultado final entregou menos aprovados que o número de vagas ofertadas (190 aprovados para 200 vagas). Em abril de 2014, esses 190 novos concursados foram nomeados e apenas 127 entraram em exercício, sendo que, em menos de dois meses desde a posse, dois deles deixaram o cargo. Isso demonstra a insatisfação dos servidores de TI também naquela esfera governamental. O mesmo ocorre com o GDF, uma vez que foram contratados poucos servidores na especialidade de analista de sistemas na década de 1990, sendo que, do montante, restam alguns – os demais saíram por indicação política para órgãos federais ou para a iniciativa privada.

Segundo a SLTI/MP, no dia 30 de abril de 2014, realizou-se seminário de acolhimento dos Analistas em Tecnologia da Informação (ATI), o qual teve como objetivo apresentar os empossados no cargo de ATI à estrutura e à gestão da SLTI e do Sistema

de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) bem como promover reflexões estratégicas para os envolvidos no planejamento e para a execução de projetos de TI relacionados ao SISP. Portanto, existe no governo federal movimentação real que reza sobre o tema.

No Governo do Distrito Federal, a discussão é ainda tímida. Se existe algo nesse sentido, circula tão somente nas esferas da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), a qual, entre outras atribuições, é a responsável por editar e publicar normas e procedimentos relativos à TIC em níveis internos e de governo, por meio da sua Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC). O último feito refere-se à Portaria nº 221, de 11 de setembro de 2014, que aprova a Política de Segurança da Informação e Comunicação, a princípio, no seu âmbito.

Na Portaria em questão, permeiam por alguns de seus artigos e itens sinalizações de participação de servidor público efetivo na posição de gestão e administração da TIC. Nos seus artigos 18 ("A gestão corporativa de segurança da informação deverá ser realizada por servidores públicos efetivos") e 54 ("Empregar servidores públicos do órgão na gestão de processos de Tecnologia da Informação").

Apesar das diversas normas que preconizam a efetivação de servidores de carreira à frente dos setores da TI, raros são os órgãos que respeitam a máxima. Como exemplo de respeito a este preceito, a Secretaria de Fazenda detém cem por cento de servidores de carreira lotados na DINTI/SUTIC/SEF, à frente da gestão tão somente das questões da TIC. São servidores de carreiras diversas atreladas ao órgão ou não, mas que fazem a diferença quando o assunto é a administração dos recursos disponíveis, ao contrário do que infelizmente ocorre em diversos órgãos do governo. Isso, faça-se justiça, deve-se ao fato de que nem sempre o órgão detém disponibilidade de pessoal qualificado na sua lotação. Isso faz com que se busque no mercado pessoal puramente comissionado, muitas vezes despreparados e puramente indicados políticos para assumirem cargos no governo.

Necessidade de ampliação de discussão sobre mão de obra qualificada

Para o efetivo sucesso dos procedimentos e processos da TIC no governo, providencial seria se as portarias 18 e 54, anteriormente mencionadas, fossem estendidas a todas as unidades do executivo local, não fosse o problema da falta de efetivo mínimo de pessoal de gestão da TI ao bem da garantia da sua aplicação. No âmbito da SEPLAG, o cumprimento da portaria em sua íntegra tende a transcorrer com um pouco mais de tranquilidade, haja vista que aquele órgão se vale de quadros autárquicos de funcionários técnicos celetistas experientes e remanescentes de processos de esvaziamento de autarquias como a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), além, é claro, da utilização da sua infraestrutura física. Se for levado em consideração o efetivo de servidores de autarquias cedidos como parte integrante de efetivos do GDF, pode ser que se tenha um número razoável de pessoal para a autossustentação do aparato de tecnologia existente e alguns

pouquíssimos servidores efetivos da Administração Direta contemplados com cargos em comissão. Este último talvez seja em mesmo quantitativo de dedos de uma única mão. E as demais instituições, como ficam? A situação reflete e evidencia a falta de políticas de pessoal para o segmento no poder executivo. No caso da Secretaria de Planejamento, acredita-se que a situação é ainda mais complicada, tendo em vista que, além da sua autossustentação tecnológica, a qual deveria contar com quantidade expressiva de servidores efetivos técnicos, tem ainda como atribuição prover e proporcionar apoio a toda a estrutura de TIC do GDF. São infovias (infraestrutura e serviços de telecomunicações), a GDFNet (rede metropolitana do GDF), aplicações corporativas do governo (SIGRH, SEI, SEGETH, Educação, Polícias, Saúde e outros), além de proporcionar suporte a órgãos do governo que não dispõem de pessoal com conhecimentos específicos de TI, tais como as Administrações Regionais (RAs) e outros.

De nada adiantam os programas de governo em que são gastas verdadeiras fortunas em dinheiro público na aquisição de equipamentos de informática, os quais tendem a ficar amontoados e propensos à defasagem tecnológica e degradação por falta de uso, em face da falta de pessoal operacional. Como exemplo, no governo de Agnelo Queiroz, a Casa Civil adquiriu diversos computadores servidores os quais teriam como destino as Regiões Administrativas (RAs). Assim que o governo Rollemberg assumiu, inicialmente, a SEGETH foi indicada a assumir o controle e a distribuição desses equipamentos, vindo depois a ser desfeita essa possibilidade. Na ocasião, foram realizados levantamentos em algumas Administrações Regionais com vistas à distribuição daqueles equipamentos, situação essa desfeita em face de ter sido detectado que aquelas RAs não detinham as condições mínimas à instalação dos equipamentos. Situação semelhante é também encontrada na Secretaria de Educação, onde equipamentos são distribuídos e/ou recebidos a título de doações nas escolas, as quais, por falta de pessoal específico para o segmento, assistem à degradação dos equipamentos que deveriam servir aos alunos da rede de ensino.

Proposta de criação de carreiras para a área de TIC

Como possível proposta para o segmento, além da criação de carreira específica, o foco principal seria a realização de concurso público exclusivo para o executivo local, com vistas ao provimento de pessoal para gestão, análise, operação e manutenção dos recursos da TIC, fazendo valer as tantas legislações que cercam o tema, além de valorizar os pouquíssimos servidores efetivos remanescentes lotados nos diversos “setores de informática” (CPD, *datacenter*), por meio de exames de suficiência e proficiência no segmento da TIC, tempo de atividade exclusiva nos setores da TI, titulação e prova de conceito. Se a legislação atual não permite a integração de servidores que há muito vêm contribuindo com suas experiências no segmento, discurso este realizado sempre que não se tem vontade de resolver a tal disparidade, por questões de necessidade, de continuidade dos negócios e de justiça, que se altere a lei. Trata-se de servidores, ainda que em pequeno número, que evoluíram profissionalmente e se qualificaram para melhor conduzir as questões da informática do GDF até o ponto em que está.

As disparidades frente a outros segmentos e a situação desconforme dos recursos humanos e da força de trabalho de TI no GDF vêm de longa data, e a forma encontrada para suprir e driblar as necessidades de manutenção dos diversos ambientes das redes de computadores, sistemas de informação e do funcionamento do parque computacional têm sido a de convocar (chamamento) sumariamente servidores efetivos que conheçam pelo menos de temáticas básicas de "informática" para tocar a máquina da Tecnologia da Informação. Ocorre que hoje a realidade é outra e não é mais possível adotar tais práticas como solução. Servidores efetivos de TI formados e experientes nos segmentos que correspondam a todas as áreas da TIC muitas vezes vagam entre um e outro órgão do governo em busca de cargos em comissão como complemento salarial. Tal atividade tem causado, muitas vezes, concorrência entre as instituições, entretanto, nem sempre é permitida a transferência desse "valiosíssimo material humano" para outros órgãos sob a alegação da falta de mão de obra qualificada para reposição no segmento. Isso também reflete falta de políticas de pessoal e respectiva regulamentação da TIC no GDF.

Servidores efetivos e lotados nas TI dos órgãos, em geral, são subutilizados na administração direta do governo. Há casos em que são lembrados e vistos apenas como meros potenciais de execução de contrato de aquisição e serviços da TIC. São desrespeitados quando pegos de surpresa ao serem indicados como gestores de contratos sem sequer saber das essências e características destes. Em alguns casos, são processos de aquisição e/ou prestação de serviços de TI mal configurados, inúteis para a Administração Pública, de péssima qualidade, pobres de requisitos, entre outros.

Todo projeto de TI relacionado a serviços, aquisições, artefatos, normas, regras, desenvolvimento, implementações, legislações e outros de informática deveriam, na "prática", ser sistematicamente submetidos às equipes formadas por servidores da Tecnologia da Informação e Comunicação que constassem com pessoal próprio (quadro efetivo) de altíssimo nível de conhecimento específico para a observância das normas técnicas, dos padrões e das legislações pertinentes e para verificação técnica crítica rigorosa, principalmente das regras de boas práticas, como é o caso da IN-04 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) do governo federal, além da ITIL, COBIT e outras orientações de órgãos fiscalizadores.

Concurso público específico para a área de TIC

É de essencial urgência que o GDF se sensibilize com a questão da necessidade de implantação urgente de uma política de pessoal da TIC com criação de quadros funcionais que permitam, definitivamente, abandonar a prática da garimpagem de servidores efetivos muitas vezes despreparados tecnologicamente. Estamos vivenciando a era da comunicação e da informação, portanto a realidade de hoje requer e exige cada vez mais que profissionais da TIC abracem as causas das tecnologias de alta disponibilidade, modernas estruturas de armazenamento, infraestruturas de *datacenters*, *cloud computing*, infovias, redes cada vez mais rápidas e seguras, entre outros requisitos técnicos e configurações vitais à manutenção e à

sobrevivência das corporações e, conseqüentemente, à sua gestão. Reconhecidamente, as necessidades atuais não retratam as mesmas condições de dez anos atrás ou até menos, tendo em vista que a tecnologia no segmento da TI avança dia a dia, portanto não há mais lugar para improvisações e/ou remendos. É necessário e urgente buscar no mercado, por meio de concurso público, profissionais da TIC com experiência e conhecimentos específicos relativos ao tema, somando estes ao pouco pessoal alocado nas TI dos órgãos e, assim, proporcionar mais padrões de qualidade, métricas, gestão e governança de TI, moralização nas aquisições e modernização das infraestruturas de Tecnologia da Informação e Comunicação no governo.

Sem sombra de dúvidas, tais medidas proporcionariam inúmeras vantagens ao Governo do Distrito Federal, vez que, entre outras, solucionaria as questões das disparidades jurídicas existentes (adequação às leis) que rezam que servidores efetivos de TI estejam à frente (gestão) dos temas da TIC. Outros pontos positivos seriam:

- Redução da saída de servidores capacitados das Unidades de TI dos órgãos;
- Alocação do pessoal de TI nas respectivas estruturas – áreas de conhecimento e especialidades;
- Gestão eficiente de processos de aquisição da TIC;
- Qualidades nos produtos e serviços desenvolvidos;
- Economia para os cofres públicos com a redução de mão de obra terceirizada;
- Pessoal próprio de carreira na gestão;
- Continuidade e prosseguimento nas atividades técnicas;
- Realização de concursos públicos com regras claras de atribuições de atividades;
- Ambientes de TI bem estruturados;
- Visão moderna e atualizada da TIC;
- Cumprimento de normas técnicas, padrões, leis, entre outros benefícios.

Além de maior empenho profissional do segmento, uma vez que contariam com regras claras pertinentes a quadros específicos da carreira e, conseqüentemente, teriam salários condizentes com outras categorias no âmbito do GDF, como é o caso das carreiras de fiscalização, orçamento, controle interno, arquitetura, entre outros segmentos tão importantes quanto o da tecnologia.

Normas legislativas de TIC

Quanto à legislação, existem regras, normas, leis, decretos, portarias pontuais, além de inúmeros outros artefatos com vistas a melhor uso e gestão dos recursos da TIC, no entanto não existem gestores em número suficiente e quadro específico de pessoal de TI para aplicá-las na íntegra. Os protocolos firmados e publicados rezam sempre que servidores efetivos detenham participação na gestão de processos diversos correlacionados ao tema, entre eles a IN-04, no entanto o seu cumprimento fica “condicionado a pouquíssimos órgãos que detêm pessoal técnico qualificado” para o

efetivo acompanhamento e cumprimento legal, pessoal esse de carreiras e de especialidades diversas e que nem sempre têm formação nas diversas áreas da TIC. Poucos são os servidores efetivos que têm preparo para a escrita de projetos que realmente resultem em bons produtos. A grande maioria não sabe escrever projeto de TI.

O efetivo de comissionados indicados e lotados nas estruturas da TI, quando qualificados e técnicos, experientes e dispostos a doar-se, contribuem para os bons resultados aferidos, quando somados às forças de trabalho dos poucos servidores do quadro do GDF. Estes, muitas vezes carregam sozinhos péssimas estruturas de “informática” sem a figura de servidores da casa, no entanto, na maioria das vezes, são limitados e sem o perfil técnico necessário ao cargo. São meros indicados políticos que assumem posições até mesmo estratégicas, e que, ao fim do mandato de seus padrinhos políticos, vão embora, levando consigo o conhecimento e *expertises* aprendidas, além de deixarem rastros de desordem e destruição.

Melhoria da imagem da TIC nas organizações

O desafio de melhor atender ao seu público-alvo e minimizar os reflexos da baixa popularidade atribuídas à imagem do setor de TI é uma preocupação constante dos servidores públicos engajados. Isso ocorre em face da degradação das tecnologias disponíveis na grande maioria dos órgãos e a necessidade dos usuários de mais respostas e efetividade às suas demandas dependentes do aparato tecnológico.

Acredita-se que uma boa imagem do setor auxilia no relacionamento interno, e permite ao pessoal de TI maior participação nas tomadas de decisão nos negócios da organização em prol do melhor atendimento técnico e operacional.

São aspectos essenciais à melhoria da imagem da TIC:

- Bom serviço de atendimento ao usuário;
- A utilização de softwares de gestão que atendam às expectativas dos usuários;
- Entrega de projetos no prazo;
- Estratégias de TI aliadas ao plano de investimentos do órgão;
- Plano de divulgação de projetos internos de TI;
- Bom relacionamento com todos;
- Aceite de desenvolvimento de projetos somente alinhados aos objetivos do órgão;
- Adoção de soluções tecnológicas inovadoras;
- Bom relacionamento com a comunidade de TI;
- O desenvolvimento e a retenção de talentos internos;
- Servidores (pessoal de TIC) mais bem formados; e
- Outras atividades relacionadas às normas e aos padrões de boas práticas e de governança.

Como resultado, se o conjunto de processos e procedimentos não forem satisfatórios e as ações não tiverem soluções rápidas, as ocorrências poderão incidir diretamente como resultados negativos nos negócios das instituições e, conseqüentemente, como maus serviços prestados à sociedade.

Capacitação de servidores

A capacitação de servidores no segmento, muitas vezes, tem origem no seu próprio esforço, uma vez que também não existe no governo políticas eficientes de atualização e capacitação profissional de pessoal. Sobram leis, decretos e outras normas que “citam” a questão da capacitação no governo, a exemplo do Decreto nº 33.528, de 10 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre a aprovação da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), elaborada pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC). O decreto reza sobre questões relevantes de necessidades já mencionadas neste artigo, como “a falta de investimentos, de qualificação e de corpo funcional em quantidade suficiente que fizesse com que o estado entregasse para a iniciativa privada o controle completo da cadeia de valores da TIC”.

Não seria exagero afirmar que, como regra geral, servidores lotados nas TIC custeiam com recursos próprios sua capacitação profissional em busca de atualização para aprimorar os conhecimentos específicos e, assim, aplicá-los nas atividades funcionais de governo. Alguns, para complementar o orçamento, atuam em cargos equivalentes ou afins fora da esfera governamental, sobressaindo-se frente aos demais, por adquirirem conhecimentos atualizados e experiências diversas que deram certo na iniciativa privada. Estes trazem para dentro do seu ambiente de trabalho no GDF as práticas de sucesso aprendidas, as quais são adaptadas para a realidade do governo, quando o cenário disponível é equivalente, caso contrário, de nada adianta a implantação. São profissionais de áreas diversas, tais como professores acadêmicos e de cursos técnicos da TIC, desenvolvedores de *softwares*, administradores de bancos de dados, tecnólogos, desenvolvedores de aplicações, desenvolvedores *web*, técnicos e analistas de telecomunicações, de suporte técnico e de sistemas de informação, analistas de segurança da informação e de rede, analistas de infraestrutura, entre outros profissionais de formações diversas no segmento da Tecnologia da Informação e Comunicação e afins.

A Escola de Governo do Distrito Federal (EGOV) tem se esforçado para ofertar cursos de capacitação aos servidores, no entanto, justamente pela ausência de políticas de pessoal que conheça a fundo as questões da TIC. Esses profissionais poderiam até mesmo ser aproveitados como instrutores em diversos cursos de capacitação – nas áreas de informática e aplicações de governo –, assim como eram realizados anteriormente, em convênio com o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A EGOV tem atuado basicamente na oferta de eventos direcionados ao público de setores administrativos do governo. Quando abordam algo no segmento da TI, rezam tão somente sobre informática básica, aplicativos corporativos como SEI, SIGRH e/ou suítes de *softwares* de escritório (MS Office), tais como PowerPoint, Word, Excel,

conforme são veiculados em seu *site* – www.egov.df.gov.br –, que, muito embora sejam importantes, não atendem às necessidades de capacitação do pessoal da TI, principalmente como multiplicadores.

Dentro das perspectivas da TIC, faz-se necessária também a capacitação do pessoal de infraestrutura geral de TI, a qual é uma das reais carências do governo. Em termos gerais, é uma prática não se dispor de recursos financeiros para o aparelhamento do setor, menos ainda para o custeamento do aperfeiçoamento dos servidores. O segmento não faz parte das prioridades na grande maioria dos órgãos.

Como exemplo de proatividade, silenciosamente na extinta Secretaria de Estado de Habitação (SEDHAB), hoje SEGETH, por iniciativa própria dos servidores da sua UNTEC, semestralmente, eram realizados treinamentos exclusivamente direcionados ao pessoal efetivo e comissionado daquela lotação nas áreas das redes de computadores, infraestrutura de cabeamento estruturado, engenharia de redes, infraestrutura de *datacenter* e respectivos serviços, desenvolvimento de *softwares* aplicativos, suporte a usuários, serviços e protocolos, entre outros.

Necessidades estratégicas vegetativas – continuidade

Quanto aos procedimentos e processos da Tecnologia da Informação e Comunicação, sua execução e gestão são uma questão de sobrevivência estratégica de qualquer segmento da atividade comercial, industrial, governamental e, por que não, doméstico e pessoal. Guardadas as devidas proporções, evidentemente, o segmento, assim como outras atividades profissionais, é estruturado por especialidades, tais como governança, burótica, telecomunicações, CAD/CAM, robótica, telemática, informática e suas atividades específicas diversas, tais como redes de computadores, suporte técnico, infraestrutura de servidores (computadores de gestão), cabeamento estruturado, *links* de dados, bancos de dados, *intranet*, *extranet*, internet, normas técnicas e dos órgãos certificadores e padronizadores, *datacenter*, armazenamento e disponibilização de dados, ativos de redes, segurança da informação, entre inúmeras outras atividades sem as quais nenhuma estrutura sobreviveria às exigências da tecnologia dos dias atuais. Em face da sua complexidade e da necessidade estratégica vegetativa, as questões da TIC no âmbito do governo deveriam estar nas mãos de recursos humanos pertencentes a quadros específicos de TI para a sobrevivência dos processos, a evolução e a continuidade dos negócios. Em raríssimos casos, a gestão completa está nas mãos de servidores de carreira e pouquíssimos são os concursados das especialidades exclusivas da TI. Essas especialidades não são condizentes com o atual modelo de exigência do aparato tecnológico, por não ter acompanhado a evolução do segmento, portanto são ineficazes.

Os servidores tão somente desta especialidade e existentes nos pouquíssimos órgãos não garantem ao governo a estabilidade e o progresso necessários à gestão dos recursos do segmento. Tais especialidades seguem padrões definidos pelos órgãos dos quais detém a exclusividade do cargo, de forma que o profissional fica engessado

em determinada instituição. No mais, o fato de o servidor ter sido aprovado em concurso público para a especialidade de TI tão somente não garante que aquele futuro servidor seja um especialista com conhecimentos das atividades correlatas, uma vez que, neste caso, os candidatos são levados ao estudo apenas das questões teóricas para a realização das provas. Uma vez aprovado, o concurseiro estará legalmente habilitado a atuar no segmento, no entanto, é fato que a sua habilitação tão somente em concurso público não é garantia de que ele seja detentor dos conhecimentos diversos e/ou específicos de uma área da TIC, o que é uma falha gravíssima.

O entra e sai de servidores comissionados nos setores de informática, muitas vezes sem as condições e os conhecimentos técnicos para assumir cargos da TI, causam grandes prejuízos às vezes irreparáveis ao governo e à sociedade. Pouquíssimos são os verdadeiros conhecedores da causa que ingressam nesse segmento como indicados políticos comprometidos. É uma prática em todo o governo indicados políticos sem o devido perfil técnico serem nomeados, e ao fim dos mandatos de seus padrinhos políticos, serem exonerados, deixando rastros de desordem nos órgãos e, ainda, de saírem ilesos como se nada tivesse acontecido. Para tanto, são necessárias ações eficazes para rever e atualizar as questões que rezam sobre este tipo de nomeação e indicação, especificamente falando da Tecnologia da Informação e Comunicação, como forma de garantia de formação de equipes que toquem os projetos de TI com eficiência e conhecimento de causa, em resposta às necessidades de governo.

Conclusão

Este artigo foi elaborado e fundamentado em conformidade com estudo de cenários reais da TIC, observados no âmbito do Governo do Distrito Federal, ao longo de mais de 28 anos como servidor público e de 35 anos de experiência nos diversos segmentos da Tecnologia da Informação e Comunicação. Tem amparo, ainda, nas legislações pontuais, além das recomendações e normas pertinentes específicas.

O seu objetivo principal inicial é a disseminação e a discussão do tema além das fronteiras de um ou outro órgão, inclusive daquele que legisla sobre a TIC no GDF, e sugerir ao governo possíveis rumos e a necessidade de abordagem e discussão do tema acerca da Administração Direta, para que seus resultados tenham reflexos comuns no Executivo do Governo do Distrito Federal. Entre estes, o cumprimento do aparato legal que reza sobre o tema quanto ao efetivo mínimo de pessoal próprio de TI e a necessidade de quadro próprio da Tecnologia da Informação e Comunicação, com vistas ao melhor controle e à efetividade dos serviços prestados.

Em plena era das mídias sociais, quando se fala em soluções de *cloud computing*, *big data*, grandes volumes de armazenamento (*storage*), *Internet*, *Internet* das coisas, entre outros temas resultantes de processos de evolução dos segmentos, não se trata mais de uma questão de “poder ou não poder fazer”, porque fere a constituição local, segundo informado por gestores que executam ações sobre os recursos humanos do

GDF – conforme ouviu-se sobre a questão em consulta à Subsecretaria de Gestão de Pessoas da SEPLAG. Trata-se, hoje, de uma questão de sobrevivência institucional da TIC da qual dependem todos os demais segmentos por necessidade de mais eficiência de gestão do Estado também por intermédio da governança de TI. É inconcebível que, em uma estrutura gigantesca como é a do GDF, não existam servidores concursados preparados para escrever projetos da TIC nos seus diversos segmentos e, principalmente, a sua manutenção e continuidade.

A proposta de criação de carreira específica da Tecnologia da Informação e Comunicação para abarcar as suas diversas áreas de atividades vem ao encontro de uma necessidade que há muito deveria ter ocorrido, portanto é legítima e de fundamental relevância a imediata implementação. A sua estruturação deverá ser encarada como sendo uma readequação do atual modelo, formatando-o aos patamares aceitáveis de administração, de governança, de modernização e de mais controle da máquina administrativa, oficialmente com o uso da TIC e seus recursos humanos especializados.

No GDF, diversas carreiras foram criadas para atender a setores específicos comuns entre os órgãos, entre as quais destaca-se neste artigo as seguintes: Apoio às Atividades Jurídicas, Auditoria de Controle Interno, Apoio Administrativo às Atividades Fazendárias, Socioeducativa, Regulação de Serviços Públicos, Gestão Fazendária, Gestão de Apoio às Atividades Policiais Cíveis do Distrito Federal, Atividades do Meio Ambiente e outras.

Tendo em vista a carência de pessoal específico nos diversos órgãos do GDF, por necessidade de atendimento às suas demandas de informática cada vez mais crescentes e carentes, transformou-se em prática a publicação de chamamentos públicos internos em busca de servidores de áreas diversas que detenham experiências em informática para a composição dos seus quadros de lotação. Esses chamamentos, como foi o caso dos realizados recentemente (2017), pelas SUTIC/SEPLAN e SUTIC/SEF, não oferecem atrativo alguma aos servidores interessados. Assim, os órgãos vão sobrevivendo às custas daqueles que se engajam na manutenção das estruturas arcaicas mantidas pelo governo. Essa é uma prática desde que a informática tornou-se estratégica aos negócios das instituições, nas décadas de 1980 e 1990, como foi o chamamento realizado pela então Secretária de Administração, Stella dos Cherubins Guimarães Trois (1993), por meio do qual fui transferido da então Secretaria de Transportes para a Assessoria de Informática/SEA, como operador dos computadores servidores, ambiente que processava as versões iniciais dos sistemas aplicativos SIGESP, SIGMA e SICOP, respectivamente, aplicações de folha de pagamento, controle de material e controle de processos.

Por fim, são necessárias ações efetivas junto ao pessoal da área responsável, no âmbito do GDF, que resultem na realização de senso funcional e provas de conceito – POC, para o conhecimento das necessidades e a reorganização do setor, seus anseios e prioridades. É necessário um verdadeiro choque de gestão no segmento antes das tomadas de decisão, com vistas ao melhor tratamento dos recursos humanos da TIC no âmbito governamental.

São necessárias, ainda, medidas que visem à retenção de talentos internos assim como o modelo realizado na iniciativa privada. A situação do GDF nas questões da TIC é crítica, e uma das saídas para a implantação de estratégias e de operações eficientes está na gestão dos talentos disponíveis. Sem servidores efetivos capacitados para a gestão dos negócios, é inviável a execução de estratégias, portanto é de fundamental importância o desenvolvimento de programas que culminem na retenção dos talentos disponíveis. Com isso, resolvem-se as questões da realização de chamamentos públicos internos os quais solucionam, em parte, o problema do órgão chamador, mas colocam outros setores em situações, muitas vezes, calamitosas. A exploração do potencial das equipes disponíveis já chegou ao seu máximo, mas, se algo for feito para moralizar a situação, ainda é possível se conseguir bons resultados.

Referências

GASPAR, M.; GOMES, T.; MIRANDA, Z. Mudar e Inovar – Resolvendo conflitos com ITIL V3 – aplicado a um estudo de caso. SENAC, Distrito Federal, 2013.

Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) – Acessado em 19/09/2014 em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/tabela_de_remuneracao/tab_rem_13/tab_61_2013_01.pdf - pag. 440, 448, 456, 464;

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11357.htm – Acessado em 19/09/2014 - Item quatro parágrafo único;

<http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-gestao-de-pessoas/ati> – Acessado em 19/09/2014;

<https://www.anati.org.br/index.php/noticias/tcu-publica-acordao-sobre-estrutura-de-pessoal-de-ti-na-administracao-publica> – Acessado em 19/09/2014.

<http://www.escoladegoverno.seap.df.gov.br/sig/> - Acesso em 24/09/2014

Governança de TI: transformando a Administração Pública no Brasil/organizadores: Marco Cepik e Diego Rafael Canabarro. – Porto Alegre. Ed. WS Editor, 2010.206 p.

Armazenamento e Gerenciamento de Informações: Como armazenar, gerenciar e proteger informações digitais/ G. Somasundaram, Alok Shrivastava, EMC Education Services; Tradução: Acauan Pereira Fernandes; Revisão técnica: EMC – Brasil. – Porto Alegre: Bookman, 2011.

Decreto 27.662 de 24-01-2007 - Cria a Agenti.

Decreto nº 33.528, de 10 de fevereiro de 2012 - Aprovação de Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI - Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI/SISP 2011-2012.

Guia de Comitê de TI do SISP: versão 2.0 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - Brasília: MP, 2013. 58 p.: il.

Processo de Contratação de Serviços de Tecnologia da Informação para Organizações Públicas - N. 7 (2011) – Brasília. Ministério da Ciência e Tecnologia - Secretaria de Política de Informática, 2011 - 212 p.

Plano de Trabalho – Estudo Para Criação da Carreira de TI do SISP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI.

Portaria nº 221, de 11 de setembro de 2014 – Aprova a Política de Segurança da Informação e Comunicação da SEPLAN.

Acórdão nº 1200/2014 – TCU – Aborda Sobre a Estrutura de Pessoal de TI na Administração Pública.

Fórum de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) da Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLAN/GDF), realizado no dia 27 de agosto de 2014, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães.

Circular Nº 16/2014 – SUGEP/SEPA, de 28 de maio de 2014: Propõe a realização de concurso público para o provimento de cargo da Carreira Políticas Publica e Gestão Governamental (Não de TIC).

