

Gestão Pública Municipal

Entrevista

Elói Pietá

Ex-prefeito de Guarulhos - SP

Artigos

Poder Local e a
Questão Municipal

Francisco Vignoli

Políticas Públicas Municipais:
em Busca da Racionalidade

Francisco R. Funcia

Gestão de Pessoas
nos Municípios Brasileiros

Nelson Marconi e Gabriela Moriconi

Compras Eletrônicas no Setor Público

Walter Soboll, José Sérgio Larotonda Junior e
João Adolfo de Rezende Ponchio

CADERNOS

FGV Projetos

CADERNOS FGV PROJETOS

*Publicação periódica da FGV Projetos.
Os artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem,
necessariamente, a opinião da FGV.*

FGV PROJETOS

Diretor Executivo	Cesar Cunha Campos
Diretor Técnico	Ricardo Simonsen
Diretor de Controle	Antônio Carlos Kfourri Aidar
Vice-Diretor de Projetos	Francisco Eduardo Torres de Sã
Vice-Diretor de Estratégia e Mercado	Sidnei Gonzalez
Editor-Chefe	Sidnei Gonzalez
Coordenador Editorial	Carlos Augusto Costa
Coordenadora de Comunicação	Melina Bandeira
Assistente de Produção	Júlia Brasília
Designer Assistente	Maria João Pessoa Macedo
Estagiária de Comunicação	Amanda Baião
Revisoras Linguísticas	Maria Cristina Vignoli Elias e Gabriela Costa
Jornalista	Felipe Moraes
Projeto Gráfico	Dulado Design
Impressão	Gráfica Nova Brasileira
Tiragem	2.000 exemplares
Fotos	Banco de imagem FGV Projetos www.sxc.hu



Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.

CONSELHO DIRETOR

Sede	Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro - RJ, CEP 22250-900 ou Caixa Postal 62.591 CEP 22257-970, Tel: (21) 2559-5729, www.fgv.br
Primeiro Presidente Fundador	Luiz Simões Lopes
Presidente	Carlos Ivan Simonsen Leal
Vice-Presidentes	Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque
Presidente	Carlos Ivan Simonsen Leal
Vice-Presidentes	Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque
Vogais	Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Ernane Galvêas, José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Manoel Pio Correa Júnior, Marçílio Marques Moreira e Roberto Paulo Cezar de Andrade
Suplentes	Alfredo Américo de Souza Rangel, Antonio Monteiro de Castro Filho, Cristiano Buarque Franco Neto, Eduardo Baptista Vianna, Jacob Palis Júnior, José Ermírio de Moraes Neto, José Julio de Almeida Senna, Marcelo José Basílio de Souza Marinho e Nestor Jost.

CONSELHO CURADOR

Presidente	Carlos Alberto Lenz César Protásio
Vice-Presidente	João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos e Cia)
Vogais	Alexandre Koch Torres de Assis, Angélica Moreira da Silva (Federação Brasileira de Bancos), Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Celso Batalha (Publicis Brasil Comunicação Ltda), Dante Letti (Souza Cruz S/A), Edmundo Penna Barbosa da Silva, Heitor Chagas de Oliveira, Hélio Ribeiro Duarte (HSBC Investment Bank Brasil S.A - Banco de Investimento), Jorge Gerdau Johannpeter (Gerdau S.A), Lázaro de Mello Brandão (Banco Bradesco S.A), Luiz Chor (Chozil Engenharia Ltda), Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Mauro Sérgio da Silva Cabral (IRB-Brasil Resseguros S.A), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A), Romeo de Figueiredo Temporal (Estado da Bahia), Ronaldo Mendonça Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Resseguros no Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo) e Sérgio Ribeiro da Costa Werlang.
Suplentes	Aldo Floris, Brascan Brasil Ltda, Gilberto Duarte Prado, Luiz Roberto Nascimento Silva, Ney Coe de Oliveira, Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Pedro Aguiar de Freitas (Cia. Vale do Rio Doce), Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A), Rui Barreto (Café Solúvel Brasília S.A) e Sérgio Lins Andrade (Andrade Gutierrez S.A).

*Este Caderno está disponível para download no site da FGV Projetos:
www.fgv.br/fgvprojetos*

Editorial

06 Cesar Cunha Campos

Entrevista

08 com Elói Pietá

Artigos

15 Poder local e a questão municipal
Francisco Humberto Vignoli**21** Políticas públicas municipais: em busca da racionalidade
Francisco R. Funcia**26** Gestão da receita municipal: um passo à frente
Rubens Alves**33** Saneamento nos municípios brasileiros:
regulação e planejamento
Frederico Araujo Turolla**40** Gestão de pessoas nos municípios brasileiros
Nelson Marconi e Gabriela Miranda Moriconi**46** Compras eletrônicas no setor público
Walter Soboll, José Sérgio Larotonda Junior e
João Adolfo de Rezende Ponchio

Editorial

Cesar Cunha Campos
diretoria.executiva@fgv.br

Neste ano, inicia-se um novo período de gestão dos prefeitos e vereadores, um desafio redobrado diante de uma das maiores crises econômicas enfrentadas atualmente por toda a sociedade. Estes representantes do Executivo e Legislativo serão os novos responsáveis pela condução das políticas públicas nos 5.564 municípios brasileiros, ao longo dos próximos quatro anos. É um momento extremamente oportuno para se discutir a Gestão Pública Municipal. Esta, de forma progressiva, apresenta-se como uma das questões fundamentais da organização da vida em sociedade, uma vez que pesquisas recentes apontam que a qualidade de vida nas cidades depende de uma série de programas desenvolvidos pelas Prefeituras.

Diante de uma demanda crescente da população, quer em termos quantitativos como em termos qualitativos, cada vez mais, o poder público municipal deve aprimorar os instrumentos de gestão. Para isto, combinará de um lado a alocação de recursos municipais e de outro a capacidade de articulação política com os governos estadual e federal, estabelecendo a conexão entre os níveis global e local para a atração de investimentos privados.

Considerando que a Constituição Federal de 1988 alçou o nível municipal de governo à condição de protagonista, tal qual Estado e União, da formulação e implementação de políticas públicas. Na perspectiva do pacto federativo, cabe aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais exercerem suas prerrogativas constitucionais para que o interesse público seja alcançado mediante a maximização dos recursos e a racionalização dos gastos. Tais ações requerem uma mudança comportamental do agente público, que deve estar qualificado para o desempenho de suas funções e, acima de tudo, consciente de sua im-



portância para vencer o desafio da busca pela qualidade direcionada ao cidadão, razão de ser da existência do poder público. Nesse sentido, a incorporação de sistemas gerenciais capazes de modernizar a gestão dos processos de trabalho constitui-se fator fundamental.

A busca de excelência com a incorporação de novos conceitos gerenciais não é incompatível com os mandamentos legais atualmente existentes na Administração Pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal faz referência explícita à necessidade de se estabelecer um Sistema de Custos para o setor público, e algumas experiências de sucesso nessa área foram implantadas com o apoio institucional da FGV Projetos, unidade de extensão de ensino e pesquisa da Fundação Getúlio Vargas. A divulgação do que se quer e o comprometimento planejado e coordenado de todos, em relação a objetivos discutidos e metas definidas, são ingredientes necessários tanto para fundamentar processos que permitam a formulação de indicadores de desempenho visando às ações futuras, como para potencializar a utilização dos recursos públicos.

Nesse contexto, esta edição do Cadernos FGV Projetos reúne um conjunto de contribuições com o intuito de caracterizar a gestão municipal, parte do poder

local, como um instrumento fundamental no estabelecimento de Políticas Públicas que, a um só tempo, fortaleçam a utilização dos recursos públicos, próprios ou de outros níveis de governo, e a atração de investimentos privados. Além disso, a questão do Planejamento é realçada em praticamente todos os artigos, com destaque para os que tratam da gestão da receita pública, do sistema gerencial de custos e do saneamento no contexto das novas regras estabelecidas pela Lei nº 11.445 (Lei de Diretrizes do Saneamento Básico).

O entrevistado desta edição foi o ex-prefeito Elói Pietá que, em dezembro passado, completou 8 anos à frente do Município de Guarulhos. Aspectos como o Planejamento das ações de governo, a Responsabilidade Fiscal, a Inclusão Social, a Gestão de Custos, a Participação Popular, entre outros, foram destacados como de fundamental importância para sua gestão, a qual conseguiu recuperar as finanças municipais e obter Grau de Investimento para o Município, pela Agência Austin Rating.

Nesta edição, o Cadernos FGV Projetos propõe-se a discutir a questão da Gestão Pública Municipal nos seus principais aspectos e, dessa forma, fomentar o debate, de grande importância para os municípios brasileiros. ■

Entrevista com Elói Pietá

FGV Projetos



Elói Pietá

Ex-prefeito de Guarulhos - SP



Former mayor of Guarulhos - SP

RESUMO

Elói Pietá, ex-prefeito da cidade de Guarulhos, em São Paulo, falou nesta entrevista exclusiva à FGV Projetos sobre os resultados consistentes obtidos a partir da adoção de práticas administrativas mais eficientes dos recursos públicos na cidade.

O processo de reforma da gestão pública no país foi iniciado em 1995 com a criação do Plano Diretor da Reforma do Estado, visando à elevação do nível de qualidade no atendimento à população e melhora da eficiência na administração dos recursos públicos. Reflexo de uma remodelação em curso nos países desenvolvidos de todo o mundo, essa mudança foi iniciada, entres os países em desenvolvimento, pelo Brasil.

No estado de São Paulo, um dos modelos da gestão eficiente, aplicada com base nestas diretrizes de modernização do Estado, foi o adotado pela prefeitura municipal de Guarulhos. Ao assumi-la, em 2001, uma das

ABSTRACT

Elói Pietá, former mayor of the city of Guarulhos, in São Paulo State, in this exclusive interview to FGV Projetos talks about the consistent results obtained by adopting more efficient administrative practices of the public resources in the city.

The public management reform process in the country began in 1995 with the creation of the Master Plan of State Reform, aiming to raise the quality level of the service for the population and to improve efficiency in the administration of public resources. Reflex of an ongoing restructuring in the world's developed countries, this change among the developing countries was begun by Brazil.

In the state of São Paulo, one of the models of the applied efficient management based on these modernization guidelines of the State was adopted by the city hall of Guarulhos. When taking charge of the

principais ações colocadas em prática pelo então prefeito, Elói Pietá, foi promover a descentralização da organização da Prefeitura, aproximando a população do dia a dia da cidade. Essa medida lhe permitiu identificar com maior clareza as principais necessidades da sociedade e ajudou na fiscalização da qualidade dos serviços prestados. Por outro lado, a gestão fiscal responsável possibilitou, além de uma economia real de recursos, a obtenção, em 2007, de Grau de Investimento para o Município, pela Agência Austin Rating.

Professor e advogado, morador da cidade de Guarulhos, depois de mais de 18 anos de exercício parlamentar, sendo oito deles na câmara municipal da cidade, Elói foi eleito e reeleito para a prefeitura da cidade em 2000 e 2004, respectivamente. Em entrevista à FGV Projetos, Elói expõe sua experiência, as dificuldades enfrentadas e os êxitos da remodelação da administração municipal obtidos, por sua equipe, e aponta os caminhos e expectativas em relação aos futuros governantes e ao desenvolvimento da cidade.

city hall in 2001, Elói Pietá considered this as one of the main actions to be taken. Besides promoting the decentralization of the State's organization, drawing the population close to the day-to-day life of the city, the mayor was able to identify more clearly, by means of this measure, the main requirements of society, which has helped in supervising the quality of the services provided.

Professor and lawyer, inhabitant of the city of Guarulhos, after more than 18 years of parliamentary practice - eight of them in the city's local government council -, Elói was elected and reelected mayor of the city in 2000 and 2004 respectively. In this interview to FGV Projetos, the former mayor describes his experience, drawbacks and successes of restructuring the municipal administration requested by his team, and specifies the paths and expectations relating to future governors and to the development of the city.



FGV PROJETOS - Como foi sua trajetória até assumir a prefeitura de Guarulhos?

Elói Pietá - Cheguei à prefeitura da cidade de Guarulhos depois de 18 anos de exercício de mandato parlamentar. Atuei por oito anos como vereador na cidade, dos quais dois como presidente da Câmara Municipal e dez anos como deputado estadual. Nesse período, sempre busquei conciliar minhas atividades parlamentares com os interesses da cidade. Também sempre participei dos eventos do PT para troca de experiências entre os vereadores do partido, e depois entre deputados. Os assuntos giravam em torno de temas institucionais e de políticas públicas, o que foi uma verdadeira escola em questões administrativas urbanas. Isto me deu uma experiência variada, e quando assumi como prefeito, em 1º de janeiro de 2001, já havia adquirido uma visão aprofundada da minha cidade e da administração pública.

FGV PROJETOS - Qual foi a situação encontrada no início de seu mandato e a primeira medida adotada?

Elói Pietá - Uma das características das administrações anteriores foi um desempenho orçamentário e financeiro altamente deficitário. Elas trabalhavam com a antecipação de recursos futuros, para ter bom êxito no presente. Claro que em algum momento, lá adiante, o problema apareceria. Havia um ciclo: alternar uma administração de boa popularidade, deficitária, para, em seguida, deixar como herança ao seu sucessor a obrigação de acertar os problemas gerados e inviabilizar a nova gestão. Era algo comum no Brasil, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, de certa maneira, veio para corrigir esta distorção. Uma mudança muito importante que fizemos nesse sentido está relacionada à obrigatoriedade do rigor na administração dos recursos públicos. Procuramos fazer um orçamento que tivesse uma correspondência mais próxima possível da realidade. Conseguimos iniciar a administração tendo prioridades e obedecendo aos parâmetros constitucionais para a educação e a saúde. Ao elaborarmos o plano de governo para aplicar o nosso programa de governo, fomos aprendendo a ter a humildade de entender os limites da própria administração e avaliar

o que seria possível para um plano local. Realizamos um bom controle na área de orçamento e de finanças, porque a nossa equipe estava muito sintonizada com o programa de governo, com as prioridades e métodos que estavam sendo implantados.

FGV PROJETOS - Quais foram as primeiras ações delineadas e aplicadas na busca de uma administração com foco no aspecto gerencial?

Elói Pietá - Em primeiro lugar, fomos em busca da informação. Identificamos um conjunto de informações desconhecidas, as várias áreas não se comunicavam e, portanto, não era possível um conhecimento claro a todos de seu funcionamento. A Administração aqui funcionava quase como um arquipélago, com algumas ilhas maiores, outras ilhas menores, mas sem muita comunicação entre si. Então, procuramos obter as informações e sistematizá-las, o que não gerou resultados imediatos, nem agradou muito à população, que esperava ações mais rápidas. Mas, como numa maratona, você não pode ter, no início, a mesma velocidade da reta final. Por isso, o administrador tem que ter uma convicção muito clara do que está fazendo. Tem que ser mais racional e menos emocional nesses momentos. Além de ter esta apropriação mais precisa dos conhecimentos, buscamos ter um plano bastante objetivo, saber com que forças podíamos contar e onde é que elas estavam. Precisávamos, por



exemplo, regularizar o abastecimento de água, pois o cidadão quer abrir o chuveiro e poder tomar banho. Ele não está querendo uma explicação, está querendo água. Então, foi muito importante fazer um planejamento detalhado do que se pretendia atingir e o tempo para tal. É isso que eu chamaria de uma administração sustentável.

FGV PROJETOS - A gestão de custos e qualificação do gasto ajudou a alcançar essa administração sustentável?