Decreto 34.637 de 29 de dezembro de 2012 (Recepção a IN 04/2010): Dispõe sobre a contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, e dá outras providências. REVOGA O DECRETO 32.218/2010 (recepção a IN 04/2008 – 17/09/2010)

LEI nº 2.572, DE 20 DE JULHO DE 2000 DODF DE 21.07.2000 (VIDE - Decreto nº 25.750 de 12 de abril de 2005): Dispõe sobre a prevenção das entidades públicas do Distrito Federal com relação aos procedimentos praticados na área de informática;

Portaria SGA nº 20, de 31/01/05: Políticas de Segurança e Uso de Recursos Computacionais (no âmbito da SGA);

Decreto nº 25.667, de 11 de março de 2005: disciplinou sobre o tratamento da informação nos órgãos e entidades da Administração do Distrito Federal e, em seu art. 7º, cita as atribuições da CATI e da CODEPLAN – (Disposições revogadas pelo Decreto 32.218);

Decreto nº 27.662, de 24 de janeiro de 2007: Cria e regulamenta a Agência de Tecnologia da Informação do DF - AGEMTI-DF;

Decreto nº 27.754, de 07 de março de 2007: Altera as atribuições da CODEPLAN para sua competência original;

Decreto nº 28.016, de 1º de junho de 2007: Ratifica a mudança nas funções estatutárias da CODEPLAN e a política do GDF de descentralizar a prestação de serviços de TI;

Decreto nº 27.785, de 16 de março de 2007: Publica a estrutura do GDF e demonstra que a AGEMTI é órgão vinculado à SEPLAG;

Ofício nº 1178/2007 GAB/PRESI/CODEPLAN, de 25 de julho de 2007 - Transfere todos os equipamentos e sistemas de TI para a AGEMTI-DF;

Ofício nº 346/2007 PRESI/AGEMTI, de 10 de Setembro de 2007 - Aceite da AGEMTI-DF sobre a responsabilidade dos equipamentos;

Decreto nº 29.674, de 05 de novembro de 2008 - Art. 5º - AGEMTI órgão de Assessoria Técnica com manifestação em, no máximo, oito dias;

Decreto nº 30.010, de 29 de janeiro de 2009: Extinção da AGEMTI-DF e atribuição de responsabilidade dos sistemas corporativos à SEPLAG;

Decreto nº 30.034, de 06 de fevereiro de 2009 - Centralização da hospedagem dos sistemas de informação no DATACENTER e delegação de responsabilidade à SEPLAG;

Decreto nº 30.762 - Altera o Decreto nº 30.034, de 06/02/09 - Exclui a obrigatoriedade da Procuradoria Geral do DF hospedar seus sistemas no DATACENTER;

Decreto nº 31.250, de 14 de janeiro de 2010 - Implantação de Software Livre – (Disposições revogadas pelo Decreto nº 32.218);

Decreto nº 31.205, de 04 de fevereiro de 2010 - Criação da Subsecretaria de Gestão de Sistemas Corporativos – SUGESC;

Decreto nº 32.218, de 16 de setembro de 2010 - Acolhe a IN 04/2008, o Decreto Federal 7.174/10 e determina utilização do SIGTI como ferramenta para contratação e execução em TI. Também revoga disposições em contrário, especialmente o Decreto nº 31.250, de 14/01/10 (Software Livre) e o Decreto nº 25.667, de 11/03/2005 (CATI);

Portaria nº 52, de 29 de abril de 2011 - Cria o Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação – COTIC/SEPLAN (revogada);

Portaria nº 55, de 06 de maio de 2011 - Designa membros do COTIC/SEPLAN (revogada);

Decreto nº 33.050, de 19 de julho de 2011 - Institui o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal, e dá outras providências. **ALTERADO PELO DECRETO 33.721/2012**. REVOGADO PELO DEC-34.183/2013;

Decreto nº 33.721, de 15 de junho de 2012 - Altera o Decreto nº 33.050, e dá outras providências;

Decreto nº 33.243, de 04 de outubro de 2011 - Dispõe sobre a estrutura da SEPLAN – criação da SUTIC;

Decreto nº 33.528, de 10 de fevereiro de 2012 - Dispõe sobre a aprovação de Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI, elaborada pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação e dá outras providências (entre elas a publicação dos PDTI);

Decreto nº 33.913, de 19 de setembro de 2012 - Dispõe sobre a prorrogação de prazo para publicação dos PDTI's (10/02/2013);

Portaria nº 110, de 05 de outubro de 2012 - Institui o **CGTI/SEPLAN** - Comitê Gestor de Tecnologia da Informação.

Decisão nº 1138/2012 – TCDF – Recomendações quanto a contratação de serviços.

Lei Federal nº 12.965, de 23 de abril de 2014 – Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para uso da Internet no Brasil.

Anexos

Decreto nº 33.528 de 10 de fevereiro de 2012

Dispõe sobre a aprovação de Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI, elaborada pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação – GDF.

Portaria nº 221, de 11 de setembro de 2014:

Aprova a Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC - SEPLAN/GDF.

Art. 18º - A gestão corporativa de segurança da informação deverá ser realizada por servidores públicos efetivos;

Art. 21º - Priorizar a capacitação contínua seus recursos humanos de modo a promover maior independência do Estado na gestão e execução das atividades de segurança da informação e comunicação;

Art. 54º - São obrigações da SUTIC

VIII. Empregar servidores públicos do órgão na gestão de processos de Tecnologia da Informação.

Orçamento público do Distrito Federal: um estudo de caso sobre as transferências voluntárias recebidas da União*

Reginaldo Severino dos Santos

Resumo

O presente artigo realizou um estudo de caso, por meio de investigação científica descritiva do orçamento do Distrito Federal, com foco na função alocativa definida pelo fluxograma de entrada de recursos oriundos do Orçamento Geral da União, no Distrito Federal pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), no período 2008-2016. Com o resultado da pesquisa, foi possível compreender a importância do planejamento orçamentário e sua execução como ferramenta de controle e de alocação de recursos.

Palavras-chave: Planejamento. Orçamento. Gestão pública.

Abstract

This paper presents a case study on the Brazilian Federal District's budget. By means of a descriptive scientific investigation, we focused on resource allocation as defined by the budgetary flowchart from the General Federal Budget by the System of Funding and Partnership Contracts (SICONV) in the 2008-2016. Results made it possible to understand the importance of budget planning and its implementation as a control mechanism of public funding and spending.

Keywords: Planning. Budget. Public management.

* Artigo apresentado ao curso de Especialização em Gestão Pública do Instituto Federal de Brasília como requisito parcial para a obtenção do Título de Especialista em Gestão Pública. Referência: SANTOS, Reginaldo Severino. Orçamento Público do Distrito Federal: um estudo de caso. 2017. 25 fls. Artigo (Curso de Especialização em Gestão Pública) – Instituto Federal de Brasília, Brasília, 2017.

1 Introdução

Há muitas formas de participação dos governos na economia. A política monetária, a política fiscal, a administração das empresas estatais, a regulamentação dos mercados privados e, principalmente, a execução do orçamento público são exemplos dessa participação que influenciam a economia dos países.

Para que o poder público possa desempenhar suas funções criteriosamente, é necessário que haja planejamento orçamentário consistente, que estabeleça com clareza as prioridades da gestão. Quanto gastar em saúde? E em educação? Será que é preciso aumentar os investimentos em saneamento? Mas de onde virá o dinheiro para que esse aumento seja possível?

Diante disso, a justificativa deste estudo é contribuir com a literatura sobre o planejamento orçamentário público, tendo em vista a influência considerável que os gastos públicos refletem na economia.

Como objetivo geral, por meio de uma pesquisa descritiva do Orçamento do Distrito Federal, com foco na função alocativa, é realizado estudo de caso definido pelo fluxograma de entrada de recursos oriundos do Orçamento Geral da União, no Distrito Federal pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), no período 2008-2016.

Como objetivos específicos é realizada análise de desempenho sobre a ótica dos recursos transferidos pela União ao Distrito Federal (DF) bem como do empenho e do desembolso por parte da Administração Pública do Distrito Federal.

Este artigo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção dois, são apresentados os aspectos gerais da orçamentação pública. Na seção três, são apresentados marcos legais do orçamento público do Distrito Federal. Na seção quatro, são apresentados o SICONV, a metodologia dessa investigação científica e os resultados. As considerações finais estão na quinta e última seção.

2 Orçamento público

Segundo Teixeira (2014), o orçamento público é um instrumento de gestão relevante para a Administração Pública. Trata-se de meio usado para organizar os recursos financeiros dos governos. Sem dúvidas, sua função primordial é o controle político.

No Brasil, o orçamento depende de formalidades legais, sendo sua existência constitucionalmente prevista. Anualmente, está materializado em lei específica que estima a receita e fixa a despesa para determinado exercício.

Por outro lado, o orçamento público é instrumento que apresenta diversas funções. No Brasil, além da função de controle, existem as funções clássicas do Estado, as quais são classificadas em três tipos: alocativa, distributiva e a estabilizadora.

Por meio da função alocativa, o governo dirige a utilização dos recursos totais da economia, incluindo a oferta de bens públicos. Dessa forma, podem ser criados incentivos para desenvolver certos setores econômicos em relação a outros. Ou seja, é justamente nessa diversidade de escolhas que o governo materializa essa função.

Usando a função distributiva, o governo combate os desequilíbrios regionais e sociais, por meio da promoção do desenvolvimento das regiões e das classes menos favorecidas. Nesse caso, o governo age por meio da cobrança de impostos de características progressivas, de forma que os recursos arrecadados possam ser usados no desenvolvimento de determinada política pública. Logo, uma forma de avaliar uma política pública é observar a execução do orçamento público.

Por fim, a função estabilizadora está relacionada às escolhas orçamentárias na busca do pleno emprego dos recursos econômicos; da estabilidade de preços; do equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio, com vistas ao crescimento econômico em bases sustentáveis.

Nesse aspecto, o orçamento desempenha importante papel, tendo em vista o impacto que as compras e as contratações realizadas pelo governo exercem sobre a economia.

Conforme observado nas despesas por função, apresentada no demonstrativo de Consolidação das Contas Nacionais (CCP)¹ (Apêndice), em referência ao ano de 2015², e considerando apenas as despesas clássicas de Estado, e no agregado dos três níveis de governo, tivemos como dispêndios a quantia de cerca de R\$ 40,96 bilhões, para a função Defesa Nacional; cerca de R\$ 315,54 bilhões, para a função Educação, e cerca de R\$ 298,98 bilhões, para a função Saúde.

Diante disso, é de grande valia realizar planejamento consistente para que as alocações dos entes políticos sejam realizadas com a adequada discussão, haja vista a relevância dos gastos públicos no ambiente econômico.

A Constituição Federal (Brasil, 1988), no seu artigo 165, delineou o modelo atual de ciclo de planejamento orçamentário, instituindo três leis cuja proposição é iniciativa exclusiva do Poder Executivo:

- O Plano Plurianual (PPA);
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- A Lei Orçamentária Anual (LOA).

¹ Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/390400/CCP+2015.pdf/b4635ba8-dfff-41a8-91ee-2b0ffc4e961f>

² Até o fechamento deste artigo a Secretaria do Tesouro Nacional – STN não havia divulgado a Consolidação da Contas Nacionais para o ano de 2016.

O Plano Plurianual (PPA)³, estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Em outras palavras, prevê, por exemplo, as grandes obras públicas a serem realizadas nos anos seguintes. Tem vigência de quatro anos, expressando a visão estratégica da gestão pública.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁴ orienta a elaboração e a execução do orçamento anual e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transferências da União. A LDO é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o ano seguinte.

Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, é a relação entre o PPA e a LOA. Algumas das disposições da LDO são: reajuste do salário mínimo, quanto deve ser o *superavit* primário do governo para aquele ano, e ajustes nas cobranças de tributos. É também a LDO que define a política de investimento das agências oficiais de fomento, como o BNDES. Enquanto o PPA é um documento de planejamento estratégico, a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte.

A LOA é o orçamento anual propriamente dito. Prevê os orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimentos das estatais. Todos os gastos do governo para o próximo ano são previstos em detalhe na LOA. Algumas das disposições da LOA são a estimativa da receita e a fixação das despesas do governo. A LOA subdivide-se em temas como saúde, educação e transporte. A LOA deverá estar em harmonia com os grandes objetivos e metas estabelecidos pelo PPA.

Os projetos de lei referentes a cada um desses três instrumentos são submetidos à apreciação das duas casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), mais especificamente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, formada por deputados e senadores.

Já no Distrito Federal, os projetos são apresentados na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (CEOF) da Câmara Legislativa do Distrito Federal, conforme os cronogramas de tramitação na forma prevista no Regimento Interno daquela casa legislativa.

No entanto, os prazos de encaminhamento dos instrumentos de planejamento da União e do DF não são coincidentes, conforme demonstrado no Quadro 1. Fato que, em tese, proporciona aos planejadores públicos da Administração Pública do DF visualizar as programações orçamentárias e dotações da União e, assim, poder

³ Lei Nº 13.249, de 13/01/2016.

⁴ Lei Nº 13.408 de 26/12/2016

⁵ Lei Nº 13.255, de 14/01/2016..

considerar tais informações para a elaboração dos seus próprios planejamentos e delinear os objetivos de políticas públicas de interesses recíprocos.

Quadro 1 – Prazos não coincidentes entre o ciclo de planejamento orçamentário da União e do DF.

Instrumentos	Prazos	
	União	Distrito Federal
PPA	Até 4 meses antes do encerramento (31/ago)	Até 3,5 meses antes do encerramento (15/Set)
LDO	Até 8,5 meses (15/abr)	Até 7,5 meses (15/maio)
LOA	Até 4 meses antes do encerramento (31/ago)	Até 3,5 meses antes do encerramento (15/set)

Fonte: Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica do Distrito Federal
Elaborado pelo autor.

Segundo GIACOMONI (2017), o orçamento público deve obedecer aos seguintes princípios:

a) Princípio da anualidade

De acordo com o princípio da anualidade, o orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro. Conforme a legislação brasileira, o exercício financeiro precisa coincidir com o ano civil (art. 34 da Lei nº 4.320/1964). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vem reforçar esse princípio ao estabelecer que as obrigações assumidas no exercício sejam compatíveis com os recursos financeiros obtidos no mesmo exercício.

b) Princípio da clareza

Pelo princípio da clareza, o orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer indivíduo.

c) Princípio do equilíbrio

No respeito ao princípio do equilíbrio, fica evidente que os valores autorizados para a realização das despesas no exercício deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas. O princípio do equilíbrio passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária. A execução das despesas sem a correspondente arrecadação no mesmo período acarretará, invariavelmente, resultados negativos, comprometedores para o cumprimento das metas fiscais, que serão vistas mais adiante. A Constituição de 1988 tratou de uma espécie de equilíbrio ao mencionar a “Regra de Ouro”, em seu artigo 167, inciso III. Tal dispositivo preconiza que a realização das operações de crédito não devem ser superiores ao montante das despesas de capital.

d) Princípio da exclusividade

No princípio da exclusividade, verifica-se que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas. Esse princípio está previsto no art. 165, § 8º, da Constituição, incluindo, ainda, sua exceção, haja vista que a LOA poderá conter autorizações para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária.

e) Princípio da legalidade

O princípio da legalidade estabelece que a elaboração do orçamento deve observar as limitações legais em relação aos gastos e às receitas e, em especial, ao que se segue quanto às vedações impostas pela Constituição Federal à União, estados, Distrito Federal e municípios:

- exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;
- cobrar tributos no mesmo exercício financeiro da lei que o instituiu ou elevou ou em relação a fatos ocorridos anteriores à vigência da lei, ressalvadas condições expressas na Constituição Federal;
- instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercidas;
- utilizar tributo com efeito de confisco;
- estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público;
- instituir impostos sobre:

1 – patrimônio, renda ou serviços, entre os poderes públicos; 2 – templos de qualquer culto; 3 – patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; 4 – livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão.

f) Princípio da não afetação (não vinculação) das receitas

Segundo esse princípio, nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos ou determinados gastos. Trata-se de dotar o administrador público de margem de manobra para alocar os recursos de acordo com suas prioridades.

Em termos legais, a Constituição Federal, em seu art. 167, inciso IV, veda a vinculação de receita de impostos a determinada despesa, as exceções previstas referem-se à repartição de receitas em razão dos fundos de participação dos estados e municípios bem como aqueles direcionados às ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, realização de atividades da administração tributária e prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.

Segundo a ENAP (2014), de forma geral, no Brasil, esse princípio não vem sendo observado. Nos últimos anos, paulatinamente têm sido criadas outras receitas (que não tributos) com automática vinculação a áreas de despesas específicas. Recentemente, vários fundos foram criados vinculando a receita a áreas como telecomunicações, energia e ciência e tecnologia, entre outros.

A vinculação, se, por um lado, garante a regularidade no aporte de recursos para determinadas áreas, por outro, diminui significativamente a margem de manobra do governante para implementar políticas de acordo com suas prioridades. O resultado é que em algumas áreas há excesso de recursos que não podem ser carreados para outras que estão com escassez. O excesso de vinculação faz com que haja, em boa medida, uma repartição definida legalmente entre as áreas de governo, diminuindo significativamente as alternativas de opções alocativas dos administradores públicos.

g) Princípio da publicidade

O princípio da publicidade diz respeito à garantia a qualquer interessado da transparência e do pleno acesso às informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes.

h) Princípio da unidade orçamentária

O princípio da unidade orçamentária diz que o orçamento é uno. Ou seja, todas as receitas e despesas devem estar contidas em uma só lei orçamentária.

i) Princípio da uniformidade

Para a obediência do princípio da uniformidade, os dados apresentados devem ser homogêneos nos exercícios, no que se refere à classificação e demais aspectos envolvidos na metodologia de elaboração do orçamento, permitindo comparações ao longo do tempo.

j) Princípio da universalidade

Pelo princípio da universalidade, todas as receitas e todas as despesas devem constar da lei orçamentária, não podendo haver omissão. Por conta da interpretação desse princípio, os orçamentos da União incorporam receitas e despesas meramente contábeis, como, por exemplo, a rolagem dos títulos da dívida pública. Daí os valores globais dos orçamentos ficarem superestimados, não refletindo o verdadeiro impacto dos gastos públicos na economia. Tal ideia se reflete no art. 3º da Lei nº 4.320, de 1964, transcrito a seguir:

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

k) Princípio do orçamento bruto

Determina que todas as receitas e despesas devem constar na peça orçamentária com seus valores brutos e não líquidos. Esse princípio também está previsto na Lei nº

4.320, de 1964, em seu art. 6º, que veda qualquer dedução dos valores de receitas e despesas que constem dos orçamentos.

l) Princípio da simplificação

Pelo princípio da simplificação, o planejamento e o orçamento devem basear-se a partir de elementos de fácil compreensão. Conforme o manual técnico que orientou a proposta orçamentária da União para o exercício de 2000, essa simplificação está bem refletida na adoção do problema como origem para criação de programas e ações.

m) Princípio da descentralização

Segundo o princípio da descentralização, é preferível que a execução das ações ocorra no nível mais próximo de seus beneficiários. Com essa prática, a cobrança dos resultados tende a ser favorecida, dada a proximidade entre o cidadão, beneficiário da ação e a unidade administrativa que a executa.

n) Princípio da Responsabilização

Conforme o princípio da responsabilização, os gerentes/administradores públicos devem assumir de forma personalizada a responsabilidade pelo desenvolvimento de determinada ação de governo, buscando a solução ou o encaminhamento de um problema.

Esses princípios gerais, I – XIV, constituem as bases da elaboração e da execução dos orçamentos da União, dos estados e Distrito Federal, e dos municípios.

3 Marcos legais do orçamento público do Distrito Federal

Como principal marco legal do orçamento público do Distrito Federal tem-se a Lei Orgânica do Distrito Federal, texto atualizado com as alterações adotadas pelas Emendas à Lei Orgânica nº de 1 a 85 e as decisões em Ação Direta de Inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios até 24 de dezembro de 2013, na sua 6ª edição, publicada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal em 2014, e que regulamenta a organização do Distrito Federal.

Nessa Lei, tem-se que uma das atribuições do Governador do Distrito Federal é enviar à Câmara Legislativa projetos de lei relativos a plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito (Capítulo III, Seção II, Art. 100, inciso XVI).

Além disso, são crimes de responsabilidade os atos do Governador do Distrito Federal que atentem contra a Constituição Federal, contra a Lei Orgânica do DF e, especialmente, contra a Lei Orçamentária (Capítulo III, Seção III, Art. 101, inciso VI).

Dessa forma, uma das responsabilidades do Governador do Distrito Federal é zelar pelo cumprimento da Lei Orçamentária, aprovada na Câmara Legislativa e promulgada.

4 O SICONV, a metodologia e os resultados

4.1 O SICONV

Segundo o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, convênios são acordos, ajustes ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública federal, Direta ou Indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. Por outro lado, convênios e contratos, de repasse, segundo Gasparini (2006, p. 728), são os ajustes administrativos, celebrados por pessoas jurídicas de direito público de qualquer espécie ou realizados por essas pessoas e outras de natureza privada, para a consecução de objetivos de interesse comum dos convenientes.

No âmbito federal, os convênios e os contratos de repasse usualmente servem como meio para promover a descentralização na gestão de recurso público federal, sendo repassados para outros entes públicos ou privados, com a finalidade de realizar objetivos que são compartilhados.

Em muitas ocasiões, destinam-se a viabilizar a execução de programa concebido por órgão federal por meio da atuação direta de outra entidade. Na essência, os contratos de repasse são idênticos aos convênios. A diferença entre eles se dá mais no aspecto operacional.

Nos contratos de repasse, os órgãos da União transferem a determinadas instituições financeiras oficiais, para que estas atuem como agentes mandatários com a função de realizar a análise para a seleção até a prestação de contas dos planos de trabalhos de programa de transferência voluntária predeterminado.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), em seu artigo 25 e parágrafos, as transferências voluntárias estão condicionadas à existência de dotação específica.

Segundo decreto governamental, o Portal de Convênios foi concebido para dar efetividade ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV)⁶, que entrou em operação em 1^a de setembro de 2008.

Outra importante ferramenta de gestão é a Rede SICONV, que tem por objetivos: ampliar e qualificar o acesso ao SICONV, melhorar a execução dos convênios e contratos de repasses e otimizar a gestão dos recursos públicos repassados aos estados, aos municípios, ao Distrito Federal e às entidades privadas sem fins lucrativos.

Tais objetivos da Rede alinham-se aos objetivos do Governo do Distrito Federal. De acordo com o sítio⁷ do Governo do Distrito Federal (GDF), o Mapa Estratégico indica três objetivos principais:

- i) aumentar a qualidade de vida e reduzir a desigualdade social;
- ii) conquistar a confiança da população no governo; e
- iii) tornar Brasília modelo de cidade sustentável.

O mencionado sítio informa, ainda, que o planejamento estruturado estará com foco nos resultados e na capacidade de execução.

4.2 A metodologia da investigação científica

Segundo Barros e Lehfeld (2000, p. 71), por meio de pesquisas descritivas, procura-se descobrir com que frequência um fenômeno ocorre, sua natureza, suas características, suas causas, suas relações e suas conexões com outros fenômenos. Diante disso, procura-se descrever o fluxograma de entrada de recursos oriundos do Orçamento Geral da União no Distrito Federal pelo SICONV, como dados dessa investigação científica, no período 2008-2016.

4.3 Resultados

O Portal de Convênios do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) do governo federal apresenta as séries temporais dos valores de repasses de todos os contratos e convênios pelo SICONV, no período 2008-2016, apresentados no Quadro 2, a seguir. Todos os valores dos microdados e do Quadro 2, naturalmente, foram trazidos a valor presente, para a data 21 de julho de 2017, por meio do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), cujos fatores estão no Apêndice I deste documento, para as comparações necessárias da pesquisa.

No período 2008-2016, fazendo-se uma análise vertical do Quadro 2 e observando-se a Figura 1, tem-se que a média dos repasses do governo federal ao GDF, pelo

⁶ Art.13 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que regulamenta a obrigatoriedade de utilização do SICONV.

⁷ <http://www.gestao.df.gov.br/monitoramento/modulo_gestao/modulo_adm/view/portal_da_estrategia/html/projetos_estrategicos/mapa_estrategico.php>. Acesso em: maio de 2017.

SICONV, foi de R\$ 96.126.756,00, porém, com alta volatilidade nos dados dessa série. De fato, enquanto, em 2013, o valor do repasse foi de R\$ 218.300.174,00, nos anos de 2009, 2010 e 2014, os valores do repasse foram menores do que um quarto do valor de 2013, não atingindo R\$ 50.000.000,00.

Quadro 2 – Série temporal dos valores dos contratos e convênios repassados ao Governo do Distrito Federal pelos órgãos do governo federal, no período 2008-2016, pelo SICONV, trazidos a valor presente para 21 de julho de 2017, pelo IGP-M.

R\$ 1,00

Ano	Valor do repasse	Valor da contrapartida	Valor empenhado	Valor desembolsado
2008	80.704.788	34.061.746	88.020.947	57.863.920
2009	48.176.656	15.428.139	28.684.684	25.634.334
2010	30.202.875	10.350.311	26.863.791	22.687.625
2011	99.038.747	47.560.389	68.805.318	54.844.374
2012	131.923.846	24.284.829	98.976.778	54.925.099
2013	218.300.174	96.803.918	184.451.461	104.127.410
2014	34.286.257	3.403.531	33.713.172	18.496.891
2015	51.982.963	3.595.783	42.530.524	25.070.756
2016	170.524.497	44.975.516	168.397.332	15.821.534
Média	96.126.756	31.162.685	82.271.556	42.163.549
DP	65.581.255	29.655.091	59.404.000	28.741.052
CV	68,2	95,2	72,2	68,2

Fonte: Microdados do SICONV. Elaborado pelo autor.

Observa-se, ainda, que, nos anos de 2015 e 2016, houve crescimento nos valores do repasse. O coeficiente de variação (CV) dessa série temporal é de 68,2%, denotando a alta dispersão dos dados em relação à média.

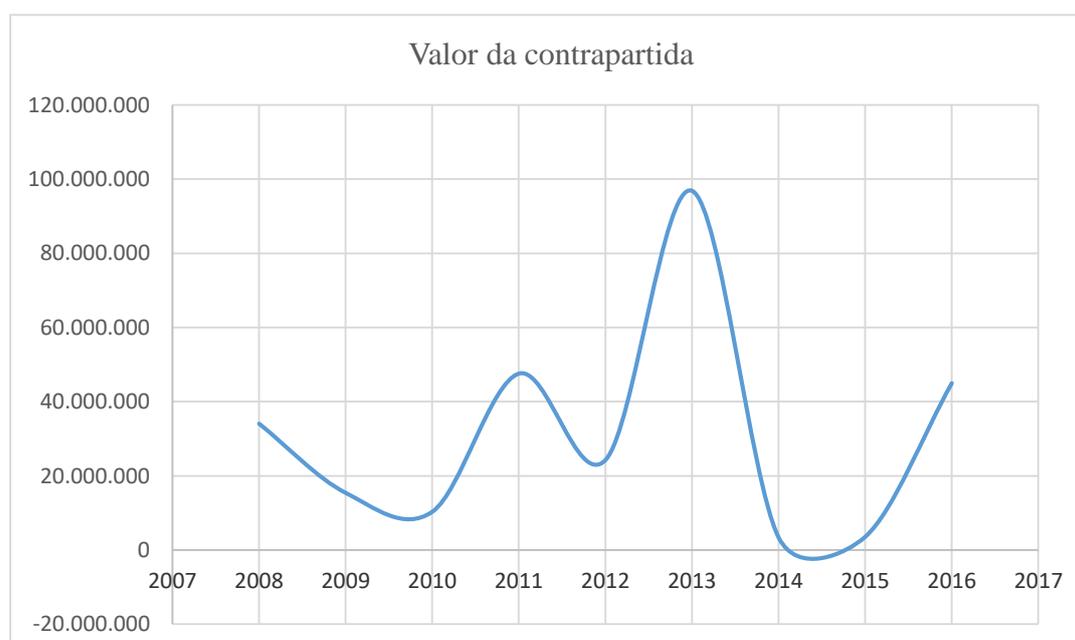
Figura 1 – Série temporal dos valores dos repasses do MP, no período 2008-2016.



Fonte: Dados do Quadro 1. Elaborado pelo autor.

Por outro lado, o Quadro 2 e a Figura 2 mostram que a contrapartida do GDF, ou seja, a sua contribuição aos contratos e convênios, gerenciados pelo SICONV, foi, em média, de R\$ 31.162.685,00, com volatilidade altíssima de 95,2%. Observa-se, também, que a contrapartida, em 2014, ficou quase nula, com aumentos em 2015 e em 2016, mas de magnitude, aproximadamente, igual ao nível de 2008.

Figura 2 – Série temporal dos valores das contrapartidas do GDF, no período 2008-2016.



Fonte: Dados do Quadro 1. Elaborado pelo autor.

Além disso, no período considerado pela Figura 3, a curva dos valores empenhados e a curva dos valores de repasse têm quase a mesma forma, mas com escalas bem diferentes, indicando que nem todos os valores repassados e contrapartidas foram empenhados. A média dos empenhos foi de R\$ 82.271.556,00, que significa, aproximadamente, 14,4% a menos da média dos repasses. Mas, ainda, o coeficiente de variação foi de 72,2%, indicando uma dispersão em relação à média maior do que a dispersão dos repasses. Observa-se, ainda, que, em 2015 e em 2016, houve aumento nos empenhos acima da média dessa série.

Figura 3 – Série temporal dos valores dos empenhos realizados, no período 2008-2016.