Elói Pietá - Para se modernizar e melhorar, é preciso ter bons conhecimentos da área administrativa e dar bastante atenção ao bem comum. Nós nos aperfeiçoamos por meio dos nossos próprios esforços e também pela experiência da Fundação Getúlio Vargas. Agora, só a vontade de fazer não basta. Conhecer a administração como um todo, saber todos os seus dados e começar a compreender qual vai ser a trajetória futura, seja da arrecadação, seja da despesa, a partir do conhecimento do histórico, do que acontece em cada área, isso permite criar efetivamente, novos métodos de gestão, modernos e mais eficientes, para planejar e atender às expectativas da população. Então, na medida em que a gente foi se preocupando em ter um domínio sobre as informações, passamos a saber o que estava acontecendo, o que, quanto e como se gastava. E, também, na medida em que planejávamos e depois avaliávamos, verificávamos em que grau as metas eram atingidas. A secretaria de comu-

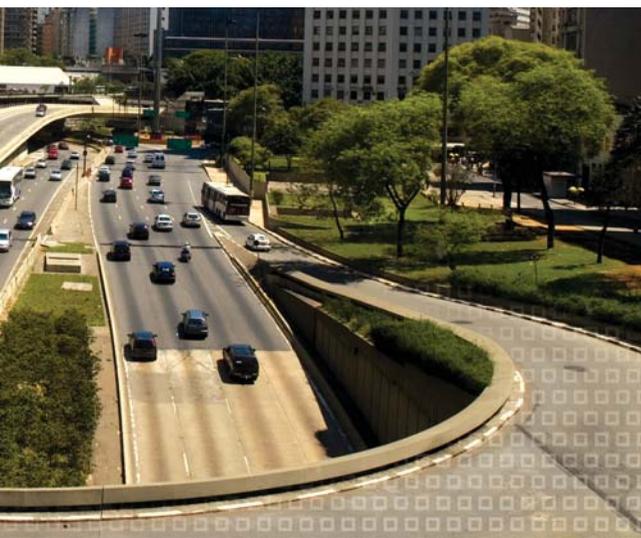
nicação, que criamos para manter o contato constante entre a prefeitura e a sociedade, também teve papel essencial neste processo. Porque não se pode dar uma informação imprecisa para a sociedade. Nós sempre nos preocupamos em agir com rigor na comunicação com a sociedade ou com as instituições, e este procedimento fez com que, periodicamente, cada área informasse às secretarias de governo e de comunicação os seus dados exatos. Mapeando estes resultados, era possível compará-los com o que havia sido planejado e, assim, avaliar se estávamos no caminho certo.

FGV PROJETOS - Quais as medidas adotadas para melhorar a eficiência na gestão da receita e da despesa?

Elói Pietá - Implantamos uma centralização participativa dos integrantes da direção do governo, em substituição a uma descentralização desorientada que vigorava antes da nossa gestão. Além disso, passamos a trabalhar com avaliações periódicas: no que avançamos e onde é que estão os nossos problemas? Fomos atrás da redução de custos e de melhoria da arrecadação. Inicialmente, o principal avanço para a arrecadação foi a implantação do IPTU progressivo, realizado no final do primeiro ano de governo. Também realizamos a reavaliação da planta genérica de valores. Depois, ajustamos a revisão de contratos. Por exemplo, na área da coleta de lixo, chegamos a cortar pela metade os gastos, pois ali se agregavam várias outras atividades. Melhoramos a arrecadação, reduzimos custos, mas nos deparamos com um momento em que era necessário reduzir gastos na área de pessoal. Era preciso verificar onde havia pessoal ocioso e administrar de modo contido a expectativa de reajustes salariais.

FGV PROJETOS - A opção por reduzir despesas com pessoal e controlar custos a partir de inovação tecnológica representou um papel importante na racionalidade administrativa?

Elói Pietá - O maior custo na administração pública, por ordem de despesa, concentra-se na área de pessoal. Então, a política adotada foi a de reduzir a defasagem entre o menor e o maior salário por meio de reajustes



diferenciados, sem comprometer o equilíbrio orçamentário e financeiro. Para uma administração ser bem-sucedida, é preciso que o povo sinta os resultados decorrentes das obras de infraestrutura, das melhorias no abastecimento de água e no tratamento de esgotos, da construção de novas escolas, creches e também mais qualidade na educação, de novas unidades de saúde e mais remédio gratuito sendo distribuído, de mais investimento em cultura e esporte, de mais programas de assistência social e profissionalizantes para a juventude. Se este conjunto de mudanças não acontece, o administrador pode se julgar bom, mas o povo não terá essa percepção. Nessa perspectiva, o controle de custos possibilitou à Prefeitura uma racionalização das despesas e, conseqüentemente, a ampliação em termos quantitativos e qualitativos da prestação de serviços e da realização de investimentos em prol da população.

FGV PROJETOS - Como foi possível maximizar os recursos para atingir bons resultados no atendimento às necessidades da população?

Elói Pietá - Eu me lembro de um caso muito claro relacionado a esta questão, quando precisávamos elevar de 16% para 25% os gastos na educação para atender ao preceito constitucional. Não bastava dizer gastem mais, era preciso saber qual o plano, como isto seria realizado: criar uma rede de creches ou uma rede municipal de ensino fundamental? Construir prédios novos? Temos terrenos onde construir esses prédios ou é preciso desapropriá-los? Era preciso ter pessoas que tivessem capacidade de planejar e também de agir. Pessoas de diversas áreas que seriam envolvidas no processo, vindas do setor jurídico, da área de obras, da área administrativa, da própria educação, cultura, esporte. Ou seja, o governo passou a atuar como um todo em torno dos objetivos de seus programas e planos de trabalho. E é nisso que acredito, na transformação de algo cheio de espontaneidade e de vontades pessoais em algo mais moderno e planejado para o bem comum.

FGV PROJETOS - Qual foi a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal no processo de planejamento e de modernização da Gestão Pública?

Elói Pietá - A Lei da Responsabilidade Fiscal ajudou, mas não responde pelo conjunto da modernização administrativa realizada. A Lei estabeleceu alguns parâmetros, mas a alma da administração diz o seguinte: dentro dessas condições, o que você consegue fazer para atender às expectativas da sociedade? Isso você não encontra em artigo nenhum da Lei de Responsabilidade Fiscal. E como você se relaciona com a sociedade, que é o objetivo do poder público? Por exemplo, no período da ditadura militar, você não tinha nenhuma filosofia de participação popular. Era possível fazer uma boa gestão, mas não se formava cidadania, não se formavam lideranças, não se formavam processos coletivos conscientes de avaliação. Então, a participação popular, que foi uma das nossas prioridades concretizadas, permitiu um conhecimento bem melhor da cidade. O orçamento participativo ajuda a conhecer bem de perto o que cada região da cidade está priorizando, assim como outros instrumentos possibilitam este conhecimento, a saber: os conselhos gestores de saúde, os conselhos de escola, entre outros. Além disso,

as lideranças que surgem nesse processo passam a ter uma visão mais ampla da administração, assim como das soluções para os problemas. Ao mesmo tempo, a participação popular é um elemento importante de transparência, por causa da prestação de contas. Esse processo é importantíssimo na gestão moderna.

FGV PROJETOS - De que forma as parcerias estabelecidas por essa administração vêm contribuindo para o sucesso da gestão municipal?

Elói Pietá - Realizamos muitas parcerias por aqui com empresários e com moradores. Procuramos compartilhar com o empresariado o custo da infraestrutura em áreas industriais e com os moradores. Pelo sistema de mutirão, nos responsabilizamos mutuamente pela pavimentação de ruas de menor porte e de vielas. Isso teve um resultado significativo. Além disso, trabalhamos muito com parcerias com entidades beneficentes na área de educação, saúde e assistência social, com entidades dos mais diversos tipos. Uma outra lição de nossa gestão foi potencializar não só ao máximo os recursos, mas também buscar os recursos dos outros entes federativos. Isso também considero algo muito importante para a modernização administrativa. Assim você faz todos convergirem para que os resultados aconteçam. O Governo Federal se tornou um parceiro muito importante da cidade de Guarulhos. Primeiro, através dos recursos que começaram a vir para investimentos novos. Antes havia só para a saúde e depois, passou a vir, através da Caixa Econômica Federal, para a área de habitação popular. Posteriormente, ocorreram mais investimentos também na área da infraestrutura e da assistência social, o que ajuda também a economia local. E com o PAC, cresceram bastante os investimentos federais. Conseguimos trabalhar com o Governo do Estado de maneira integrada em duas áreas: a de segurança pública, em que nós formamos um conselho municipal

“
Além disso, passamos a trabalhar com avaliações periódicas: no que avançamos e onde é que estão os nossos problemas?”

Elói Pietá

de segurança com todas as forças de segurança daqui do município, e a área da habitação popular, mas faltou apoio na área de educação, cultura e infraestrutura.

FGV PROJETOS - O relatório da Austin Rating destacou que o Município ainda é muito dependente de recursos financeiros de outros níveis de governo. Qual é a sua opinião sobre isso?

Elói Pietá - O relatório da Austin Rating cita que a cidade de Guarulhos depende muito dos recursos federais e estaduais. Mas eu faço uma ressalva: os recursos citados são provenientes de direitos constitucionais da cidade na arrecadação de tributos. Por exemplo, nós temos uma participação na arrecadação do ICMS, e isso não é um favor que o Estado nos faz, e nem uma liberalidade dele: é um direito constitucional. Então, considero que a cidade de Guarulhos é sustentada com recursos próprios ou com

recursos a que ela tem direito constitucional. As transferências voluntárias eram ínfimas no passado. Eu vivi uma boa parte do meu mandato com 99,5% de recursos próprios ou de transferências estaduais e federais obrigatórios.

FGV PROJETOS - Um dos aspectos da administração pública municipal que contribuiu para a classificação dada pela Austin Rating para Guarulhos foi a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. O que foi destacado por essa agência?

Elói Pietá - Um elemento importante foi a boa relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Tentamos deixar este relacionamento altamente político e transparente. É a troca mútua de prestígio entre prefeito e vereadores e a participação, no governo, dos partidos que nos dão apoio. Não é uma equação fácil, mas quando você tem um governo plural, é muito importante que ele tenha um rumo muito bem definido. Ele não pode ser

um governo plural composto de partes em que cada uma joga para um lado. Ele tem que ter um programa bem definido de trabalho, método, metas. E o prefeito tem que ser o maestro desta partitura.

FGV PROJETOS - Após 8 anos consecutivos como Prefeito de Guarulhos, qual é a sua expectativa em relação ao futuro da cidade?

Elói Pietá - Acredito que a cidade de Guarulhos vai continuar, ainda por um bom período, sendo uma cidade cuja economia se fundamenta principalmente na indústria. Mas ela tem avançado também no setor de serviços, principalmente devido ao aeroporto, e no setor de logística, que tem muito a ver com o aeroporto e com as rodovias que cortam a cidade. Guarulhos é uma cidade que ainda tem território livre para expansão de grandes empresas. Aos poucos, a cidade vai assimilando alguns vícios da capital, como, por exemplo, os males do trânsito. Esta é uma preocupação que tem importância para o futuro, por causa da infraestrutura e da mobilidade urbana. A cidade também precisa avançar nessa questão da mobilidade com um sistema de transporte sobre trilhos. No caso da indústria, precisa buscar modernização tecnológica e gerar mais conhecimento técnico. Precisa avançar muito na área de ensino superior para ser uma cidade geradora de conhecimentos e não apenas transmissora de conhecimento, progredindo, principalmente, na formação técnica da população, para que esta possa responder às demandas da economia, que tem exigido cada vez mais pessoas especializadas. ■

“ *Um elemento importante foi a boa relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.* ”

Elói Pietá

Poder local e a questão municipal

Francisco Humberto Vignoli

Francisco Humberto Vignoli

Administrador Público e Mestre em Economia pela EAESP-FGV. Professor do Departamento de Planejamento e Análise Econômica da EAESP-FGV. Foi Secretário de Finanças da Prefeitura Municipal de Santo André e da Prefeitura Municipal de Diadema. Especialista em Finanças Públicas. É Consultor da FGV Projetos.

Bachelor's degree in public administration, and Master's in economics from EAESP-FGV. Currently professor in the Department of Economic Planning and Analysis of EAESP-FGV. Served as municipal finance secretary of Diadema. Specialist in public finances and a consultant for FGV Projetos.

RESUMO

O artigo analisa o fortalecimento do Poder Local a partir das mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu o Estado brasileiro como uma federação democrática e descentralizada, demonstrando como os Municípios foram os grandes beneficiários desse processo. Caracteriza também o crescimento, sem precedentes, do número de municípios no país, principalmente dos pequenos municípios, demonstrando os problemas decorrentes de todo esse processo.

ABSTRACT

The article analyzes the strengthening of local power since the changes brought by the 1988 Federal Constitution, which besides marking the return to democracy, established a more decentralized form of government in Brazil. The article shows how the municipalities have been the major beneficiaries of this process, and also describes the unprecedented growth of the number of municipalities in the country, particularly the creation of smaller ones by splitting off from larger ones, demonstrating the problems created by this process.



A análise das Constituições brasileiras permite perceber que o federalismo e, nesse contexto, a questão municipal, faz parte da nossa tradição política, com momentos de maior ou menor importância, dependendo do regime de governo.

Assim é que a Constituição de 1891 estabeleceu a forma republicana de governo e a forma federativa de Estado, e, dessa forma, determinou a gênese do que seria a questão da autonomia municipal. A Constituição de 1934 manteve o modelo federativo e reconheceu a competência tributária dos Municípios, assegurando a eleição de prefeitos e vereadores. A Constituição de 1937, da ditadura Vargas, embora tenha reafirmado o modelo federativo, suprimiu a eleição dos prefeitos, os quais seriam nomeados pelos governadores em consonância com o poder central. A Constituição de 1946, ao restabelecer a democracia, manteve a autonomia municipal prevista nas Constituições anteriores, distribuindo os poderes entre a União, os Estados e os Municípios, inclusive no que diz respeito à repartição das receitas. A Constituição autoritária de 1967, embora tenha centralizado o poder, determinou que os Municípios deveriam arrecadar tributos e aplicá-los nos serviços de sua competência, além de criar o Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Entretanto, a questão da autonomia municipal e, por via de consequência, o fortalecimento do poder local, adquirem importância com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 88), a qual estabeleceu o

Estado brasileiro como uma federação democrática e descentralizada. Neste sentido, o novo pacto federativo assegurou a constitucionalização do sistema tributário, determinando competências e transferências, com o objetivo de desconcentrar recursos.

O processo de desconcentração de recursos teve os Municípios como maiores beneficiários. O aumento da quota dos Municípios na arrecadação do ICMS (estadual), que passou de 20% para 25%, a instituição do IVVC que, mesmo de curta duração (até 1995), assegurou um incremento da arrecadação, assim como a transformação do ITBI - Inter Vivos, de imposto estadual em municipal e, ainda, o aumento das transferências do FPM são os exemplos mais significativos de todo esse processo. Como ilustração, vale lembrar que o incremento das receitas municipais, ocorrido nos primeiros seis anos, após a CF 88, demonstra a magnitude desse processo. Um exemplo disso são as receitas tributárias próprias que cresceram 195%, e as transferências (de ICMS e FPM) cresceram 88%.

O período 1989-2000 apresenta um crescimento médio anual dos tributos municipais significativamente maior do que o verificado nos tributos estaduais e federais, tanto nas grandes cidades, principalmente as capitais, como também nos pequenos Municípios, que passaram a cobrar tributos que, até meados da década de 1980, não eram cobrados.

Além disso, a parcela do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) transferida



aos fundos constitucionais (FPE e FPM), no período 1980 - 2000, mais do que dobrou, aumentando de 18% para 44%. A repartição do FPM continuou a mesma, tendo como princípio fundamental assegurar a transferência de recursos para as regiões menos favorecidas, consideradas as disparidades regionais.

Atualmente, a participação dos Municípios na repartição dos tributos é a seguinte: “arrecadam diretamente (através dos tributos que eles cobram) cerca de 5,4% do total arrecadado no país, equivalendo a 2% do PIB. Após as transferências constitucionais, a participação cresce para 16,5% da arrecadação, equivalendo a 6% do PIB” .

Em relação às receitas municipais, houve um movimento ordenado e institucionalizado, já com relação à despesa pública, não foi isso o que ocorreu. Gradativamente, foi se desenvolvendo um processo de transferência, para os Municípios, de funções antes desempenhadas pelos governos Estadual e Federal, ou seja, foi sendo imposta a eles uma maior carga de responsabilidade na condução de serviços públicos destinados à população.

Na ausência de um plano nacional que pensasse a descentralização dos gastos, ocorreu um processo desordenado em que os Municípios foram assumindo um papel cada vez mais importante na composição do gasto público.

Entre 1995 e 2003, cresceu, de maneira significativa, a participação da esfera municipal na prestação

de serviços públicos, e o que demonstra isso é o crescimento dos gastos de consumo dos Municípios. Enquanto, em 1995, os Municípios respondiam por 23% do total dos gastos de consumo do país - 19,6% PIB -, em 2003, passaram a responder por 29% de um total de 19,9% do PIB.

Embora o artigo 23 da CF 88 defina as competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, prevendo, em seu parágrafo único, que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre as esferas de governo, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, o fato de até hoje não ter havido nenhuma regulamentação provoca lacunas, principalmente, no que diz respeito ao financiamento das novas funções assumidas pelos Municípios.

Sendo assim, a proximidade entre o cidadão contribuinte e o poder constituído fez com que, de maneira crescente, a municipalização da ação pública fosse ocorrendo independentemente de sua institucionalização, na medida em que as crescentes demandas da população foram sendo atendidas pelos Municípios, o que significou o fortalecimento do poder local.

Essa tendência cada vez evidente de fortalecimento do poder local, reafirmada pela CF 88, acompanhou o que, nos países desenvolvidos, já vinha ocorrendo. Há uma grande literatura disponível que relaciona a descentralização ao aprofundamento do processo democrático local através do mecanismo de voz e responsabilidade, posto que a descentralização aumenta a qualida-

Tabela 1

Anos	Nº de Municípios	Municípios Novos	Índice (1970=100)
1970	3.951	-	100,0
1980	3.991	40	101,0
1984	4.102	111	103,8
1991	4.491	389	113,7
1996	4.974	483	125,9
1997	5.507	533	139,4
2000	5.507	-	139,4
2004	5.560	53	140,7
2008	5.564	4	140,8

Fonte: IBGE - censos demográficos e contagem da população.

de e a eficiência da prestação do serviço, facilitando o envolvimento de um grande número de atores.

Nesse sentido, o processo de descentralização, o fortalecimento da democracia local e a responsabilidade cada vez maior na implementação de políticas públicas estariam inseridos na tendência global em direção a novas obrigações para os governos locais eleitos diretamente.

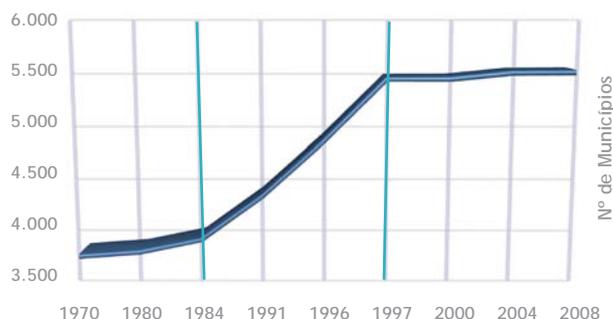
Mas um aspecto de fundamental importância merece ser destacado: a CF 88 determinou que as Assembleias Estaduais teriam o poder de decidir sobre a criação de novos Municípios (em substituição à União) o que, associado à conformação de um Estado federativo e descentralizado, deu, aos Municípios, a posição de membros da federação, com todas as características políticas decorrentes.

A combinação desses fatores é determinante para a expansão, sem precedentes, do número de Municípios ocorrida no país, conforme apresentado na Tabela 1.

Os dados da Tabela 1 indicam um crescimento de 41% do número de Municípios, no período compreendido entre os anos de 1970 e 2008. Após a CF 88, foram criados 1.458 Municípios, assim distribuídos: 735 (52,31%) tinham até 5.000 habitantes; 360 (25,62%) tinham entre 5.001 e 10.000 habitantes; 234 (16,65%) tinham entre 10.001 e 20.000 habitantes; 61 (4,34%) tinham entre 20.001 e 50.000 habitantes e apenas 1 tinha mais de 100.000 habitantes.

Quadro 1

Evolução do número de municípios no Brasil



O auge desse processo ocorreu entre os anos de 1991 e 1997, processo esse praticamente paralisado a partir da edição da Emenda Constitucional n.º 15, de 12 de setembro de 1996, que alterou o disposto no artigo 18 da CF 88, estabelecendo novas exigências para a criação de Municípios. Tal fato justifica a criação de apenas 57 Municípios, no período de 1997-2008.

Portanto, a CF 88 abriu a possibilidade nunca antes determinada de se manifestarem interesses políticos no sentido de fundamentar a criação de novos Municípios. Os distritos se convertem em Municípios, em primeiro lugar, porque suas populações e elites políticas percebem que podem fazê-lo, ou seja, porque a descentralização política lhes deu uma parcela de poder monopolizada por Brasília; e, em segundo lugar, porque isso lhes aumenta o *status* e os recursos financeiros.

Essa é a razão principal que explica o aspecto qualitativo de todo esse processo marcado pelo surgimento, de maneira predominante, de pequenos Municípios. "Assim é que, no período 1940-2000, a participação dos Municípios com até 20.000 habitantes sobre o total de Municípios passou de 54,5% para 74,8%, enquanto a participação dos Municípios com até 5.000 habitantes passou de 2% para 25,6% do total".

O Quadro 2 apresenta a distribuição atual dos Municípios do país, segundo o número de habitantes. Os dados apresentados nesse Quadro demonstram que o país é formado, essencialmente, por pequenos Municí-

pios (81,56% deles com até 30.000 habitantes), os quais dependem, basicamente, das transferências constitucionais, para poderem sobreviver. Em outras palavras, a capacidade que esses Municípios possuem de aumentar suas receitas tributárias próprias é muito pequena, e os recursos financeiros, embora repassados com base na legislação vigente, são em volume insuficiente para atender às demandas existentes.

Esse processo de criação de Municípios, que marca o período recente, gera uma situação contraditória: há uma transferência de renda para os centros menos populosos, em detrimento das cidades médias e grandes que compõem as regiões metropolitanas.

Nesse sentido, cabe verificar qual a destinação dos recursos que a simples existência de um Município, por menor que seja, determina. Será que a população se beneficia da emancipação política, tendo acesso a políticas públicas que melhorem a qualidade de vida? Será que, depois de serem computados os gastos para manutenção da máquina pública, sobram recursos para atender às demandas da população?

Há que se considerar que praticamente todos os Municípios com até 5.000 habitantes - 25,6% do total - dependem das transferências do FPM para manter em funcionamento sua estrutura política: prefeito, vice-prefeito, 9 vereadores, e, por menor que seja, sua estrutura administrativa. Dependem, portanto, das transferências voluntárias feitas pelos Estados e pela União para po-

derem realizar quaisquer outros gastos, transferências essas que dependerão, inclusive, de sua capacidade de gestão.

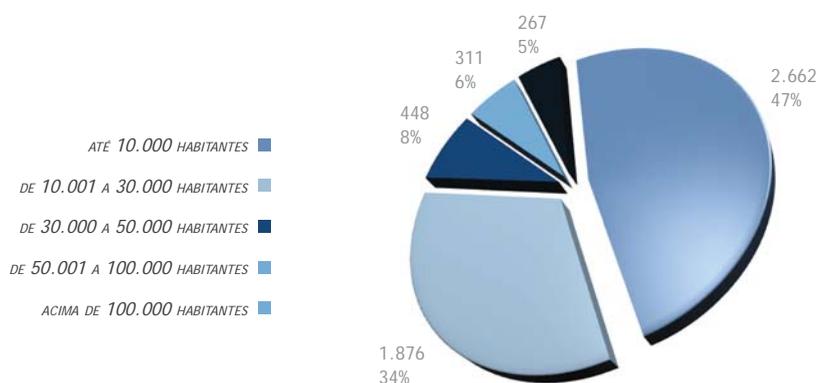
Esse é o lado crítico de todo esse processo que caminha na contramão da tendência ao fortalecimento do poder local, na medida em que o enfraquece. Considerada a exceção às cidades médias e grandes, como podemos falar em fortalecimento de poder local, se todo esse movimento de criação de pequenos Municípios teve, em sua essência, basicamente a busca do poder político e da definição de novos redutos eleitorais? Como podemos falar em fortalecimento de um poder altamente dependente de recursos financeiros de outras esferas de governo? Será que todo esse processo não seria a versão moderna da lógica do "Coronelismo, enxada e voto", que tão fortemente marcou a história do país?

A ausência de um Planejamento Econômico que, historicamente, pensasse e estimulasse o desenvolvimento regional, e a ausência de Políticas Públicas que pensassem o país de maneira integrada, acabaram por gerar essa realidade totalmente distorcida.

Se considerarmos que o movimento pró-descentralização que marcou o debate constituinte (anterior à CF 88) surgiu em contraposição à centralização excessiva, instalada durante a ditadura militar, não podemos também deixar de citar que a descentralização levada a efeito, principalmente baseada na criação sem precedentes de pequenos Municípios, está longe de assegurar

Quadro2

Distribuição dos municípios por faixa de população



o acesso à cidadania, entendida como a relação entre o cidadão e a apropriação da coisa pública.

Para que esses Municípios assumam, verdadeiramente, o papel de prestadores de serviços públicos, de forma a assegurarem o acesso à cidadania e à democratização econômica, há que se considerar as características da municipalização brasileira inserida nas disparidades regionais. É preciso pensar na modernização do processo de gestão pública municipal, especialmente no que diz respeito à capacitação dos recursos humanos, da gestão financeira e tributária. Mas, deve-se considerar, também, que os pequenos Municípios, sem apoio institucional, não terão condições de levar a efeito essas ações modernizantes.

A disseminação dos programas específicos destinados à esfera municipal tem esbarrado nas dificuldades características dos pequenos Municípios, que constituem, de longe, a grande maioria no país. Programas como o PMAT (BNDES), destinados à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado, assim como o PNAFM - Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros, gerido pelo Ministério da Fazenda, têm obtido resultados nada animadores. Basta lembrar que, até o momento, somente 68 Prefeituras integram o PNAFM, e que esse contingente é formado basicamente por cidades grandes e médias.

Os pequenos Municípios, por dificuldades que vão desde a falta de técnicos capazes de formularem o Projeto para obtenção do financiamento até a inexistência de apoio técnico para a própria execução, não têm obtido êxito na adoção desse programas.

Nesse contexto, caberia ao Ministério do Planejamento desenvolver um programa nacional de apoio específico aos Municípios com até 30.000 habitantes (81,5% do total), que objetivasse desde a formação de técnicos até a adoção de recursos tecnológicos e, muito importante, sem contrapartida financeira. É inadmissível que a imensa maioria desse contingente de pequenos Municípios não tenha acesso às inovações tecnológicas na área de Tecnologia da Informação, ficando à mercê de solu-

ções, muitas das vezes, totalmente distantes, inclusive, das exigências legais, no que diz respeito ao processo de prestação de contas.

Considerando que algumas das políticas públicas do governo federal têm o Município como seu principal executor, como, por exemplo, o Bolsa-Família, e ainda, que as ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC - voltadas às áreas de saneamento e habitação também possuem essa característica, ficaria absolutamente clara a necessidade e a viabilidade de uma ação coordenada e planejada institucionalmente.

O custo de um Programa com essas características seria plenamente compensado, a médio e longo prazos, pela adoção de um novo modelo de gestão que visasse ao aprimoramento do processo de tomada de decisões quanto à maior racionalidade da despesa pública, tendo, como princípio básico, o atendimento das demandas do cidadão contribuinte.

Há que se pensar, também, na possibilidade de outros arranjos institucionais, setoriais ou regionais, que visem à ampliação da ação pública. Algumas experiências muito bem-sucedidas já vêm sendo levadas a efeito, principalmente após a entrada em vigor da Lei dos Consórcios Públicos. Outro bom exemplo de iniciativas de cunho regional são os Comitês de Bacias, voltados, especificamente, para as questões relativas ao saneamento e à preservação do meio ambiente. Mas aqui também caberia uma ação coordenada pelo Ministério do Planejamento, identificando as melhores possibilidades e potencialidades e auxiliando na sua execução.

Somente assim, haveria a possibilidade do fortalecimento desses pequenos Municípios como entes federativos e, por via de consequência, como espaço efetivo de afirmação da democracia econômica e de acesso à cidadania. ■■

Políticas públicas municipais: em busca da racionalidade

Francisco R. Funcia

Francisco Rózsa Funcia

Economista e Mestre em Economia Política pela PUC-SP. É Consultor da FGV Projetos, Professor-Convitado do Programa de Educação Continuada da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (GVpec), Gestor e Professor do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Desenvolveu metodologia para a análise da execução orçamentária-financeira do Ministério da Saúde pelos Conselheiros Nacionais de Saúde para a Organização Panamericana de Saúde (OPAS/OMS). Foi Secretário de Finanças da Prefeitura do Município de Ribeirão Pires e Assessor Econômico-Financeiro nas Prefeituras dos Municípios de Diadema e São Bernardo do Campo.

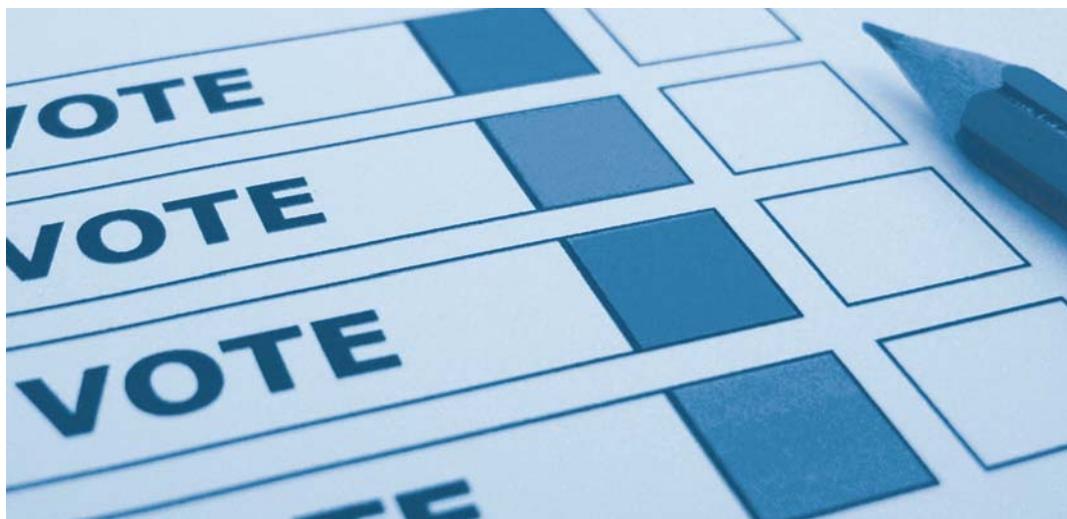
Bachelor's degree in economics, and a Master's in political economy from PUC-SP. Consultant at FGV Projetos, visiting professor in the Continuing Education Program of Fundação Getulio Vargas in São Paulo (GVPEC), and dean and professor of the Economic Sciences Program of São Caetano do Sul Municipal University. He developed a methodology for analyzing the budgetary and financial execution of the Ministry of Health by the National Health Council for the Pan American Health Organization (PAHO/WTO). He was municipal secretary of health for the city of Ribeirão Pires and economic and financial advisor in the municipal governments of Diadema and São Bernardo do Campo.