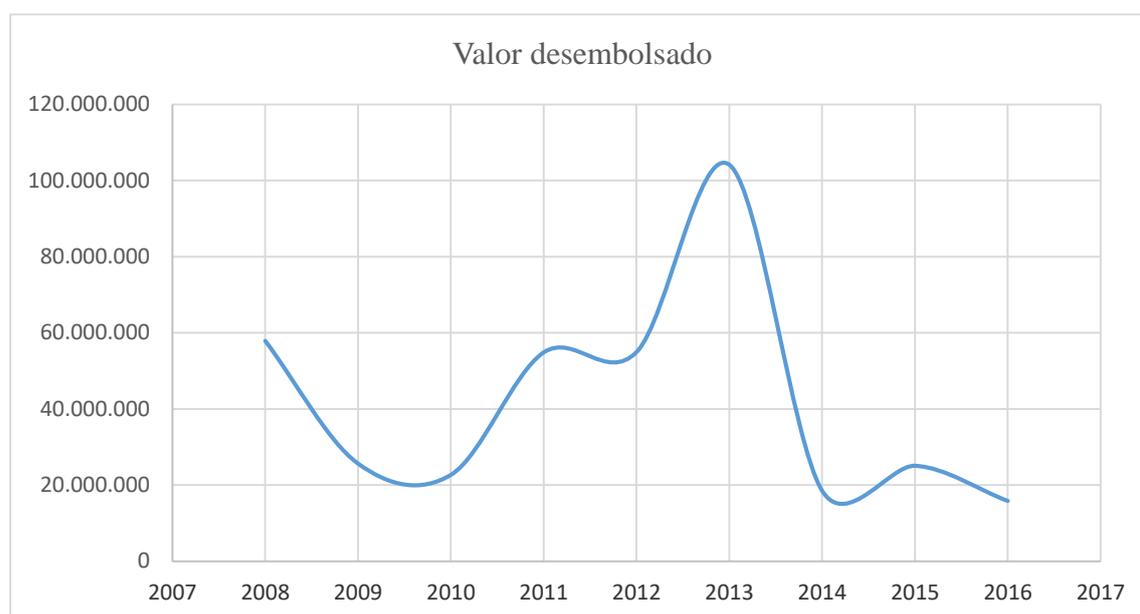


Fonte: Dados do Quadro 1. Elaborado pelo autor.

Pelo Quadro 2, observa-se que os valores realmente desembolsados ficaram bem abaixo dos empenhos, tendo como média R\$ 42.153.549,00, que correspondem a uma recusa, aproximadamente, de 48,8% da média dos empenhos.

Além disso, pela Figura 4, observa-se que houve diminuição nos valores dos desembolsos, nos anos de 2015 e de 2016. Ou seja, embora os empenhos tenham aumentado nesses dois anos, o desembolso diminuiu.

Figura 4 – Série temporal dos valores dos desembolsos realizados, no período 2008-2016.



Fonte: Dados do Quadro 1. Elaborado pelo autor.

Mais, ainda, o coeficiente de variação no período 2008-2016 da série de desembolsos é de 68,2%, indicando alta dispersão dos valores em relação à média. Observa-se, também, nessa análise vertical que a média dos desembolsos dos últimos dois anos corresponde, aproximadamente, a 48,5% da média da série.

No período 2008-2016, fazendo-se uma análise horizontal do Quadro 2, tem-se o Quadro 3, que indica o percentual que o GDF tem desembolsado nos contratos e convênios, por meio do SICONV.

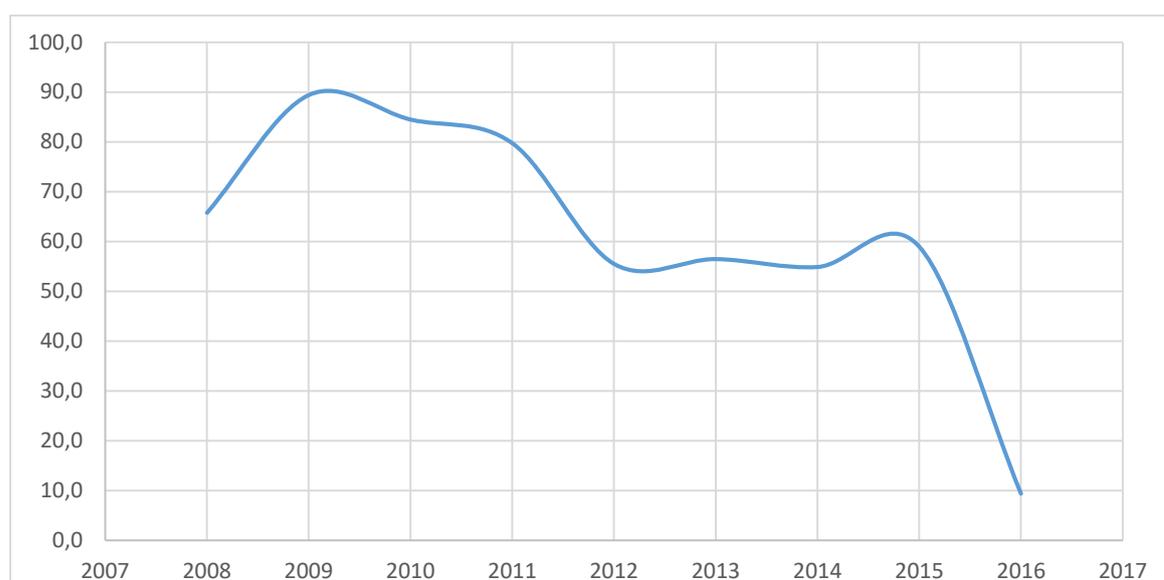
Quadro 3 – Série temporal dos desembolsos do Governo do Distrito Federal, por meio do SICONV, no período 2008-2016.

Ano	Empenho	Desembolso	Percentual de desembolso	Varição percentual
2008	88.020.947	57.863.920	65,7	-
2009	28.684.684	25.634.334	89,4	23,6
2010	26.863.791	22.687.625	84,5	-4,9
2011	68.805.318	54.844.374	79,7	-4,7
2012	98.976.778	54.925.099	55,5	-24,2
2013	184.451.461	104.127.410	56,5	1,0
2014	33.713.172	18.496.891	54,9	-1,6
2015	42.530.524	25.070.756	58,9	4,1
2016	168.397.332	15.821.534	9,4	-49,6

Fonte: SICONV. Elaborado pelo autor (2017).

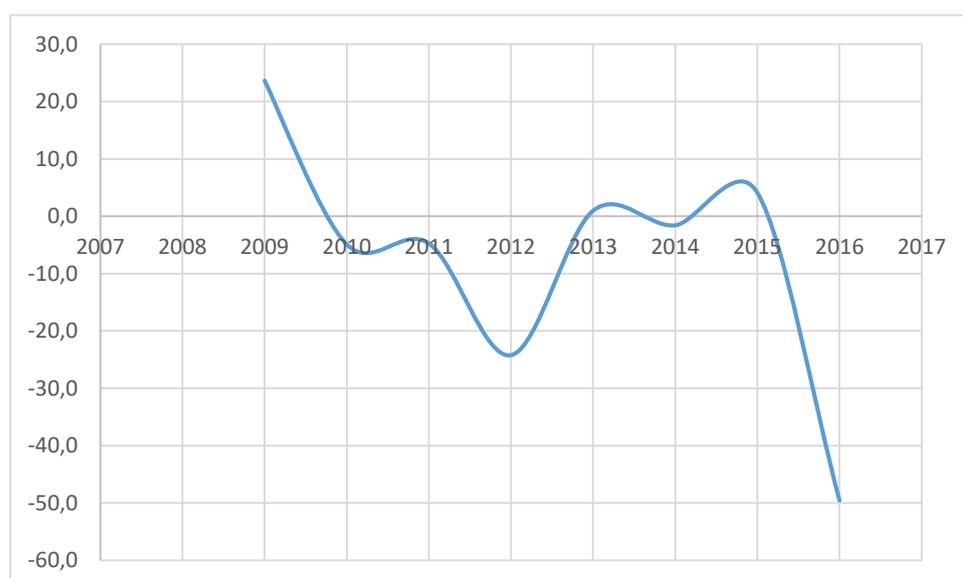
Pelo Quadro 3 e pelas Figuras 5 e 6, observa-se que o percentual de desembolso do GDF, pelo SICONV, no período 2008-2009, cresceu 23,6%, mas decresceu 33,8%, de 2009 a 2012, crescendo novamente 1,0% de 2012 a 2013, decrescendo 1,6%, de 2013 a 2014, aumentando 4,1%, de 2014 a 2015 e, finalmente, decrescendo 49,6 %, de 2015 a 2016.

Figura 5 – Percentual dos desembolsos do GDF, pelo SICONV, no período 2008-2016.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Figura 6 – Variação percentual dos desembolsos do GDF, pelo SICONV, no período 2008-2016.



Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

No período 2008-2016, a média dos percentuais de desembolsos, em relação aos valores dos empenhos, foi de 61,6%, com coeficiente de variação de 38,4%, o que

denota dispersão muito alta em relação à média. Porém, particularmente, no período de 2015 a 2016, observou-se queda de 49% no valor dos desembolsos, em relação ao valor dos empenhos. Em termos absolutos, em 2016, foram empenhados, R\$ 168.397.332,00, mas os desembolsos foram somente de R\$ 15.821.534,00.

Além disso, embora o GDF, no período de 2015 a 2016, seja constituído por 20 secretarias de Estado, 4 órgãos especializados e 28 entidades, totalizando 52 destinos possíveis para os desembolsos, poucos destinos utilizaram os desembolsos realizados.

Pode-se concluir que há indicações de que houve pouco interesse do Governo do Distrito Federal na realização dos desembolsos que deixaram de ser realizados, pelo SICONV.

5 Considerações finais

Neste artigo, na introdução, foi realizada breve revisão a respeito do orçamento público, destacando-se suas funções e os quatorze princípios que todo orçamento público deve possuir, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), quanto ao papel de cada um na elaboração e na execução do orçamento público, seja na esfera federal, seja na esfera estadual ou distrital ou, também, na esfera municipal.

Na segunda seção, foram revistos os marcos legais do orçamento público do Distrito Federal, destacando-se alguns aspectos da Lei Orgânica do Distrito Federal, relevantes para este estudo.

Em seguida, na seção três, foi realizada apresentação do SICONV e a metodologia dessa investigação científica. Os resultados mostraram que, no período 2008-2016, o governo federal repassou ao Governo do Distrito Federal, pelo SICONV, em média, R\$ 96.126.756,00, porém com alta volatilidade, apresentando coeficiente de variação de 68,2%.

Nesse mesmo período, as contrapartidas do Governo do Distrito Federal, em média, foram de R\$ 31.162.091,00, com coeficiente de variação de 95,2%. No entanto, em média, os empenhos foram de R\$ 82.271.556,00, enquanto que os desembolsos, em média, foram de somente R\$ 42.163.549,00, ambos com alta volatilidade, pois os coeficientes de variação foram de 72,2% e 68,2%, respectivamente, denotando que não há tendência de crescimento nem de decréscimo ao longo dessa série histórica. Em termos percentuais, constatou-se que, em média, os valores dos desembolsos em relação aos valores dos empenhos foram de 61,6%, com alta dispersão em relação à média.

Porém, particularmente, no período de 2015 a 2016, observou-se queda de 49% no valor dos desembolsos, em relação ao valor dos empenhos. Em termos absolutos, em 2016, foram empenhados, R\$ 168.397.332,00, mas os desembolsos foram somente

de R\$ 15.821.534,00. Pode-se concluir que há indicações de que houve pouco interesse do Governo do Distrito Federal na realização dos desembolsos que deixaram de ser realizados.

Como trabalhos futuros, cabe investigar porque o Governo do Distrito Federal, nos anos de 2015 e 2016, não realizou os desembolsos que estavam disponíveis pelos empenhos.

5 Referências

ANDRADE, N. Aquino de. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório dos Trabalhos da CPMI “das Ambulâncias”** – Criada por meio do requerimento nº 77/2006-CN. Brasília, 2006^a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/comCPI.asp>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

_____. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Extrator de Dados do SICONV**. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/download-de-dados>>.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Decreto nº 6.170 de 25 de junho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. **Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13408.htm>. Acesso em: 25 abr. 2017.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

RESENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Gestão orçamentária e financeira**: apostila / Alex Fabiane Teixeira. — Brasília: ENAP, 2014. 65 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2206/1/1.%20Apostila_Gest%C3%A3o_Or%C3%A7ament%C3%A1ria_Financeira.pdf>.

Apêndice

Demonstrativo das despesas por função – por esfera de governo e consolidado nacional – exercício 2015

Em R\$ 1,00

FUNÇÃO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	CONSOLIDADO
Legislativa	6.258.437.366	14.198.941.901	11.215.998.334	31.673.377.601
Judiciária	27.396.723.954	35.725.185.923	1.060.784.286	64.182.694.164
Essencial à justiça	5.474.704.962	15.866.234.250	488.049.913	21.828.989.125
Administração	19.441.841.066	33.060.636.415	50.375.482.540	102.877.960.021
Defesa nacional	40.936.712.696	0	24.366.734	40.961.079.429
Segurança pública	8.116.441.486	67.629.250.127	4.365.131.413	80.110.823.025
Relações exteriores	3.016.306.316	318.141	4.683.278	3.021.307.734
Assistência social	73.214.734.050	5.854.478.677	13.342.764.692	92.411.977.419
Previdência social	540.303.762.133	117.754.199.599	29.200.363.501	687.258.325.233
Saúde	100.361.849.925	89.624.611.567	108.997.665.404	298.984.126.897
Trabalho	67.095.403.135	863.206.580	1.102.522.693	69.061.132.407
Educação	90.768.738.571	106.861.156.497	117.913.719.283	315.543.614.351
Cultura	1.789.928.496	2.390.283.255	4.129.635.311	8.309.847.062
Direitos da cidadania	1.228.345.040	10.489.462.435	490.801.629	12.208.609.104
Urbanismo	4.320.698.281	5.376.296.938	46.904.094.329	56.601.089.547
Habitação	68.608.429	2.395.818.154	2.886.589.084	5.351.015.668
Saneamento	1.093.551.337	3.606.590.515	12.204.952.025	16.905.093.876
Gestão ambiental	4.629.005.986	4.243.894.525	4.165.317.976	13.038.218.487
Ciência e tecnologia	8.206.220.573	3.855.230.970	283.913.055	12.345.364.598
Agricultura	20.691.275.700	6.593.464.380	2.847.877.019	30.132.617.099
Organização agrária	2.985.257.230	213.960.279	7.474.998	3.206.692.507
Indústria	2.032.857.147	1.160.801.160	365.927.339	3.559.585.645
Comércio e serviços	4.170.049.975	1.678.458.895	1.584.947.585	7.433.456.455

Comunicações	1.305.721.257	768.938.470	568.472.473	2.643.132.200
Energia	1.771.670.540	381.507.637	978.412.978	3.131.591.155
Transporte	16.557.606.724	29.042.140.925	10.884.151.393	56.483.899.042
Desporto e lazer	2.038.946.901	964.923.094	4.239.227.417	7.243.097.412
Encargos especiais	1.274.182.301.980	156.255.553.445	16.578.273.455	1.447.016.128.880
Total da despesa por função (exceto intra-orçamentária)	2.329.457.701.253	716.855.544.753	447.211.600.135	3.493.524.846.142
Total da despesa por função (intra-orçamentária)	52.584.869.137	70.011.623.581	15.326.517.491	137.923.010.210
Total geral da despesa por função	2.382.042.570.390	786.867.168.334	462.538.117.626	3.631.447.856.351

Fonte: Consolidação das Contas Públicas (CCP) – 2015.

Quadro de atualização monetária para a data 21 de julho de 2017, segundo o fator do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M).

Ano	Percentual	Fator
2008	61,9668	1,619668
2009	59,5327	1,595327
2010	51,6758	1,516758
2011	39,6084	1,396084
2012	32,7837	1,327837
2013	24,9012	1,249012
2014	17,5558	1,175558
2015	11,3398	1,113398
2016	-0,7837	0,992163

Fonte: Elaborado pelo autor.

Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais

Antônio Carlos Paim Terra

Resumo

Este trabalho tem por objetivo propor uma definição de compras públicas inteligentes. Esta proposta foi edificada a partir de uma visão multidimensional e do abarcamento de todo o ciclo de gestão de compras. A visão multidimensional de compras públicas inteligentes foi trabalhada a partir de cinco dimensões: sustentabilidade, inovação, marcos legais, governança e eficiência. Já o ciclo de gestão de compras foi abordado a partir do circuito de gestão do PDCA, dividido entre as etapas de planejamento, execução (operacionalização), controle e ações corretivas.

Palavras-chave: Compras públicas inteligentes. Contratações públicas. Ciclo de gestão de compras públicas. Circuito PDCA. Visão multidimensional.

1. Introdução

As compras públicas constituem-se uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que movimenta a Administração Pública. Além de seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico, haja vista o poder de compra do Estado.

Atualmente, pela percepção do seu caráter complexo e estratégico, a gestão das compras públicas é tema cada vez mais presente e importante dentro da Administração Pública. Assim, entender e discutir as compras públicas para além de um simples procedimento administrativo e operacional é imperativo para os gestores públicos.

O atual momento político, econômico e social do país eleva ainda mais a importância de se aprimorar a atividade de compras públicas. Além disso, a atividade de compras públicas vive momento de transformação e de consolidação de novo paradigma.

De tal modo, apesar de o processo de compra fazer parte da atividade-meio das organizações públicas, este também possui atuação finalística, devido às suas funções plurais e seu valor estratégico. Em virtude da sua capilaridade e interação organizacional, o processo de compra pública deve ser visto de forma multidimensional, sendo impactado por diversos fatores que vão desde a governança pública até a operacionalização de sua atividade. Considerando a complexidade que envolve a gestão das compras públicas, a área enfrenta grandes desafios, mas também possui grandes oportunidades de desenvolvimento.

Entretanto, a tarefa de aperfeiçoar a gestão de compras governamentais no Brasil, como em muitos outros países, não é um processo simples, pois envolve diversas mudanças e produz muitos impactos (cultura e estrutura organizacional, legislação, controle, governança e gestão da Administração Pública, mercado fornecedor, entre outros). Percebe-se, na prática, que a área de compras públicas ainda carece de muitos ajustes em termos de gestão e de governança na Administração Pública brasileira. Apesar dos avanços ocorridos nos últimos anos, o setor de compras públicas ainda sofre com barreiras e entraves que dificultam a sua profissionalização e execução de forma estratégica.

Diante deste cenário, o objetivo central deste trabalho é propor o conceito de compras públicas inteligentes, visando a abordar de forma inteligente o processo de compras governamentais.

2. Justificativa

Segundo Lima (2015), a área de compras governamentais é um mercado estimado em cerca de meio trilhão de reais por ano – somados os valores utilizados pela União, Distrito Federal, estados e municípios, que envolvem a Administração Direta, Indireta. Isto mostra a força e as inúmeras oportunidades em que o poder de compra do Estado pode atuar.

O uso adequado do poder de compra do Estado ajuda a desenvolver economicamente regiões e setores, gerando uma forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Também gera espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, criando condições para essas serem fornecedoras do Estado (LIMA, 2015).

Ferrer (2015) destaca que as compras públicas são um dos processos mais transversais que existem no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas.

O tipo de abordagem que se faz sobre o tema de compras públicas é um dos pontos fundamentais para poder produzir resultados concretos e de médio e longo prazo, dentro da atividade de compras e na Administração Pública. Assim, este trabalho aborda as compras públicas referindo-se a um ciclo completo, que começa desde o

dimensionamento da demanda e termina na sua avaliação, propondo melhorias para o processo.

Quando se tem um olhar estratégico sobre a área de compras públicas, percebe-se o enorme potencial que esta atividade possui na indução de políticas públicas, atuando na área finalística do Estado. Teixeira et al. (2015) destacam que a definição da fronteira entre atividade-fim e atividade-meio não é nada precisa atualmente, dada a crescente complexidade dos projetos e processos existentes nas organizações públicas e privadas.

Entretanto, pensar a respeito de um modelo de gestão de suprimentos é uma questão ampla e mais complexa do que pode parecer à primeira vista. Por seu caráter, deveria ser sempre tratada a partir de um enfoque mais sistêmico e contingencial, mas, infelizmente, vem sendo tratada de forma fragmentada, a partir de visões parciais e, muitas vezes, dogmáticas.

Na maioria das vezes, a temática das compras públicas é tratada por um único viés (questão jurídica, fonte de desperdícios, sob o ângulo exclusivo da corrupção, como razão da baixa qualidade do serviço público, como política de fomento à empresa local). Dessa forma, os suprimentos de bens, serviços e obras para o setor público não têm sido abordados por meio de análise mais abrangente e sistêmica (TEIXEIRA et al., 2015).

Portanto, o presente trabalho procura discutir as compras públicas (ou compras governamentais) para além de uma visão restrita, seja de etapas específicas do processo, seja de áreas do conhecimento, buscando dar enfoque mais amplo e integrado. Entende-se que é justamente aí que reside o embasamento que pode contribuir para que a atividade de compras públicas possa impactar de forma positiva, contínua bem como colaborativa, nas políticas públicas e no desenvolvimento nacional sustentável.

Ademais, igualmente para se alcançar resultados e impactos positivos junto às políticas públicas e ao desenvolvimento sustentável, deve-se abordar todo o processo de compra pública, buscando o Estado possuir diretrizes e políticas voltadas para a área de compras governamentais.

Entende-se, a partir das referências levantadas, que se faz relevante identificar as dimensões e as etapas que compõem a dinâmica das compras públicas realizadas de forma inteligente bem como identificar as melhores práticas e, os impedimentos que impactam negativamente no processo, para, a partir desses achados, encaminhar uma proposta de melhoria que possa contribuir para o aperfeiçoamento da atividade e da gestão de compras governamentais dentro na Administração Pública.

[...] não se identificam desenvolvimentos comparáveis na abordagem da gestão das compras e contratações, a partir de conceitos, modelos e suposições do campo teórico e prático da administração. A construção e disseminação de visões sobre a área chama atenção pela relativa pobreza do debate e mesmo do conhecimento a respeito de orientações, modelos, instrumentos, bem como da pesquisa na área. (FERNANDES, 2014, p. 26).

Dessa forma, a partir da ideia de compras públicas inteligentes, entende-se que é possível e necessário que haja exame da atividade de compras dentro das organizações públicas. Esse conceito, criado a partir de análise multidimensional e englobando todo o ciclo de compras, poderá contribuir para que se possa visualizar os entraves, as falhas e as adequações que são necessárias para a melhoria dos resultados da atividade de compras públicas.

3. Referencial teórico

3.1 Contextualização das compras públicas

A área de compras públicas está passando por inúmeras mudanças, entre elas o redesenho de seu papel e de seus objetivos, elevando-se, assim, sua função estratégica dentro das organizações públicas. Segundo Costa (2000), o setor público passa por um processo de transformação e reestruturação administrativa. Ressalta, ainda, o autor que existe certo consenso quanto à necessidade de mudança no sistema de compras públicas, no Brasil, para buscar mais agilidade, eficiência e transparência no trato com o dinheiro público.

Batista; Maldonado (2008) destacam que existe um contrassenso dentro do setor de compras públicas, pois, contrapondo-se ao processo de compra, que deve ser dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e novos paradigmas, a Administração Pública ainda adota estruturas tradicionais, funcionais e departamentadas, que apresentam rigidez na sua estrutura decisória.

Outro ponto importante que está diretamente ligado a este novo modelo de gestão de compras que deve ser adotado pelas instituições é a nova visão que está aparecendo em relação às compras públicas. Baily et al. (2000) destacou esta visão, considerando mudança nos papéis de compras: de compra reativa para compra proativa.

Quadro – Compra reativa *versus* compra proativa.

Compra reativa	Compra proativa
Compras: um centro de custo	Compras: pode adicionar valor
Compras: recebe especificações	Compras (e fornecedores): contribuem para as especificações
Compras: rejeita materiais defeituosos	Compras: evita materiais defeituosos
Compras: subordina-se a finanças ou a produção	Compras: importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras: contribui para o desenvolvimento dos mercados
Os problemas são de responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é variável-chave	O custo total e o valor são variáveis-chave
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema independente de fornecedores	O sistema pode ser integrado aos sistemas dos fornecedores
As especificações são feitas por <i>designers</i> ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Negociação ganha-perde	Negociação ganha-ganha
Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades
Estoque excessivo = segurança	Excesso de estoque = desperdício
Informação é poder	A informação é valiosa se compartilhada

Fonte: Baily et al. (2000, p. 20).

A partir daqui já é possível vislumbrarmos que a área de compras públicas está tornando-se cada vez mais complexa e estratégica. Assim, é preciso que haja posicionamento estratégico das compras públicas dentro das organizações, empoderada de capacidade de decisão e de gestores capacitados para exercer funções-chave dentro do processo de compra. Neste contexto, a governança e a gestão das compras públicas devem ser o foco do processo, tendo visão multidimensional e que envolve todo o ciclo das compras públicas, integrando-se à gestão da cadeia de suprimentos e ao planejamento organizacional.

Ainda dentro desta abordagem sobre a contextualização das compras públicas, é importante destacar que as compras públicas sustentáveis e inovadoras surgem com grande perspectiva na área, valorizando principalmente o uso do poder de compra do Estado e com foco no desenvolvimento nacional sustentável. Pela relevância desses temas, optou-se por abrir um capítulo específico para eles dentro do trabalho. Outra questão que surge com força dentro da área de compras diz respeito à centralização e ao compartilhamento das compras públicas, que iremos abordar neste momento.

As compras compartilhadas e as centrais de compra de entes federados proporcionam economia de esforços e recursos, por meio da diminuição de processos

iguais, redução dos valores contratados em virtude do ganho de escala com compras de maior volume, melhor planejamento das compras rotineiras e ganhos na gestão patrimonial, com redução de custos de manutenção. Nos últimos anos, houve movimento por descentralização excessiva da maior parte das práticas dos governos, inclusive a gestão pública, provocando boa parte dos problemas atuais (FERRER, 2015).

Observa-se, assim, que as ideias das recentes modificações promovidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) são de resgatar o compartilhamento de compras e também vão no sentido de facilitar e simplificar os processos de execução das compras públicas, como, por exemplo, o caso da realização de pesquisas de preços – processo que foi simplificado por meio da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI/MPOG. Dessa forma, os gestores e os profissionais da área de compras e contratações públicas poderão dedicar-se mais ao tempo no planejamento dos processos de compra, tornando este processo mais eficiente. Esta é uma medida simples, mas que indiretamente indica o rumo que a área de compras públicas deve seguir, pensando em todo seu ciclo, ao invés de ser um processo fragmentado. Teixeira et al. (2015) assim entendem:

A concentração de serviços administrativos capaz de padronizar procedimentos e obter ganhos de escala e de aprendizado é, hoje, um dos caminhos para combater crescimento dos custos e fragmentação, bem como *deficit* público dos trabalhos. Entre os diversos serviços passíveis de concentração, encontram-se as compras públicas, geralmente tratadas como mera atividade operacional, em muitos casos, compondo pequenas unidades de apoio aos diferentes órgãos. (TEIXEIRA et al., 2015, p. 4).

Karjalainen apud Teixeira et al. (2015) assinala que a centralização de compras produz benefícios concretos: sinergia, compartilhamento de recursos e *know-how*, coordenação de estratégias e poder de negociações em *pool*. Os autores resumem em três categorias principais os benefícios das compras centralizadas: economias de escala; economias de informação e aprendizado; e economias de processo.

Fenili (2016) entende que a adoção do paradigma das compras compartilhadas posiciona a Administração Pública como ator de destaque junto ao mercado, ao passo que as compras compartilhadas podem trazer benefícios, tais como a economia de escala e a racionalização processual, mas deve-se ter visão acurada dessa prática. O autor ainda chama atenção para uma possível perda de competitividade que pode ser ocasionada pelas compras públicas, embora também ressalte que as compras compartilhadas aumentam o poder de compra do Estado.

Dessa forma, Faes et al. apud Teixeira et al. (2015) destacam que a centralização é adequada para produtos com baixa especificidade, como materiais ou serviços padronizados. Assim, é importante identificar o que vale a pena centralizar, destaca o autor, pois também existem benefícios na descentralização de compras.

Uma das grandes preocupações com a centralização de compras é que o modelo centralizado se torne mais burocrático e menos eficiente, sendo que na descentralização ocorre ainda melhor uso das informações sobre a qualidade dos

bens e serviços adquiridos em nível local, além de maior agilidade nas aquisições e contratações. Ferrer (2015) destaca que houve, nos últimos anos, grande descentralização da execução das compras, e esta, em seu entender, foi uma das lições aprendidas, já que essa descentralização excessiva acabou provocando boa parte dos problemas de hoje, em toda a gestão pública.

Fenili (2016) corrobora esta afirmação, na medida em que considera como característica principal de uma central de compras a capacidade de inteligência no que se concerne ao planejamento e à organização das demandas bem como ao relacionamento com os clientes internos.

De certo, ambos os modelos (centralização e descentralização) possuem vantagens e desvantagens, devendo haver, então, análise crítica, caso a caso, para decidir qual o melhor modelo que os entes e pastas devem adotar, embora se corrobore o entendimento de que um modelo híbrido, funcionando com sinergia, é o mais adequado para os desafios das compras públicas.

A estrutura organizacional das atividades de compra e contratação pode assumir configurações variáveis, envolvendo características de centralização e descentralização com múltiplos arranjos intermediários que combinam os dois atributos. (MCCUE; PITZER, 2000 apud FERNANDES, 2015, p. 4).

Fernandes (2015, p. 5) ainda destaca que o “papel estratégico que as compras públicas tendem a assumir implica adotar formatos de organização que combinem centralização e descentralização em múltiplos e diversificados arranjos, apoiados na utilização intensiva das tecnologias de comunicação eletrônica”.

Uma das formas de definir o modelo que será adotado é diagnosticar o setor de compras e segmentar por itens de compra, assim, a partir de uma visão sistêmica define-se junto com todos os atores qual o melhor modelo estratégico para a realização das compras públicas de um determinado estado, secretaria e órgãos vinculados, entre outros.

Teixeira et al. (2015, p. 10) destacam que “as estratégias de suprimentos de uma organização são delineadas para os diferentes tipos de itens que são adquiridos, na perspectiva da matriz de Kraljic (1983), orientada por dois fatores: o nível de importância estratégica das compras (ou sua relevância na agregação de valor para a organização) e a complexidade do fornecimento (riscos, baixa competitividade do mercado, dificuldade em substituição de produtos, entre outros fatores a serem analisados)”.

A combinação dos dois fatores resulta em uma matriz de classificação de itens de compra com quatro quadrantes, conforme apresentado na figura a seguir.