RESUMO

O artigo trata do descompasso existente entre a crescente importância assumida no Brasil pela esfera municipal de governo, a partir da Constituição Federal de 1988, e a relativa incapacidade técnica, organizacional e financeira dos Poderes Executivo e Legislativo na grande maioria das cidades brasileiras para fazer frente às novas exigências requeridas desde então. Analisa também que a agenda municipal da reforma do Estado deve começar por um diagnóstico preciso do processo de gestão, de tal forma que, além da capacidade contributiva, o fortalecimento das receitas próprias tenha como critério a necessidade de manutenção da máquina pública com base no planejamento.

ABSTRACT

The article discusses the mismatch between the growing importance of the municipal sphere of government in Brazil since the 1988 Federal Constitution and the relative technical, organizational and financial incapacity of the executive and legislative branches in the large majority of Brazilian cities to face the new demands placed on them since then. It also argues that the municipal agenda for government reform should start with a careful diagnosis of the management process, so that efforts to strengthen the local tax base, besides the criterion of ability to pay, consider the need to maintain the public apparatus in light of planning.



Os anos 80 foram marcados por uma intensa mobilização da sociedade brasileira pelo restabelecimento da democracia no país. O ponto culminante deste processo foi atingido com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a “Constituição-Cidadã”, que incorporou as teses descentralizantes.

Toda essa movimentação foi importante para a reformulação das políticas públicas, especialmente as sociais, a partir dos anos 90. A descentralização foi defendida como um meio fundamental para promover uma “reestruturação transformadora” do Estado brasileiro. Havia a necessidade de “abrir” o Estado, quer para o resgate da dívida social herdada das décadas passadas, quer para garantir o exercício da cidadania através da efetiva participação popular na definição, gestão e controle das ações derivadas das políticas públicas. Acrescentaram-se os problemas oriundos tanto do caráter recessivo das políticas de ajuste da crise econômica dos anos 80, visando combater as altas taxas inflacionárias e o desequilíbrio das contas externas, quanto do processo de abertura comercial e de reestruturação produtiva, com destaque para o desemprego, durante os anos 90.

Esta situação requereu, das administrações municipais, intervenções rápidas principalmente nas áreas de saúde, educação, habitação, abastecimento alimentar, meio ambiente, saneamento básico, programas especiais de combate à pobreza e ao desemprego, num contexto de relativa incapacidade técnica, organizacional e financeira da maioria delas para enfrentar tal desafio. Afinal, os Municípios exerceram por muito tempo um papel coadjuvante no cenário político-institucional.

A reconstrução do desenho político-institucional decorrente do fortalecimento do poder local e da participação ativa da comunidade continua representando um desafio para a sociedade brasileira:

a) em primeiro lugar, porque o debate sobre a reforma do Estado tem dado pouca atenção à esfera municipal, principalmente no que tange à existência de Municípios com características completamente diferentes (demográficas, socioeconômicas, culturais, regionais etc.).

b) em segundo lugar, pela existência de uma espécie de “cultura centralizadora”, que tem caracterizado o pacto federativo brasileiro, o que, evidentemente, influenciou no processo de descentralização das políticas sociais a partir do início da década passada.

As receitas, própria e disponível da esfera municipal de governo, cresceram a partir da reforma tributária promovida pela Constituição Federal de 1988. Porém, a competência de tributar continuou excessivamente centralizada na União, o que implicou a manutenção da grande importância das transferências intergovernamentais na composição da receita da maioria dos Municípios brasileiros, como pode ser observado na Tabela 1. Este último aspecto foi responsável por distorções importantes no processo de financiamento das políticas municipais nos últimos anos, pois:

a) tem representado uma dependência excessiva das decisões políticas e discricionárias dos governos estaduais e federal;

b) o critério de rateio para a definição dos valores a serem transferidos tem refletido uma metodologia que não privilegia a crescente pressão de demanda por serviços urbanos e sociais que recai predominantemente sobre as cidades de maior porte, em geral, com áreas densamente povoadas; além disso, representou a separação entre a decisão do gasto e o seu financiamento direto pelo contribuinte na respectiva esfera de governo.

Tabela 1

Receita de Transferência como porcentagem da Receita Municipal

Faixas de População	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	63,0	64,0	64,5	64,8	63,6	62,1	62,9	64,0	64,7
Pop > 1.000.000	44,0	46,5	47,2	46,6	46,2	45,0	46,3	45,0	45,6
300.000<Pop<1.000.000	58,8	59,1	60,2	60,9	58,2	58,4	58,6	60,2	60,8
50.000<Pop<300.000	69,7	70,4	70,5	70,6	68,2	66,4	66,9	69,5	70,5
Pop < 50.000	86,4	86,0	86,1	85,9	84,9	83,2	84,1	84,8	85,0

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2007, p.21)

Nota: (1) Amostra de 2.951 municípios

Considerando que a receita visa financiar as políticas públicas em cada esfera de governo, os dados da Tabela 2 evidenciam que, em termos de função de governo, a maior parte da receita municipal tem sido destinada ao financiamento de gastos sociais, destacando-se nessa alocação os Municípios com população entre 300 mil e um milhão de habitantes. Contribuiu para esse aumento a vinculação orçamentária, que estabeleceu gastos mínimos com ações e serviços de saúde, além da definição do que podem ser considerados gastos com ensino para apuração do percentual mínimo de aplicação constitucional. Porém, isso não significou necessariamente racionalidade administrativa e preservação do Erário.

Como ilustração, os avanços políticos observados na implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), em termos de integração (com autonomia) entre as três esferas de governo nos últimos vinte anos, não foram acompanhados de uma reestruturação administrativa e financeira capaz de assegurar a completa eficácia do sistema. Quanto à área da educação, ainda predomina a sobreposição de políticas entre as três esferas de governo, o que condiciona negativamente os resultados alcançados em relação às expectativas da sociedade. Em suma, a vinculação orçamentária por esfera de governo não é condição suficiente para se garantir a eficácia das políticas públicas na área social. Contrariamente ao que poderia suge-

Tabela 2

Receita de Transferência como porcentagem da Receita ícipal

Faixas de População	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	58,1	57,4	56,6	57,7	58,8	60,8	57,8	59,1	59,6
Pop > 1.000.000	57,7	56,2	53,5	56,1	61,1	62,5	58,9	59,9	59,9
300.000<Pop<1.000.000	62,5	59,5	61,6	60,5	60,4	61,9	60,0	61,4	60,7
50.000<Pop<300.000	57,5	58,4	57,2	58,4	57,3	59,4	57,0	58,0	58,6
Pop < 50.000	56,2	56,6	57,0	57,5	56,0	58,9	55,6	57,8	59,4

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2007, p.21)

Nota: (1) Amostra de 2.951 municípios

Tabela 3

Despesas com pessoal ativo como porcentagem da receita bruta dos municípios

Faixas de População	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	33,5	32,2	31,0	31,0	32,9	34,1	33,0	33,8	33,7
Pop > 1.000.000	28,4	27,0	25,8	27,0	29,0	29,7	28,2	29,5	28,8
300.000<Pop<1.000.000	37,4	34,4	32,6	32,9	35,7	36,0	34,6	35,7	34,7
50.000<Pop<300.000	36,7	35,4	34,4	33,0	34,8	36,0	35,5	35,5	36,2
Pop < 50.000	34,8	34,8	34,0	33,2	34,0	36,7	35,7	35,7	36,6

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2007, p.22)

Tabela 4

Outras despesas correntes como porcentagem da receita bruta dos municípios

Faixas de População	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	39,6	40,8	38,5	38,6	41,5	43,4	42,2	43,4	44,5
Pop > 1.000.000	41,4	42,3	38,1	38,2	43,4	43,7	42,2	43,6	47,0
300.000<Pop<1.000.000	43,5	43,7	41,7	39,9	41,5	43,3	43,1	44,8	46,2
50.000<Pop<300.000	38,6	40,7	39,6	40,1	39,8	42,1	40,7	41,8	41,6
Pop < 50.000	35,5	36,7	35,7	36,6	41,1	44,5	43,1	43,7	43,3

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2007, p.23)

rir a expansão dos gastos sociais, verificada na Tabela 2, não houve crescimento das despesas com pessoal ativo, como pode ser observado na Tabela 3, as quais estão situadas em níveis que não comprometem o equilíbrio das contas públicas no processo de execução orçamentária e financeira. A mesma situação não ocorreu com as “Outras Despesas Correntes”, que aumentaram significativamente no período analisado, conforme Tabela 4. Trata-se de situação que pode tanto refletir a expansão dos serviços ofertados nas áreas sociais, como indicar um problema de gestão, em que a falta de controle ou o desconhecimento efetivo dos custos das diferentes unidades de serviço condicionariam a qualidade do gasto público, em prejuízo dos interesses da população (mais despesas de custeio e menos investimentos).

Na verdade, os Poderes Executivo e Legislativo Municipais não se capacitaram técnica e administrativamente para o papel relevante assumido a partir da Constituição Federal de 1988. No Poder Executivo, as estruturas de gestão são bem hierarquizadas e desprovidas de mecanismos de controle dos custos das ações desenvolvidas, tornando o processo decisório demorado e dispendioso. Da mesma forma, o Poder Legislativo também não está bem estruturado para o exercício da avaliação técnica e constitucional dos projetos de lei, nem para as funções de fiscalização dos atos e políticas do Poder Executivo.

Fica evidente, nesta altura, que as estruturas centralizadas e excessivamente burocratizadas do aparelho de Estado são incompatíveis com o objetivo de implantar políticas sociais eficazes, dificultando o processo de fiscalização, controle e avaliação dos gastos públicos quanto às prioridades estabelecidas na fase do planejamento municipal. Em outros termos, a agenda municipal da reforma do Estado deve começar por um diagnóstico preciso do processo de gestão, de tal forma que, além da capacidade contributiva, o fortalecimento das receitas próprias tenha como critério a necessidade de manutenção da máquina pública conforme o planejamento.

Além disso, será preciso alterar a lógica da fragmentação (desarticulação entre os níveis de governo), ainda presente na formulação e implementação das políticas sociais, pela lógica da integração e matricialidade das políticas públicas, estabelecendo-se relações intergovernamentais menos centralizadoras, voltadas para a garantia do interesse público e do controle social. Desta forma, será efetivado o fortalecimento do poder local, ou seja, do Município como *locus* privilegiado da nova relação interativa entre Estado e Sociedade.

Diante disso, urge a construção de um novo desenho político-institucional que preveja uma nova forma de articulação, inclusive operacional, entre os três níveis de governo (federal, regional e local), e novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade, priorizando:

a) o processo de planejamento integrado, em que o Plano Plurianual (PPA) municipal seja concebido a partir de um processo que envolveria as três esferas de governo quanto aos programas comuns;

b) a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual municipais em obediência ao cronograma estabelecido no PPA, especialmente em relação aos programas comuns das três esferas de governo;

c) uma agenda municipal para a reforma do Estado, com a implantação de ferramentas de gestão que propiciem a agilidade no processo de tomada de decisão, aliada à racionalidade do gasto, garantindo que a gestão fiscal responsável seja um viabilizador da eficácia das políticas públicas municipais, e não um obstáculo a estas; e

d) uma reforma fiscal que fortaleça a competência de tributação dos Municípios e discipline as competências privativas e comuns de gastos entre as três esferas de governo.

Só assim as políticas públicas municipais alcançarão a racionalidade desejável para que os resultados sejam de alto rendimento e benefício para a maioria da população. ■

Gestão da receita municipal - um passo à frente

Rubens Alves



Rubens Alves

Economista graduado pela Universidade Mackenzie, Mestre em Administração Contábil e Financeira pela EAESP- FGV. Auditor Fiscal de Tributos da Prefeitura Municipal de São Paulo. Professor-Convitado do Programa de Educação Continuada da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (GV PEC), Consultor da FGV Projetos.

Bachelor's degree in economics from Mackenzie University and a Master's in accounting and financial administration from EAESP-FGV. He is a municipal tax auditor in São Paulo, visiting professor in the Continuing Education Program of Fundação Getulio Vargas in São Paulo (GV PEC) and consultant at FGV Projetos.

RESUMO

O artigo analisa o aumento das receitas municipais após a CF88, baseado principalmente nos novos parâmetros de distribuição dos tributos e em legislações posteriores, que ampliaram a transferência de recursos. Analisa ainda que a modernização da administração tributária foi outro fator que contribuiu para a elevação dos níveis de arrecadação municipal.

Todavia, ainda hoje há um grande número de Municípios carentes de providências de melhoria nos seus sistemas de tributação, principalmente nas áreas de atualização cadastral, tecnologia de informação, recursos humanos e legislação. De outra parte, não existe, ainda, uma conscientização dos agentes políticos no sentido de vincular recursos para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho do setor tributário e implantar padrões de excelência e melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados.

ABSTRACT

The article examines the increase in municipal revenues after the 1988 Federal Constitution, due mainly to the new parameters for distribution of tax revenue, and subsequent legislation, which has increased revenue transfers. It also shows that the modernization of tax administration has been another factor contributing to the increase in municipal revenue.

Nevertheless, many municipalities still have not taken steps to improve their local tax systems, mainly in the areas of record keeping, information technology, staff training and local legislation. Another problem is the relative lack of awareness of local politicians of the results that can be attained by linking resources to the improvement of working processes in the tax area and implementing standards of excellence to spur improved quality of the services provided.



A prestação de serviços em quantidade suficiente e com a qualidade exigida pelos cidadãos-contribuintes é a função precípua das administrações municipais. Esse objetivo tem se mostrado um grande desafio para as Prefeituras em razão da crescente concentração da população nas regiões urbanas e, em particular, nas grandes cidades e, ainda, da transferência cada vez maior de encargos das demais esferas de governo, como vem ocorrendo nas últimas décadas nas áreas de saúde, educação e assistência social.

O financiamento desses serviços baseia-se, fundamentalmente, na arrecadação de tributos próprios e nas transferências constitucionais e voluntárias. Estas agregam grande significação na saúde e educação, uma vez que os investimentos originários de operações de crédito e de alienação de bens têm papel marginal na receita dos Municípios.

As receitas municipais, desde a promulgação da Constituição de 1988, vêm apresentando um crescimento constante em decorrência de vários fatores: melhoria na administração dos tributos próprios, programas de financiamento para a modernização da área tributária e, com certeza, o fator mais importante, a redefinição da distribuição da receita tributária entre os entes federativos, estabelecida na nova Carta Magna. No tópico Crescimento das Receitas Municipais, detalharemos melhor essa circunstância.

A importância de uma gestão eficiente da arrecadação das receitas é ressaltada na própria Constituição quando, no inciso XXII de seu artigo 37, elege a administração tributária como atividade essencial ao funcionamento do Estado, devendo ser exercida por servidores de carreiras específicas, contando com recursos prioritários para a realização de suas atividades.

Tendo em vista a alta carga tributária vigente no País, não é mais cabível a busca de recursos por meio de criação de novos tributos ou do aumento das alíquotas. O caminho a seguir é a ampliação da base tributável, melhorando os vários processos envolvidos na tributação: cadastramento, lançamento, arrecadação, fiscalização e cobrança. Isso somente será conseguido se a preocupação dos administradores públicos municipais estiver

voltada para a atualização permanente dos elementos que dão suporte a esses processos - legislação, infraestrutura, recursos humanos e tecnologia de informação -, até mesmo para atender ao mandamento constitucional acima citado.

A eficácia no exercício da competência de cobrar os tributos, todavia, tem como objetivo maior ampliar os recursos disponíveis para a prestação de serviços com a excelência que o contribuinte exige em contrapartida aos valores pagos.

PLANEJAMENTO DA RECEITA

No longo período em que convivemos com altas taxas de inflação, o planejamento e a previsão da receita eram um exercício complexo e, ao mesmo tempo, frustrante. A revisão das estimativas era necessária quase que diariamente. De outra parte, no caso dos Municípios, onde o ingresso dos recursos tem forte concentração no início do exercício (pagamento à vista do IPTU, recebimento do IPVA e transferência do ICMS, referente às compras do final do ano), e as despesas espalham-se por todo o período, havia uma grande receita decorrente das aplicações financeiras que permitiam aos administradores atender às demandas da população sem a necessidade de aprimoramento da administração tributária. Além disso, os próprios órgãos fiscalizadores das finanças municipais - Câmaras Municipais e Tribunais de Contas - preocupavam-se quase que exclusivamente com a execução da despesa.

Com a estabilidade monetária consolidada e, ainda, com a Lei de Responsabilidade Fiscal editada no exercício de 2000, uma nova fase foi iniciada na administração tributária, caracterizada pela inexistência das receitas financeiras fartas e regradas por dispositivos de metodologia e critérios de estimativa da receita.

Dessa forma, nas previsões de receita, passaram a ser observadas as normas técnicas e legais, e considerados os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante, além de serem acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a



que se referiam, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (art. 12 da LRF).

Em decorrência disso, a realização da receita passou a ficar próxima das previsões efetuadas e, por conseguinte, exigiu o controle mais criterioso das despesas, dado que a LRF tinha como premissa básica do resultado fiscal o equilíbrio entre receita e despesa.

Nessas condições, os administradores públicos passaram a se preocupar com a qualidade dos gastos na prestação de serviços à população e na execução de obras. Não por outra razão, a LRF previu em seu texto a implantação de um sistema de custos para aferição e controle desses gastos.

Paralelamente, para ampliar a capacidade dos Municípios de prestar mais e melhores serviços, houve a necessidade, por parte das Prefeituras, de expandir suas receitas. Dois caminhos foram trilhados pelos Municípios: pleitear alterações na legislação tributária e aprimorar seus processos de tributação.

Na questão legal, houve significativas conquistas: o aumento do percentual do Fundo de Participação dos Municípios-FPM; a instituição da progressividade do IPTU, em razão do valor do imóvel, e a permissão de alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel; a possibilidade, por meio de convênio com a União, de assumir a administração e o recebimento do total do Imposto Territorial Rural-ITR; a participação

na arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico-CIDE; a instituição da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação; a edição de nova lei complementar regrido a tributação do ISS, ampliando a lista de serviços sujeitos ao imposto, permitindo aos Municípios a eleição do responsável como substituto do contribuinte e já definindo, em alguns casos, o tomador dos serviços como responsável pelo seu pagamento.

Com respeito à modernização dos processos de trabalho, os grandes Municípios e os Municípios das capitais avançaram em larga margem no sentido da implantação do governo eletrônico. Os contribuintes e usuários passaram a ter acesso à diversificada gama de informações e serviços por intermédio da rede mundial de computadores (internet), tais como: certidões negativas, posição da situação fiscal atualizada, guias para pagamento de tributos, cálculo dos acréscimos para pagamento após o vencimento, atualização cadastral, escrituração eletrônica de livros fiscais, emissão de nota fiscal, segunda via de lançamentos, legislação tributária, entre outros.

Já os demais Municípios, mesmo tendo acesso a linhas de financiamento voltadas à implementação de medidas de melhoria de seus procedimentos, apenas deram início ao planejamento da atualização de suas informações e à implantação de processos perenes e contínuos de manutenção dessas informações.

Há muito a evoluir, ainda, na relação fisco-contri-

buinte, em direção à simplificação no cumprimento de obrigações fiscais, na comunicação clara e no acesso às informações.

É considerável, no entanto, o resultado, em termos de arrecadação, decorrente dos fatores acima abordados.

CRESCIMENTO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

Vários estudos foram desenvolvidos e publicados tratando sobre os efeitos da publicação da Constituição Federal de 1988 na arrecadação e na distribuição das receitas entre os entes federativos. Nesta análise, utilizamos os dados de dois trabalhos realizados pelos técnicos do BNDES, abrangendo o período de 1988/1997, e da Secretaria do Tesouro Nacional, para o período em seqüência - 1998/2006.

O trabalho do BNDES utilizou dados extraídos das contas nacionais e comparou a receita tributária dos três níveis de governo. No caso dos Municípios, além dos impostos, taxas e contribuições de sua competência, foi considerado, também, o imposto de renda retido na fonte dos seus funcionários e fornecedores de serviços que permanece no poder local sem o recolhimento à União. A Tabela 1, abaixo, transcrita do aludido estudo, mostra que a receita tributária municipal praticamente triplicou no período de 1988/1997. O crescimento médio anual foi duas vezes maior que o dos tributos estaduais e cerca de três vezes maior que o dos federais.

Tabela 1

Desempenho da arrecadação tributária por nível de governo - 1988/97

Anos	R\$ Milhões de 1997			Ano-base 1998 = 100		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1998	116.764	42.955	4.733	100	100	100
1989	123.194	51.135	4.809	106	119	102
1990	141.574	55.955	6.173	121	130	130
1991	117.686	55.118	8.937	101	128	189
1992	117.739	50.269	7.657	101	117	162
1993	128.360	46.194	6.826	110	108	144
1994	142.118	57.297	7.332	122	133	155
1995	151.050	63.464	10.187	129	148	215
1996	159.631	70.046	13.447	137	163	284
1997	168.313	71.079	13.730	144	165	290

Vale ressaltar que o montante da receita tributária municipal nos anos de 2006 e 2007 – superior a R\$ 13 bilhões – representou naqueles anos cerca de 1,6% do PIB, o que os autores do trabalho afirmaram como sendo a mais alta participação atingida pelos Municípios até então; em 1988, essa participação fora de 0,7% do PIB.

O estudo da Secretaria do Tesouro Nacional, pertinente ao período de 1998/2006, trabalhou com os conceitos de receita bruta e de arrecadação própria, na apuração dos resultados fiscais, e utilizou uma amostra de 2.951 Municípios. Para esse conjunto de Municípios, a receita bruta apresentou um crescimento nominal, no período, de 179,9%. A decomposição desse percentual mostra que a arrecadação própria cresceu 166,9%, enquanto as receitas de transferências aumentaram 187,6%. Cabe um destaque à evolução das transferências referentes ao SUS, FUNDEF e FNDE que, consideradas em conjunto, apresentaram um crescimento nominal de 422,7%, atingindo, em 2006, R\$26,7 bilhões. Para entender a importância desses números, basta registrar que as transferências do FPM, principal receita para a grande maioria dos Municípios, alcançou, nesse mesmo ano, R\$ 20,7 bilhões.

Em relação ao PIB, houve também expressivo incremento quanto à participação relativa em 1997 (1,6%). As receitas de arrecadação própria representaram, em 2006, 2,2% do PIB – R\$ 47,5 bilhões.

Os ganhos de receita apresentados pelos Municípios desde a CF 1988 têm duas prováveis origens: as alterações na legislação, já comentadas anteriormente; e a melhoria dos aparelhos arrecadatórios municipais que, nos Municípios de maior porte, tiveram seu início até mesmo antes do período aqui abordado, ao contrário dos Municípios médios e pequenos, que só mais recentemente vêm adotando políticas nesse sentido.

UM PASSO ADIANTE

Embora seja concreta a evolução dos Municípios no trato da administração tributária, refletida fortemente nos valores arrecadados, existe, ainda, um longo caminho a ser percorrido no sentido de consolidar a implantação de um programa de qualidade na execução dos seus processos

de trabalho, focados na melhoria contínua dos serviços prestados ao cidadão-contribuinte.

As áreas em que os Municípios, mesmo aqueles de grande porte, têm encontrado maior dificuldade em implementar ações corretivas das deficiências existentes são: atualização dos dados cadastrais, implantação e desenvolvimento de sistemas adequados à dinâmica da tributação, ampliação e capacitação dos recursos humanos e simplificação e consolidação da legislação.

Na questão dos cadastros, seja de imóveis ou de empresas e autônomos, existe uma prática de contratar periodicamente recadastramentos gerais que provocam, muitas das vezes, problemas políticos na sua implantação, dado o volume e a relevância das alterações apuradas. O mesmo ocorre com as Plantas de Valores dos Imóveis, que são atualizadas esporadicamente, causando grande impacto no valor venal das propriedades. São raros os Municípios que mantêm pessoal técnico especializado e permanente para essas atividades, o que daria maior confiabilidade e consistência aos lançamentos e diluiria o forte efeito de atualizações efetuadas de uma só vez e entremeadas por largos espaços de tempo.

No tocante aos sistemas e equipamentos de informática, os Municípios ainda não conseguiram desenvolver, ou contratar com terceiros, sistemas integrados e de manuseio simples que atendam não só aos usuários como ao público contribuinte. Com o uso cada vez mais intenso de recursos da Internet, há necessidade de manter os serviços disponíveis quase permanentemente, o que demanda agilidade na solução dos problemas e equipamentos com capacidade de atender às demandas. Pela velocidade com que a tecnologia de informação vem se desenvolvendo, são exigidos equipamentos com capacidade e sofisticação cada vez maiores. Esse é um desafio que os administradores municipais têm enfrentado e, até o momento, com pouco sucesso. O planejamento e o investimento intenso de recursos nessa área são fundamentais para que não se torne um gargalo para a modernização das demais atividades tributárias.

Por outro lado, a fiscalização tributária, na grande maioria dos Municípios, restringe-se à homologação dos lançamentos do ISS. Raramente, existem fiscais em

quantidade suficiente para atualizar os cadastros e a planta de valores. Certamente, cabe uma profunda reformulação desse comportamento. Há que se abastecer os Municípios com maior número de fiscais qualificados, selecionados em concursos públicos, e proporcionar a eles capacitação permanente para o desempenho de suas funções.

Finalmente, cabe uma reflexão sobre a legislação tributária municipal. Encontramos, hoje, Municípios com códigos tributários que remontam às décadas de 60 e 70, remendados ao longo do tempo. Atualmente, no geral, a legislação tributária municipal é confusa, complexa, esparsa e de difícil acesso, tanto para o contribuinte como para os agentes competentes para aplicá-la. É preciso um esforço concentrado para a modificação desse quadro, editando-se leis justas, duradouras e sólidas, com redação clara, objetiva e inteligível, livres de minúcias e excessos burocráticos ou fiscalistas, e com conteúdo restrito à matéria de lei, não incluindo temas passíveis de regulação pelo Poder Executivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um viés político no enfrentamento dos problemas inerentes à administração tributária, qual seja, a imagem pouco simpática que a cobrança dos tributos municipais, especialmente no caso do IPTU, projeta perante os municípios, tem impedido que os agentes políticos municipais façam uma análise mais racional e objetiva dessa questão, e, como determina a Constituição, considerem-na prioritária e preferencial na destinação de recursos para sua modernização.

Podemos listar uma série de motivos para justificar a mudança desse comportamento, mas apenas os três listados a seguir já são suficientemente fortes para que isso ocorra.

Em primeiro lugar, é preciso deixar de considerar a administração tributária como uma atividade-meio auxiliar de mero fornecimento de recursos para a prestação de serviços aos municípios. É importante salientar que essa área se relaciona com toda a população, muito mais até que as atividades-fins, como saúde e educação. Isso é visível na atividade de tributação, através das notificações relativas ao IPTU, ISS, ITBI e contribuições; e na prestação de serviços de emissão de certidões, atualização cadastral, pagamento de tributos, escrituração

eletrônica de livros, emissão de notas fiscais, parcelamento de dívidas, reclamações e recursos tributários, concessão de isenções, entre outros. Portanto, a busca da excelência nessas ações junto ao contribuinte torna-se uma forte e inteligente atuação política.

Em segundo lugar, mas não menos importante, deve-se considerar o crescimento da arrecadação, fator mais sensível aos administradores públicos. Todavia, esse acréscimo não deve implicar o aumento da carga tributária, já elevada. Terá que vir juntamente com atitudes voltadas para a modernização dos processos de trabalho e do atendimento ágil e eficiente ao contribuinte, com investimentos em instalações, equipamentos e sistemas, em melhoria dos recursos humanos da área de fiscalização em termos de quantidade, capacitação e salário, e simplificação da legislação.

E, por fim, deve-se considerar a oportunidade que o aprimoramento da administração tributária oferece aos prefeitos de planejar e ampliar as ações de governo, no sentido de atender às crescentes demandas da população, baseada na certeza de que as metas de realização da receita serão cumpridas. ■■

Saneamento nos municípios brasileiros: regulação e planejamento

Frederico Araujo Turolla

Frederico Araujo Turolla

Doutor e Mestre em Economia de Empresas pela FGV/SP, com intercâmbio em Economia Internacional e Finanças na Universidade de Brandeis (Massachusetts, EUA). Professor de Economia em cursos de graduação, especialização e MBA da FGV-SP e da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), pesquisador do Núcleo de Estudos em Gestão Internacional e membro da Academy of International Business, capítulo América Latina. É Consultor da FGV Projetos. Foi Econômico do Banco WestLB e é sócio da Pezco Pesquisa e Consultoria.

Master's and doctorate in business economics from FGV/SP, with exchange in international economics and finance at Brandeis University (Massachusetts, USA). Professor of economics in the undergraduate, specialization and MBA courses at FGV-SP and at the Higher School of Advertising and Marketing (ESPM), and is also a researcher with the Nucleus for International Management Studies. Member of the Latin American Chapter of the Academy of International Business and a consultant at FGV Projetos. Was formerly an economist with Banco West LB and is currently a partner with Pezco Pesquisa e Consultoria.

RESUMO

O artigo se propõe a analisar a situação do saneamento no Brasil, caracterizando dois novos instrumentos, o planejamento e a regulação, introduzidos pela lei nº 11.445 de 2007. No caso do planejamento, há a obrigação do titular de estabelecer um Plano Municipal de Saneamento e de revê-lo a cada quatro anos. A lei também introduz incentivos para o estabelecimento da regulação, hoje ausente no quadro legal e institucional do setor, mas que tem sido usada, em vários países, como um vetor de indução de eficiência, universalização e de outros objetivos fundamentais. A adequada implementação destes instrumentos será decisiva para uma antecipação das comemorações da universalização do acesso em todo o Brasil, hoje programada para o próximo século.

ABSTRACT

The article analyzes the situation of public sanitation in Brazil, describing two new instruments, local planning and regulation, introduced by Federal Law 11,445 in 2007. In the case of planning, municipal governments are obliged to establish a municipal sanitation plan and review it every four years. The law also introduced incentives for establishing better regulations, today a main drawback of the sector's legal and institutional framework, but which has been used in many countries as a way to achieve efficiency, universal service and other fundamental objectives. The adequate implementation of these instruments will be decisive to speed up the day when universal sanitation can be commemorated in Brazil, today forecast only for the next century.

A insuficiência do saneamento básico constitui desperdício de oportunidades preciosas de redução da pobreza, de aumento da inclusão social e de promoção do desenvolvimento econômico. As consequências mais conhecidas da falta de redes de água e de esgoto manifestam-se na forma de uma proliferação de doenças gastrointestinais que sobrecarregam o serviço de saúde pública. Essas doenças e a mortalidade infantil diminuem o capital humano dos indivíduos mais pobres.

Há efeitos negativos sobre a qualidade do meio ambiente. Estes decorrem não somente da insuficiência das redes de esgoto, mas também do retorno das águas servidas ao ciclo natural sem tratamento adequado. O Brasil produz e distribui cerca de 44 milhões de metros cúbicos de água por dia, segundo dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2000, dos quais 15 milhões são coletados através de redes gerais, mas apenas 5 milhões são retornados ao meio ambiente com tratamento adequado. Preocupantemente, 39 milhões de metros cúbicos de água não são retornados com tratamento, sendo em grande parte despejados *in natura* no solo ou em cursos d'água. O volume de água que, a cada mês, é distribuída para consumo e que não retorna ao ciclo natural com o tratamento adequado equivale à metade do volume de água contido na Baía da Guanabara. A cada ano, esse volume tem a ordem de grandeza equivalente a seis Baías de Guanabara.