Figura – Matriz de classificação de itens de compra.



Fonte: Kraljic (1983) apud Teixeira et al. (2015, p. 10).

3.2 Panorama da atividade de compras públicas no Brasil

Primeiramente, cabe destacar que são poucos os dados e informações consistentes que estão disponíveis sobre a situação da área de compras públicas dentro das organizações governamentais, principalmente quanto aos aspectos de governança e gestão. Mais dados e informações são encontradas no que se refere à estatística da operacionalização, que por si só não dão um panorama da área de compras públicas.

Em 2014, considerando que grande parte dos serviços públicos são prestados à sociedade por meio do repasse de recursos federais aos estados e municípios, o Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu realizar levantamento na área de governança pública e de governança e gestão das aquisições, abrangendo organizações das esferas federal, estadual e municipal.

Este trabalho foi publicado por meio do relatório TC-007.891/2015-6, que buscou obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, e sobre o panorama da governança e da gestão das aquisições em âmbito estadual, distrital e municipal. Segundo dados do relatório, o perfil de governança e gestão das aquisições obtido neste levantamento apontou significativas deficiências na Administração Pública.

Observou-se que somente 26% das organizações dispõem de uma gestão de aquisições aprimorada (26% no iGestAq), sendo que a maioria (59%) respondeu que não faz boa governança das aquisições. Dessa forma, apenas 16% dos respondentes estariam no estágio avançado de governança e gestão das aquisições.

O segundo trabalho do TCU é o relatório TC-017.599/2014-8. Neste relatório, de modo geral, restou também evidenciada a fragilidade da governança das aquisições nas vinte organizações auditadas. Foram constatadas deficiências em todos os três mecanismos e nas práticas a eles associadas, conforme descrito no documento.

Os resultados mostraram-se consistentes com as falhas de governança e de gestão já detectadas.

Em vista dos resultados gerais obtidos neste tópico, o trabalho concluiu que as etapas de planejamento das contratações, seleção do fornecedor e de gestão de contratos de serviços de transporte, limpeza e vigilância não foram realizadas de forma adequada pelas organizações auditadas. (TCU, TC-025.068/2013-0, p. 58).

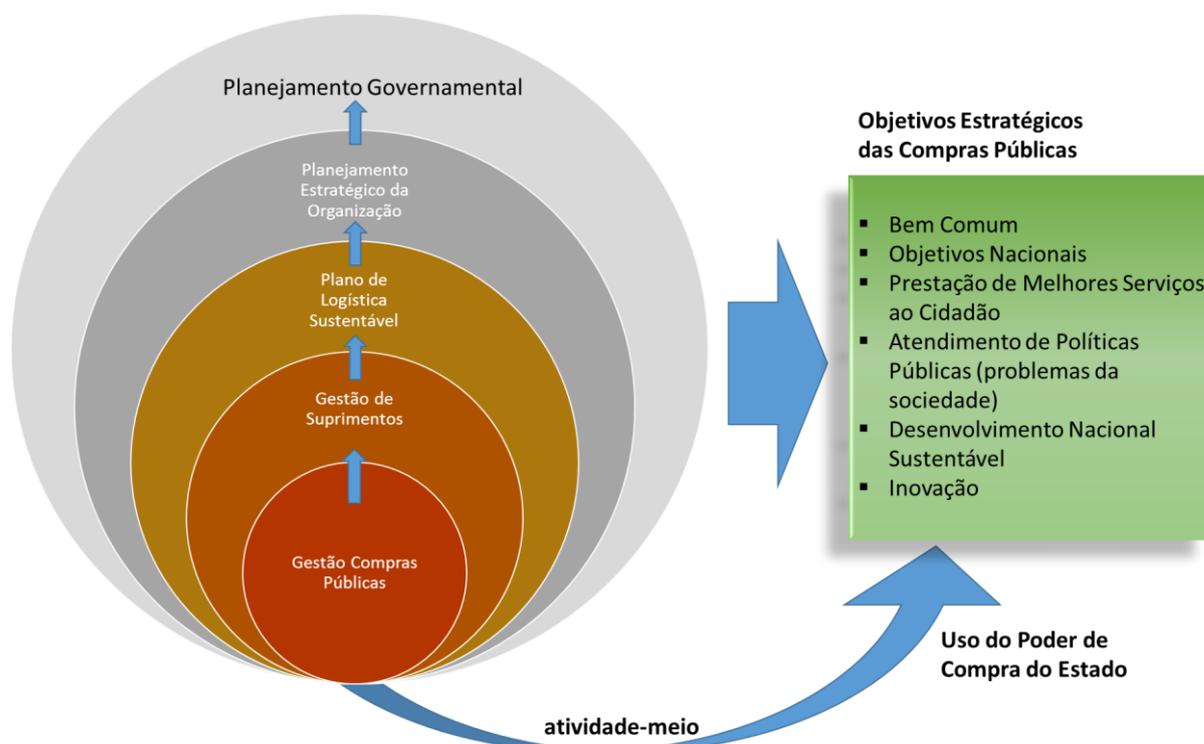
Outro achado importante que traduz um pouco do panorama da gestão das compras públicas está baseado em estudo de Braga (2006), que divide os sistemas de compras em quatro diferentes estágios: a) Estágio 1 – Reativo; b) Estágio 2 – Mecânico; c) Estágio 3 – Proativo; e d) Estágio 4 – Gerência estratégica de suprimentos.

Segundo Braga (2006), o sistema de compras brasileiro ainda se encontra no Estágio 1, embora existam excelentes iniciativas e avanços pontuais em alguns entes federados e órgãos públicos.

3.3 Compras Públicas Inteligentes (CPI)

Conforme visto, a atividade de compras públicas tem grande complexidade, não sendo apenas um simples processo operacional (possui um ciclo de gestão; dimensões correlatas; inúmeros atores; faz parte do processo de logística e de gestão de suprimentos; e está vinculada às políticas públicas e com os objetivos-chave de governo).

Figura – Visão estratégica das compras públicas.



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Ferrer (2015).

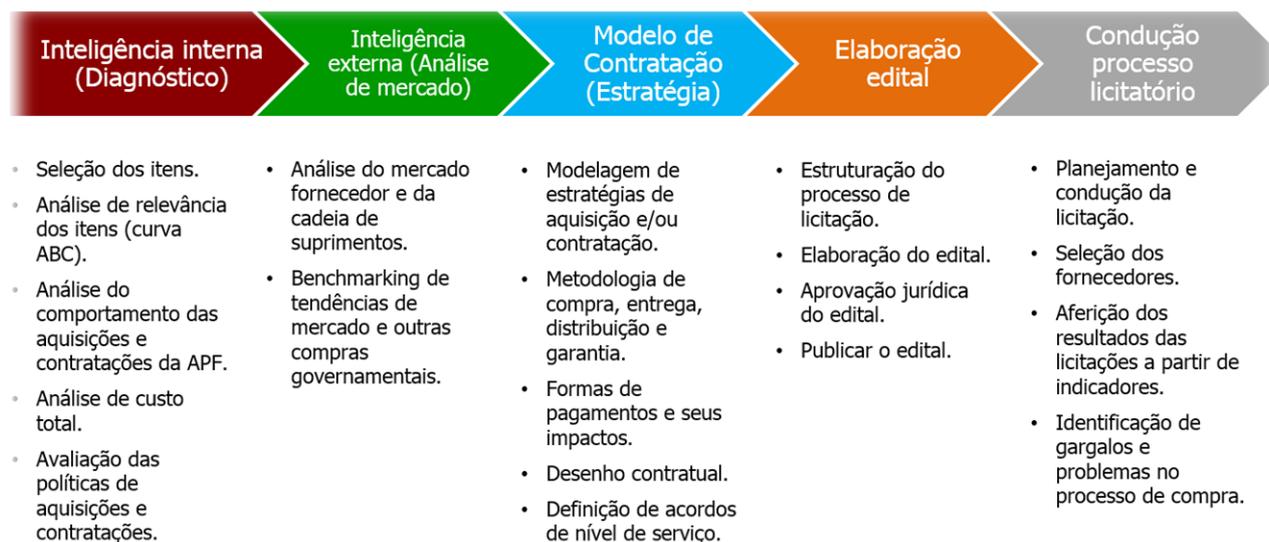
Assim, a partir de uma abordagem estratégica, visualiza-se, então, esta perspectiva estratégica das compras públicas e o uso do poder de compra do Estado.

Igualmente, o objetivo das compras públicas também apresenta face estratégica, que se distingue daquele pensar em apenas atender a demanda pelo menor preço.

A qualidade do gasto e a eficiência das compras públicas do Estado apresentam-se como pressupostos importantes para o êxito de qualquer gestão. Compras públicas idealizadas, estruturadas e planejadas com excelência inevitavelmente resultam em melhores serviços e melhor qualidade de vida aos cidadãos. (BARBOSA, 2015, p. 41).

Portanto, para se alcançar qualidade do gasto e eficiência das compras públicas, é preciso que a atividade de compras seja estruturada a partir de uma abordagem estratégica, o que pode ser visualizado na figura a seguir.

Figura – Metodologia de abastecimento estratégico.



Fonte: Lopes (2016).

Dessa forma, o potencial estratégico e o uso do poder das compras públicas pressupõem que sua atividade seja realizada a partir de governança sólida, passando pela sua gestão executada de maneira responsável e estratégica. Para tanto, as definições mais simplificadas ou primárias das compras públicas não estão de acordo com essas premissas, pois existe o entendimento de que as compras públicas operam dentro de um novo paradigma e devem assim atuar de forma estratégica, por meio de um processo inteligente.

Como se vê, a utilização de uma definição mais primária das compras públicas não mais traduz a dinâmica que envolve a atualidade das compras públicas.

Assim, entendemos que é necessário existir uma definição, um conceito de compras públicas que vá ao encontro deste novo cenário que se impõe para a atividade, embasando, portanto, um processo de inteligência que deve ser realizado na atividade de compras públicas. Para tanto, conveniamos chamar de compras públicas inteligentes (CPI) este novo modelo de compras que deve ser aprimorado, visando a melhores resultados dentro das organizações públicas.

Fenili (2016) apoia esta afirmação, na medida em que considera como característica principal de uma central de compras a capacidade de inteligência no que concerne ao planejamento e à organização das demandas bem como ao relacionamento com os clientes internos.

Ferrer (2015) também lança a importância deste novo pensar sobre as compras públicas, destacando que hoje gasta-se mais tempo na execução da compra do que no seu planejamento e, com isso, o Estado não usufrui das vantagens de escala e de capilaridade, vantagens que precisam ser articuladas por meio de inteligência centralizada de compras.

Teixeira et al. (2015) ainda contribuem expressando que se deve buscar elevar o esforço de inteligência em compras públicas. Este esforço de inteligência não deve ser traduzido apenas como a informatização dos processos, mas, sim, por meio de ações de governança e gestão, tendo olhar estratégico do ciclo de compras, de suas dimensões e da atividade como processo estratégico dentro da organização.

Squeff (2014) também tem este mesmo entendimento:

[...] entretanto, se o objetivo dos processos de aquisição e contratação do governo é o provimento de serviços e bens necessários ao seu funcionamento, não se deve perder de foco a oportunidade para o aperfeiçoamento da ação governamental que daí decorre. Ao se tornar um cliente mais inteligente, incrementando as condições de demanda, o governo simultaneamente pode passar a ofertar serviços públicos melhores à sociedade. (SQUEFF, 2014, p. 52).

Nesse sentido, Ferrer (2015) destaca com propriedade que a utilização de ferramentas ou meios eletrônicos deve ser feita com cautela e de forma planejada e que se tenha visão sistêmica e estratégica, incorporando inteligência ao processo e não apenas informatizando.

Janny et al. (2011) ainda corroboram acrescentando que este novo modelo de compras deve ser planejado e estruturado de forma que a tomada de decisão seja realizada a partir de um cerne inteligente dentro das compras públicas. Nas palavras do autor:

Assim, o que é estratégico na gestão de suprimentos é a modelagem de um “sistema de inteligência de compras” que permita a construção de árvores estratégicas de decisão que levem à melhor estrutura, especificação, tipo de contrato e modalidade de contratação para cada objeto, organização e contexto. Em suma, um modelo estratégico, sistêmico e contingencial de compras e contratações. (JANNY et al., 2011. p. 4).

Este novo olhar das compras públicas, sendo realizada de forma inteligente, ou seja, com tomada de decisão estratégica, com foco nos objetivos e resultados governamentais e, agregando valor ao processo, já é adotado em parte nas definições que se expressam sobre as compras públicas sustentáveis, mas traduzidos pelo enfoque da sustentabilidade, ou seja, dos objetivos e resultados que se pretende alcançar.

Compras públicas sustentáveis é uma compra inteligente – isso significa melhorar a eficácia dos contratos públicos e ao mesmo tempo usando o poder de mercado público para trazer importantes benefícios ambientais e sociais locais e globais. (ICLEI, 2007, p. 6, tradução nossa).

Em outra passagem referida no manual de compras públicas sustentáveis publicado pelo ICLEI (2007), as compras sustentáveis são descritas como aquelas que objetivam assegurar que os bens e serviços comprados alcancem boa relação qualidade-preço, considerando o ciclo de vida do produto, e gerem benefícios não somente para sua organização, mas também para o meio ambiente, a sociedade e a economia,

envolvendo um olhar além das necessidades de curto prazo, mas considerando-se também os impactos de longo prazo de cada compra pública.

Essas definições de compras públicas sustentáveis englobam todos os elementos do tripé da sustentabilidade (impacto ambiental, social e econômico), reforçando então os objetivos de se reduzir os impactos ambientais, estimular melhorias sociais e alcançar eficiência financeira, utilizando-se do uso do poder de compra do Estado.

Certamente, um dos resultados que se espera de uma compra pública inteligente é que a Administração Pública alcance a proposta mais vantajosa, considerando como mais benéfica a compra que esteja em sintonia com o conceito deste novo paradigma que se impõe ao setor de aquisições, que é de se realizar compras públicas sustentáveis.

Entretanto, entendemos que estas definições de compras públicas sustentáveis focalizam os objetivos e nos resultados que se pretende alcançar, deixando de lado o enfoque do processo e da gestão das compras públicas.

Assim, concebemos como ideal que a definição de CPI deve incorporar os elementos trazidos dos conceitos de compras sustentáveis integrando as perspectivas trazidas pelas outras abordagens contemporâneas sobre o tema, tais como os aspectos ligados ao processo e à gestão das compras públicas.

De tal modo, apresentam-se, a seguir, levantamentos trazidos a partir do embasamento teórico analisado dentro deste trabalho. Estes levantamentos são essenciais para que possamos obter juízo sobre a temática das compras públicas.

Quadro – Critérios e levantamentos sobre a temática das compras públicas.

CRITÉRIOS	LEVANTAMENTOS
Elementos fundamentais de uma compra pública	<ul style="list-style-type: none"> • Fator tempo; • Valor despendido (vantagem ou o “menor melhor preço”); e • Qualidade do que se quer adquirir ou contratar.
Atributos das compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Celeridade do rito de compra; • Qualidade do objeto adquirido; e • Preço econômico.
Aspetos estratégicos das compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do poder de compra do Estado; • Cooperar para o alcance das políticas públicas (desenvolvimento local, distribuição de renda, meio ambiente, aspectos sociais, entre outros); • Colabora para o desenvolvimento nacional sustentável (compras sustentáveis); • Incentivo ao fomento de inovações e desenvolvimento tecnológico; • Oportunidades para o fomento à competitividade; • Deve estar alinhado junto ao mercado e fornecedores, influência da cadeia de fornecimento; e • Contribui para o desenvolvimento do mercado econômico, nichos e segmentos de mercado.

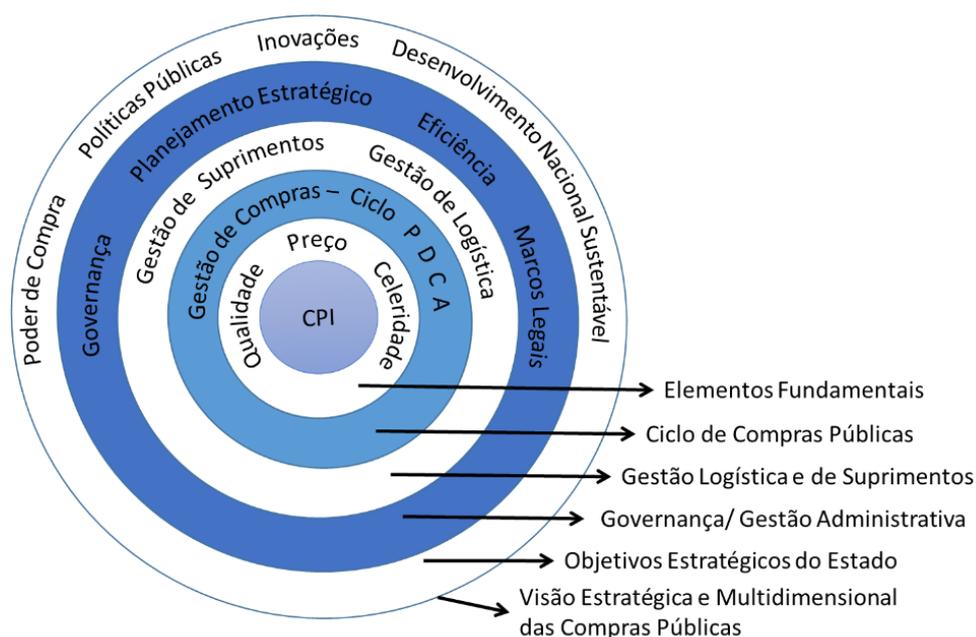
<p>Aspectos legais (Art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 e Art. 37 da Constituição Federal)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável; • Obedecer ao princípio da eficiência; • Processada e julgada em estrita conformidade com os seguintes princípios básicos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Legalidade 2. Impessoalidade 3. Moralidade 4. Igualdade 5. Publicidade 6. Probidade administrativa 7. Vinculação ao instrumento convocatório 8. Julgamento objetivo
<p>Aspectos administrativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Considerada como uma função administrativa dentro da organização, integrada ao processo de logística e à gestão de suprimentos; • Atividade-meio essencial para o alcance das atividades finalísticas do governo; • Atua também como uma atividade finalística, se utilizada de forma estratégica; e • Uma das principais atividades administrativas do governo, impacta praticamente todo o funcionamento da máquina pública e das unidades dentro da organização.
<p>Aspectos gerenciais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atividade administrativa estratégica que deve atender de forma eficiente às demandas dos clientes internos e externos (mercado, sociedade). • As compras públicas devem ser observadas de forma multidimensional: envolvendo elementos de governança, gestão, operação, controle, inovação, marcos legais, entre outros; • Existe um ciclo de compras públicas que deve ser visto de forma global e estratégica; • As compras públicas devem ser realizadas por agentes e gestores capacitados e competentes; • Deve haver o gerenciamento de riscos; • Existe uma cultura organizacional das compras públicas que deve ser observada; • Os objetivos da área de compras devem estar alinhados aos objetivos estratégicos da organização; • O processo de compras deve estar envolvido na tomada de decisões estratégicas da organização; • Deve buscar a maior vantagem para a Administração Pública, compra pelo “melhor preço”; • É um processo estratégico de suporte para o funcionamento da organização, visando a maximizar os resultados da organização; • O processo de compra que deve ser dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e novos paradigmas; e • É um processo que agrega valor e atinge resultados estratégicos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Por fim, a partir do contexto, das percepções e dos entendimentos vistos no referencial teórico, entende-se que devemos utilizar a terminologia de “compras públicas inteligentes (CPI)” para se referir a esta atividade, a este processo estratégico que visa a atender às demandas da organização, do governo e da sociedade. Assim, traduzindo este raciocínio, apresenta-se uma definição para CPI: atividade administrativa estratégica, estruturada e planejada com excelência gerencial, a qual está integrada a gestão de suprimentos e ao planejamento estratégico da organização, e que visa a atender de modo legal, qualificado, célere e eficiente às demandas de aquisição de bens e serviços para o adequado funcionamento da Administração Pública, ao mesmo tempo em que tem como objetivo fundamental agregar valor à ação governamental a partir da utilização do poder de compra do Estado voltado para a indução de políticas públicas, inovações e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Esta definição de compras públicas inteligentes é representada, em linhas gerais, conforme a figura a seguir.

Figura – Estrutura das Compras Públicas Inteligentes.



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

3.4 Ciclo de gestão de compras públicas inteligentes

O caráter transversal e o potencial das compras públicas exigem que o tema seja discutido e pesquisado não apenas em relação aos instrumentos e à operacionalização das compras públicas, mas também de forma multidimensional e abordando todo o ciclo de compras públicas. É necessário um olhar que nos permita – de modo amplificado – pensar na eficiência de ponta a ponta (SANTANA, 2015).

Quando pensamos em compras públicas, referimo-nos a um ciclo completo que começa no planejamento da compra e termina na proposta de ações corretivas. Ele incorpora temas legais, jurídicos, fiscais, de governança e gestão, de logística, de política de incentivos, de controle, de sustentabilidade, de inovação, entre outros tantos, que estão embutidos em cada uma de suas etapas. Santana considera que uma aquisição possui um ciclo de vida, entendida como um ciclo físico, ou seja, estágios ou etapas do processo de suprimentos, desde a origem (identificação das demandas) até a entrega final.

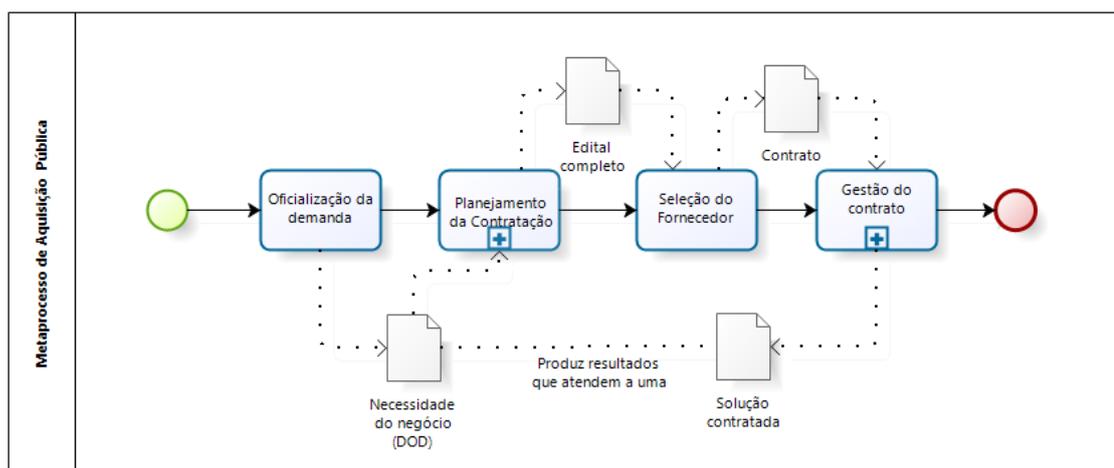
Quadro – Visão amplificada do ciclo de aquisições governamentais.

CICLO DAS AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS (VISÃO AMPLIFICADA)					
DEMANDAS ESPECÍFICAS	FAMÍLIAS	PROCEDIMENTOS DE PLANEJAMENTO	MODULAÇÃO	OPERAÇÃO/ EXECUÇÃO	GESTÃO E FISCALIZAÇÃO
ANÁLISE SOBRE: <ul style="list-style-type: none"> • QUALIDADE DO GASTO • DIMENSIONAMENTO DA DEMANDA • SOLUÇÕES COMPARTILHADAS • DEMANDAS EM SI • INDICADORES • ESTRATÉGIAS • POLÍTICAS • ETC. 	<ul style="list-style-type: none"> • COMBUSTÍVEIS • TIC • MEDICAMENTOS • OBRAS • OBJETOS ESPECIAIS • COMPRAS EM GERAL • SERVIÇO DE TERCEIROS • ETC. 	<ul style="list-style-type: none"> • FORNECEDORES • AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS • DESCENTRALIZAÇÃO OU CENTRALIZAÇÃO • FORMULAÇÃO DE INDICADORES • PADRONIZAÇÃO • MARCO REGULATÓRIO • TALENTOS HUMANOS • ETC. 	<ul style="list-style-type: none"> • TR – TERMO DE REFERÊNCIA • PROJETO BÁSICO • RITUALÍSTICA • DECISÃO SOBRE INVESTIMENTOS • ETC. 	<ul style="list-style-type: none"> • PORTAL DE COMPRAS • PREGÃO • COMPRAS ELETRONICAS • CONVITE • TOMADA DE PREÇOS • CONCORRÊNCIA • RDC • DISPENSA • SRP 	<ul style="list-style-type: none"> • GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO • AVALIAÇÃO DO FORNECEDOR • SANÇÕES • RESULTADOS

Fonte: Santana (2015, p. 71).

O documento chamado Riscos e Controles nas Aquisições (RCA), publicado no *site* do TCU traz também uma visão do metaprocesso de aquisições, o qual se entende como sendo o ciclo de compras públicas.

Figura – Metaprocesso de aquisições públicas.



Fonte: TCU (2016).

Teixeira et al. (2015) destacam a necessidade de apresentar todas as etapas do ciclo de compras, chamando atenção para a necessidade de se ter visão integrada, não só

do ciclo em si, como também de se ir além das fronteiras da área de compras e da própria organização pública.

Para que se tenha visão clara do ciclo de compras, Murray apud Teixeira et al. (2015) entendem que é necessário o estabelecimento de estratégias, prioridades e resultados desejados pela organização, que “ativará” o ciclo de compras, visto assim como parte integrante das atividades da organização, com vistas à consecução de seus objetivos estratégicos e organizacionais.

Ferrer (2015) ressalta que este tipo de abordagem, pensando as compras públicas como um ciclo, está circunscrito a alguns poucos casos no país. Assim, falta visão mais integrada da gestão de compras e contratações nas organizações públicas (TEIXEIRA et al., 2015).

Santana (2015) corrobora desta visão, salientando que há uma predominância do saber formal sobre o saber gerencial, este pouco ou quase nada estudado, o que se nota pela existência de centenas de livros jurídicos que tratam do tema de licitações e contratos e pouquíssimos tratando dos aspectos instrumentais do setor de compras públicas.

Esta visão restrita sobre a área de compras públicas acabou levando a prática de pensar somente nos procedimentos de transação ou operação, em seu conjunto de formalidades, ou seja, tornando a atividade de compras restrita a um setor que se preocupa com a operacionalização, deixando em segundo plano aspectos fundamentais para a atividade, como o plano de compras, o correto dimensionamento da demanda, a fiscalização dos contratos, entre outros (SANTANA, 2015).

Um dos temas mais críticos é a gestão dos contratos, nos quais, apesar da utilização de sistemas, ocorrem inúmeras falhas na gestão dos contratos, em que ocorre boa parte dos desvios (FERRER, 2015).

Assim, parte do trabalho feito nas outras etapas do ciclo de compras públicas é perdido, pois a fiscalização e o acompanhamento do contrato são fundamentais para que se produzam os resultados esperados na gestão de compras públicas.

Percebe-se que é necessário haver núcleo de inteligência de compras dentro das organizações públicas que possa justamente acompanhar e gerenciar a área de compras de forma abrangente (ciclo) e principalmente na governança e gestão da atividade. Daí decorre a importância de se visualizar o ciclo de compras públicas, apresentando cada etapa de sua gestão para que se obtenha entendimento sobre todo o processo, identificando onde se deve atuar e de que forma. O circuito de gestão de compras públicas percorre um caminho muito similar ao ciclo PDCA (ciclo de Deming ou ciclo de Shewhart, que é dividido entre as etapas de *Plan*, *Do*, *Check* e *Act*). Ao trabalhar a partir da visão do ciclo PDCA, é possível identificar essas etapas com mais facilidade e promover melhorias contínuas no processo de compras públicas.

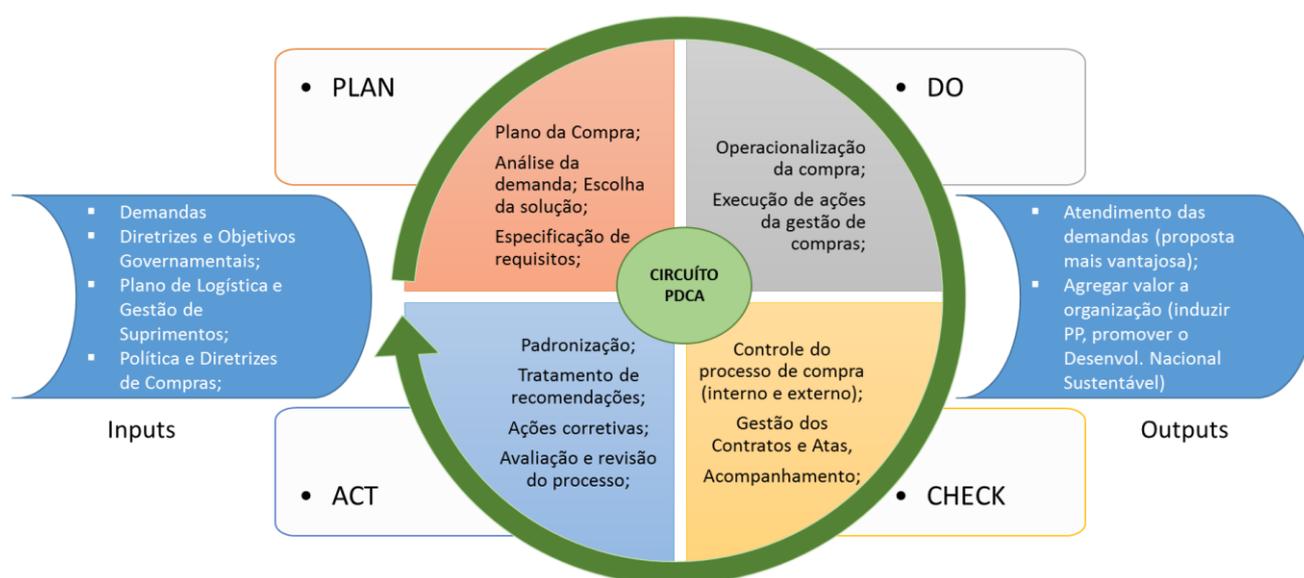
O princípio de interação do PDCA lhe dá um sistema para realizar melhorias por etapas, executando o melhor que você pode dentro de ciclos de

melhoria relativamente curtos. O PDCA é um sistema para realizar melhorias contínuas a fim de atingir o alvo ou níveis de desempenho cada vez maiores. (LIZARELLI; ALLIPRADINI, 2006).

Pereira (2012) destaca que se verifica a adoção da lógica gerencial das organizações privadas nas organizações públicas, orientando a execução de ações para obtenção de resultados, a partir do ciclo PDCA. Por ser um ciclo, ocorrem melhorias contínuas no processo, gerando uma sucessão virtuosa de manutenção e progressão de resultados no gerenciamento e na produção de trabalho.

Assim, apresentamos uma perspectiva da atividade de compras públicas, a partir do ciclo do PDCA, tendo em vista que esta ferramenta auxilia para que se possa obter melhoria contínua em todas as etapas de sua gestão, incluindo a operacionalização, o controle e o planejamento.

Figura – Ciclo de gestão de compras públicas.



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Ferrer (2015).

Alinhada a esta perspectiva do ciclo de compras públicas, entende-se que deve haver um entendimento sobre as dimensões que abarcam o ciclo de compras, formando-se, dessa maneira, um pensamento sistêmico e integrado sobre o processo e a atividade de compras governamentais.

3.5 Visão multidimensional das Compras Públicas Inteligentes

A partir do novo paradigma que se apresenta para as compras públicas, qual seja o da sustentabilidade, da inovação, do uso do poder de compra, da qualidade do gasto público, deve-se ter ainda mais conhecimento e visão amplificada e multidirecional das compras públicas. Não basta apenas a incorporação de meios tecnológicos ao processo de compras, é necessária esta mudança de percepção e entendimento sobre a sua temática na Administração Pública brasileira.

O Brasil é um dos países que mais tem avançado no mundo na incorporação de tecnologia nas compras públicas. Entretanto, houve um superdimensionamento de sua importância. Hoje, há uma forte tendência a repensar a forma como as compras públicas são conduzidas, buscando uma visão sistêmica, tanto no seu planejamento como para sua execução. (FERRER, 2012).

Visão multidimensional é aquela que enxerga uma multiplicidade de aspectos a considerar, haja vista a complexidade e o contexto de uma área ou de um tema que, neste trabalho, é o das compras públicas. Entretanto, este tipo de análise multidimensional é pouco aplicado ao tema. A ênfase atual nas decisões da Administração é colocada principalmente no processo de compras em si, mais do que numa visão mais ampla e integrada de logística e gestão de suprimentos (TEIXEIRA et al., 2015, p. 13).

Santana (2015) afirma que as aquisições governamentais nunca devem ser reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, que visam ao mero adquirir “despregado” de outras dimensões exógenas. De acordo com Janny et al. (2011), o tema dos suprimentos de bens para organizações públicas tem sido, em geral, tratado de maneira fragmentada ou com visões parciais, o que envolve a área de compras públicas.

A definição de um modelo de gestão de suprimentos é uma questão ampla e mais complexa do que pode parecer à primeira vista. Por seu caráter, deveria ser sempre tratada a partir de um enfoque mais sistêmico e contingencial, mas, infelizmente, vem sendo tratada de forma fragmentada e a partir de visões parciais e, muitas vezes, dogmáticas. (JANNY et al., 2011, p. 2).

Entende-se que, a partir de uma visão multidimensional e estratégica sobre a área de compras públicas, pode-se atingir melhores resultados e gerar maiores impactos. É necessário que haja sinergia e alinhamento tanto no nível institucional, envolvendo unidades de governo, quanto no nível organizacional. Especificamente na área de compras públicas, é também essencial que ocorra esta sinergia e alinhamento (FERRER, 2015).

Janny et al. (2011) expõem que os suprimentos de bens, materiais e serviços para as organizações públicas têm sido tratados de forma fragmentada e a partir de visões parciais. Ora tratados como questão jurídica, ora como fonte de desperdícios, ora sob o ângulo exclusivo da corrupção, ora como razão da baixa qualidade do serviço público, ora como política de fomento à empresa local.

Santana (2015) afirma que há uma predominância do saber formal sobre o gerencial, este pouco ou quase nada estudado, o que acarreta uma visão minimizada sobre o ciclo e as dimensões das licitações e contratações públicas. Na visão do autor, a inquietação mais voltada para a formalidade e a legalidade dos procedimentos operacionais acaba limitando uma visão mais finalística e de resultados bem como um olhar mais específico sobre a gestão e a governança das compras públicas.

Dessa forma, quando as aquisições governamentais são reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, a visão fica limitada ao mero adquirir “despregado” de outras dimensões exógenas, ressalta Santana (2015). Assim, percebe-se que não se pode reduzir as compras públicas à ideia de que esta atividade é apenas um conjunto de procedimentos formais, pois isso limita a visão de as compras públicas serem exploradas como possibilitadoras e instrumentais de políticas públicas e do desenvolvimento nacional sustentável.

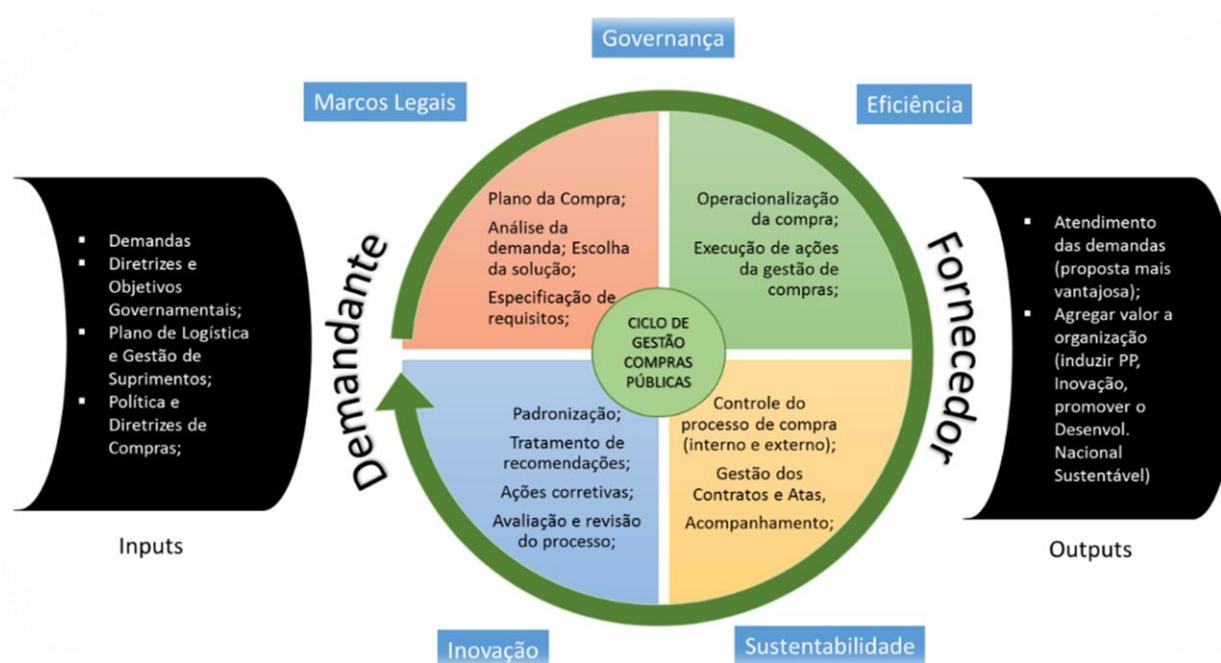
Ferrer (2015) destaca que a visão sobre a área de compras não deve se dar somente no aspecto normativo ou tecnológico ou de gestão. Deve-se ter um olhar sobre a área que integre os componentes de gestão, de modernização tecnológica, de normatização e de política pública.

Outra questão importante é que uma visão global do processo de aquisições bem como das dimensões que cercam a atividade, é mais viável quando existe uma unidade que possua capacidade, competência e tenha a atribuição de atuar dentro da área de compras públicas com este objetivo.

Por fim, este novo papel que as compras públicas assumem revela a importância de se ter um olhar multidimensional de todas as etapas do ciclo de compras e das dimensões que envolvem a atividade de compras públicas.

Concluindo a ideia de Compras Públicas Inteligentes (CPI), a figura a seguir apresenta uma síntese da ideia de Compras Públicas Inteligentes, em que podemos observar o ciclo de gestão de compras públicas e as dimensões que envolvem a área de compras bem como os demais elementos que contribuem para a formação do conceito de CPI.

Figura – Visão dos elementos das Compras Públicas Inteligentes.



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

A partir da proposta de definição de CPI, podemos vislumbrar que esta retrata o ciclo de gestão de compras públicas, onde existe um demandante e um fornecedor, atores-chave do processo, os *inputs* e *outputs* da atividade de compras públicas, juntamente com as dimensões propostas. Assim, estes elementos integram o procedimento que chamamos de compras públicas inteligentes. Um dos principais objetivos dessa ideia é dar inteligência ao processo de compras, alinhando todas as etapas do ciclo de compras governamentais. Esta inteligência das compras promove a criação de um processo integrado de logística, possuindo visão crítica e estratégica das compras públicas, ou seja, tendo um olhar sobre o custo total de uma compra e não apenas do preço pago, bem como a percepção dos objetivos estratégicos das compras, quais sejam o de induzir a execução das políticas públicas, contribuir para o desenvolvimento nacional sustentável e para a inovação.

Considerações finais

Entender e discutir as compras públicas a partir de um olhar sistêmico é fundamental. Vive-se um momento de transformação e de consolidação de um novo paradigma na área de compras públicas, o qual impõe a execução de compras públicas inteligentes, o que inclui que as compras sejam mais eficientes e sustentáveis, utilizando-se do poder de compra do Estado para contribuir para o alcance das políticas públicas, tais como o desenvolvimento socioeconômico local e regional, a melhoria da distribuição de renda, o incentivo à inovação, ao meio ambiente, entre outras questões.

Muitas limitações ainda precisam ser sobrepujadas e é preciso que a Administração Pública adote práticas e modelos que permitam utilizar as compras públicas de forma estratégica. Assim, são fundamentais o surgimento e a efetivação de iniciativas que busquem contribuir para a melhoria do desempenho e para o alcance de resultados positivos na área de compras públicas.

Ademais, os atuais desafios requerem que a temática das compras públicas esteja consolidada dentro da agenda política e tratada como prioridade pelos gestores públicos.

Como visto, o caráter transversal e o potencial das compras públicas exigem que o tema seja discutido e pesquisado não apenas em relação aos instrumentos, normatização e operacionalização das compras públicas, mas também tratando o tema de forma multidimensional, abordando todo o ciclo de compras públicas e buscando ganho sistêmico e mais duradouro dentro da atividade das compras governamentais.

Importante destacar nessas considerações finais uma visão comparativa que traz a discriminação entre uma abordagem de compras públicas vista de forma trivial e as compras públicas inteligentes, diante da importância desse olhar sobre a temática que foi aqui proposta.

Tabela – Visão comparativa das compras públicas.

	COMPRAS PÚBLICAS (VISÃO COMUM)	COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES
Atividade	Mera função administrativa	Função administrativa estratégica (transversal)
Elemento fundamental	Preço (custo imediato)	Preço-Qualidade-Padrão (custo total)
Envolvimento da organização	Área administrativa (setor de compras)	Toda a organização (demandantes, compradores, demais áreas administrativas, gestores, alta administração)
Planejamento da demanda	Executado de forma precária	Constitui-se uma das etapas mais importantes do processo
Gestão de riscos	Desconsiderada	Considerada dentro do processo
Gestão dos contratos	Etapas secundária e menosprezada	Profissionalizada e produz impactos positivos
Etapas central	Foco na operacionalização	Foco no ciclo de gestão
Foco da atuação	Operacionalização	Governança, gestão e operacionalização
Instrução processual	Foco na legalidade e controle processual excessivo, com etapas burocráticas sendo cumpridas	Foco da eficiência processual, gestão do processo e descarte de etapas e documentos contraproducentes
Controle processual	Excesso de formalismo, elevada rigidez processual e legal com pouco espaço para inovação	Menos formal, preza pela inovação do processo
Estrutura de compras	Rígida	Flexível
Fornecedores	Existe um distanciamento com o mercado	Tem atuação próxima ao mercado
Visão	Restrita e limitada do processo	Multidimensional e sistêmica
Compradores	Servidores sem preparo, com corriqueira descontinuidade na área	Equipe formada e capacitada
Compras inovadoras	Ainda não são executadas	É adimplida
Compras sustentáveis	Ainda não são executadas	É executada e pensada em sua plenitude
Planejamento estratégico institucional	Não está alinhado ao processo de compra	Está alinhado e integrado com o processo de compra e com a gestão de suprimentos
Poder de compra	Não é desempenhado	Utilizado de forma estratégica
Principal entrave	Legislação de compras	Gestão de compras
Principal resultado	Atender a demanda específica	Agregar valor à ação governamental

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Dentro da área de compras públicas é preciso que se elaborem estudos e propostas que proporcionem melhorias e soluções, adequando a área de compras públicas para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que se apresentam dentro da Administração Pública.

Desse modo, o objetivo geral deste trabalho foi apresentar uma nova abordagem sobre a temática das compras governamentais, qual seja o de tratar o processo de compras a partir de uma abordagem focada na inteligência deste processo.

Referências

BRASIL. Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **RCA – Riscos e Controles nas Aquisições**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm>>. Acesso em: 1º ago. 2017.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC 007.891/2015-6**, 2015.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC-017.599/2014-8**, 2014.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC-025.068/2013-0**, 2013.

BAILY, P. et al. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BARBOSA, Alexandre A. de M. Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda – o avanço nos procedimentos licitatórios. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.). **Compras públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

BATISTA, Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. **Rev. Adm. Pública** – Rio de Janeiro 42(4):681-99, jul./ago. 2008.

BRAGA, Ataíde. **Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas**. Disponível em: <http://www.coppead.ufrj.br/pt-br/upload/publicacoes/ArtLog_AGO_2006.pdf/>. Acesso em: 1º ago. 2017.

BRAGA, Carlos Renato Araújo. **Perfil de governança e gestão das aquisições**. Governança e Gestão das Aquisições. Encontro com o Controle Externo. 2. ed., 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/dialogo-publico/eventos/dialogo-publico-governanca-das-aquisicoes-encontro-com-o-controle-externo-2-edicao.htm>>. Acesso em: 1º ago. 2017.

CADER DA SILVA, R.; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 2, p. 157-173, 2012.

COSTA, A. L. Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil. **Revista de Administração**, outubro/dezembro, 35(4), p. 119-128, 2000.

DEZOLT, Ana Lúcia et al. **Compras públicas estaduais: boas práticas brasileiras**. CONSAD, Brasília – DF, 2016.

FENILI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A centralização das compras na administração federal: lições da história**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/148, 2015.

FERRER, Florencia. **Compras públicas no Brasil: diagnóstico e desenho estratégico do futuro**. 2012. Disponível em: <<http://www.florenciaferrer.com.br/detalhes.php?artg=883>>. Acesso em: 1º ago. 2017.

_____. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

GARCIA, Giovani Ribeiro. **A importância da função de compras nas organizações**. Disponível em: <http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/541>. Acesso em: 1º ago. 2017.

ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade. **The Procura+ Manual: A Guide to Cost-Effective Sustainable Public Procurement**. 2. ed. Freiburg: ICLEI, 2007.

JANNY, Hélio et al. **Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na Administração Pública: como fortalecer uma visão integrada**. Brasília: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 17/059, 2011.

LIMA, Bruno Quick L. de. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LIZARELLI, Fabiane Letícia; ALLIPRADINI, Dário Henrique. **Investigação das relações entre aprendizagem organizacional e ferramentas da melhoria**. XIII SIMPEP – Bauru-SP, 6 a 8 de novembro de 2006.

LOPES, Virgínia Bracarense. **Central de compras e contratações**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/inovacao/semana-de-inovacao/apresentacoes>>. Acesso em: 1º ago. 2017.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, SP, 2010.

PEREIRA, José Ricardo. O Ciclo PDCA na prática: a experiência da Vara Federal e JEF Criminal Adjunto de Lajeado. In: PENTEADO, Luiz Fernando Wowk; PONCIANO, Vera Lúcia Feil (Org.) **Curso modular de administração da justiça**: planejamento estratégico. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais**: estratégias para suprimentos públicos. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.

SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA, E. P. **O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2008.

SQUEF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

TEIXEIRA, Helio Janny et al. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SILVA, Fernando Nascimento da; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. **A prática das compras públicas nos estados brasileiros**: a inovação possível. Brasília: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 33/097, 2014.

Prestando contas aos pacientes da Saúde: como os dados de custos podem servir de instrumento de planejamento para os gestores e de *accountability* para a sociedade

Elenilde Pereira da Silva Ribeiro Costa

João Rocha Vilela

Alessandra da Rocha Arrais

Marilene Carvalho Veloso

Karin Costa Almeida

Resumo

Este estudo pretende apresentar de que forma as informações geradas pelos dados de custos podem auxiliar os gestores públicos a planejar a gestão dos recursos de forma mais efetiva, tendo em vista as restrições desses recursos bem como de que maneira essas informações podem servir de instrumento para prestar contas à sociedade do destino dos impostos pagos ao Estado.

Percebe-se que, por mais que as autoridades públicas elaborem relatórios de gestão, disponibilizem relatórios financeiros em portais de transparência, façam audiências públicas para demonstrar a sociedade que está acompanhando efetivamente a aplicação do orçamento público, não é suficiente para a população entender para onde vai o dinheiro pago pelos impostos. Somente depois que se tiver a preocupação de levantar esses dados de custos, usar essas informações para efetivamente mostrar à sociedade quanto custa a manutenção dos serviços públicos, será possível efetivamente implantar a cultura do *accountability* na Administração Pública. Estudo de caso aplicado a um hospital público do Distrito Federal.

Palavras-chave: Custos. Sistema público. Planejamento. *Accountability*. Transparência.

1 Introdução

Existe um clamor crescente de grande parte da sociedade por uma gestão mais efetiva do uso dos recursos públicos, que promovam resultados palpáveis para a população. Para REZENDE et al. (2010), no Brasil, o esgotamento das possibilidades de continuar sustentando o ajuste fiscal mediante aumento de impostos requer agora maior atenção aos gastos. Para isso, é necessário desenvolver um sistema de informações que permita avaliar os custos dos programas e atividades mantidos pelo governo, de modo a evitar o tradicional recurso a cortes lineares que prejudicam atividades essenciais sem afetar aquelas que são exercidas com um nível elevado de ineficiência. Na realidade, esses recursos melhor geridos seriam direcionados para aqueles que mais precisam e investidos naquelas ações de maior retorno em qualidade de vida para a população.

Contudo, não basta fazer boa gestão dos recursos, sem dar transparência e prestar contas efetivamente do que está sendo gasto no serviço público. *Accountability* é a palavra-chave para isso. Uma das expressões mais significativas da cidadania é a participação popular, exercida por meio de diversas formas de colaboração direta no planejamento e no controle social das ações estatais: para o exercício da cidadania em ambiente democrático, é imprescindível a transparência dos atos do administrador público, pois, caso contrário, o processo de dominação política tende a natural degeneração do regime (PANIAGO, 2011).

Um ciclo virtuoso entre transparência governamental e controle social favorece a mudança da cultura institucional do Estado, implicando o amadurecimento, a *accountability*, que se apresenta como uma das características inerentes da revolução gerencialista. Sua expressão é aferida no grau de transparência dos atos da Administração Pública (PANIAGO, 2011).

O referido estudo procura apresentar como os dados de custos são importantes indicadores para uma unidade hospitalar e como esses dados podem chegar à população de forma simples e didática, trazendo mais informações para o gestor e clareza para os cidadãos.

2 Aspectos históricos

2.1 A importância de custos no serviço público

A Constituição Federal de 1988, entre outros direitos, introduziu a garantia do acesso universal e integral à saúde. A discussão sobre a alocação dos recursos escassos, frente à ampliação das atribuições do Estado e a inclusão de novas tecnologias, somada à necessidade de transparência e eficiência do gasto público, fizeram com que o tema "custos da saúde" ocupasse lugar central na agenda das políticas públicas. No entanto, mesmo tendo sido uma questão muito discutida nos últimos anos, poucas ações foram efetivadas para viabilizar essas avaliações de custos, segundo Castro (2012).

A explicação para a falta de ações efetivas na área não decorre da inexistência de legislação, disponível mesmo antes da aprovação da Constituição Federal, como a Lei nº 4.320/1964 (Lei do Orçamento Público) e a Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), além das leis que dispõem sobre as diretrizes para a elaboração orçamentária. No entanto, a aplicação da legislação não era observada de forma geral pelo setor público federal, por isso o Tribunal de Contas da União, emitiu o Acórdão nº 1.078, de 2004, apontando essa falha. Após a emissão desse acórdão, foi criada uma Comissão Interministerial com o objetivo de propor diretrizes, métodos e procedimentos para subsidiar a implantação de sistemas de custos na Administração Pública federal no Brasil, por meio da Portaria Interministerial nº 945/2005.

Na área da Saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), em sua Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde, no seu segundo princípio, descreve que

é direito do cidadão ter atendimento resolutivo, com qualidade, sempre que necessário, tendo garantido, entre outros fatores, informações sobre o seu estado de saúde, incluindo nessas as informações sobre o custo das intervenções das quais se beneficiou. (Brasil, 2006).

Em material introdutório feito sobre custos na Saúde, o Ministério da Saúde – Brasil (2013, p. 30) apud Alonso (1999, p. 87) considera que

o conhecimento dos custos dos serviços públicos é fundamental para se atingir uma alocação eficiente dos recursos. O desconhecimento dos custos é o maior indicador de ineficiência do provimento dos serviços públicos.

Segundo o mesmo autor,

um sistema de custos deve se integrar ao esforço de se estabelecer medidas de desempenho capazes de se combater o desperdício, aumentar o *accountability* e a transparência na gestão pública, além de considerar ser a existência de um sistema de custos fundamental para o controle social dos atos públicos.

Para BEHN (1998; p. 37):

muito do descontentamento público com o governo pode ser traçado por sua crença (seja justificada ou não) de que a população não ganha muito de seu governo, que o que se recebe não compensa o dinheiro gasto pelo seu governo, e que seu governo não consegue produzir resultados. Se isso é verdade, então o enfoque nos resultados – e a criação de um sistema de acompanhamento que dramatize os resultados alcançados ou não por diferentes agências – pode influenciar a opinião pública. Ao produzir resultados específicos – ao atingir metas específicas e preestabelecidas – as agências públicas podem começar a convencer os cidadãos de que o desempenho do governo não é uma contradição.

De acordo com Porter e Lee (2013),

a saúde pública e privada estão se debatendo com o aumento dos custos e a qualidade irregular obtida, apesar do trabalho duro da assistência. Políticos e líderes do setor tentaram inúmeras mudanças – atacaram

fraudes, reduziram erros, aplicaram códigos de conduta –, mas nenhuma teve muito impacto.

Porter e Lee (2013) argumentam que:

é necessário uma estratégia completamente nova de encarar os serviços em saúde. Seu ponto central é agregar valor aos pacientes: ou seja, alcançar os melhores resultados com o menor custo. É a mudança de um sistema de saúde orientado para a oferta, organizado em torno dos médicos, para um sistema centrado no paciente, organizado em torno das necessidades dos pacientes.

Mas, para isso, são necessárias informações, dados, organizar o sistema de saúde e encará-lo efetivamente como uma organização, que precisa ser melhor gerida e estruturada.

Conover (2012) cita, no prefácio do seu livro, que, comparado com outras indústrias, a assistência médica em saúde está inundada de dados. “Nós temos muito mais informações e transações, insumos, preços, e até mesmo os resultados para os cuidados de saúde do que outras indústrias. E, ainda assim, essa quantidade de dados é, muitas vezes, insuficiente para satisfazer os gestores, analistas políticos, ou críticos externos”. Para Conover (2012),

um economista pensaria desses dados, fornecendo informações sobre a função de produção: o processo que liga os investimentos em assistência médica (medida pela despesa) com os resultados (de saúde) gerados.

E é justamente esse o papel que custos podem agregar valor para a saúde pública: avaliar a efetividade da relação custos *versus* produtividade gerada dessas ações e fornecer informações que podem contribuir para um melhor planejamento dessa indústria.

2.2 O crescimento das despesas públicas

Giacomoni (2012, p. 3), em seu capítulo inicial, afirma que uma das características mais marcantes da economia do século XXI é o crescente aumento das despesas públicas. Tal situação, de acordo com o autor, é encontrada não apenas nos países de economia coletivizada, onde o Estado, por definição, é o grande agente econômico, mas também nas nações capitalistas avançadas, defensoras da livre iniciativa e da economia de mercado.

Diversos autores tentam entender a razão pela qual as despesas públicas estão crescendo exponencialmente a cada ano. Giacomoni (2012) apresenta um estudo realizado na década de 1930, feita por Gerhard Colm, no qual o referido autor apresenta 4 motivos da crescente despesa pública:

- a) a necessidade de serviços públicos;
- b) o desejo de melhores serviços públicos;
- c) os recursos disponíveis para utilização pelo governo; e
- d) o custo dos serviços públicos.

Com base nessas quatro razões, as duas primeiras razões são do tipo clássico: o governo aumenta seu raio de ação, já que existe demanda por seus serviços. A terceira é derivada das facilidades que o governo tem na geração de recursos, os quais, por seu turno, estimulam a oferta de serviços e bens públicos. A quarta causa traz uma questão hoje bastante conhecida: os serviços públicos são poucos suscetíveis ao emprego de fórmulas racionalizadoras que visam à redução de seus custos.

2.3 Gestão de custos na Saúde Pública

Para Souza (2007, p. 64), “a apuração de custos numa organização hospitalar é um processo complexo. Essa complexidade é oriunda em parte da própria organização, afinal, uma instituição hospitalar tem no seu interior o funcionamento de uma gama de serviços, os quais contribuem para o alcance dos fins aos quais ela se propõe. Esse nível de complexidade pode ser ainda maior ou menor de acordo com a disponibilidade de um produto que é indispensável para o processo de apuração de custos, esse produto é chamado “informação”. No Brasil, a complexidade desse processo ainda se configura num nível elevado em virtude exatamente da escassez de sistemas de informação em funcionamento nos hospitais, pois conforme FALK (2008, p. 11) “(...) em torno de apenas 15% dos hospitais brasileiros têm sistemas informatizados de gestão (...)”.

Contandriopoulos (2006, p. 706) assevera que os sistemas de saúde estão em crise no mundo inteiro.

A crescente tensão entre as expectativas de atendimento da população em função do desenvolvimento de novos conhecimentos e técnicas, de um lado, e a necessidade de controlar os gastos públicos (e consequentemente os gastos com a saúde), do outro, nos dão a sensação de o sistema de saúde não corresponder mais às necessidades da população, de ter sua viabilidade comprometida. Resumindo, ele necessita de reformulação e aprofundamento. Para tanto, é imperioso que as decisões, tanto dos gestores e planejadores como dos clínicos, se baseiem em conhecimentos científicos sólidos.

De acordo com Contandriopoulos (2006),

apesar de todos os esforços mobilizados no sentido de institucionalizar a avaliação, do aumento considerável no número de avaliações feitas a cada ano, a crise do sistema de saúde está aumentando. A necessidade de melhorar os processos de tomada de decisões está maior do que nunca. A esta altura, é imprescindível aprovar a avaliação como sistema institucionalizado de apoio à tomada de decisões na área de saúde.

A seguir, exemplo de como os dados de custos podem ser usados como instrumento de avaliação.

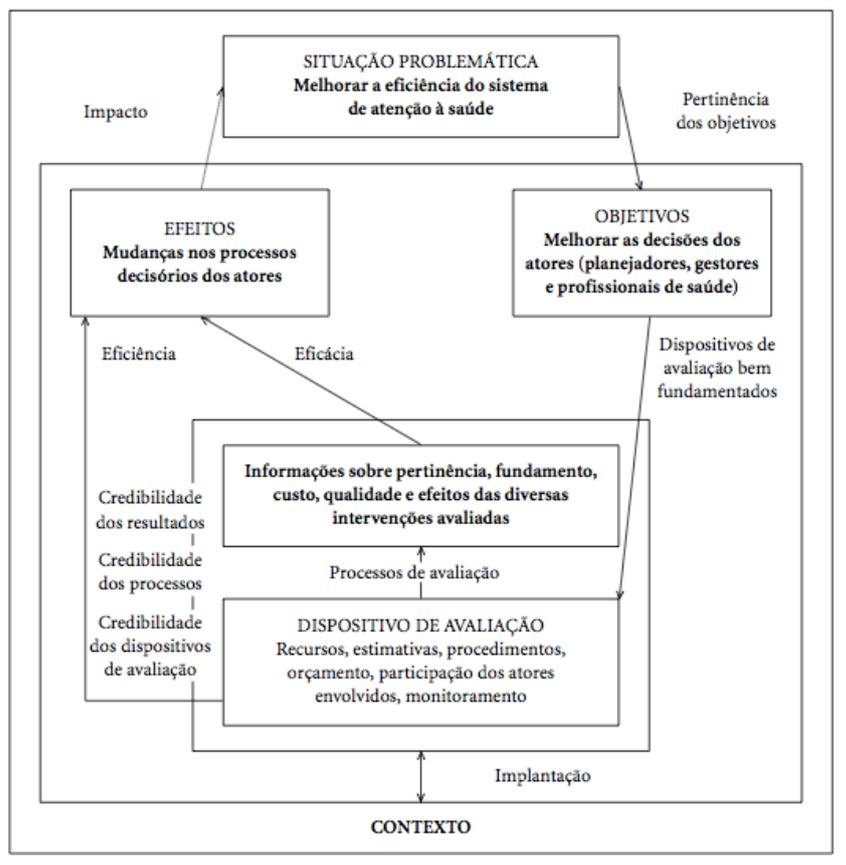


Figura1: Avaliação como intervenção na saúde.