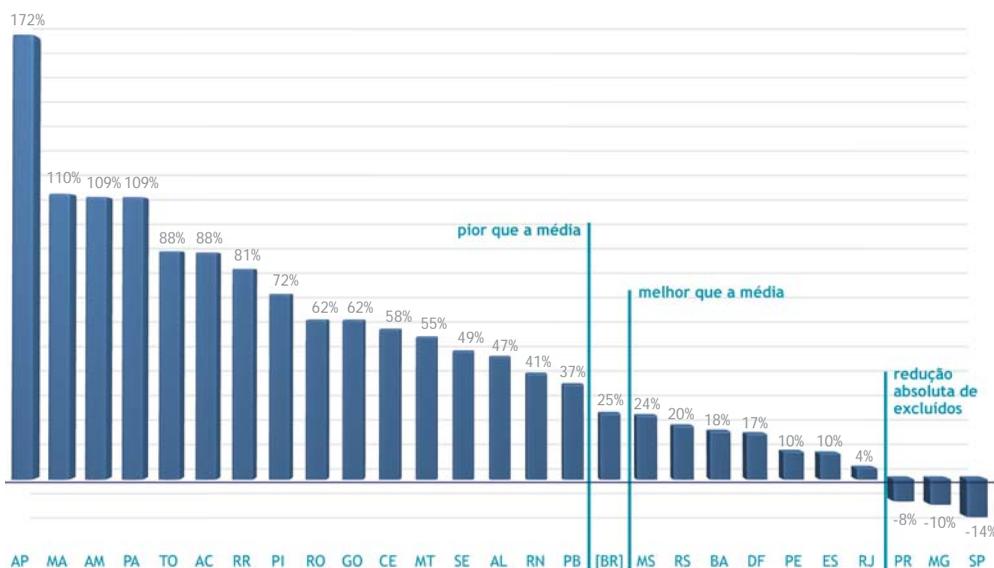
A expansão das redes de saneamento produz externalidades positivas, cujos benefícios incidem, principalmente, sobre os segmentos mais pobres da população, como, por exemplo, o fato de que a disponibilidade de redes de infraestrutura amplia o valor das propriedades dos mais pobres. Além disso, e não menos importante, a oferta de redes de saneamento viabiliza vários tipos de pequenos negócios e setores com potencial competitivo, como o desenvolvimento de novos destinos para o turismo receptivo, que possui capacidade de geração de empregos superior à média dos demais setores e que não seria possível sem saneamento adequado.

SITUAÇÃO ATUAL

De maneira geral, o acesso aos serviços públicos de água e esgoto melhorou desde os anos 90, especialmente no tocante aos indicadores de cobertura domiciliar. Entretanto, 87 milhões de brasileiros não possuem acesso ao esgoto tratado.

A situação é flagrantemente desigual entre as várias realidades brasileiras. Se considerarmos os Estados da Federação, por exemplo, verifica-se que, no período entre 1992 e 2006, apenas três deles lograram reduzir o número absoluto de pessoas sem acesso a esse serviço: estes três incluíram, em termos líquidos, 2 milhões de pessoas, enquanto os demais passaram a suportar 18 milhões de excluídos no mesmo período.

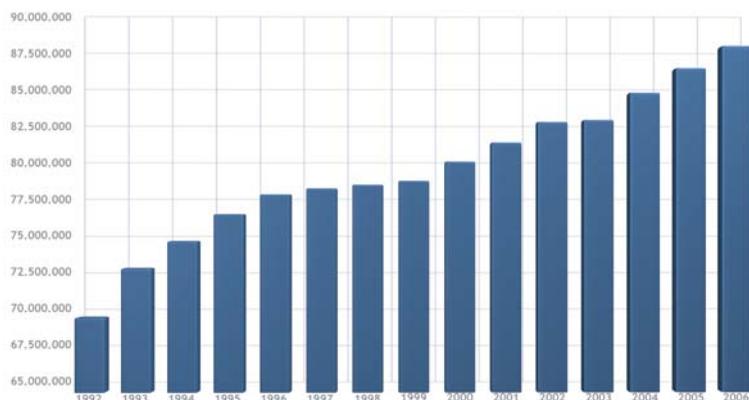
Varição percentual do número de pessoas sem acesso a esgoto tratado entre 1992 e 2006



Fonte: elaboração com dados de PNAD/compilação Trata Brasil

No conjunto do país, somente na segunda metade dos anos 90 o país conseguiu, temporariamente, estabilizar o contingente populacional excluído deste serviço. O número de brasileiros sem acesso a esgoto tratado vem crescendo de forma mais acentuada nos últimos anos.

Brasil - número de pessoas sem acesso a esgoto tratado



Fonte: elaboração com dados de PNAD/compilação Trata Brasil

O estudo Saneamento e Saúde, do Centro de Pesquisas Sociais da FGV e do Instituto Trata Brasil, estimou que, ao passo atual da expansão da infraestrutura, o acesso a esgoto tratado só estará universalizado no país em 114 anos, ou seja, será completado no longínquo ano de 2123. Trata-se, portanto, de um desafio nada trivial. Felizmente, há novos instrumentos disponíveis para o ataque ao problema, notadamente os que foram consubstanciados na nova lei nacional de diretrizes para o saneamento. Os principais são a introdução da regulação e do planejamento.

O PAPEL DA LEI DE DIRETRIZES DO SANEAMENTO BÁSICO

A lei nº 11.445 trouxe importante novidade, introduzindo obrigações nos campos da regulação e do planejamento. No caso do planejamento, há obrigação do titular de estabelecer um Plano Municipal de Saneamento (PMS) e de revê-lo a cada quatro anos. Assim, o horizonte estimado de universalização do estudo do Trata Brasil, de 114 anos, se traduz em mais de 28 revisões dos planos de saneamento por quadriênio, ou seja, mais de 28 oportunidades de reduzir o prazo e antecipar a realização da meta de universalização. Isso mostra que a necessidade de planejamento é inequívoca em um setor de infraestrutura, cujas características técnicas e econômicas requerem visão de longo prazo.

REGULAÇÃO

A regulação tem sido usada, em vários países, como um vetor de indução de eficiência, universalização e outros objetivos que são caros ao setor de saneamento e à sociedade. A Lei nº 11.445 de 2007 tem como um de seus principais elementos de sucesso a criação de incentivos voltados para o estabelecimento da função regulatória, hoje em grande parte ausente no quadro legal e institucional do setor de saneamento no Brasil.

Alguns países regulam seus operadores de saneamento por meio de agências, outros apenas exigem contratos em uma modalidade conhecida como regulação por processos. No Brasil, foi escolhido o formato de regulação baseado em entidades que podem ser identificadas como agências. A criação das agências reguladoras de saneamento no Brasil apresenta um risco importante: o da fragmentação da função regulatória, que pode levar a elevados custos e, especialmente, à baixa efetividade dessa função com o agravante de que o país, embora conte com elevado recurso de capital humano nas áreas técnicas e operacionais, ainda carece de quadros na área institucional.

Embora a regulação do saneamento seja necessariamente fragmentada, o que reduz significativamente seu potencial de efetividade, a lei nº11.445 incentivou a sua delegação. Essa possibilidade foi explicitada em dois pontos do texto, nos capítulos que tratam da titularidade e da regulação. Neste último, estabeleceu-se que a regulação poderá ser delegada a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado. Assim, fica clara a intenção do legislador de oferecer, ao poder concedente, a possibilidade de reduzir o elevado custo da implantação de um aparato regulatório adequado.

A regulação nasceu, nos princípios da lei, com forte conteúdo de indução à eficiência na operação. Quando adequadamente constituída, com base em bons princípios que foram também explicitados no texto da lei, a regulação poderá ser o elemento decisivo de conquistas setoriais há muito almejadas. Entretanto, há importantes desafios relacionados ao próprio desenvolvimento da função regulatória no país. Os principais desafios estão listados no Quadro 1.

Quadro 1

“Checklist” de desafios da regulação

- ✓ Reforçar os mecanismos institucionais na área regulatória, para gerar incentivos econômicos adequados, reduzir probabilidade de corrupção e de decisões interessadas.
- ✓ Agregar a função regulatória, de forma a economizar recursos, obter mais qualidade técnica e reduzir risco de captura.
- ✓ Desenhar modelos tarifários adequados com processos de revisão isentos.
- ✓ Preparar quadros técnicos e realizar advocacia da regulação.
- ✓ Reduzir a incerteza para novos investimentos públicos e privados.

As tarifas são o principal instrumento à disposição dos reguladores no jogo de incentivos que leva ao interesse público. De maneira geral, a tarifa praticada guarda relação direta com o padrão dos serviços, mas os parâmetros dessa relação podem ser modificados pela maior ou menor eficiência no uso dos recursos pelo regulado. Em função disso, o desenho dos mecanismos de reajuste e de revisão tarifária têm papel fundamental na promoção do uso eficiente desses recursos para benefício dos usuários. Os marcos regulatórios setoriais dos diversos serviços públicos de infraestrutura vêm atribuindo crescente importância a este aspecto central da regulação, ou seja, a indução à eficiência.

Ao longo do tempo e até o ano 2123, cada uma das agências reguladoras poderá ter experimentado várias revisões tarifárias, que constituem iguais oportunidades de indução à eficiência, propiciando a liberação de preciosos recursos para uma sensível antecipação deste horizonte.

O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO

A experiência brasileira em planejamento do setor de saneamento não é nova, e possui ingredientes úteis para a preparação dos PMS. Um importante desafio trazido pela

lei, entretanto, consiste em desenvolver metodologias para a elaboração dos planos nos moldes preconizados pela lei de diretrizes.

Um aspecto relevante do novo esforço será a compatibilização dos diversos planos e níveis de planejamentos previstos na legislação brasileira. A observação do Quadro 2 permite uma avaliação do grau de complexidade do processo de planejamento criado no Brasil. Tal complexidade deve ser considerada, pois pode tornar o processo menos efetivo. É notório que, entre planos já existentes, há incompatibilidades evidentes, bem como podem ser encontrados exemplos de planos que não chegam a ser realizados ou não atingem a etapa da implementação.

Quadro 2

PMS e outros planos



De maneira geral, o conteúdo mínimo do Plano previsto na lei nº 11.445 apresenta os seguintes elementos, que reproduzem os incisos do art. 19:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Embora a prova da viabilidade econômico-financeira não figure entre as obrigações listadas nos requisitos mínimos do PMS, é condição de validade dos contratos. Assim, há uma discussão sobre a conveniência de introduzir este elemento junto ao PMS.

O processo de planejamento é individualizado para cada serviço. Entretanto, os planos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário guardam estreita relação, e, em planos internacionais e nacionais, têm sido realizados de forma conjunta.

Alguns esforços de sistematização poderão facilitar a tarefa de construção do PMS. O Ministério das Cidades possui um guia de planejamento de saneamento com 10 etapas de desenvolvimento, anterior à lei, que poderá ser adaptado para este fim. A Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam - Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal) está finalizando seu manual sobre o tema, com 12 passos. Ainda assim, há um importante caminho a ser trilhado no tocante ao desenvolvimento do processo de planejamento.

Há questões importantes neste processo, entre elas a do controle e a da participação da sociedade. É imprescindível criar mecanismos de controle e de participação social e, neste sentido, consultas públicas são uma boa alternativa, por abrirem a possibilidade de geração de contribuições sistematizadas. O processo de audiência pública, por outro lado, deve ser cercado de cuidados, a fim de evitar o desvirtuamento dos objetivos iniciais.

Um desafio relacionado e fundamental é o de introduzir formas de participação e controle que não venham a comprometer a tecnicidade e celeridade do processo decisório. Em contraponto às visões mais românticas ou mais interessadas, o controle social pode levar a riscos de manipulação por grupos mais organizados (como segmentos da classe média, em detrimento de habitantes de áreas não servidas pelos serviços de saneamento) ou por grupos políticos específicos.

É preciso também habilitar instrumentos eficazes de comunicação à sociedade sobre os elementos técnicos do processo, traduzidos em linguagem mais acessível que a do hermético jargão especializado. A participação de profissionais de comunicação no processo pode, portanto, contribuir para o próprio controle social do mesmo.

O caráter indelegável do planejamento pelo titular foi uma prescrição controversa da lei nº 11.445. Entretanto, os operadores atuais têm contribuição fundamental para o processo. No que diz respeito à restrição legal sobre o planejamento, esta não se estendeu à regulação, que pode ser delegada pelo titular tendo como limite o nível estadual.

Uma proposta de agenda para o desenvolvimento do esforço de construção de PMS no Brasil é apresentada como um *checklist* de desafios, no Quadro 3, contendo alguns dos pontos que foram brevemente discutidos neste artigo.

Quadro 3

“Checklist” de Desafios do PMS

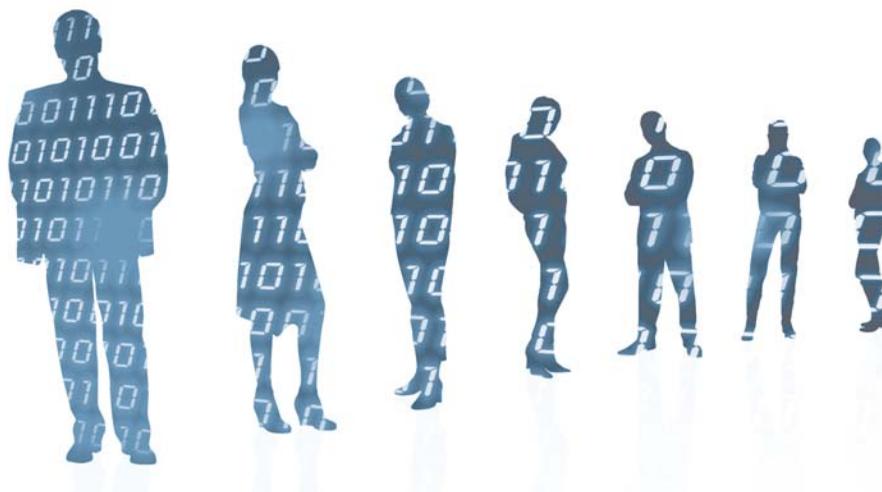
- ✔ Desenvolver metodologias para a elaboração de planos de saneamento efetivos.
- ✔ Envolver o prestador e a sociedade no processo de planejamento.
- ✔ Criar mecanismos de controle e de participação social sem comprometer a tecnicidade e celeridade do processo decisório.
- ✔ Incorporar esforços de planejamento já realizados.
- ✔ Integrar os planos municipais com a efetivação dos financiamentos e investimentos.
- ✔ Tornar compatível com demais planos e níveis.
- ✔ Dar publicidade/disponibilidade do plano e oferecer sumários.
- ✔ Melhorar a disponibilidade e a qualidade dos indicadores disponíveis.
- ✔ Apresentar soluções que aumentem a eficiência (importante princípio da lei nº 11.445).
- ✔ Incorporar elementos da experiência internacional.

PERSPECTIVAS

A simples obrigação legal do planejamento, assim como da regulação, não constitui, portanto, garantia de avanços quanto aos graves desafios do setor de saneamento. A adequada implementação destes instrumentos será decisiva para uma antecipação das comemorações da universalização do acesso em todo o Brasil, hoje programada para o próximo século. Felizmente, em algumas realidades locais e regionais, esta celebração já está planejada para acontecer muito antes. ■■

Gestão de pessoas nos municípios brasileiros

Nelson Marconi e Gabriela Miranda Moriconi



Nelson Marconi

Doutor em Economia de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), com parte dos estudos realizada no Massachusetts Institute of Technology (MIT), em Boston. Professor de graduação e pós-graduação nas Escolas de Administração e de Economia da FGV/SP e na Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). Foi Diretor de Carreiras e Remuneração do Governo Federal de 1995 a 1998. Coordenador e Consultor em projetos de consultoria em recursos humanos para o setor público pela FGV Projetos.

Doctorate in business economics from São Paulo School of Business Administration of Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV), with part of his studies at the Massachusetts Institute of Technology (MIT) in Boston. Professor in the undergraduate and postgraduate programs at the Schools of Administration and Economics of FGV/SP and at Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC/SP). Was director of careers and remuneration for the federal government from 1995 to 1998, and is currently coordinator and consultant in human resources projects for the public sector with FGV Projetos.

Gabriela Miranda Moriconi

Doutoranda e Mestre em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Professora auxiliar na Fundação de Comércio Álvares Penteado (FECAP). Pesquisadora do Centro de Política e Economia do Setor Público (CEPESP/FGV). Trabalha em projetos de consultoria em recursos humanos para o setor público pela FGV Projetos.

Master's degree in public administration from the São Paulo School of Business Administration of Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) and is currently studying for her doctorate in the same field. Assistant professor at Álvares Penteado Commercial Foundation (FECAP), and a researcher at the Center for Public Sector Policy and Economics (CEPESP/FGV). Works on public sector human resources consulting projects for FGV Projetos.

RESUMO

Inserida em um contexto de intensas mudanças, a gestão municipal tem que responder a importantes desafios, dentre eles a universalização e a descentralização de serviços públicos promovidas pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a cobrança por mais e melhores serviços aos cidadãos, acompanhados de um processo de governança transparente e ético.

O artigo analisa a necessidade de os Municípios implantarem uma gestão de pessoas estratégica, a qual pode ser compreendida como a definição de políticas e diretrizes em relação aos recursos humanos, a fim de aumentar a habilidade dos servidores - e, por consequência, da própria Prefeitura - para realizar seu trabalho de modo a alcançar seus objetivos.

ABSTRACT

In a context that demands intense changes, municipal management must respond to important challenges, among them the universal access and decentralization of public services contemplated in the 1988 Federal Constitution, within the dictates of the Fiscal Responsibility Law, to meet the increasing demands from citizens for better services and transparent and ethical governance.

The article analyzes the need for municipalities to implement a strategic personnel management scheme that defines policies and guidelines in relation to human resources, to increase the skills of public servants, and as a result the local government, to meet the overall objective of serving the public better.

DESAFIOS PARA A GESTÃO DE PESSOAS NO CONTEXTO MUNICIPAL

Não é novidade que a gestão pública brasileira está inserida em um contexto de intensas mudanças, as quais se traduzem em importantes desafios para políticos e gestores. A gestão municipal, mais especificamente, vem sendo impactada por uma série de fatores políticos, econômicos e sociais, dentre os quais podemos destacar:

▼ A universalização e a descentralização da responsabilidade pela provisão de certos serviços a Estados e Municípios, promovida pela Constituição Federal de 1988. Um exemplo disso foi a determinação da CF/88 de que a oferta de matrículas no ensino fundamental deva ser universal e oferecida, preferencialmente, pelos

governos municipais, bem como de que o gasto mínimo desses governos com a educação seja de 25% das receitas de impostos e transferências.

▼ O cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. No ano de 2000, a LRF determinou, entre outros aspectos, o limite de 60% para os gastos com pessoal em relação às receitas correntes líquidas. Portanto, embora as prefeituras tenham que expandir a prestação de serviços à população, especialmente em áreas de cunho social que exigem grande quantidade de profissionais, como a saúde e a educação, não podem fazê-lo descuidando dos limites legais para os gastos.

▼ A necessidade de uma gestão pública mais moderna e eficiente.

Em praticamente todos os lugares do mundo, com maior ou menor intensidade e propostas de cunho diversificado, o tema da reforma da gestão pública vem ocupando as agendas, principalmente de governos centrais, mas também dos governos locais. No caso brasileiro, esse tema foi evidenciado com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado em 1995 na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o qual propôs, entre outros aspectos, uma readequação entre as funções do Estado e as formas de propriedade e de gestão, com a privatização de atividades referentes à produção e serviços voltados para o mercado, a transferência para o setor público não-estatal da execução de serviços não-exclusivos de Estado, e ainda a reorganização das atividades que permanecessem no Estado, com métodos de gestão mais próximos dos praticados no setor privado.

▼ A presença cada vez mais forte de organizações da sociedade civil realizando ações de interesse público.

Esta realidade surge tanto da expansão dos serviços sociais à população, advinda da Constituição Federal de 1988, quanto das ações que buscaram repassar serviços não-exclusivos de Estado, na linha do Plano Diretor, especialmente na área de assistência social. De uma maneira ou de outra, o fato de que organizações não-estatais executem políticas públicas exige dos Municípios - assim como dos governos federal e estaduais - uma nova competência em gerenciar essa atuação, uma vez que continua responsável pelo serviço, em última instância.

▼ A exigência, por parte da população, da oferta de mais e melhores serviços aos cidadãos, acompanhados de um processo de governança transparente e ético.

São diversos os fatores que vêm contribuindo para que os cidadãos estejam mais atentos e sejam mais exigentes em relação às políticas públicas: seja o aumento do acesso à educação, seja o aumento da informatização e do acesso à Internet e a informações em tempo real, seja a melhoria dos métodos de investigação de casos de

corrupção que evidenciam que práticas clientelistas ainda ocorrem em larga escala, em grandes ou pequenos Municípios, seja a criação de novos indicadores que responsabilizam os governantes e permitem que sejam cada vez mais cobrados pela população, como é o caso do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

A tendência dos dirigentes, especialmente do setor público, ao perceber que suas instituições não estão conseguindo responder satisfatoriamente a esses grandes desafios que se apresentam, é propor reestruturações administrativas: criar novas áreas, dividir departamentos, aumentar setores. São soluções imediatistas, que na maior parte das vezes atendem a pedidos pontuais e específicos das áreas em questão ou de alguma autoridade. Porém, o simples rearranjo de estruturas internas das prefeituras municipais - regras, regulamentos e estruturas organizacionais - não é suficiente para garantir mudanças permanentes de comportamento necessárias para o alcance desse novo modelo de gestão pública mais eficiente.

Grandes mudanças na gestão das políticas públicas requerem, mais do que recursos financeiros, e a revisão do funcionamento das instituições como um todo, mas um corpo de funcionários públicos preparado. Novos modelos de gestão dos governos municipais, prevendo mudanças cada vez mais rápidas nas demandas dos cidadãos e na forma de atender a essas demandas, têm que ser acompanhados por perfis de profissionais com melhor qualificação e com incentivos adequados para adquirir cada vez mais competências profissionais que levem a uma melhoria do seu desempenho no serviço público, de modo a alcançar o objetivo final, que é a garantia dos direitos dos cidadãos de serviços públicos de qualidade.

Nesse sentido, vale a pena refletir a respeito das políticas públicas de gestão de pessoas que se apresentam como políticas capazes de promover a construção e a constante renovação desse quadro de servidores públicos qualificados e motivados a elaborar e executar serviços públicos de qualidade para a população das cidades brasileiras.



POLÍTICAS PARA UMA GESTÃO DE PESSOAS ESTRATÉGICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Em resposta aos desafios enfrentados pelos governos de um modo geral, os especialistas em gestão de pessoas têm defendido uma atuação mais estratégica em relação ao tema. Essa defesa é baseada na importância que os servidores têm para a dinâmica de uma organização pública, e se faz relevante na medida em que promove um papel mais proativo dos gestores públicos, incentivando o planejamento.

A gestão estratégica de pessoas pode ser compreendida como a definição de políticas e diretrizes em relação aos recursos humanos, para aumentar a habilidade dos servidores - e, por consequência, da própria prefeitura - a fim de realizar seu trabalho de modo a alcançar seus objetivos.

A base para a gestão estratégica de pessoas seria, portanto, uma gestão estratégica da própria prefeitura, a qual tem início com uma ampla discussão sobre o seu papel para os próximos anos diante das necessidades atuais da sociedade brasileira e das exigências legais, incluindo o levantamento da missão, objetivos, macroatividades e metas mais gerais, isto é, a realização de um planejamento estratégico.

O reconhecimento dos fatores econômicos e políticos do ambiente em que a organização atua, bem como as disponibilidades orçamentárias atuais e projetadas, contribuirão muito nesta etapa, pois definirão as restrições a serem enfrentadas.

Esta análise permite definir quais serão as funções e as atividades desempenhadas pelo governo municipal no futuro próximo, sendo fundamental para determinar os processos de trabalho para realizá-las e, por consequência, as caracte-

rísticas necessárias para o seu quadro de pessoal, o que inclui a definição de suas competências, atribuições e quantitativo desejados.

Vale ressaltar que, embora possuam uma relação extremamente importante, a estrutura administrativa e a estrutura de cargos são aspectos diferentes da organização. Dessa forma, problemas em relação ao perfil do quadro de servidores não serão solucionados com rearranjos na estrutura administrativa, mas sim com mudanças nas políticas de gestão de pessoas, que exigem uma estrutura de cargos condizente com a realidade da instituição.

Em função disso, podemos definir uma série de etapas necessárias para a formatação estratégica de um modelo de gestão de pessoas.

Primeiramente, é importante que esteja claro qual é o objetivo de uma política de gestão de pessoas no setor público, que, via de regra, corresponde ao alcance do perfil desejado para a força de trabalho e sua atuação de forma motivada e eficiente, num modelo que vise o alcance de resultados e o atendimento satisfatório do cidadão, em um cenário de restrição orçamentária como o atual.

Uma vez que a missão, os principais objetivos e as metas da organização sejam conhecidos, é possível estabelecer tal perfil desejado. Esta etapa é conhecida como planejamento da força de trabalho, no qual serão definidos, além deste perfil, o quantitativo necessário de servidores e a sua alocação. As políticas de gestão de pessoas, desenhadas após esta etapa, deverão ser direcionadas para o cumprimento das metas estabelecidas neste planejamento. Os principais aspectos que uma política de gestão de pessoas deve contemplar são:

a) o recrutamento, que deve ser eficiente e rigoroso, para que as pessoas contratadas possuam o perfil desejado, devendo acontecer de forma constante e planejada, para repor os servidores que vão se aposentando e assim renovar gradualmente os quadros - sem que haja falta nem excesso de servidores;

b) uma estrutura de carreira (leia-se desenvolvimento profissional) que estimule o servidor a buscar o aprimoramento de sua capacitação e seu desempenho e, ao mesmo tempo, permita aos gestores cobrar resultados. Para tal, é importante que existam carreiras cujas regras de progressão estejam relacionadas ao desempenho, às competências adquiridas, à capacitação e à possibilidade de assumir novas responsabilidades. As mudanças salariais entre os níveis das carreiras também devem ser significativas a ponto de estimularem o servidor a perseguir sua progressão;

c) uma estratégia de capacitação que possibilite o constante aprimoramento da força de trabalho, de forma que tanto os novos servidores a serem contratados como os atuais funcionários possuam o perfil desejado;

d) uma estrutura de incentivos simples e transparente - remuneração, benefícios, prêmios (pecuniários ou não) - que estimule o servidor e reforce a possibilidade de cobrar um desempenho adequado;

e) uma estrutura de avaliação que possibilite verificar o desempenho e identificar necessidades de capacitação e esteja vinculada à progressão do servidor; e

f) uma estratégia de realocação e redistribuição de servidores, de forma a possibilitar o alcance do perfil e quantitativo desejado para cada área da organização.

INTEGRANDO E SUSTENTANDO AS POLÍTICAS INTEGRADAS DE GESTÃO DE PESSOAS

É importante ressaltar que não é suficiente a simples definição de regras para contratar, remunerar e capacitar. Para alcançar os objetivos em relação ao perfil do quadro de servidores, é necessário que essas políticas possuam as mesmas premissas, ou seja, partam de um mesmo princípio. Logo, essas políticas devem ser integradas, possuir consistência e coerência entre elas.

Para compreender os problemas que políticas de gestão de pessoas aleatórias geram, podemos apresentar um exemplo. Uma prefeitura percebe a necessidade de qualificação do seu quadro de servidores, decidindo pela elevação de seu nível de escolaridade. Embora sua política de concursos passe a ser voltada para esse tipo de perfil, com a abertura de concursos apenas para cargos de nível superior e médio, sua política salarial continua sendo gerida de maneira que os cargos de nível básico sejam melhor remunerados do que os cargos de nível superior – ambos em comparação com a remuneração oferecida pelo setor privado para funções similares. Este cenário reduz fortemente a atratividade pelo ingresso no serviço público de pessoas com as características desejadas, o que tornaria tal estratégia de recrutamento ineficaz.

Adicionalmente, para que estas políticas sejam geridas de forma eficiente, é fundamental que haja um sistema de informações ágil que subsidie o processo decisório e que permita uma atuação menos burocrática da área responsável pela gestão de pessoas; um grupo de servidores qualificados para elaborar e executar as políticas de gestão de pessoas; um banco de talentos que possibilite acompanhar o desenvolvimento e promover a alocação adequada dos servidores; uma legislação clara e consolidada, um sistema de comunicação e atendimento que possibilite a disseminação da política e o cumprimento de suas regras e um sistema de avaliação das políticas que possibilite analisar os resultados alcançados na área de gestão de pessoas e revisar as metas, se necessário. O próprio planejamento da força de trabalho deve ser revisto periodicamente, em função das mudanças nas funções e nos processos de trabalho que ocorrem ao longo do tempo nos governos municipais, o que implica em modificações também nas políticas de gestão de pessoas adotadas.

Por último, é fundamental ressaltar que os gerentes de equipes possuem um papel fundamental na gestão de pessoas de uma organização, pois as decisões relativas ao desenvolvimento profissional de seus subordinados devem estar sob sua responsabilidade no modelo de gestão predominante no setor público. Atualmente, no modelo de gestão predominante no setor público, os gerentes tendem a atribuir tal função à área responsável pela gestão de pessoas, a qual não possui condições de avaliar as necessidades de cada funcionário de uma organização, até por impossibilidade de conhecer a todos. Na verdade, a área de gestão de pessoas deve atuar como facilitadora e consultora das demais, propiciando as atividades necessárias ao desenvolvimento profissional dos servidores. Esta é uma mudança significativa e, apesar de difícil, dada a cultura predominante, é muito relevante para o aprimoramento da gestão de pessoas nos governos municipais brasileiros. ■

Compras eletrônicas no setor público

Walter Soboll, José Sérgio Larotonda Junior e João Adolfo de Rezende Ponchio

Walter Sobol

Engenheiro Agrônomo pela ESALQ - USP e Economista pela Metodista de Piracicaba. Coordenador de Controle Interno do Estado de São Paulo, responsável pela implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFEM-SP e pela Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo. É Consultor na Área de Gestão Pública da FGV Projetos.

Degrees in agronomy from ESALQ-USP and economics from Methodist University of Piracicaba. Coordinator of internal control for the São Paulo state government, responsible for implementing the Integrated Financial Administration System and the Electronic Procurement System for that state. Consultant in the area of public management with FGV Projetos.

José Sérgio Larotonda Jr

Administrador e Economista, Lead Assessor em Qualidade pela Fundação Carlos Alberto Vanzolini - Escola Politécnica da USP e título homologado pelo International Register of Certificated Auditors - IRCA da Inglaterra; Especialista em Recursos Humanos pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. É Consultor e Coordenador de Projetos de Modernização na Área de Gestão Pública da FGV Projetos.