Na visão de Bertó e Beulke (2012, p. 9), “o esforço de controle de custos é sobremodo relevante para a sobrevivência de hospitais que, de forma acentuada das (em geral) minguadas receitas geradas na prestação de serviços via Sistema Único de Saúde (SUS)”.

Para Bertó e Beulke (2012, p. 71),

um grande número de empresas buscam, hoje, soluções para o tema qualidade total. Para esses autores, o sistema de custos constitui, sem dúvida, uma fonte permanente de avaliação de dados na busca de resultados pretendidos.

Essa busca pode acontecer de diversas formas em cada empresa, sendo válido aceitar como eficiente a sequência que contemplar as seguintes fases:

1. identificação dos problemas: identificação de cada centro de custo/atividade, área hierárquica, familiaridade com a sua realidade;
2. correção dos rumos: à medida que forem constatados problemas ou desvios, é possível estabelecer as correções imediatas de rumos – os primeiros consertos;
3. parametrização: planejamento daquilo que se quer como viável;
4. monitoramento: é o controle, estágio indispensável ao cumprimento dos objetivos traçados. Dentro dessa avaliação do desempenho de uma organização de saúde, outros itens não podem ser deixados de fora:
 - a) conhecimento dos custos próprios;
 - b) acompanhamento do montante de custos repassados das áreas de apoio;

- c) cálculo da contribuição da cobertura dos serviços por áreas;
- d) cálculo da contribuição de cobertura dos materiais;
- e) cálculo da contribuição total;
- f) nível de cobertura dos custos fixos;
- g) cálculo do ponto de equilíbrio;
- h) avaliação da contribuição unitária por tipo de serviço.

2.4 *Accountability* na Administração Pública

Em artigo elaborado pelo Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia (SEGeT), Nakagawa (1993) e Tinoco (2002) afirmam que “a *accountability* representa a obrigação que a organização tem de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”.

A *accountability* do setor público está vinculada ao conhecimento das informações relevantes para a tomada de decisões. Assim, o governo democrático está passível de fiscalização para assegurar sua integridade, desempenho e representatividade, uma vez que existe a necessidade de o próprio governo prover informações úteis e relevantes para o seu exercício.

Nesse mesmo artigo da SEGeT, os autores se posicionam afirmando que a

accountability não se limita a dar publicidade aos atos do governo e, ao final do exercício, prestar contas dos recursos públicos, nem tampouco se restringe a veículos oficiais de comunicação, ela é a integração de todos os meios de controle – formais e informais –, aliada a uma superexposição da administração, que passa a exhibir suas contas não mais uma vez ao ano e em linguagem hermeticamente técnica, mas diariamente e por meio de demonstrativos capazes de ampliar cada vez mais o número de controladores. (grifo meu).

A publicação das informações de custos também atende, de alguma forma, à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), bem como dá publicidade à população do investimento necessário para se manter uma unidade pública de saúde em funcionamento.

De acordo com MASSUDA (2013 p. 1):

a Lei de Acesso a Informação regulamenta o direito à informação garantido pela Constituição Federal, obrigando órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. A divulgação de informações de interesse público ganha procedimentos para facilitar e agilizar o acesso por qualquer pessoa, inclusive com o uso da tecnologia da informação, e para fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na Administração Pública”.

Essa também é uma forma de atender ao clamor da sociedade por qualidade no serviço público e transparência nas suas ações, feita nas manifestações de junho de 2013 em todo o País, quando a população clamava por mais transparência em todos os sentidos na Administração Pública. A seguir, os principais artigos da LAI:

Artigos constitucionais regulamentados pela Lei de Acesso à Informação

ARTIGO 5º – XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

ARTIGO 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

§ 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo

ARTIGO 216 – §2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Figura 2: MASSUDA. Disponível em: <http://artigo19.org/doc/entenda_a_lei_final_web.pdf>.

3 Metodologia

3.1 Materiais e métodos

A pesquisa realizada foi do tipo Estudo de caso, baseado em entrevistas e coleta de dados provenientes de informações em saúde de um hospital materno-infantil de Brasília.

3.2 Problema

Procura-se, com a pesquisa, responder a pergunta: como fazer levantamento de custos na área de saúde pública – hospitais da rede pública – e como esses dados podem servir de instrumentos de *accountability* para os usuários de saúde?

3.3 Justificativa

O trabalho proposto tem como principal relevância apresentar as etapas do processo de levantamento, a alocação dos custos no serviço público – área de saúde –, os seus resultados e de que forma essas informações podem contribuir como instrumento de gestão e prestação de contas à sociedade.

3.4 Objetivo geral

Apresentar as etapas do processo de levantamento e alocação de custos no serviço público, especificamente na área de saúde e seu uso como instrumentos de gestão.

3.5 Objetivos específicos

- a) apresentar como foi realizada a sensibilização dos níveis, estratégico, tático e operacional das instituições envolvidas;
- b) definir e classificar Centros de Custos;
- c) demonstrar como foi a coleta, a organização e o levantamento dos dados;
- d) apresentar relatórios gerados após o levantamento e como eles podem influenciar na gestão dos hospitais públicos.

4 Relato da experiência: caso prático de implantação de custos – Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC).

Segundo o Manual Técnico de Custos do Ministério da Saúde,

o Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC) surgiu da necessidade de conhecer os custos dos produtos e serviços hospitalares na rede pública, para apurar e avaliar seus respectivos resultados, além de aprimorar a própria gestão de custos. Com a crescente complexidade das instituições de saúde integradas ao SUS, esse instrumento passou a ser utilizado como eficiente técnica gerencial (utilização das informações de custos, para auxiliar na tomada de decisão), tornando-se uma vantagem competitiva e fazendo parte das ações estratégicas dessas instituições.

De acordo com o referido manual – Ministério da Saúde, a apuração e o controle de custos em saúde, primeiramente, servem de instrumentos eficazes de gestão e de acompanhamento dos serviços; em segunda instância, permitem a implantação de medidas corretivas que visem ao melhor desempenho das unidades, com base na redefinição das prioridades, no aumento da produtividade e na racionalização do uso de recursos, entre outras medidas administrativas.

Com a adoção da gestão de custos voltada para o controle e a tomada de decisão (visão gerencial dos custos), as instituições de saúde passaram a ter maior interesse em pesquisar assuntos relacionados a custos, até então pouco explorados. Portanto, faz-se necessário que os gestores tenham, à sua disposição, informações relevantes e pertinentes, de modo que estas se configurem em subsídios para otimizar seu respectivo desempenho e a sociedade as tenha para verificar e fazer controle dos recursos aplicados na saúde.

De forma simples e resumida, seguem algumas das finalidades da gestão de custos para instituições de saúde:

- a) calcular os custos dos serviços prestados, relacionados à atividade produtiva;
- b) fornecer, a todos os setores da instituição, informação referente a seus recursos, independente da natureza produtiva, despertando assim a corresponsabilidade, para que todos exerçam efetiva gestão dos custos;
- c) subsidiar a tomada de decisão, a definição orçamentária, a política de investimentos e o planejamento das atividades operacionais;
- d) possibilitar a troca de informações e a comparação de resultados entre instituições;
- e) facilitar a identificação de atividades ineficientes na aplicação de recursos e/ou na prática organizacional;
- f) realizar prestação de contas, visando a maior transparência ao controle social. (grifo nosso).

4.1 Metodologia para apuração de custos adotada pelo PNGC

A metodologia adotada pelo PNGC para fazer a apropriação dos custos foi o Sistema de Custeio por Absorção. Esse método, conforme consta no Manual Técnico de Custos do Ministério da Saúde faz apropriação integral de todos os custos (diretos, indiretos, fixos e variáveis) aos produtos/serviços finais. O método de custeio por absorção é o mais utilizado pelas instituições. Todavia, ao longo do tempo, o sistema de custeio por absorção apresenta algumas deficiências na sua utilização gerencial, entre elas a obscuridade na apropriação dos custos fixos e variáveis, pois estes são elementos importantes na apuração do custo final do produto/serviço. Outro fator importante é que a sua apuração é possível a partir da segmentação da instituição em centros de custos.

Dessa forma, em se tratando de hospitais, a segmentação em áreas especializadas é facilmente identificada, como internação, centro cirúrgico, lavanderia, nutrição, administração, laboratório etc. Por exemplo, o setor de pediatria é responsável pelo atendimento de crianças. Para cumprir essa função, contrata-se pessoal, adquirem-se equipamentos, materiais administrativos, bem como outros recursos necessários para alcançar os objetivos do setor. Os custos desses recursos podem ser estimados e comparados com os custos finais do atendimento. O sistema de custeio por absorção controla o custo e o desempenho da entidade e dos centros de custos (áreas de atividades específicas), podendo comparar os custos estimados com os valores orçados. Isso indicará, de forma geral, quando os custos da instituição excederão os valores orçados.

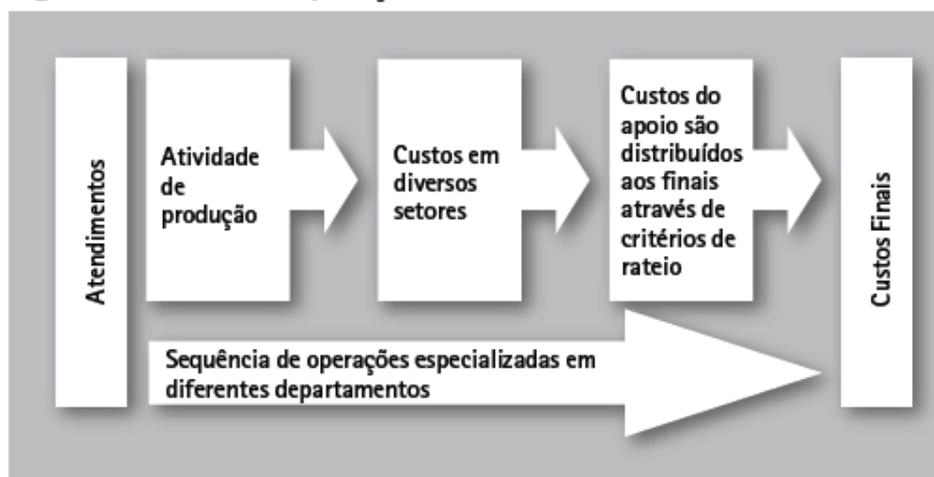
4.2 Estruturação dos tipos de centros de custos

Centro de custos são uma célula (depósito) que recebe todos os gastos para a execução de alguma tarefa e que possibilita determinar tais gastos isoladamente, conforme a responsabilidade exclusiva de cada célula.

Para implantar um sistema de custos em instituições de saúde, precisa-se, em síntese, considerar os diversos setores internos como empresas que prestam serviços umas às outras, de acordo com a atividade de produção exercida. A implantação de custos pode ser caracterizada como a sistematização da distribuição dos gastos desde os

setores administrativos e intermediários, até os finais/produtivos. Ou seja, como o objetivo principal da instituição é o atendimento aos pacientes, é natural que todos os custos gerados nos centros de custos administrativos e intermediários sejam distribuídos aos finais, seguindo determinados critérios de alocação (rateio). A figura a seguir demonstra resumidamente este fluxo.

Figura 1 – Fluxo da apuração de custos



Fonte: CASTRO, M. P. *Curso de Especialização em Administração Hospitalar. Disciplina Custos*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

4.3 Classificação dos centros de custos

Os Centros de custos podem ser classificados como produção/final e apoio, conforme descrição abaixo.

Centros de custos de produção/final são aqueles nos quais os recursos são utilizados para realizar atividades que incidem diretamente sobre materiais e equipamentos, convertendo-os em produtos/bens/serviços – destinados aos clientes.

Centros de custos de apoio são aqueles nos quais as atividades são realizadas para prestar serviços a outros centros de custo – de produção ou de apoio; esses serviços são destinados, geralmente a clientes internos ou diretamente aos bens e serviços produzidos. Também são chamados de Centros de Custos Administrativos e Centro de Custos Intermediários.

Os Centros de Custos de apoio e produtivo são divididos em:

- Administrativos (apoio)
- Intermediários (apoio)
- Finais ou produtivos (produtivo)
- Externos (produtivo)

I - Centros de Custos Administrativos: agregam os custos das atividades de natureza administrativa. Exemplos: manutenção, pessoal, financeiro, contábil, diretoria geral e de área, biblioteca, informática.

Os Centros de Custos classificados como administrativo são divididos em grupos, a saber:

- a) Grupo Administração: reúne os Centros de Custos relacionados às atividades administrativas e de direção, são eles: assessoria e planejamento, diretoria administrativa e financeira, diretorias das áreas de medicina, enfermagem, gerência de risco, gerência de custo, superintendência, gerência de recursos humanos, contabilidade, faturamento e tesouraria.
- b) Grupo Informática: reúne os Centros de Custos relacionados às atividades de informática: redes, desenvolvimento de sistemas, suporte e produção.
- c) Grupo Condomínio: reúne os Centros de Custos que tratam/garantem o funcionamento da unidade no tocante à infraestrutura: segurança, telefonia, coleta de resíduos, elevadores e transportes.
- d) Grupo Suprimento: desenvolve atividades de controle de estoque e fornecimento de insumos: almoxarifado, compras, farmácia, quimioterapia, nutrição parenteral e gases medicinais.
- e) Grupo Engenharia e Manutenção: reúne todos os Centros de Custos relacionados com atividades de engenharia e manutenção: caldeira, engenharia clínica, engenharia civil e infraestrutura e manutenção.

II - Centro de Custos Intermediários: executam atividade complementar àquelas desenvolvidas nos Centros de Custos finais. Exemplo: central de esterilização, lavanderia, limpeza, rouparia e costura, nutrição, fisioterapia, psicologia, serviço social, laboratório, radiologia.

Os Centros de Custos classificados como intermediários são divididos em grupos, a saber:

- a) grupo apoio à assistência: presta apoio assistencial: fisioterapia, psicologia, serviço social, fonoaudiologia.
- b) grupo centro cirúrgico: reúne todos os Centros de Custos que desenvolvem atividades no centro cirúrgico: anestesia, centro cirúrgico, recuperação pós-anestésica.
- c) grupo centro obstétrico: reúne os Centros de Custos relacionados às atividades cirúrgicas da obstetrícia.
- d) grupo imagem: reúne os Centros de Custos relacionados à imaginologia: densitometria óssea, ecocardiograma, mamografia, medicina nuclear, radiologia hospitalar e ambulatorial, ressonância magnética, tomografia computadorizada, ultrassonografia.
- e) grupo laboratório: executam atividades relativas ao laboratório: laboratório de especialidades, análises clínicas, anatomia patológica.
- f) grupo métodos gráficos: desenvolvem atividades gráficas: eletrocardiograma, eletroencefalografia.

III - grupo procedimentos especiais: reúne Centro de Custos com atividades relacionadas a exames e/ou tratamentos com alto grau de complexidade e especialização: hemodiálise, angiografia digital, cistoscopia, ergometria, teste ergométrico, esteira, hemocentro (exames, coleta, banco de sangue, agência

transfusional), radioterapia, urodinâmica, cistoscopia ginecológica, vectocardiograma.

- a) grupo UTI – Reúne os Centro de Custos que desenvolvem atividade de internação intensiva e semi-intensiva: adulto, pediátrica e neonatal.
- b) grupo apoio geral – reúne Centro de Custos de apoio geral a todos os outros Centros de Custos: CME, lavanderia, rouparia, limpeza e costura.
- c) grupo comissões técnicas – reúne todas as comissões técnicas: infecção hospitalar, ética, óbito etc.
- d) grupo ensino – reúne todos os Centros de Custos relacionados com a atividade de ensino: residência médica.
- e) grupo nutrição – reúne todos os Centros de Custos referentes a nutrição e dietética: banco de leite, lactário, dietas enterais/parenterais, nutrição dietética.
- f) grupo serviço de arquivo médico e estatístico – reúne Centros de Custos relacionados com a atividade de arquivo médico e estatística/internação.

IV- Centro de Custos finais: desenvolvem atividades diretamente relacionadas com os objetivos principais da entidade. Exemplo: Clínica Médica, Obstetrícia, Pediatria, Ortopedia, Psiquiatria, berçário e UTI.

Os Centros de Custos classificados como finais são divididos em grupos, a saber:

- a) grupo ambulatório – são os Centros de Custos ambulatoriais e de especialidades médicas e não médicas.
- b) grupo berçário – são os Centros de Custos relacionados ao berçário.
- c) grupo internação – reúne todas unidades de internação: cirúrgica, ginecológica, médica, obstétrica, pediátrica, ortopédica, psiquiátrica.
- d) grupo unidades de emergência e de urgência – reúne os Centros de Custos relacionados ao atendimento de urgência e emergência: pronto-socorro adulto e infantil.

V - Centros de Custos externos: recebem os custos das atividades ou serviços prestados a pacientes não vinculados diretamente à entidade (demandas externas).

Exemplo: laboratório inserido na unidade X que presta serviços à regional; serviço de vigilância epidemiológica inserido na unidade Y responsável pela vacinação de toda cidade (campanhas).

4.4 Sensibilização dos níveis estratégico, tático e operacional das instituições envolvidas

A sensibilização ocorre nos níveis estratégico, tático e operacional.

- a) estratégico: o sucesso da implementação está condicionado ao envolvimento do corpo diretivo no processo. Essa etapa é realizada por meio de reuniões locais com o corpo diretor das regionais de saúde.

b) tático e operacional: essa etapa consiste em disseminar os aspectos conceituais e práticos da gestão de custos na instituição, para ressaltar sua importância, apresentar os responsáveis e esclarecer as responsabilidades de todos nesse processo. Essa etapa é realizada por meio de reuniões com os servidores responsáveis pelas áreas da regional de saúde ou por meio de documentos oficiais.

A capacitação foi realizada por meio de cursos ofertados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) e pelo Ministério da Saúde; treinamento feito por meio de multiplicadores dentro de cada regional de saúde; e disponibilização de apostilas, livros e manuais para consulta.

4.5 Metodologia e alocação dos gastos

Segundo o Manual Técnico de Custos do Ministério da Saúde,

a literatura contábil identifica dois tipos principais de alocação de gastos. No primeiro, encontra-se a alocação dos gastos indiretos dentro de um mesmo centro de custos com o objetivo de conhecer melhor o custo total da atividade desenvolvida por esse centro de custos. O outro tipo é a alocação dos gastos totais de um determinado centro de custos para outro centro de custos.

O método adotado pelo PNGC foi o da Alocação Recíproca. Apesar de algumas complexidades, esse critério ainda é o que melhor atende aos objetivos desse programa. Sua grande vantagem é que não teria mais variação nos custos finais dos centros de custos produtivos com a alteração de uma sequência dos centros não produtivos para alocar os gastos indiretos.

Para os Centros de Custos do Relato dessa experiência, foi considerada a estrutura administrativa publicada no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) e utilizada como base para os diversos sistemas da Secretaria de Saúde do DF, como por exemplo, o Sistema de Almojarifado, o Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH), entre outros.

Para a coleta e o levantamento dos dados, é importante ressaltar que as despesas foram coletadas de maneira a diminuir o gasto indireto, ou seja, prezou-se pela alocação direta ou, quando não fosse possível, utilizaram-se critérios de rateio.

4.5.1 Grupos de despesas

- a) levantamento de despesas gerais – feito por meio das contas para pagamento enviadas à unidade. Ex.: água/esgoto; energia elétrica; telefonia.
- b) RH – feito por meio de consulta ao sistema SIGRH; com cruzamento de dados das folhas de ponto, relatórios de ponto eletrônico e escalas para obtenção de maior fidedignidade ao local do serviço prestado e quantidade de horas dedicadas ao serviço.
- c) almojarifado – por meio do Sistema de Almojarifado para gerar relatórios de almojarifado.
- d) farmácia – por meio do Sistema de Almojarifado para relatório de medicamentos.

- e) material médico-hospitalar – por meio do Sistema de Almoxarifado para relatório de material médico-hospitalar.
- f) serviço de terceiros (contratos) – essa despesa apresenta, por vezes, dificuldade de apuração, visto que os contratos, na maioria das vezes, são centralizados. O serviço é realizado por meio do acompanhamento das ordens de serviço, de envio de carta às empresas prestadoras solicitando descrição detalhada dos serviços prestados, estudo do contrato em si, aplicando critérios de correção dos valores de acordo com o índice descrito em cada contrato. São eles: vigilância/portaria, limpeza, manutenção predial, manutenção de equipamentos, locação/manutenção de veículos; serviços administrativos (alimentação; serviços de informática; obras e serviços de engenharia (manutenção de ar-condicionado) fornecimento de material de consumo hospitalar (gases medicinais e OPM).
- g) levantamento patrimonial quantitativo e qualitativo de máquinas e equipamentos hospitalares (quantidade; localização; especificações técnicas/consumo; qual empresa realiza a manutenção preventiva e corretiva); para isso, foi utilizado relatório de patrimônio da unidade e visita *in loco* para confirmação das informações.

4.5.2 Levantamento das informações para desenho da unidade (layout) e definição dos critérios de rateio

Os principais custos indiretos geralmente presentes nas organizações hospitalares são: telefonia, água, energia, segurança e limpeza.

Para se fazer o rateio desses tipos de custos, foram utilizados os seguintes dados:

- a) classificação dos CC;
- b) metragem quadrada por CC;
- c) quantidade de tomadas;
- d) quantidade de pontos de luz;
- e) funcionários por centro de custo;
- f) equipamentos por centro de custos;
- g) quantidade de linhas telefônicas ;
- h) quantidade de ramais;
- i) quantidade de linhas móveis;
- j) número de pontos de gases medicinais;
- k) outros.

4.5.3 Levantamento da produção mensal – definição do principal produto ou serviço prestado por cada Centro de custo independentemente da classificação:

- a) unidades de internação: número de internações;
- b) área de exames: número de exames;
- c) lavanderia: quilogramas de roupa lavada por CC;
- d) alimentação: número de refeições por tipo e CC;
- e) farmácia: quantidade medicamentos distribuídos;
- f) faturamento: número de itens faturados;

- g) manutenção: número de ordens de serviço por CC;
- h) outros.

4.6 A importância do trabalho em rede

Para se chegar a dados consistentes e critérios de rateios mais próximos da alocação direta dos custos, foi fundamental o trabalho em rede dos hospitais do DF que participaram do Projeto Piloto do PNGC. A troca de informações e experiências permitiu que o trabalho evoluísse, de forma que o resultado alcançado por um hospital fosse compartilhado com os outros, tornando o *benchmarking* entre hospitais fator de sucesso para que os custos fossem levantados de forma mais rápida e com mais coerência.

5 Case do Hospital Materno-Infantil de Brasília (HMIB)

5.1 Estrutura

A unidade objeto de estudo de custos foi o Hospital Materno-Infantil de Brasília, instituição pública subordinada à SES/DF. Inaugurado em 1966, é um hospital de grande porte e alta complexidade, com foco no binômio mãe/filho e especializado nas seguintes áreas: cirurgia neonatal, medicina fetal, neonatologia, pediatria e reprodução humana assistida. Mais algumas características do HMIB:

- tem atendimento especializado voltado à mulher, à criança e ao binômio mãe/filho;
- é hospital de ensino desde 2007;
- é Hospital Amigo da Criança e Amigo da Mãe;
- é hospital integrante da Rede Sentinela de Vigilância em Saúde;
- um dos primeiros hospitais públicos do País a ter seus custos mapeados.

A seguir, uma amostra da capacidade instalada do hospital: quantidade de leitos existentes *versus* quantidade em operação.

ALAS	Nº LEITOS	Nº LEITOS ATIVOS
ENFERMARIA	171	134
PRONTO SOCORRO	45	38
LEITOS COMPLEMENTARES	91	73
TOTAL	307	245

Tabela 1: Quadro de leitos do HMIB.

Em relação às emergências, atende às áreas de pediatria, cirurgia pediátrica e neonatal e gineco-obstetrícia.

5.2 Sensibilização dos gestores

A gestão de custos começou a ser implantada no HMIB, no ano de 2009, pela equipe do Núcleo de Controle de Custos. Desde essa época, já se iniciou o processo de sensibilização, todavia o foco dessa sensibilização era a conscientização para uma redução de gastos e diminuição de desperdícios.

Com o prosseguimento do trabalho, o Núcleo de Controle de Custos percebeu que havia a necessidade de os outros setores do hospital fornecerem informações mais detalhadas, a fim de subsidiar a apuração dos custos do hospital. Tendo em vista essa situação, o foco da sensibilização precisou ser ampliado e, além da redução de gastos e de desperdícios, passou a objetivar a compreensão do trabalho de gestão de custos para a efetiva utilização para planejar bem como prestar conta à sociedade de quanto custa um atendimento nos serviços públicos de saúde.

Ao passo que essas parcerias foram sendo estabelecidas, foi possível criar fluxos de documentos e informações de custos bem como dados de produtividade. A partir de então, a sensibilização foi voltada para a compreensão da necessidade dos avanços necessários na gestão de custos do hospital e é com esse enfoque que se tem trabalhado desde então.

5.3 Definição e classificação dos centros de custos

Os centros de custos foram, inicialmente, definidos de acordo com a estrutura oficial da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Isso se deu em razão de os sistemas de informação da SES/DF utilizarem como base essa estrutura.

A classificação dos centros de custos em finais, intermediários ou administrativos foi realizada com base no Manual Técnico de Custos do Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC) do Ministério da Saúde e, também, com base nas orientações da SUPRAC-SES/DF.

Com o avanço dos trabalhos, percebeu-se que deveria haver uma readequação na definição dos centros de custos, haja vista que a estrutura oficial não é exatamente a mesma estrutura existente na prática. Por essa razão, desde então, tem-se trabalhado para que os centros de custos possam ser definidos de modo a representarem a estrutura existente de fato, e não apenas aquela publicada em veículos oficiais.

5.3.1 Coleta, organização e levantamento dos dados

Os primeiros passos para a coleta de dados no HMIB foram por meio da apuração das despesas gerais: água, energia, telefone e contratos de prestação de serviços de limpeza, segurança e gases medicinais. Sendo todos os itens preenchidos na planilha-mãe, conforme modelo na figura a seguir.

As fontes para estas informações foram as faturas de cada despesa, e para a coleta dos dados, foi necessário desenvolver um processo em que a Diretoria Administrativa (DA) encaminhava as faturas ao Núcleo de Controle de Custos, não havendo dificuldade alguma. Pelo contrário, houve a atuação de facilitador do processo, após o acordo feito com a Diretoria Administrativa, em relação à rotina e aos fluxos para o Centro de Custos.

Com relação ao setor de pessoal, as fontes de informação foram as escalas de trabalho dos servidores e o SIGRH. Já os dados acerca dos serviços de terceiros foram obtidos nas faturas de prestação de serviço e seguiram o mesmo fluxo para a obtenção das informações sobre as despesas gerais. Os dados de materiais de consumo foram obtidos no sistema de almoxarifado, para almoxarifado e farmácia, gases medicinais e em contratos/projetos básicos, e material médico em notas fiscais. E, para todos, foi desenvolvido um processo para a coleta de dados.

Foram feitas pactuações com alguns setores, como no caso do setor responsável pela folha de pagamento da SES/DF, onde foi acordado que as informações seriam enviadas mensalmente ao Núcleo de Custos, e do setor de manutenção, que disponibilizaria as notas fiscais referentes ao fornecimento de gases medicinais, óleo de caldeira etc. A documentação foi registrada por *e-mail*.

Algumas dificuldades foram encontradas, tais como: a separação dos materiais de farmácia e de almoxarifado, no Sistema de Almoxarifado; as notas fiscais dos gases medicinais não chegam ao hospital em tempo hábil; os contratos de manutenção não são bem detalhados nas notas fiscais, como, por exemplo, não são descritos os valores totais por regionais; dificuldade para obtenção das escalas de serviço; e as informações das folhas de ponto não eram enviadas regularmente. Para esta última, ainda está sendo estudada uma solução. Por outro lado, o Sistema de Almoxarifado permite obter informações em rede, não sendo necessário o deslocamento até os centros de custos.

5.3.2 Relatórios gerados após levantamento

Partindo do levantamento do Hospital dos seus custos totais, utilizando o ano-base de 2013, houve uma despesa total mensal, em média, de R\$ 20.340.281,38.

O hospital possui, aproximadamente, 1.700 servidores e chega a 1.800, contando com residentes e temporários.

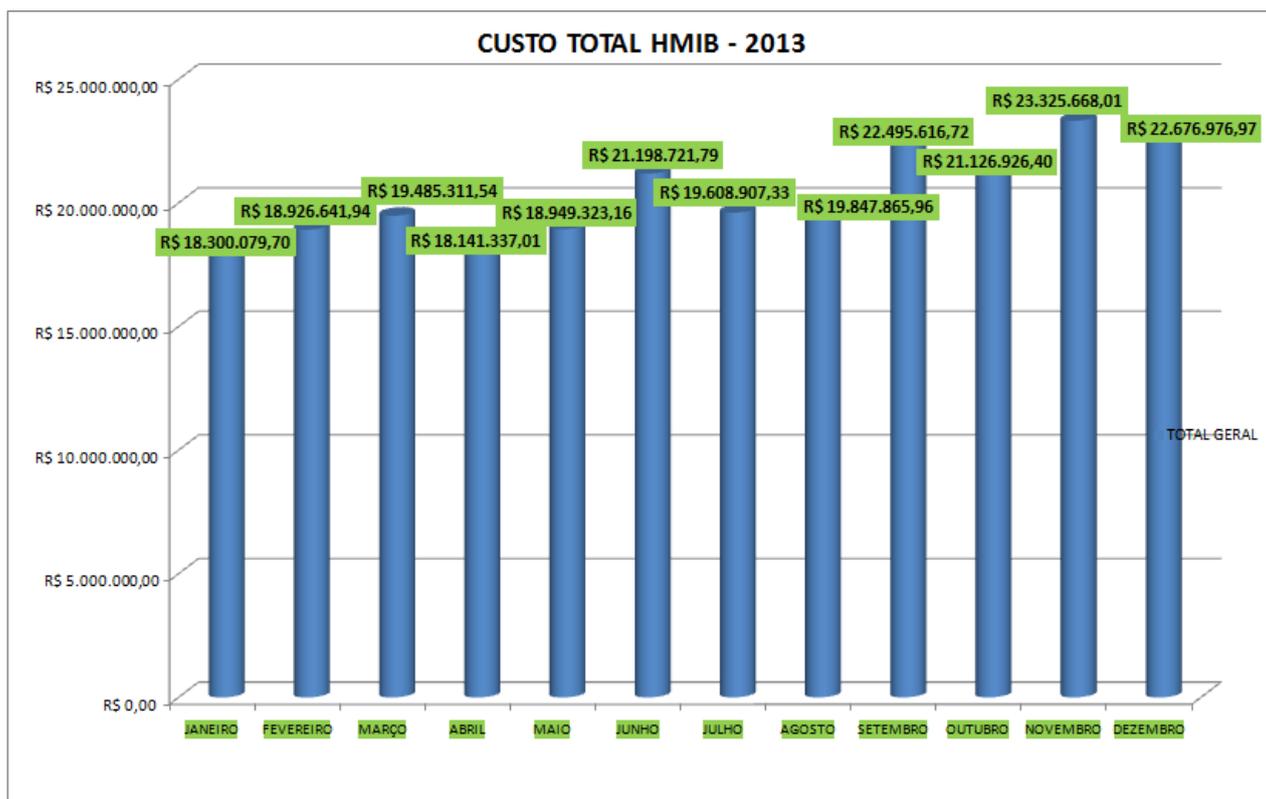


Gráfico 1: Custo total HMIB – 2013.

Distribuindo essa despesa total, temos o seguinte gráfico:

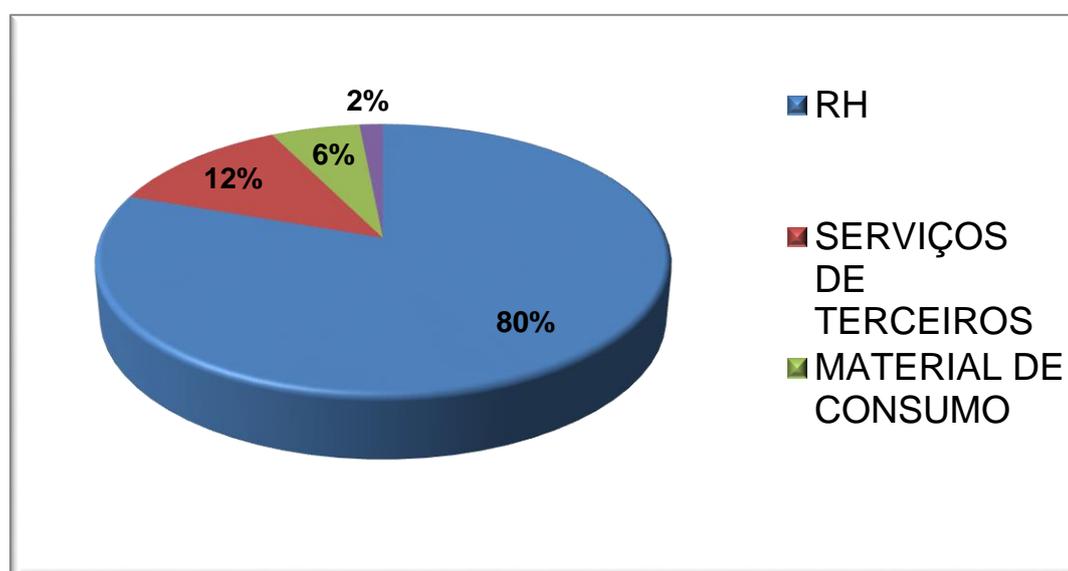


Gráfico 2: Distribuição da despesa total – HMIB/2013 – Fonte: Nucon/HMIB.

Pelo relatório gerado, verificou-se que, aproximadamente, 80% das despesas do HMIB são compostas com gastos por recursos humanos; 12% por serviços terceirizados; 6% são compostos de material de consumo; e 2% de despesas gerais.

A seguir, segue uma análise dos últimos 3 anos da evolução da despesa média mensal do Hospital.

Ano	Despesa média mensal
2014	R\$ 22.600.807,32
2015	R\$ 22.522.731,81
2016	R\$ 22.488.808,39

Tabela 2: Evolução da despesa média mensal – HMIB.

Em 2016, o hospital custou, em média, R\$ 22.488.808,39, distribuído da seguinte forma:

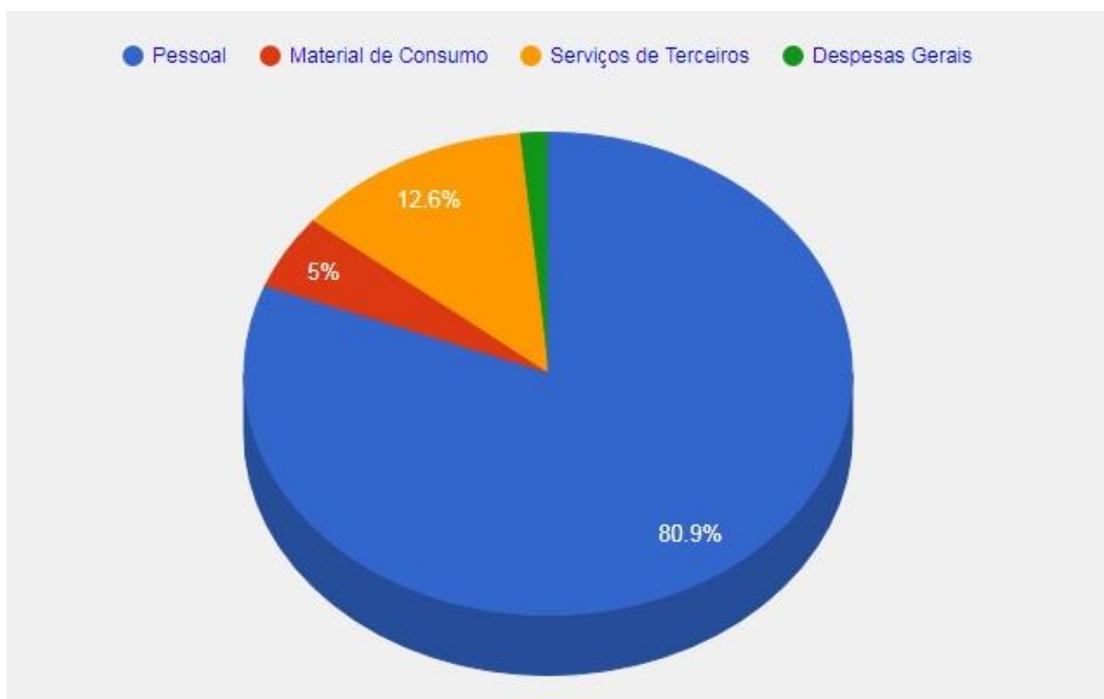


Gráfico 3: Distribuição do custo total – HMIB 2016. Fonte: Nucon/HMIB.

O Núcleo de Controle de Custos do HMIB conseguiu, além de saber quanto custa o hospital por mês, saber quanto custa cada um dos setores do hospital, a produtividade gerada e quanto custa o seu produto. Esse valor do produto é obtido pela soma de Custos Diretos + Custos Indiretos (rateio de outras áreas), dividido pela produtividade do setor, gerando, assim, o custo do produto.

Um exemplo do custo médio desses produtos são os seguintes:

SETOR	PROCEDIMENTO	VALOR MÉDIO
UNIDADE DE CLÍNICA MÉDICA	Consulta	R\$ 70,17
CENTRO OBSTÉTRICO	Parto Normal	R\$ 3.402,26
CENTRO OBSTÉTRICO	Parto Cirúrgico	R\$ 5.782,10
ALCON	Internação Paciente/Dia	R\$ 845,12
POLICLINICA	Internação Paciente/Dia	R\$ 592,31
ALTO RISCO	Internação Paciente/Dia	R\$ 1.058,93
UTI Pediátrica	Paciente/dia	R\$ 3.362,84
UTI Adulto	Paciente/dia	R\$ 3.159,84
UTI Neonatal	Paciente/dia	R\$ 2.815,47
UNIDADE DE PEDIATRIA	Internação Paciente/Dia	R\$ 1.284,10
UNIDADE DE GINECOLOGIA E OBSTETRÍCIA	Atendimento Ambulatorial	R\$ 717,86
UNIDADE DE CLINICAS CIRÚRGICAS PEDIÁTRICAS	Internação Paciente/Dia	R\$ 2.578,82
UNIDADE DE CLINICAS CIRÚRGICAS	Porte Cirúrgico-custo médio	R\$ 3.602,18
UNIDADE DE ODONTOLOGIA	Atendimento	R\$ 510,33
BANCO DE SANGUE	Exame Tipagem sanguínea	R\$ 110,89
RADIOLOGIA	Exame	R\$ 128,24
LABORATÓRIO	Exame	R\$ 21,62

Tabela 3 – Custo dos produtos por Centros de custos – referência 2014. Fonte: Nucon/HMIB.

Com base nos valores da tabela dos principais produtos/serviços do HMIB, foi possível gerar o valor médio dos procedimentos realizados pelo paciente. E é por meio desses dados que se buscou implementar a *accountability* no HMIB: fornecendo informações das despesas envolvidas no tratamento do paciente no hospital.

Para isso, foi disponibilizado painel no corredor central do hospital, no qual cada paciente poderia acompanhar, mensalmente, o valor das despesas com água, energia elétrica, alimentação, material médico hospitalar, pessoal, medicamento, dentre outros.

O objetivo da divulgação dos dados de custos foi informar aos usuários da rede pública de saúde do Distrito Federal quanto custam os recursos consumidos no atendimento hospitalar, para atendê-lo na forma que a saúde pública de qualidade exige. Uma estrutura hospitalar exige investimento em pessoal, equipamentos, insumos, alimentação, segurança, limpeza, entre outros. Tudo isso, funcionando de forma harmônica, para que se possa ser atendido da melhor forma possível.

A conta-paciente não é uma cobrança. Como o próprio nome diz, estamos prestando contas ao usuário e cidadão. E sempre lembramos que todo tratamento do SUS é gratuito, mas que o cidadão precisa saber que a saúde não tem preço, mas tem custos.

6 Conclusão

Este trabalho evidenciou a importância de usar os dados de custos como ferramenta gerencial para se fazer uma boa gestão nas organizações hospitalares públicas brasileiras. Para a implantação de custos em uma organização hospitalar, é fundamental o apoio dos gestores estratégicos da organização, a estruturação dos

dados e das informações, o trabalho em rede, a organização e a persistência. Posteriormente à verificação dos resultados obtidos com a implementação de custos, faz-se necessário o monitoramento e a avaliação, para mantê-lo atualizado e coerente com a realidade brasileira dos estabelecimentos de saúde, visando à obtenção de informações para subsidiar decisões bem como a sua ampliação para as demais unidades de saúde.

A partir do momento em que um hospital passa a conhecer as suas despesas mais detalhadamente, desde a parte administrativa até a parte final, será possível calcular quanto custa uma cirurgia, um leito de UTI adulto ou infantil, um atendimento médico-ambulatorial, por exemplo. Apoderando-se dessas informações de custos, elas passarão a servir para apresentar à população quanto se está gastando em um atendimento prestado na rede pública, os procedimentos envolvidos bem como servirá de instrumento de gestão para que os gestores hospitalares/governamentais possam investir onde realmente a população necessita e alocar os custos/investimentos de forma a melhor atender ao cidadão.

Após a obtenção de dados relevantes, é primordial divulgar esses dados para a população. É nosso dever cumprir a Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde, no seu segundo princípio, que descreve: “é direito do cidadão ter atendimento resolutivo com qualidade, sempre que necessário, tendo garantido, entre outros fatores, informações sobre o seu estado de saúde, incluindo nestas as informações sobre o custo das intervenções das quais se beneficiou”.

Assim, com informações coerentes sobre os serviços de saúde, o usuário terá condições de cobrar mais investimento bem como eficiência e efetividade das ações de saúde, bem como visualizará onde está sendo usado o dinheiro dos seus impostos. Com isso, estaremos dando os primeiros passos para uma administração efetivamente gerencial, na qual os usuários do SUS saibam que os recursos estão sendo bem gerenciados e quanto custa cada ação em saúde. Porque saúde não tem preço, mas tem custos. Prestar contas ao paciente é a verdadeira *accountability* dos serviços de saúde que veio para ficar. Um compromisso com a verdade que não tem volta e que todos só têm a ganhar com tal iniciativa.

7 Referências

BEHN, R. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública — v. 1, n. 1 (nov. 1937) — Ano 49, n. 4 (Out-Dez/1998). Brasília: ENAP, 1937.

BERTÓ, D. J.; BEULKE, R. **Gestão de custos e resultados na saúde**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Introdução à gestão de custos em saúde** / Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

CONTANDRIOPOULOS, AP. Avaliando a institucionalização da avaliação. **Ciência & Saúde Coletiva**, Set./2006, vol. 11, n. 3, p. 705-711.

CONOVER, CHRISTOPHER J. **American health economy illustrated**. Washington D.C. AEI PRESS, 2012.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GUIMARÃES, I. et al. **Transparência na Administração Pública municipal**: um estudo de caso sob a ótica dos fundamentos da Accountability. SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos08/458_Administracao%20Publica%20e%20Accountability.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2013.

JATOBA, M.C. **Sistema de informação de custos do governo federal**: avaliação do relatório gerencial de custos do Ministério da Defesa do exercício de 2011/2012. TCC – Curso de Especialização: Orçamento Público – Brasília. 65f. B. Instituto Serzedello Corrêa (ISC). Brasília/2012.

MASSUDA, A. **Entendendo a Lei Geral de Acesso à Informação**. Disponível em: <http://artigo19.org/doc/entenda_a_lei_final_web.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2013.

NAKAGAWA, M. **Introdução à controladoria**: conceitos, sistemas e implementação. JIT/TQC. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

NAKAGAWA, M. **Gestão estratégica de custos**. Conceitos, Sistemas e Implementação. JIT/TQC. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PANIAGO, E. A. F. Accountability e publicidade no estado democrático de direito. **Caderno de Finanças Públicas**. Escola de Administração Fazendária. Brasília, n. 11, p. 59-89, dez. 2011.

PORTER M.; LEE. **A estratégia que irá corrigir os serviços de saúde**. Disponível em: <<http://www.hbrbr.com.br/materia/estrategia-que-ira-corriger-os-servicos-de-saude#sthash.5IDmu0Yl.dpuf>>.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **RAP**. Rio de Janeiro. 44 (4):959-92, Jul./Ago., 2010.

Administração pública gerencial

Helton Ricardo Pereira Carvalho

Resumo

O Estado brasileiro tem passado por reformas ao longo dos anos para se adequar às novas realidades e exigências da sociedade. A busca pela eficiência do Estado em suas ações e de respostas positivas aos cidadãos passa pela discussão de qual modelo o administrador irá utilizar para conduzir a Administração Pública. Dessa forma, tentou-se usar o modelo burocrático, criado por Max Weber, como forma de eliminar o Estado patrimonialista e, mais recentemente, a reforma gerencial, que busca dar mais dinamismo e retorno aos cidadãos, abrindo-se à transparência, ao acesso à informação, ao controle social e à ouvidoria.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Modelo burocrático e modelo gerencial. Transparência. Controle social. Ouvidoria.

Abstract

The Brazilian State has undergone renovations over the years to suit the new realities and demands of society. The pursuit for efficiency of the State in their actions and positive responses to citizens passing by discussing which model the administrator will lead the government. Thus, we tried the bureaucratic model, Max Weber, as a way to eliminate the patrimonial State and more recently with the management reform to bring greater dynamism and return to citizens, opening up transparency, access to information, social control and ombudsman.

Keywords: State reform. Bureaucratic model and management model. Transparency. Social control. Ombudsman.

A globalização e os avanços tecnológicos, principalmente nas comunicações, trazem novos desafios aos governos. A sociedade pede mais transparência nas atividades públicas e eficiência dos gestores públicos. Assim, para construir um novo Estado focado nos resultados, no cidadão e mais eficiente, abandonando ações do passado de um Estado burocrático, assistencialista e patrimonialista, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho

do Estado (PDRAE), em 1995, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e conduzido pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma Administração Pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (CARDOSO, Fernando H., 1995, p. 7).

A reforma administrativa que vem sendo implantada no Brasil, a administração pública gerencial, desde 1995, com o PDRAE é considerada a terceira reforma administrativa do Estado brasileiro moderno, republicano.

A primeira reforma foi a burocrática, de 1936, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), pelo governo Getúlio Vargas, baseada na meritocracia ou no mérito profissional, a instituição do concurso público e do treinamento, o foco no processo (legalidade), na hierarquia e na perspectiva weberiana racional-legal, na qual para Max Weber (1864-1920) a preocupação está na racionalidade, seria a adequação dos meios aos fins e uma organização é racional quando é eficiente.

Dessa maneira, a burocracia para Weber seria a forma mais eficiente de uma organização. Contudo, o DASP não consolidou a burocracia no sentido weberiano da palavra, pois o Estado brasileiro se manteve com alguns traços do Estado patrimonialista, “onde as pessoas estão ali em busca de oportunidades para nomear parentes ou conhecidos...” (HAGE SOBRINHO, 2009).

O Estado burocrático que nós nunca alcançamos de forma consolidada no Brasil, e que se constituiria por alguns traços fundamentais que todos sabemos quais são: profissionalização da burocracia, carreiras de Estado sólidas, bem profissionalizadas, concursos públicos generalizados, praticamente sem exceções, a não ser na cúpula da administração, com alguns poucos cargos de confiança de livre provimento do dirigente político para as suas indicações livres, de sua confiança política. (HAGE SOBRINHO, 2009, p. 63).

A segunda reforma do Estado brasileiro foi a reforma de 1967, feita pelo presidente Castelo Branco, pelo Decreto-Lei nº 200/1967, que foi o início ou um ensaio de descentralização e desburocratização, com a passagem de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, descentralização funcional.

Contudo, com a transição democrática, a partir de 1985, e com a Constituição de 1988 (CF 88), o caminho rumo à administração pública gerencial é praticamente paralisado, um retrocesso segundo Bresser-Pereira (PDRAE, 1995), pois surgiu um novo populismo patrimonialista com o loteamento dos cargos públicos da Administração Direta e Indireta para o grupo político (partidos políticos) vitoriosos.

Conforme Bresser-Pereira, a CF 88 engessou o aparelho estatal com a obrigatoriedade de regime jurídico único (RJU) para os servidores civis, tirando a flexibilidade operacional que se tinha na administração indireta, adotando as mesmas regras burocráticas rígidas do núcleo estratégico do Estado.

A terceira reforma do Estado moderno brasileiro é a Reforma Gerencial ou administração pública gerencial, que vem sendo implantada no Brasil, desde 1995, e teve início com o PDRAE. A administração pública gerencial surgiu nas últimas décadas do século passado como forma de o Estado moderno encarar a crise fiscal e a insatisfação com o modelo burocrático, tornando-o mais eficiente e transparente e combatendo a corrupção.

Podemos dizer que o país precursor das reformas gerenciais do Estado, denominadas *New Public Management (NPM)* – Nova Administração Pública ou Nova Gestão Pública, foi a Grã-Bretanha, na década de 1980, com a primeira-ministra conservadora Margaret Thatcher, em seu governo de 1979 a 1990, em que diminuiu o tamanho do Estado, reduzindo seu custo e sua participação na economia britânica. Esta foi a primeira vez que se introduziu o setor privado no serviço público na Grã-Bretanha.

Segundo Bresser-Pereira (2010, p. 30), o serviço público britânico tradicional passou por profunda transformação, perdeu os traços burocráticos e adquiriu características gerenciais. Em 1990, Thatcher renunciou em favor do também conservador John Major que continuou a política do Estado mínimo. Em 1997, depois de vinte anos de primeiros-ministros conservadores, assumiu o trabalhista Tony Blair, que tanto criticava o modelo gerencial dos seus antecessores conservadores, mas, além de mantê-lo, aprofundou as reformas gerenciais.

Reformas semelhantes ocorrem na Nova Zelândia, na Austrália, na Suécia, no Canadá, no Japão, na França, nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, a partir de 1980, e, atualmente, na América Latina, incluindo o Brasil, onde está substituindo a administração burocrática pela administração gerencial. Com esses ideais, surgiu, na década de 1990, a chamada terceira via (GIDDENS, 1998, p. 64), a qual agregava o que há de viável do Estado de bem-estar social com o que há de viável no neoliberalismo, ou seja, congraçar a direita e a esquerda, por meio de uma política econômica conservadora e de uma política social progressista. Os expoentes da terceira via: Bill Clinton, Lionel Jospin, Gerhard Schröder, Massimo D'Alema, Fernando Henrique Cardoso, António Guterres e Ricardo Lagos, entre outros governantes e intelectuais que faziam a política do Novo Centro, *die Neue Mitte*.

Este modelo gerencial tem como características básicas sua orientação para o cidadão e a obtenção de resultados; pressupõe que os servidores públicos e políticos tenham grau limitado de confiança; como estratégia, usa da descentralização e do incentivo à

criatividade e à inovação e utiliza o contrato de gestão¹ – ser submetido a metas e resultados – como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 28).

Na administração pública burocrática, o foco está no processo, procedimentos para compra de bens e de serviços, para a contratação de pessoal, já na administração pública gerencial, a orientação é para resultados e parte do princípio de que é preciso combater a corrupção e o nepotismo e que não se combate isso apenas com procedimentos rígidos.

Outra característica da administração pública gerencial é a delegação de responsabilidade e de autoridade aos gestores públicos, com rígido controle de desempenho, feito por indicadores de metas definidos por contratos, contratos de gestão entre o dirigente de um órgão público e o seu respectivo ministro, e uma gestão orientada para o cidadão e transparente, ou seja, o serviço é para o público, para o cidadão.

Na administração burocrática, a confiança nos servidores e gestores públicos não existe. Já na administração gerencial, com a delegação, há uma confiança limitada para alcançar os objetivos, os resultados estabelecidos no contrato de gestão pelos gestores e servidores públicos e, para que isso ocorra, deve haver a descentralização da gestão.

Devido às crescentes demandas por uma Administração Pública mais eficiente e democrática, a reforma do Estado brasileiro seguiu as melhores práticas da gestão privada e está implementando a gestão pública gerencial com as seguintes propostas (MATIAS-PEREIRA, 2010a, p. 104-105):

- Redução do tamanho do setor público;
- Maior autonomia e responsabilidade dos gestores (agência);
- Empowerment (delegação e descentralização);
- Reinventing government (reengenharia);
- Ênfase nos resultados e na necessidade de estes serem medidos (indicadores de avaliação);
- Equilíbrio financeiro (utilizador-pagador);
- Orientação para os clientes;
- Formas de contratação de pessoal mais flexível;
- Qualidade na prestação dos serviços públicos;

¹ **Contrato de Gestão:** Contratos celebrados entre empresas estatais, por intermédio de suas diretorias e o acionista majoritário – o Estado –, mediante ministérios, quando se trata de União (governo federal), ou secretarias, quando se trata de estados (governos estaduais), constituindo um compromisso gerencial com metas e objetivos de produção a serem alcançados em determinado período de tempo. O objetivo básico desses contratos é estabelecer maior transparência na gestão das empresas estatais das quais é acionista majoritário. Fonte: SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI**, Rio de Janeiro: Record, 2005.

- Transparência da informação (accountability – prestação de contas);

Isso se deu com as privatizações, a abertura de mercados protegidos para melhorar a qualidade dos produtos e serviços, o favorecimento da concorrência, a permissão de escolha por parte dos cidadãos, a concessão de serviços públicos ao segmento privado e a criação de agências reguladoras que, por meio de contratos de gestão, passam de agências especiais para agências executivas, com fixação de metas e resultados com o ministério a que são vinculadas, além das Parcerias Público-Privadas (PPPs).

A administração pública gerencial, mesmo com a influência da gestão privada, que visa ao lucro, não perde a perspectiva de realizar sua função social. Só que a função social do Estado é realizada com maior qualidade e eficiência possível na prestação de serviços. Assim, não se pode negar a eficácia e a eficiência no setor público na sua função social com as reformas.

Segundo Matias-Pereira (2010a, p. 109), a reforma do Estado brasileiro implementada pelo PDRAE de 1995 teve dois estágios. No primeiro, foram realizadas as privatizações, a descentralização e a desregulamentação, e, no segundo, a estruturação da capacidade administrativa institucional. Além disso, mesmo tendo a sua atenção voltada para a Administração Pública federal, foram expandidas as reformas também para os estados e para os municípios, como o choque de gestão, implantado pelo governo de Minas Gerais, na gestão do governador Aécio Neves.

O Distrito Federal, com a publicação do Decreto nº 37.621, de 14 de setembro de 2016, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), de 15 de setembro de 2016, mostra a importância dada pelo governo local na gestão pública gerencial e eficiente, voltada à busca de resultados, à implementação de metas e à transparência como pontos focais de seu planejamento estratégico, conforme inciso I do art. 1º do referido Decreto Distrital: “[...] promover a transparência e o controle social”.

Nesse novo momento vivido na gestão pública brasileira e do Distrito Federal, a transparência passa a ser destaque na implementação de políticas públicas, haja vista que a corrupção enfraquece a democracia, a confiança no Estado, nos políticos, nos servidores públicos e na moral pública.

As pessoas com acesso à informação governamental contribuem para a consolidação da democracia no país, nos estados e nos municípios. O modelo gerencial com foco nas pessoas, priorizou o(a) cidadão(ã) e fortaleceu o controle social, por meio da maior participação da população nas decisões do Estado, na formulação de políticas públicas, avaliando a qualidade dos serviços prestados.

Dessa forma, as ouvidorias desempenham importante papel nesse processo de transparência, por ser um dos canais de comunicação com os usuários dos serviços públicos, buscando excelência na prestação de serviços e estabelecendo padrões e metas de qualidade no atendimento. As ouvidorias são uma das portas de entrada dos cidadãos na Administração Pública, pois atendem a diversas demandas como:

sugestões, críticas, elogios, denúncias dos cidadãos, considerando também a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Por isso, a importância de se ter uma Unidade de Ouvidoria (UO) em todos os órgãos do Governo do Distrito Federal (GDF). O foco no cidadão é um dos princípios do modelo gerencial que foi adotado pelo GDF no Decreto Distrital citado anteriormente (transparência e controle social).

Resumindo, as principais diferenças entre a administração pública burocrática e a administração pública gerencial são:

Quadro 1.1 Administração burocrática X Administração gerencial.

ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL
<ol style="list-style-type: none"> 1. A administração pública burocrática é autorreferente e se concentra no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida. 2. A administração burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir. 3. A administração pública burocrática assume que o modo mais seguro de se evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos, com o controle dos procedimentos. 4. Na administração pública burocrática não existe a confiança. 5. A administração pública burocrática é centralizadora, autoritária. 6. A administração pública burocrática prega o formalismo, a rigidez e o rigor técnico. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A administração pública gerencial é orientada para o cidadão, voltada para o consumidor, e se concentra nas necessidades e perspectivas desse consumidor, o cliente-cidadão. No gerencialismo, o administrador público preocupa-se em oferecer serviços, e não em gerir programas; visa a atender aos cidadãos, e não às necessidades da burocracia. 2. A administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem os seus interesses e afirmam as suas posições ideológicas. 3. A administração pública gerencial parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, e sim outros meios, como indicadores de desempenho, controle de resultados etc. 4. Na administração pública gerencial, a confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas. 5. A administração pública gerencial prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores. 6. A administração pública gerencial preza os princípios de confiança e descentralização, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e à inovação.

Fonte: MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2010a.

_____. Manual de gestão pública contemporânea. 3. reimp. São Paulo: Atlas, 2010b.

O modelo gerencial, como já mencionado, tem entre seus princípios o foco no cidadão, privilegiando o atendimento a este. Segundo Matias-Pereira (2010a, p. 6), como síntese desses princípios, temos:

- velocidade e agilidade de resposta do prestador de serviços;
- utilização de sistemas flexíveis de atendimento ao cidadão, com maiores condições de atendimento segmentado ou personalizado, em substituição à prestação de serviços padronizados;
- busca da excelência dos serviços, com o estabelecimento de padrões e metas de qualidade de atendimento;
- manutenção de canais de comunicação com os usuários;
- avaliação de qualidade dos serviços prestados.

Isso reflete a intenção dos governos de responderem de forma adequada às demandas dos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2010a, p. 7).

Referências

BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

GIDDENS, Anthony. **The third way**: the renewal of social democracy. Cambridge – UK: Polity Press, 1998.

HAGE SOBRINHO, Jorge. Seminário de Lançamento Curso Gerente de Cidade em Brasília. **Revista Gerente de Cidade** – FAAP, n. 51, Jul./Ago./Set./2009, p. 46-64.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2010a.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. reimp. São Paulo: Atlas, 2010b.