Degrees in business administration and economics and is lead quality advisor at Carlos Alberto Vanzolini Foundation - Polytechnic School of USP, and is certified by the International Register of Certificated Auditors (IRCA) of England. Specialist in human resources at the São Paulo School of Business Administration of Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) and a consultant and coordinator of modernization projects in public management with FGV Projetos.

João Adolfo de Rezende Ponchio

Engenheiro Agrônomo pela Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", USP, Piracicaba; Mestre e Doutor pela mesma universidade. É Bacharel em Direito pela USP. Foi Gerente do Projeto de Modernização do Controle Interno da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, por intermédio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 1997 a 2001, tendo participado da implantação da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC/SP) e demais sistemas de gestão orçamentária e financeira. Atualmente, é Consultor da FGV Projetos, pertencente à equipe responsável pelos projetos GV Fácil e Bolsa Eletrônica de Compras; consultor junto à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Projeto de Apoio à Promoção e Desenvolvimento de Alianças Produtivas; e Professor universitário.

Bachelor's degree in agronomy from the Luiz de Queiroz School of Agriculture of USP and a master's and doctorate from the same institution. Has a law degree from USP. Consultant at FGV Projetos, and member of the team responsible for the "GV Fácil" and "Bolsa Eletrônica de Compras" public procurement projects, as well as consultant to the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) for the Project to Support Promotion and Development of Productive Alliances, and a university professor.

RESUMO

O artigo apresenta os resultados da implantação do Sistema Eletrônico de Compras - SECOM - na Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, com a assessoria da FGV Projetos, caracterizando a economia, a transparência e a desburocratização dos procedimentos de compra.

ABSTRACT

The article presents the results of implementing the Electronic Procurement System (SECOM) by the São Bernardo do Campo municipal government, with the assistance of FGV Projetos, describing the gains in savings, transparency and reduced bureaucracy in public procurement procedures.

Transparência na gestão pública, desburocratização dos processos de aquisição e redução das alternativas de corrupção são três dos principais objetivos almejados pela sociedade nos procedimentos licitatórios praticados pelos governos das esferas federal, estadual e municipal. O descrédito de que seja possível transformar a gestão pública está muito arraigado e, inclusive, faz parte da estratégia de fornecedores quando procuram vender seus produtos ou serviços para as entidades governamentais.

O advento da Internet criou ferramentas que permitiram uma aproximação dos objetivos citados. Num primeiro momento, pouco antes da virada do milênio, surgiram várias alternativas de compra e venda eletrônica no setor privado, que tiveram sucesso na medida em que os seus clientes vislumbraram a confiabilidade embutida nos sistemas que as sustentavam. Outro fator que aumentou a confiança dos fornecedores e compradores foi a difusão do uso dos cartões de crédito, que simplificou substancialmente os processos de aquisição, dada a segurança dos seus sistemas de liquidação.

No setor público, a Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo foi pioneira ao formular um sistema de compras como resultado da releitura da legislação específica de licitações. Em 2000, iniciou operações de compra eletrônica de materiais, estabelecendo sistema de cotação de preços dos fornecedores baseado em leilão reverso; em seguida, disciplinou o convite eletrônico para a compra de materiais, inclusive para a aquisição

de medicamentos. O sistema, além de toda a sua transparência, estabeleceu um caminho confiável aos fornecedores, criando recebíveis seguros nas suas datas de vencimento. Tudo foi feito com base em regulamentação específica, garantindo sigilo na negociação, agilidade nas compras e vendas, transparência das operações e moralidade dos procedimentos operacionais.

O resultado foi a expansão do sistema para a prática de nova modalidade de licitação, denominada pregão eletrônico, que simplificou ainda mais os procedimentos de aquisição de bens e serviços pelo setor público, com larga margem de valor agregado, tanto para as unidades gestoras públicas, que tiveram significativa economia orçamentária, quanto para o custo de venda dos fornecedores.

Sistema similar foi implantado pela FGV Projetos na Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo - SP, batizado de SECOM - Sistema Eletrônico de Compras -, cujas operações se iniciaram em 2003. Em cinco anos de operação continuada (até meados de agosto de 2008), o SECOM movimentou R\$ 74,4 milhões em compras de materiais e contratação de serviços, e gerou uma economia de R\$ 21 milhões (ou seja, 22% de economia entre os preços que o Município estava disposto a pagar e os efetivamente pagos). Neste período, foram realizadas 7.800 licitações, nos procedimentos de dispensa de licitação ou cotação de preços, convite e pregão eletrônicos (ver tabela I e gráficos I a IV).

Tabela 1

SECOM/SBC - Sistema Eletrônico de Compras - número de operações, valores negociados e economia orçamentária nas operações de cotação eletrônica, convite eletrônico e pregão eletrônico, de 2003 a 2008

Anos	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	Total
Cotação Eletrônica/Dispensa de Licitação							
Número de Operações	725	511	850	1,300	1,138	1,080	5,604
Valor Negociado	1,456	1,090	1,777	2,299	2,329	1,761	10,712
Economia Orçamentária	328	227	382	574	598	309	2,418
Convite Eletrônico							
Número de Operações	36	310	535	466	436	352	2,135
Valor Negociado	588	5,123	10,411	8,218	7,528	4,104	35,972
Economia Orçamentária	144	1,124	2,417	2,433	2,446	782	9,345
Pregão Eletrônico							
Número de Operações	-	-	-	-	15	98	113
Valor Negociado	-	-	-	-	12,306	15,371	27,678
Economia Orçamentária	-	-	-	-	5,456	3,760	9,216
Totais: Cotação/Dispensa, Convite e Pregão Eletrônico							
Número de Operações	761	821	1,385	1,766	1,589	1,530	7,852
Valor Negociado	2,044	6,213	12,187	10,517	22,163	21,237	74,361
Economia Orçamentária	472	1,350	2,800	3,006	8,500	4,851	20,979
* até 07/2008	Valores em milhares de reais						

Gráfico 1

SECOM/SBC - Sistema Eletrônico de Compras - número de operações, valores totais negociados e economia orçamentária, de 2003 a 2008

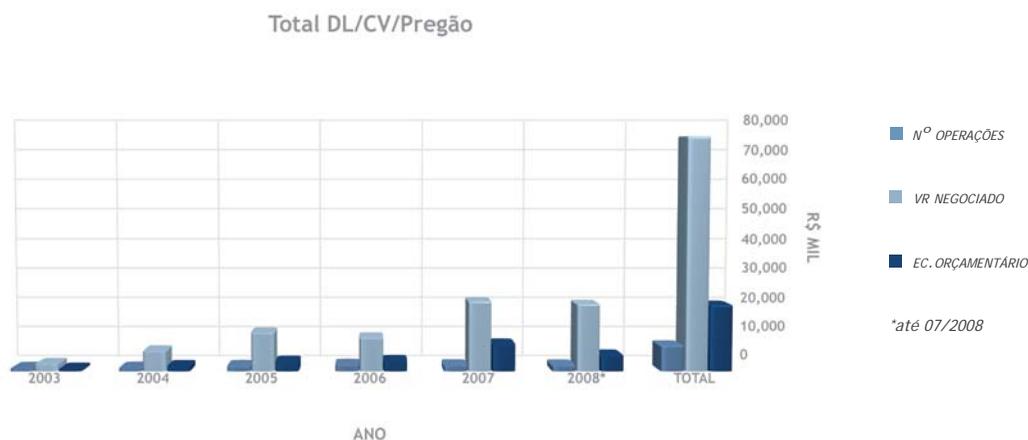


Gráfico 2

SECOM/SBC - Sistema Eletrônico de Compras - número de operações, valor negociado e economia orçamentária no procedimento licitatório cotação ou dispensa de licitação, de 2003 a 2008

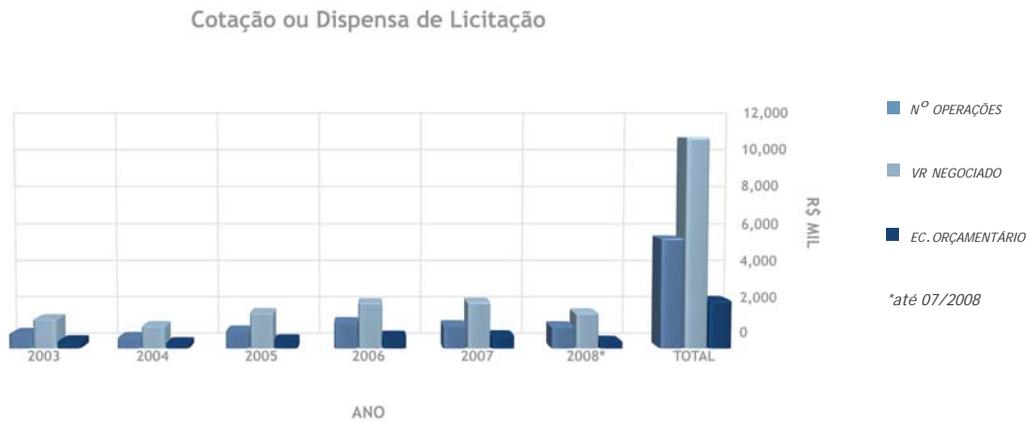


Gráfico 3

SECOM/SBC - Sistema Eletrônico de Compras - número de operações, valor negociado e economia orçamentária no procedimento licitatório convite, de 2003 a 2008

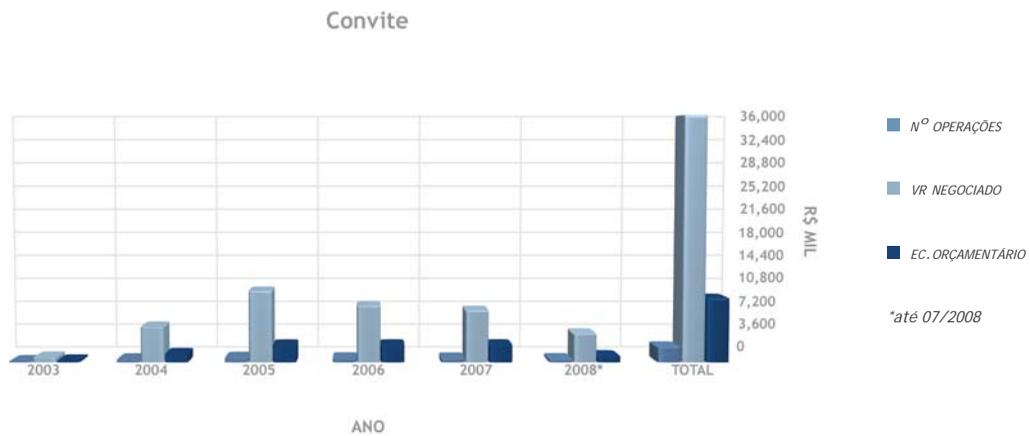
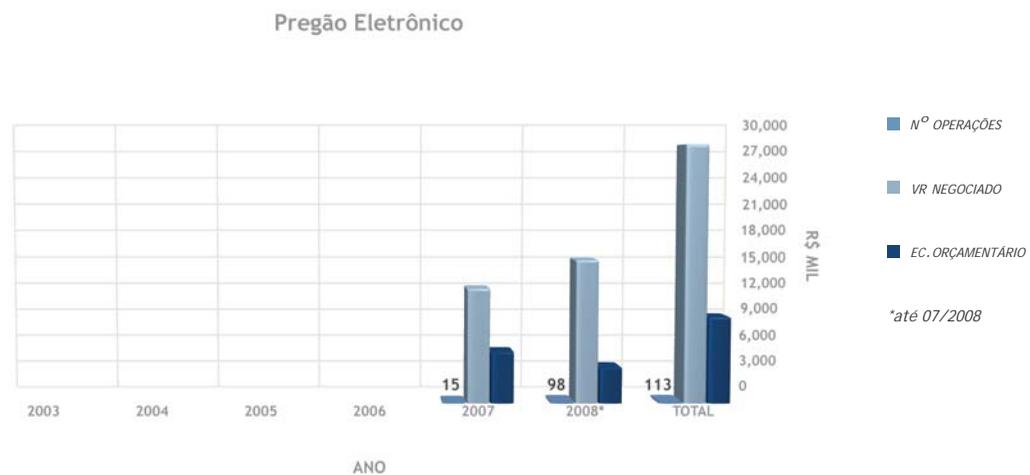


Gráfico 4

SECOM/SBC - Sistema Eletrônico de Compras - número de operações, valor negociado e economia orçamentária no procedimento licitatório pregão eletrônico, de 2003 a 2008



A implantação do SECOM foi precedida da identificação dos processos de compra praticados em São Bernardo do Campo e de sua adaptação e reengenharia para as necessidades operacionais do sistema eletrônico. A nova metodologia de trabalho, envolvendo procedimentos eletrônicos, foi regulamentada pela Procuradoria Municipal, dando suporte legal às novas práticas. A partir da definição desses novos processos, os funcionários da Coordenadoria de Licitações e Materiais da Prefeitura foram capacitados nas funções e no controle detalhado do sistema de compras, a fim de que obtivessem total autonomia na sua gestão.

O SECOM é um portal de compras personalizado para o Município de São Bernardo do Campo, desenvolvido a partir de um regulamento operacional próprio, que obedece a legislação específica, apresentando as seguintes características básicas:

- ✎ é um sistema de formação dinâmica de preços, que conta com informações amplamente disseminadas no mercado;
- ✎ é apoiado por um sistema de segurança, que fornece senhas criptografadas para todos os usuários, desde funcionários até fornecedores;
- ✎ administra a liquidação física e financeira das compras;
- ✎ registra todas as operações, os agentes envolvidos e as transações efetuadas, garantindo auditoria imediata e continuada de todos os procedimentos, bem como a administração dos contratos efetuados eletronicamente.

Em relação aos procedimentos tradicionais de compras, o sistema SECOM, implementado pela FGV Projetos na Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, apresenta as seguintes vantagens:

- ✎ redução dos preços pagos pelas unidades gestoras do Município;
- ✎ redução dos custos de compra, bem como dos custos de venda dos fornecedores;
- ✎ aceleração do processo de compra, com redução do tempo para menos de 1/5 do tempo utilizado anteriormente;
- ✎ desenvolvimento positivo da relação entre compradores municipais e fornecedores do mercado;
- ✎ diminuição ou eliminação da intermediação de interessados que pretendam vantagens indevidas nas compras governamentais;
- ✎ transparência na gestão de compras;
- ✎ melhoria da qualidade dos bens e serviços disponibilizados; e
- ✎ manutenção da obediência à Lei das Licitações e às regulamentações correlatas.

A aquisição do sistema eletrônico de compras é recomendada para Estados ou Municípios de grande porte, que tenham volume de compras e contratação de serviços compatível com o custo/benefício do sistema. Para Municípios de médio ou pequeno porte, a melhor solução consiste em operar pelo sistema estadual, ou contratar sistema próprio, em consórcio com Municípios vizinhos ou por meio das associações municipais de âmbito regional. ■■



**NO MUNDO DOS NEGÓCIOS,
CONTAR COM O CONHECIMENTO
DA FGV PROJETOS
É UMA EXCELENTE SOLUÇÃO.**

FGV Projetos. Todo o conhecimento da FGV a seu favor.

Contar com a FGV Projetos é contar com o conhecimento gerado nas Escolas e Institutos da Fundação Getúlio Vargas e ter à disposição os melhores profissionais do país. Afinal, a FGV não só forma os melhores profissionais, como também ajuda a formar as melhores organizações.

www.fgv.br/fgvprojetos



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**

FGV PROJETOS

Mais conteúdo,
melhores soluções.



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS
FGV PROJETOS

SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO
Av. Paulista, 548 - 8º andar	Praia de Botafogo, 190 - 6º andar
Tel.: (11) 3281.3263	Tel.: (21) 2559.5729
Fax.: (11) 3281.7891	Fax.: (21) 2553.8810

www.fgv.br/fgvprojetos