Inovação no setor público: obstáculos e alternativas

Alessandra do Valle Abrahão Soares

Resumo

O presente trabalho foi elaborado com o objetivo de analisar a inovação no serviço público, levantando os principais obstáculos e alternativas para a sua promoção. Para alcançar tal objetivo, utilizou-se metodologia qualitativa com pesquisa bibliográfica, que permitiu apresentar a teoria acerca do tema. Após levantamento teórico, concluiu-se que a inovação necessita de ambiente favorável para que ocorra. O modelo de administração pública gerencial, implementado no Brasil, em 1995, trouxe significativos avanços para a construção de cenário promissor à criatividade e à inovação. No entanto, algumas barreiras ainda persistem na realidade do serviço público brasileiro, que devem ser removidas para dar espaço a práticas mais inovadoras. Este artigo finaliza com sucinto levantamento de possibilidades para a promoção de ambiente de inovação na Administração Pública do Brasil.

Palavras-chave: Gestão pública. Inovação. Serviço público. Desafios. Diretrizes.

1. Introdução

Nos últimos anos, a questão da inovação no setor público tem despertado o interesse daqueles que se preocupam com o papel e o desempenho do aparato governamental. Com recursos cada vez mais escassos para atender às demandas crescentes da sociedade, a inovação é apontada como requisito necessário para a solução dos problemas e desafios enfrentados atualmente pela Administração Pública. É preciso inovar, fazer diferente, para alcançar a eficácia, a eficiência e a efetividade, objetivos intrínsecos na administração da coisa pública.

Diversas ações têm sido empenhadas para promover a inovação no serviço público, objetivando a melhora qualitativa ou quantitativa das práticas correntes. Registram-se inovações na gestão da informação, atendimento ao usuário/cidadão, simplificação e modernização dos procedimentos, avaliação de desempenho e controle de resultados, gestão de recursos humanos, planejamento e desenvolvimento organizacional, entre outras dimensões cujas inovações nascem a todo instante em algum órgão ou repartição pública do País.

No entanto, no campo científico, o tema ainda carece de muito desenvolvimento conceitual e teórico, naturalmente compreendido, pois é relativamente recente na realidade brasileira. Algumas razões podem ser apontadas para esta situação. Em menos de um século, o Brasil experimentou três sistemas distintos de Administração Pública: o patrimonialismo, a burocracia e a administração gerencial, tendo até hoje aspectos relevantes das primeiras teorias, que em diversas situações são contrárias à inovação.

Além disso, as questões macroeconômicas sempre ocuparam destaque na Administração Pública, permanecendo assim também nas discussões acadêmicas. Com menos ênfase, outros temas relativos a políticas públicas ocupavam o restante da atenção dos pesquisadores. Com a emergência de uma crise multifacetada que, em grande parte, corresponde à reestruturação do capitalismo tanto no plano internacional como nacional, e as novas necessidades apresentadas pela população, com complexidade e exigências maiores, a inovação surge como um dos expedientes para o enfrentamento da nova situação. E é justamente nesse contexto que se percebe quão pouco ainda se sabe sobre ela, como se define, como se comporta, como se desenvolve, que atores sociais mobiliza.

Este artigo tem como objetivo apontar a importância da inovação no setor público como resposta para a pressão social por um bom serviço público, analisar sucintamente os principais obstáculos para a inovação, e registrar um caminho a ser perseguido para a promoção da inovação na Administração Pública. Para este fim, será construído referencial teórico, com base em revisão bibliográfica, sobre a inovação no enfoque governamental, identificando a origem da inovação, suas características mais acentuadas e sua aplicação prática à realidade do Estado brasileiro.

O artigo está organizado em quatro seções, às quais se segue a conclusão. Na primeira delas, são explorados os conceitos de inovação e a importância desta no serviço público. Em seguida, estabelece-se um breve contexto histórico das últimas décadas na Administração Pública do Brasil, destacando especialmente a Reforma do Aparelho do Estado como grande propulsora da inovação na gestão pública, de maneira a caracterizar o “ambiente de inovação” e a mostrar as afinidades existentes entre a inovação e o novo modelo de administração pública gerencial. Posteriormente, discutem-se as barreiras para a inovação, apontando as diferentes dimensões encontradas para a criação de um “ambiente de inovação”. A quarta seção destina-se a identificar fatores que contribuem para um “ambiente de inovação”, propondo agenda a ser implementada na gestão pública brasileira.

2. O significado da inovação no serviço público

O termo inovação frequentemente é usado para designar o “novo”, algo original e inusitado. A inovação, portanto, envolve geração, aceitação e implementação de novas ideias, processos, produtos ou serviços no meio organizacional. Muitas vezes, inovação é tida como sinônimo de criatividade, observando-se sutil diferença quanto

ao nível em que estas ocorrem: inovação ligada à organização e criatividade aos indivíduos.

Nesse sentido, Alencar (1995) diz que a criatividade do indivíduo é fator fundamental para a geração da inovação na organização. A primeira constitui componente da inovação, enquanto a segunda engloba a concretização e a aplicação das novas ideias.

O conceito de inovação no serviço público ainda se encontra em fase de consolidação. Segundo Graças Rua (1999), foi formulado inicialmente para expressar as tentativas dos países desenvolvidos de responder às necessidades de ações governamentais capazes de integrar políticas de ciência e tecnologia com políticas econômicas, pesquisas com produção, visando a maior competitividade econômica internacional.

Dessa forma, o termo inovação designava a diferença existente entre a invenção, que tem lugar na esfera técnico-científica, e a sua difusão pelo mercado, de maneira a configurar um fenômeno socioeconômico.

Hoje, diante da constatação de que inovação tecnológica em si mesma não basta para assegurar a competitividade e não proporciona solução para problemas sociais, o termo passou a ser usado com um significado mais abrangente. Assim, o conceito passou a incluir outros elementos das relações capital/trabalho e organização/cliente, englobando, principalmente, formas originais de gestão e organização.

Em termos de Administração Pública, na maior parte dos países e especialmente na América Latina, o conceito de inovação assume uma dimensão bastante ampla, até porque corresponde, em um primeiro momento, a alguma coisa que funciona efetivamente em um ambiente caracterizado por reduzida funcionalidade, seja em decorrência do modelo de administração burocrática, dos resquícios do modelo patrimonialista e/ou das combinações desses dois. (GRAÇAS RUA, 1999, p. 284-285).

Para este artigo, adotamos com a definição de West e Farr (apud ALENCAR, 1995, p. 103) que traz a inovação como uma introdução intencional, dentro de um grupo ou organização, de ideias, processos, produtos ou procedimentos novos para a unidade, relevante de adoção e que visa a gerar benefícios para o indivíduo, grupo, organização ou sociedade maior.

“A inovação se origina da necessidade de sobrepor-se ou de adaptar-se aos obstáculos ambientais, ao crescimento e ao desenvolvimento dos mesmos e da necessidade de lutar pela sobrevivência das organizações” (MOTTA, 1979, p. 176). No serviço público, a inovação é essencial para manter o Estado atualizado, com aparelho e práticas adequados para atender aos anseios da sua sociedade, que, em última análise, caracteriza-se por sua razão de existir.

A constatação de que o ambiente externo se altera frequentemente, fruto das mudanças constantes dos valores, necessidades, prioridades e desejos da população, faz com que o processo de mudança organizacional do Estado seja iniciado e permaneça contínuo.

Portanto, a importância da inovação no serviço público pode ser resumida como fator indispensável para a sobrevivência do Estado, diante da necessidade de se adaptar às mudanças externas. Para manter-se vivo, necessário e atuante, o serviço público deve promover ambiente propício à inovação e motivar seu aparato estatal a práticas criativas e inovadoras.

O objetivo maior da inovação no serviço público é otimizar os recursos disponíveis, por meio de formas inovadoras de gestão e organização, promovendo mais benefícios à sociedade. Assim, a inovação serve como ferramenta para melhorar o desempenho organizacional do Estado e, por fim, garantir sua existência.

Apesar das diferenças em relação às empresas, cuja inovação serve para aumentar a competitividade frente aos concorrentes, tanto no âmbito público como no privado, a inovação será sempre um elo fundamental para a manutenção da organização no cenário em que atua.

3. Ambiente de inovação: um caminho a percorrer

A Administração Pública brasileira deve ser compreendida a partir de uma perspectiva histórica, na qual três modelos distintos de administração – patrimonialismo, burocracia e administração gerencial – são colocados em prática paulatinamente, sem que os anteriores deixem de existir completamente. O resultado dessa mistura complexa cria um padrão híbrido, caracterizado, algumas vezes, por práticas clientelistas, que usufruem o poder público para atender aos interesses particulares, e, outras vezes, por excessiva rigidez da norma e dos processos, tornando os meios mais importantes do que os fins.

É bastante vasta a bibliografia que focaliza as interseções entre os modelos de administração patrimonialista e o modelo de administração burocrática no Brasil. Para melhor compreender a relevância e as implicações da inovação na Administração Pública brasileira, serão apresentados alguns breves comentários sobre cada um dos modelos implementados no Brasil e suas implicações sobre a inovação na Administração Pública brasileira.

O patrimonialismo concebia a Administração Pública como instrumento para usufruir dos bens públicos segundo motivações pessoais.

Na sua origem, baseada na lógica patriarcal-patrimonial, não há distinção entre a atividade pública e a atividade privada, o poder público e o poder privado. O Estado deixa de ser visto como “algo de todos” para ser compreendido como “algo de ninguém”, e, portanto, passível de ser possuído segundo critérios particularistas.

Bresser-Pereira (2003) aponta que, no início do século XX, o Estado Brasileiro era baseado na produção agrícola destinada ao comércio internacional (café, algodão, borracha), com uma sociedade de classes mal saída do escravismo, e dirigido por uma

oligarquia patrimonialista, ou seja, por um pequeno grupo que se aproveitava do Estado para conquistar vantagens pessoais.

Para Raymundo Faoro (apud POMPEO; ENCINAS, 2009, p. 31), o país era dominado por um estamento patrimonial, e não senhorial, uma vez que sua renda não é proveniente da terra. É patrimonial porque é retirada do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um dos seus membros. Enquanto os senhores de terra, os grandes comerciantes e os traficantes de escravos se ocupavam da economia, esse estamento dominava com relativa autonomia o Estado e a política.

A elite patrimonialista imperial, embora tivesse origens principalmente nas famílias de proprietários de terra, aos poucos vai ganhando independência na sua própria reprodução. O que a caracteriza é o saber jurídico formal, transformado em ferramenta de trabalho e instrumento de poder. São todos burocratas porque sua renda deriva essencialmente do Estado; são patrimonialistas porque os critérios de sua escolha não são racional-legais, e porque constroem um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, sustentado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o estatal.

Nesse contexto, a inovação assume caráter exclusivamente individualista, tão somente para aumentar as oportunidades de exploração do poder público pelos clientelistas. A inovação é vista como uma brecha do sistema, em que o particular usufrui do Estado em seu favor. Por isso, não é uma prática recorrente por parte dos agentes públicos e pode ser tida como incipiente.

A crise da bolsa de Nova York, em 1929, e a recessão que se alastrou pelo mundo obrigaram o Brasil a buscar novas formas de desenvolvimento, já que não havia mercado para o café, sobre o qual estava baseada quase toda a economia. As importações, que abasteciam em grande medida o mercado interno, também foram prejudicadas, impulsionando uma industrialização embrionária.

Ao final dos anos 30, a administração burocrática surge no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995): “A implantação da administração pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país”.

Trata-se de um modelo no qual a Administração Pública passa a ter como referência a obediência à lei e, como objetivo, servir ao Estado. Este agora visto como instituição “pública” de fato, do povo, de todos. Por consequência, a Administração Pública passa a reger-se por princípios de legalidade, impessoalidade, imparcialidade, continuidade, precisão, disciplina, rigor e confiabilidade (calculabilidade).

Em síntese, o poder racional-legal está intimamente associado aos preceitos da universalidade da norma e da separação entre política e administração. Max Weber (apud GRAÇAS RUA, 1999, p. 279), pai da burocracia profissional, mostra que esse modelo de administração consolidou-se porque as necessidades das economias

complexas e das sociedades de massas colocavam como imperativo o máximo de rendimento.

A administração pública burocrática nasce como forma de combater as práticas patrimonialistas. Chiavenato (2008) afirma que “os controles administrativos, visando a evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre *a priori*”. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas.

Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos. Por outro lado, o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

Na segunda metade do século XX, em todo o mundo ocidental começaram a surgir problemas resultantes das características desse modelo. No início da década de 70, encerrando a fase de prosperidade vivida pelo mundo desde o fim da Segunda Guerra, iniciou-se profunda crise do Estado, abrangendo aspectos econômicos e fiscais, além das dimensões de governabilidade e de governança. Não havia mais a abundância de recursos experimentada durante o “well fare state”, o Estado precisava de um modelo de administração que trouxesse resultados efetivos gastando menos recursos do que anteriormente.

A ênfase nos controles e na disciplina, que antes parecia ser um remédio contra os abusos da administração patrimonial, não apenas se mostrou verdadeiramente ineficaz, mas também trouxe desvantagens. A administração tornou-se pesada, arrastada, presa a uma racionalidade técnica e processual que se mostrava pouco adequada em termos de resultados. O comportamento dos funcionários orientava-se pelo excessivo formalismo e ritualismo, privilegiando rotinas operacionais. A estrutura hierárquica mostrava-se ineficiente por sua rigidez e sua verticalidade. A ética da obediência eliminava a criatividade. [...] Com tudo isso, os serviços e produtos certamente não eram os melhores. [...] O modelo não privilegiava a obtenção de resultados, mas apenas o cumprimento das normas e a obediência às ordens hierárquicas. (GRAÇAS RUA, 1999, p. 279-280).

A inovação tornou-se cada vez mais rara e contrária ao sistema, que pregava a rigidez dos processos em torno das normas impostas e da estrutura altamente hierarquizada. Ser criativo ou inovador nesse contexto era extremamente difícil.

Além da ausência de motivação pela falta de um objetivo final para inovar – o importante era apenas cumprir a norma e não o resultado –, o próprio ambiente conspirava contra qualquer iniciativa de mudança. Graças Rua (1999, p. 285) aponta uma característica onipresente nos modelos patrimonialista e burocrático quanto ao desestímulo à criatividade: “o agente público não precisava (e talvez nem devesse) contribuir com nenhum aporte da sua experiência pessoal, não precisava buscar soluções nem enfrentar desafios, bastava acatar as regras do jogo, manter suas lealdades, cumprir normas e obedecer à autoridade superior”.

Como parte das tentativas de solucionar a crise do Estado, desenvolveu-se uma nova concepção quanto ao papel da Administração Pública. Agora, não mais orientada pelas lealdades pessoais ao chefe político, como na administração patrimonialista, mas também diversa da administração burocrática cuja lógica e comportamento são autorreferidos, ou seja, orientam-se para o serviço ao Estado ou às suas organizações.

Assim, no final dos anos 1980, importantes mudanças começaram a ser introduzidas nos mercados desenvolvidos, visando à superação das deficiências dos modelos anteriores. Nessa nova perspectiva, a Administração Pública passa a ser comprometida com o serviço à sociedade, em relação à qual desenvolve as funções típicas do Estado, orientadas pelos princípios da cidadania.

O modelo de administração pública gerencial introduz novas concepções de trabalho no setor público. Altera a perspectiva do servidor público com ações consistentes de valorização dos recursos humanos, seja com o incentivo ao domínio de novas técnicas no exercício profissional ou à educação continuada, seja com movimentos para mudança de comportamento e de cultura.

Adota novos conceitos de gestão, em especial a gestão participativa, com o envolvimento e a responsabilização dos membros das equipes na tomada de decisões, na escolha dos líderes e na avaliação de desempenho e dos resultados das atividades desenvolvidas.

Mais que isso, implica as noções de corresponsabilidade e de parcerias, baseadas na adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos, no qual os conceitos de transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça são pilares. Implica também a participação ativa dos cidadãos na escolha dos dirigentes das organizações, na formulação das suas políticas e na avaliação dos serviços.

No Brasil, a reforma operada em 1967, pelo Decreto-Lei nº 200, constitui tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no País.

Mediante o Decreto-Lei nº 200, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, afim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. [...] O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa de “flexibilizar a administração” com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades do Estado. (CHIAVENATO, 2008, p. 110).

Entretanto, as reformas pelo Decreto-Lei nº 200/1967 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central. Outras iniciativas modernizadoras sucedem-se nos anos 1970 e 1980, com a criação da Secretaria da Modernização e do Ministério da Desburocratização, mas somente em 1995 a administração pública gerencial assume destaque no Brasil, mais precisamente com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

O PDRAE entendia que a modernização da gestão se daria por meio da superação da administração burocrática e dos traços de patrimonialismo existentes no setor público. O Plano contemplava: descentralização e autonomia gerencial com flexibilidade de gestão; atingimento de resultados sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade com a reorientação dos mecanismos de controle, no caso, de procedimentos para resultados; foco no cidadão, ao invés de autorreferida; e controle social com a introdução de mecanismos e instrumentos que garantam a transparência, assim como a participação e o controle por parte do cidadão.

Diante dessa nova forma de administrar a máquina pública, tais como: a flexibilização dos processos, a motivação dos profissionais e a orientação para os resultados, o modelo de administração pública gerencial, implementado efetivamente com o PDRAE, propiciou os requisitos básicos para um ambiente de inovação.

E, desde então, diversas experiências inovadoras têm sido registradas na gestão pública brasileira. São inovações na gestão da informação, no atendimento ao usuário/cidadão, na simplificação/modernização de procedimentos, na gestão pela qualidade, na avaliação de desempenho ou no controle de resultados, uma vasta gama de dimensões que sugere tendência articulada de mudança, reforçando a existência de um ambiente de inovação consistente, possível apenas em um sistema de administração que protege a criatividade e estimula a inovação.

4. Obstáculos para inovação

Mesmo com a introdução do modelo de administração gerencial no serviço público, a criatividade e a inovação não estão garantidas, até porque ainda coexistem traços dos modelos patrimonialista e burocrático na Administração Pública brasileira. O “ambiente de inovação” exige outras condições organizacionais, como, por exemplo, processos gerenciais mais amplos, responsabilidades bem definidas, controles menos rígidos, comunicação mais livre, e oportunidades aos servidores de influenciar as decisões importantes sobre o próprio trabalho.

Enfim, práticas de comportamento e atitudes que facilitem a expressão da criatividade e o seu aproveitamento nas inovações.

A inovação é um processo criativo e adaptativo, ao mesmo tempo que destrutivo. A construção do novo envolve a destruição do velho. E esta transição não é necessariamente tranquila ou desprovida de ônus para a organização. É comum que ocorram práticas organizacionais que tendem a inibir a maior parte das expressões da criatividade e a introdução de inovações. Van Gundy (apud ALENCAR, 1995, p. 104), ao analisar as diversas modalidades de barreiras à inovação, classificou-as em cinco grandes grupos: estruturais; sociais e políticas; processuais; de recursos; e individuais, atitudinais. Vejamos em detalhes cada grupo e seus desdobramentos no serviço público brasileiro.

As barreiras estruturais são aquelas em que se destaca a formalização, ou seja, o grau em que a organização enfatiza o seguimento de regras e procedimentos no desempenho do papel de seus membros.

Nesse aspecto, o princípio da legalidade, presente na Administração Pública brasileira, é desfavorável à geração de novas propostas e à busca de novas fontes de informação, pois reforça o comportamento dos membros da organização de maneira padronizada, prevista na lei.

Outra barreira de natureza estrutural seria a centralização, ou seja, a concentração de poder e autoridade. A organização da nossa Administração Pública ainda é extremamente hierarquizada, restringindo os canais de comunicação e reduzindo a informação disponível. Esta alta concentração de poder acompanha baixa participação dos funcionários de níveis inferiores nos processos decisórios, desmotivando-os a contribuir com novas ideias.

As barreiras sociais e políticas dizem respeito às normas e influências de poder dentro das organizações. É comum na cultura organizacional vigente no serviço público, onde impera o corporativismo e o desinteresse pelo desempenho, a existência de normas e comportamentos que reforçam o conformismo, a relutância em comunicar ideias, hostilidade para com a pessoa divergente e o cultivo generalizado da indiferença ou do medo da crítica. Van Gundy lembra, ainda, que a ênfase exagerada nas relações de poder e diferenciação de *status* pode afetar negativamente a introdução de inovações.

As barreiras processuais estão ligadas a procedimentos e regulamentações que frequentemente inibem a inovação, com a ênfase na manutenção do *status quo* e o desestímulo à realização das tarefas de forma diferente das usuais. A rigidez da burocracia, ainda presente no serviço público, representa uma grande barreira processual, com a definição precisa das relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades a serem executadas de forma sistemática, e normas escritas exaustivamente, de maneira a prever todas as ocorrências e enquadrá-las dentro de um comportamento definido.

As barreiras de recursos agrupam a carência de profissionais, tempo disponível, recursos financeiros e informações. Um exemplo pode ser observado no processo seletivo de agentes públicos. Quando o princípio da impessoalidade é seguido, a escolha dos profissionais é feita com critérios objetivos, que não levam em consideração avaliações pessoais do candidato. Com isso, a contratação de profissionais criativos e empreendedores fica comprometida, já que que esses itens não são ponderados nos concursos públicos. E se a seleção é feita por meio de indicações, a análise do perfil do candidato fica em segundo plano, prevalecendo os interesses particulares, típicos do clientelismo patrimonialista.

Por fim, as barreiras individuais, atitudinais, residem nos membros individuais da organização ou no seu clima. Como exemplo, citamos o medo de correr riscos, a intolerância à ambiguidade, o dogmatismo, a inflexibilidade, entre outros.

5. O desafio de inovar no serviço público

Para que haja inovação organizacional, Hill e Amabile (apud ALENCAR, 1996, p. 91) consideram três componentes básicos: recursos, técnicas e motivação. Os recursos dizem respeito a fundos, materiais, pessoas e informações disponíveis para se realizar o trabalho.

Tais recursos, entretanto, podem ou não ser usados de forma criativa. Nas técnicas, incluem competências no gerenciamento da inovação, presentes nos distintos níveis da organização e voltadas para a concepção, o desenvolvimento e a implementação de ideias criativas. Já a motivação é considerada o componente mais importante tanto no nível individual como organizacional.

Os recursos e as competências de gerenciamento tornam a inovação possível, considerando, entretanto, que o elemento catalisador é a motivação para inovar, que engloba uma orientação para o futuro e uma visão orientada ao risco, sobretudo por parte dos escalões superiores da organização.

A inovação, portanto, é o resultado de um processo coletivo que envolve crenças, valores e comportamentos. Por isso, nem sempre a iniciativa de inovar se concretiza, já que as organizações tendem a repetir processos e padrões enraizados e a adotar comportamentos conservadores.

Em contrapartida, o ambiente externo – social, político, econômico etc. – no qual elas atuam está em constante mudança. Essa tensão entre a natureza dinâmica do ambiente externo e a tendência organizacional à inércia pode servir de estímulo a inovação, desde que os agentes estejam dispostos e motivados a perceber ou antecipar as necessidades existentes e sejam incentivados a ajustar os seus valores e comportamentos aos do ambiente, renovando-os e sendo eles próprios agentes da mudança.

O clima psicológico predominante na organização pública é de fundamental importância para a promoção da criatividade do indivíduo e a geração de propostas inovadoras.

Alencar (1995) aponta que é essencial ter autonomia, um sistema de premiação dependente do desempenho, o apoio à criatividade, a aceitação das diferenças e o interesse em ter diversidade entre os membros, o envolvimento pessoal e o apoio da alta direção. Analisaremos, a seguir cada aspecto, traçando um plano de alternativas para promover um ambiente de inovação nas instituições públicas.

Uma maneira de promover mais liberdade para os servidores inovarem seria implementar grupos de trabalho multidisciplinares, compostos de pessoas de diferentes setores, para debater e propor soluções diversas aos assuntos de interesse da organização. Ações simples como “caixa de sugestões” ou a adoção de um horário flexível de trabalho podem alterar positivamente o clima organizacional e tornar o ambiente mais inovador.

Inovação depende de avaliação. As organizações públicas podem e devem trabalhar com avaliação de resultados. Com os indicadores de resultado, as pessoas passam a compreender melhor seu papel, veem mais claramente o que fazem, obtêm testemunho de sua ação. De certa forma, começam a atuar em função de metas, buscam superá-las, trazem novas ideias. Um sistema de remuneração baseado na competência e no desempenho valoriza as pessoas verdadeiramente engajadas e promove concorrência sadia no sentido de fazer coisas novas. Além disso, aprecia os bons profissionais e motiva os demais a alcançarem melhores resultados.

A organização pública deve estar aberta a novas ideias e apoiar possíveis mudanças que poderiam ser benéficas para a instituição. Campanhas de premiação e reconhecimento de projetos inovadores são boas opções para incentivar os servidores a pensar diferente.

Outra iniciativa interessante pode ser a adoção de programas de *job rotation*, que é o rodízio de funções promovido pela instituição, para que o funcionário possa adquirir novos conhecimentos em setores diferentes e acumular experiências, sem sair da instituição em que trabalha. Com isso, outras habilidades importantes, como a visão sistêmica e o trabalho em equipe, também são cultivadas, favorecendo mais uma vez para um ambiente de inovação.

Para aumentar o número de ideias inovadoras, é preciso que haja espaço para a divergência de pontos de vista. A tolerância e a aceitação de pensamentos conflitantes são importantes para oxigenar as propostas para o trabalho a ser feito. Os objetivos do trabalho e os métodos utilizados para alcançar estes devem ser construídos coletivamente, com a síntese das distintas formas de pensar. O resultado certamente será mais eficaz e inovador do que as decisões totalitárias impostas aos membros da equipe.

Alencar (1995, p. 108) relata que “as pesquisas na área têm apontado para a motivação intrínseca como fator muito poderoso para a criatividade. Um indivíduo motivado, com alto grau de envolvimento, apresentará certamente alto nível de dedicação ao trabalho”. Nesse sentido, as organizações públicas devem apoiar seus agentes, reconhecendo as suas habilidades e esforços, levando-os a sentirem-se satisfeitos no seu trabalho e motivados a se empenhar e dar o melhor de si.

Um ambiente de inovação somente ocorrerá caso haja apoio e valorização das novas ideias por parte dos escalões superiores:

A forma como os seus dirigentes conduzem a instituição, tomam decisões e lideram os seus subordinados representa elementos determinantes da atmosfera de trabalho. Para alcançar um ambiente ideal para a criatividade, é necessário, pois, que algumas diretrizes norteiem o comportamento daqueles que estejam à frente dos distintos setores-chave da empresa. (ALENCAR, 1996, p. 110).

Talvez esse ponto seja o mais complexo para o desenvolvimento de um ambiente de inovação no serviço público. Como a liderança muitas vezes é colocada à disposição dos políticos que venceram a última eleição, nem sempre se consegue instituir uma

cultura organizacional e um clima de trabalho em que a iniciativa é encorajada e a autonomia e flexibilidade são mantidas, por meio da delegação de responsabilidades e autoridade. Justamente pela intervenção política, que não pode ser planejada devido às surpresas das urnas, o apoio da direção é um requisito sensível para a inovação no serviço público.

Para minimizar esse efeito, as organizações públicas devem investir em capacitação e treinamento, inclusive dos gestores da alta direção. É necessário conscientizá-los da importância da inovação no serviço público e do estímulo ao surgimento de novas ideias, que deve começar de cima para baixo.

6. Conclusão

Do estudo e do desenvolvimento deste trabalho, conclui-se que desenvolver um ambiente de apoio à inovação não é tarefa simples, requer, muitas vezes, longo e penoso processo de mudança. Identificar as práticas na organização que tendem a inibir a maior parte das expressões da criatividade, desbloquear os obstáculos institucionais que impedem o fluxo natural das ideias criativas e inovadoras é um enorme desafio.

Entretanto, traçar o perfil de uma organização inovadora não é suficiente. É imprescindível proceder às mudanças que se fazem necessárias em culturas organizacionais há muito sedimentadas, marcadas pela resistência às novas ideias e refratárias às exigências do mundo moderno. Outros desafios consistem em conscientizar os indivíduos de sua capacidade pessoal para criar, que muitos ignoram, e promover mudanças em comportamentos que afetam de forma adversa as relações interpessoais e o clima no ambiente de trabalho.

Ao analisar o modelo de Administração Pública vigente no País, um híbrido emanharado de patrimonialismo, burocracia e administração gerencial, identificamos diversas barreiras que devem ser removidas para a promoção de um autêntico ambiente de inovação.

Resumidamente, podemos citar: a estrutura organizacional, caracterizada como rígida, burocrática e autoritária, com alto grau de centralização e formalização; a dificuldade de acesso à informação e reduzido número de canais de comunicação; e a própria cultura organizacional, que rejeita ideias novas, é resistente a mudanças e não valoriza a criatividade e a inovação.

Para promover um ambiente de inovação no serviço público, alguns caminhos foram apontados neste trabalho. Um breve roteiro dos componentes que estimulam a criatividade e inovação pode ser acompanhado com os seguintes fatores: canais de comunicação eficientes em todos os níveis da organização; tarefas desafiantes ao potencial criador; normas mais flexíveis; descentralização do poder; valorização da iniciativa e da participação na tomada de decisão; política de benefícios e sistema de recompensa voltada às ideias inovadoras; estímulo da chefia para novas ideias;

respeito às opiniões divergentes; e capacitação dos agentes públicos para o desenvolvimento de seu potencial criador.

7. Referências

ALENCAR, Eunice M. L. Soriano de. **A gerência da criatividade**. São Paulo: Makron Books, 1996.

_____. **Criatividade**. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

_____. **O processo da criatividade**. São Paulo: Makron Books, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GRAÇAS RUA, Maria das. Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira. In: **Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2009.

MOTTA, Paulo Roberto. Diagnóstico e inovação organizacional. In: **Planejamento organizacional: dimensões sistêmico-gerenciais**. Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de RH, 1979.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

POMPÊO, Flávio; ENCINAS, Rafael. **Curso on-line de gestão política e governamental**. Disponível em: <www.pontodosconcursos.com.br>. Acesso em: 20 abr. 2009.

PINHO, José Antônio Gomes de. Inovações na Gestão Municipal: uma incursão no programa Gestão Pública e Cidadania. In: **Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil**. Brasília: ENAP, 2002.